

Warum die Arbeitsvertragsfreiheit in Europa für die Schweiz weiterhin richtig ist



PIERRE BESSARD* • März 2020

Zusammenfassung

- Es mag zunächst verlockend klingen, das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU aufzukündigen, damit «die Schweiz» wieder die Kontrolle über ihre Einwanderung zurückerlangen kann. Doch was heisst das konkret? Letztlich bedeutet es, dass die Kontrolle über die Einwanderung aus den Händen der Bürger und Unternehmer gerissen und sie der staatlichen Bürokratie anvertraut wird.
- Zwischen jenen Gebietskörperschaften, bei denen die Personenfreizügigkeit gilt, basiert Migration auf freiwillig geschlossenen Verträgen zwischen Individuen. Diese Migration fügt niemandem per se Schaden zu, ganz im Gegenteil: Sie fördert die Lebensqualität aller durch eine höhere Produktivität und hat keine Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt.
- Wenn die «freie Einwanderung» unter einem Regime der Freizügigkeit postuliert wird, bedeutet das nicht, dass jeder ein Anrecht darauf hat, sich an einem beliebigen Ort niederzulassen ohne Rücksicht auf geltende Eigentumsrechte. Freiheit bedingt immer auch Eigenverantwortung unter der Herrschaft des Rechts. Freie Einwanderung ist also nur insofern frei als sie die Freiheit anderer nicht verletzt. Dies impliziert eine Regelung, die in erster Linie privatrechtlich, im Sinne einer «eingeladenen» Einwanderung, gestaltet wird.
- Der Staat ist grundsätzlich ein schlechter Organisator und Koordinator der Migration. Dies zeigen auch die bürokratischen Automatismen des staatlichen Asylwesens. Um die Marktarbitrage der Zuwanderung zu verbessern, sind daher weder Mengenkontingente noch zusätzliche Abgaben zielführend, sondern Steuersenkungen und sozialstaatliche Reformen, damit die Schweiz wettbewerbsfähiger und auf «natürliche» Weise exklusiver wird.

* Der Autor ist Ökonom sowie Mitglied des Stiftungsrates und Direktor des Liberalen Instituts.

Mit der anhaltenden relativen Attraktivität der Schweiz als Produktions- und Niederlassungsstandort haben sich die kritischen Stimmen gegenüber dem Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Eidgenossenschaft und der Europäischen Union gemehrt. Die äusserst knappe Annahme 2014 der «Masseneinwanderungsinitiative», die vor allem in Gebieten mit tiefer Zuwanderung und geringer wirtschaftlicher Wertschöpfung erfolgreich war, widerspiegelte diese Skepsis. Tatsächlich hat sich die Wohnbevölkerung der Schweiz zwischen 2002 bis heute von 7,2 auf 8,6 Millionen Menschen erhöht. Sie wuchs also in dieser Periode um 19%, was im Durchschnitt rund 1% jährlich entspricht. Diese Entwicklung entsprach jedoch weitgehend den Präferenzen und Bedürfnissen der bestehenden Bevölkerung: Die Personenfreizügigkeit ist eine bedingte Arbeitsvertragsfreiheit. Sie wird weder von Bundesbern noch von der Brüsseler Zentrale ferngesteuert. Die Steuerung durch Märkte und Verträge ersetzt vielmehr das ehemalige, ineffiziente bürokratisch-korporatistische System der Kontingente.

Im Zeitraum von 2002 bis heute stieg die Erwerbsquote in Vollzeitäquivalenten von 70,6% auf 72,6%, für Arbeitnehmer ab Alter 55 sogar von 65,9% auf 76,0%¹, was die These eines Verdrängungseffekts auf dem Arbeitsmarkt eindeutig widerlegt. Eine grössere Erwerbsbevölkerung führt im Gegenteil zu mehr produktiver Arbeit. Die Arbeitsvertragsfreiheit in Europa sollte also differenziert betrachtet werden. Ihre bekannten regulatorischen Schwächen (die weitgehend hausgemacht sind, wie etwa die Wucherung allgemeinverbindlicher Gesamtarbeitsverträge) müssen von ihrem Grundsatz unterschieden werden.

Verdrehung von Milton Friedmans Aussagen

Eine beliebte Masche der Kritiker der Personenfreizügigkeit ist die Berufung auf den bekannten liberalen Vordenker Milton Friedman (1912-2006), der angeblich ein Gegner freier Einwanderung unter wohlfahrtsstaatlichen Verhältnissen gewesen sei. Doch diese Interpretation ist schlichtweg falsch. Milton Friedman vertrat die Ansicht, dass eine freie Einwanderung unmöglich sei in Verbindung mit einer unabhängig der Arbeitsanstrengungen staatlichen Existenzsicherung für alle Zuzüger. Eine solche grenzenlose Umverteilung würde ein Land in den Ruin treiben. Diese offensichtliche Feststellung ist jedoch kein Argument gegen die Marktzuwanderung an sich – und sicher nicht gegen eine bedingte Arbeitsvertragsfreiheit innerhalb Europas, wie sie die Personenfreizügigkeit vorsieht. Die Friedman'sche Aussage war im Gegenteil eine Kritik am Wohlfahrtsstaat. Der Nobelpreisträger der Ökonomie war nicht nur ein Anhänger freier Einwanderung, er ging sogar so weit, illegale Einwanderung in einem sozialstaatlichen Kontext zu verteidigen und zu bevorzugen, da illegale Einwanderer keinen Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen erhielten und harte Arbeiter seien oder sein müssten. Allerdings – und dieser Tatbestand wird in der Regel unterschätzt – fällt die fiskalische Bilanz der Marktzuwanderung trotz eines ausgebauten Sozialstaats positiv aus. Dies, weil die allermeisten Einwanderer einer

¹ Schweizerische Arbeitskräfteerhebung im 4. Quartal 2019: Arbeitsangebot, Erwerbsquoten nach Altersgruppen und in Vollzeitäquivalenten, Neuchâtel, Bundesamt für Statistik, 13. Februar 2020.

produktiven Arbeit nachgehen, was den Lebensstandard aller aufgrund der angebotenen Produkte und Dienstleistungen anhebt, und (hohe) Steuern bezahlen.² Doch diese Verhältnisse sind selbstverständlich von einem bedingten (und im Idealfall möglichst erschwerten) Zugang zu Sozialleistungen und einer Zuwanderungsregelung abhängig, die in erster Linie privatrechtlich – im Sinne einer «eingeladenen» vertraglichen Einwanderung – gestaltet wird.

Liberalen Ökonomen haben neben und schon lange vor Friedman erkannt, dass Menschen die wertvollste Ressource einer Gemeinschaft sind.³ Darum stehen sie der freien Migration grundsätzlich offen gegenüber, solange diese durch den Markt erfolgt, und nicht etwa durch staatliche Fehlanreize – wie dies etwa bei den bürokratischen Automatismen des staatlichen Asylwesens der Fall ist. Nicht von ungefähr ist das (grundsätzlich humanitär ausgerichtete) Asylwesen von einer sehr geringen Anerkennungsquote gekennzeichnet,⁴ was neben einer problematischen Durchführung auf eine Fehlkonzeption hindeutet: Ein systematisches Asylrecht in einem Land wie der Schweiz machte während der Religions- oder Weltkriege der vergangenen fünf Jahrhunderte in den Nachbarstaaten durchaus Sinn. Heute gäbe es wesentlich klügere Wege der humanitären Unterstützung und der wirtschaftlichen Hilfe zur Selbsthilfe,⁵ ohne eigenwillige Wirtschaftsmigranten künstlich anzulocken und damit vor allem das organisierte Verbrechen zu fördern.⁶

Der Sozialstaat, zu dem auch das staatliche Asylwesen gehört, ist gemäss Frédéric Bastiat «die grosse Fiktion, nach der sich jedermann bemüht, auf Kosten jedermanns zu leben». Diese Ansicht teilte Milton Friedman. Nicht die Verteidigung der Vertragsfreiheit – auch über nationale Grenzen hinweg – ist also verhängnisvoll, sondern das Festhalten an einem ineffizienten und weitgehend obsoleten Wohlfahrtsstaat, der im nationalkollektivistischen Geist der Nachkriegszeit erstarrt ist. Die Fehlanreize des Sozialstaats im Inneren (gerade und vor allem für die «Einheimischen») sollen offen angesprochen werden.⁷

Das Wesen der Personenfreizügigkeit

Die Personenfreizügigkeit, die explizit an Bedingungen wie einen Arbeitsvertrag oder ausreichende Ressourcen für einen finanziell autonomen Lebensunterhalt geknüpft ist, sieht im Gegenteil zu den Anreizen des staatlichen Asylwesens keinen unmittelbaren Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen vor. Die Personenfreizügigkeit ist die Freiheit der Bevölkerung, sich mit den Menschen zu assoziieren, die sie sich

² S. Daniel T. Griswold, «Immigration and the Welfare State», *Cato Journal*, Vol. 32, No. 1 (Winter 2012), S. 159-174.

³ S. bspw. Julian Simon, *The Ultimate Resource 2*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

⁴ In der Regel liegt die Anerkennungsquote im Asylwesen unter 25%, sie lag bspw. 2012 bei 11,7%, 2019 bei 31,2%. Quelle: Asylstatistik 2019, Bern, Staatssekretariat für Migration, 31. Januar 2020.

⁵ Ein Ansatz sind bspw. freimarktwirtschaftliche und rechtsstaatliche Charter Cities für Migranten. U.a. das Marron Institute of Urban Management an der New York University untersucht dieses Konzept.

⁶ Aufgrund der falschen Hoffnungen auf einen Flüchtlingsstatus ist das Schlepperwesen einer der profitabelsten Bereiche des organisierten Verbrechens geworden. Dessen Umsatz erreicht laut Schätzungen des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) jährlich 6,75 Milliarden US-Dollar. S. *Global Study on Smuggling of Migrants*, Wien, UNODC, 2018.

⁷ S. dazu Pierre Bessard und Christian Hoffmann, *Sackgasse Sozialstaat. Alternativen zu einem Irrweg*, Zürich, Edition Liberales Institut, 3. Auflage, 2016.

als Mitarbeiter, Geschäftspartner oder Kunden wünschen. Einwanderer schliessen freiwillige Verträge mit ansässigen Firmen, beleben lokale Vereine, heiraten sogar manchmal Einheimische. Niemandem wird dadurch Zwang angetan. Man mag bedauern, dass sich diese unbürokratische Freiheit «nur» auf die Staatsangehörigen der Schweiz und des Europäischen Wirtschaftsraums beschränkt. Doch da sich die Schweiz aufgrund ihrer Lage und ihrer Kleinheit intensiv mit den umliegenden Ländern austauscht, ist diese begrenzte Freiheit besser als eine universale und aufwändige Drittstaatenregelung.

Die Frage, ob durch die Personenfreizügigkeit das Bruttoinlandprodukt oder das Pro-Kopf-Einkommen steigt oder sinkt, ist vorerst zweitrangig. Auch die Freiheit der Meinungsäusserung hängt ja nicht von ihrer Auswirkung auf das BIP ab. Die Empirie zeigt aber, dass das reale BIP *pro Einwohner* zwischen 2002 und 2018 um 24,7% gestiegen ist (dies trotz des Rückgangs im Krisenjahr 2009).⁸ Die positiven Auswirkungen der Einwanderung bemessen sich dabei nicht nur in harten Zahlen: einzelne innovative, unternehmerische Menschen können einen wesentlichen Einfluss auf das Wohlergehen eines Unternehmens, einer Wirtschaftsbranche oder einer Wissenschaftsdisziplin haben. Die Personenfreizügigkeit tendiert also dazu, ein ebenso qualitatives wie quantitatives Wachstum zu fördern.

Wenn die «freie Einwanderung» unter einem Regime der Freizügigkeit postuliert wird, bedeutet das allerdings nicht, dass jeder ein Anrecht darauf hat, sich an einem beliebigen Ort niederzulassen ohne Rücksicht auf geltende Eigentumsrechte. Freiheit bedingt immer auch Eigenverantwortung unter der Herrschaft des Rechts. Schliesslich hat auch niemand im Inland das Recht – trotz verfassungsrechtlicher Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit –, in ein beliebiges Haus einzudringen oder eine informelle Siedlung in einem öffentlichen Park oder am Strassenrand zu errichten. Freie Einwanderung ist also nur insofern frei als sie die Freiheit anderer nicht verletzt. Dies impliziert, dass Einwanderung auf Basis freiwilliger Verträge vonstattengehen muss. Wenn der Staat Migranten empfängt oder ablehnt, ist dies ein klarer Verstoß gegen diese rechtsstaatlichen Prinzipien.

Der Arbeitsmarkt schafft hingegen seine eigenen Arbitragen: Ein Bewerber ohne Bildung, ohne Fachwissen, ohne sprachliche Fähigkeiten, ohne Kenntnis der schweizerischen Verhältnisse und ohne Arbeitsethos wird keine Chance haben. Auch die Angst vor einem Massenimport von billigen Arbeitskräften macht wenig Sinn: Die Schweizer Wirtschaft setzt angesichts ihres Innovationsgrads und ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf hohen Mehrwert. Die Bodenpreise schliessen zudem von sich aus die Errichtung von Massenproduktionsanlagen aus. Je fortgeschrittener sich eine Wirtschaft entwickelt, desto exklusiver wird sie.

Dass staatliche, parastaatliche und subventionierte Branchen hier den Markt verzerren und zu viele unproduktive Jobs für Zuzüger anbieten (etwa in den öffentlichen Verwaltungen und im Gesundheitswesen), ist ein Problem, das in erster Linie durch Entstaatlichung, Entpolitisierung und Steuersenkungen gelöst werden muss.

⁸ Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, BIP pro Einwohner zu laufenden Preisen, Neuchâtel, Bundesamt für Statistik, 27. August 2019, inflationsbereinigt.

Solche Fehlanreize werden allein durch eine falsche Innenpolitik geschaffen, nicht durch die Markteinwanderung.

Keine Zuwanderungsabgaben, sondern Steuersenkungen

Einige Ökonomen haben dafür plädiert, die Einwanderung nicht über Mengenkontingente, sondern alternativ über Preise für den Aufenthalt in der Schweiz oder über Abgaben für die Einstellung von Zuwanderern zu steuern. Argumentiert wird mit der bestehenden Infrastruktur und den vorhandenen Institutionen, zu welchen die Zuzüger nicht beigetragen hätten. Einwanderer sollten daher sozusagen einen «Club-Eintritt» bezahlen. Wie durchdacht ist eine solche Idee?

Grundsätzlich verkennt der Vorschlag einer Zuwanderungsabgabe, dass die Einwanderer und ihre Arbeitgeber bereits einen hohen Preis für ihre Kooperation in der Schweiz bezahlen, nämlich über die Besteuerung. Wenn ein Neukunde einen Laden betritt, sind die früheren Investitionen bereits im Preis der Produkte enthalten: Wenn Steuern oberflächlich als Preis für staatliche Dienstleistungen angesehen werden, gilt dies genauso für dieses Verhältnis.

Sonderabgaben für Zuwanderer hätten auch eine «Kollektivierung» bei einer völlig willkürlich definierten Bevölkerungsgruppe zur Folge. Auch viele Schweizer haben allein schon aufgrund des divergierenden Steuersubstrats zwischen Individuen nichts oder fast nichts zum Aufbau der Infrastruktur beigetragen. Und wie verhielte es sich mit den neu geborenen Generationen? Müssten deren Eltern auch eine Abgabe entrichten, weil sie als Familie die Infrastruktur und Institutionen vermehrt in Anspruch nehmen? Und wie wäre es mit den inländischen Nettosteuerkonsumenten? Müssten diese etwa abgeschafft werden? Letztlich vergisst der realitätsferne, eher ideologische und kollektivistische Club-Ansatz, dass viele politisierte Institutionen auch für die ansässige Bevölkerung nicht unproblematisch sind, wenn die damit verbundenen Steuerbelastungen und überhöhten administrierten Preise berücksichtigt werden – etwa in der Altersvorsorge, im Gesundheitswesen, in den Lebensmittel-, Verkehr-, Wohn-, Strom- oder Medienbranchen. Diese Institutionen als «Kollektiveigentum» der Schweizer zu betrachten, mag unter einem sozialistischen oder sozialdemokratischen Regime Sinn machen, aus einem individuell-liberalen Blickwinkel hingegen wesentlich weniger.

Mehr noch: Neue Zuzüger tendieren dazu, überdurchschnittlich hohe Steuern zu bezahlen. Zwischen 2002 und 2017 nahmen die Fiskaleinnahmen auf den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden von 130,2 auf 188,0 Milliarden Franken um 44% zu.⁹ Im gleichen Zeitraum wuchs die Bevölkerung fast zweieinhalb Mal weniger rasch. Diese Entwicklung spricht eindeutig gegen zusätzliche Abgaben für den Aufenthalt in der Schweiz. Da die allermeisten Einwanderer überdurchschnittlich produktiv oder unternehmerisch tätig sind, führt ihre Tätigkeit bereits zu viel höheren Steuereinnahmen.

⁹ Finanzeinnahmen Sektor Staat, Bern, Eidgenössische Finanzverwaltung, 9. September 2019.

Dies offenbart das Hauptproblem der Schweiz bei steigender Erwerbsbevölkerung: Die zu hohen Steuersätze und die zu steilen progressiven Tarife auf Bundesebene und in den meisten Kantonen. Als Lösung sollten Steuersätze regelmässig gesenkt werden, damit die Markt Arbitrage besser greift, wie das im Fall des Kantons Zug beobachtet werden kann. Der Kanton Zug gehört bekanntlich zu den Kantonen, die trotz eines Rekordbevölkerungswachstums in den letzten Jahrzehnten die «Masseneinwanderungsinitiative» ablehnten. Er ist auch mit einer halb so niedrigen Steuerbelastung als der Schweizer Durchschnitt der wettbewerbsfähigste Kanton – und damit ein Paradebeispiel dafür, wie eine liberale Politik der Mässigung der Steuerbelastung eine gleichzeitige Arbitrage der Einwanderung bewirken könnte. Damit kämen die Vorteile der Einwanderung auch allen gegenwärtig überbesteuerten Bürgern und Unternehmen zugute. Stattdessen wurden vielerorts die rekordhohen Steuereinnahmen der letzten Jahre in Verwaltungsaufblähungen und systembedingte Sozialausgaben gesteckt.

Entsprechend falsch ist schliesslich auch die Annahme, der schweizerische Sozialstaat würde durch die Personenfreizügigkeit überlastet. Das Gegenteil ist der Fall: Zwischen 2002 und 2018 stiegen beispielsweise die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an die AHV um 44% von 21,9 auf 31,7 Milliarden Franken – wesentlich rascher als die Bevölkerung.¹⁰ Die strukturellen Ungleichgewichte der staatlichen Sozialversicherungen wurden durch die Personenfreizügigkeit gemildert. Die Herausforderung ist keineswegs die Markteinwanderung, sondern vielmehr die Umverteilung, welche übertriebenen Sozialleistungen sowie der Entkoppelung des Sozialstaats von den demographischen Realitäten geschuldet ist und darum zu immer höheren steuerlichen Belastungen führt.

Richtig ist, dass Menschen ohne Schweizer Pass in staatlichen Programmen wie der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung oder der Sozialhilfe übervertreten sind. Diese Verhältnisse sind jedoch schon unter dem früheren Kontingentsystem entstanden. Es handelt sich dabei häufig um Personenkreise, die von der Personenfreizügigkeit gar nicht betroffen sind. Das Problem wurde aufgrund einer sozialdemokratisch geprägten Innenpolitik verschärft.

Fazit

Es mag zwar auf den ersten Blick gut tönen, dass «die Schweiz» ohne Personenfreizügigkeitsabkommen wieder die Kontrolle über die Einwanderung zurückgewinnen würde. Doch was heisst das konkret? Nicht mehr die (Schweizer) Bürger und Firmen würden über Ansiedlungen, Assoziationen und Arbeitsverträge entsprechend ihren Bedürfnissen und Präferenzen entscheiden, sondern Bundesbeamte. Die Einwanderung würde nicht primär durch den Markt, sondern durch den bürokratischen Apparat und die Lobbys der personalintensiven Branchen gesteuert,

¹⁰ Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV): Finanzen der AHV, Bern, Bundesamt für Sozialversicherungen, 27. Mai 2019.

die eine niedrige Wertschöpfung aufweisen. Eine solche Entwicklung würde sicherlich keinen Fortschritt darstellen.

Die Personenfreizügigkeit verletzt nicht nur niemandes Rechte, sie ist im Gegenteil eine Ausweitung der Freiheit und führt zu qualitativ wie quantitativ höheren Lebensstandards sowie einer besseren Lebensqualität. Genauso wie Einschränkungen des freien Handels von Gütern und Dienstleistungen eine verwerfliche Einmischung in die Freiheit mündiger Bürger darstellen, wäre die Einschränkung der Arbeitsvertragsfreiheit über die Landesgrenzen hinaus vor allem ein Verstoss gegen elementare Rechte. Was dringend eingeschränkt werden sollte, ist nicht die Vertragsfreiheit in Europa, sondern die fiskalische Gefrässigkeit und die sozialstaatliche Umverteilung im Inland. Ein solches Unterfangen würde sich gleichzeitig positiv auf die Arbitrage der Marktzuwanderung auswirken, indem die Schweiz wettbewerbsfähiger und damit auf «natürliche» Weise exklusiver würde.



LIBERALES INSTITUT

Impressum

Liberales Institut
Hochstrasse 38
8044 Zürich, Schweiz
Tel.: +41 (0)44 364 16 66
institut@libinst.ch

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie im Internet unter www.libinst.ch.

Disclaimer

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie spiegeln die Meinungen der Autoren wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.
Copyright 2020, Liberales Institut.