

# Wie beeinflusst die Immigration die öffentlichen Finanzen in der Schweiz?

Die Immigration wirkt sich auf die öffentlichen Finanzen in der Schweiz kurzfristig positiv aus. Langfristig ist der direkte Effekt hingegen negativ. *Pierre-Alain Bruchez*

**Abstract** Die in der Schweiz lebende Bevölkerung besteht zu 30 Prozent aus Personen, die im Ausland geboren sind – Tendenz steigend. Eine solche Situation hat Auswirkungen auf die Wirtschaft und die öffentlichen Finanzen, sowohl kurz- als auch langfristig. Auf die Fiskalbilanz hat das direkte und indirekte Auswirkungen. Der direkte Einfluss ergibt sich aus der Differenz zwischen Steuern und Sozialbeiträgen, welche die Zugewanderten einzahlen, und den staatlichen Leistungen und Sozialleistungen, die sie beziehen. Die indirekten Auswirkungen betreffen den Einfluss auf die Fiskalbilanz der ansässigen Bevölkerung. Die Immigration hat kurzfristig einen positiven direkten Einfluss auf die Fiskalbilanz, langfristig einen negativen. Die indirekten Auswirkungen sind sehr schwierig zu beziffern.

In der Schweiz ist knapp ein Drittel der Wohnbevölkerung im Ausland geboren, und der Trend zeigt nach oben. Dies wirkt sich auf die Staatsfinanzen aus.

Während das Bruttoinlandprodukt (BIP) durch die Zuwanderung insgesamt zunimmt, ist dies beim BIP pro Kopf nicht zwingend der Fall. Dieser für den Wohlstand massgebende Pro-Kopf-Wert hängt einerseits vom Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung und andererseits von ihrer Produktivität ab. Wenn relativ viele Erwerbstätige einwandern und der Einfluss auf die Arbeitslosigkeit nicht (oder nur geringfügig) negativ ist, steigt mit der Immigration die Erwerbsquote. Die Zuwanderung beeinflusst auch die Produktivität der Erwerbstätigen, sowohl durch die Anteile der verschiedenen Produktionsfaktoren (zumindest kurzfristig) als auch durch die Innovationstätigkeit. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Immigration, die in der internationalen Fachliteratur ausführlich besprochen worden sind, fallen je nach Studie unterschiedlich aus. Allgemein wird festgehalten, dass der Einfluss auf das BIP pro Kopf des Gastlandes gering ist. Möglich sind allerdings Umverteilungseffekte zwischen Arbeit und Kapital oder zwischen verschiedenen Arten von Erwerbstätigen.

## Zeithorizont entscheidend

Um den direkten Einfluss auf die öffentlichen Finanzen zu messen, berechnet man die Differenz zwischen den Steuern und Sozialbeiträgen, welche die Zugewanderten einzahlen, und den staatlichen Leistungen

und Sozialleistungen, die sie beziehen. Für die Schweiz liegen diesbezüglich verschiedene Studien vor.<sup>1</sup> Eine Arbeit der Universität Basel aus dem Jahr 2012 hat einen grösseren Zeitraum untersucht.<sup>2</sup> Sie hebt sich damit von kurzfristig ausgerichteten Studien ab, die zum Beispiel die von den Zugewanderten entrichteten AHV-Beiträge berücksichtigen, nicht aber ihre künftigen Rentenansprüche. Die Autoren kommen zum Schluss, dass die Herkunft der Zugewanderten, ihre Qualifikation und ihre Verweildauer in der Schweiz die Fiskalbilanz wesentlich beeinflussen (siehe *Tabelle*).<sup>3</sup> Kurzfristig ist die Fiskalbilanz insgesamt positiv: Die Zugewanderten zahlen mehr ein, als sie beziehen. Pro Haushalt resultieren in der Fiskalbilanz monatlich 729 Franken mehr. Langfristig ist die Fiskalbilanz bei der «Gleichgewichtsbevölkerung» (siehe *Kasten*), die aus der Immigration resultiert, hingegen mit einem monatlichen Minus von 405 Franken pro Haushalt negativ.

Der Grund für das Minus liegt darin, dass die zugewanderte Bevölkerung ebenso altert wie die einheimische. Dies hebt das Alter der Gleichgewichtsbevölkerung an, die im Übrigen auch weniger qualifiziert ist, da gut ausgebildete Zugewanderte tendenziell weniger

lange in der Schweiz bleiben als weniger gut ausgebildete.

Somit stellt sich die Frage, ob die anfänglichen Überschüsse gespart werden sollten, um die künftige negative Bilanz zumindest teilweise zu kompensieren. Beispielsweise könnte der AHV-Fonds in der Übergangsphase, in der die Bilanz positiv ausfällt, angesichts der prognostizierten künftigen Renten erhöht werden. Dabei ginge es nicht darum, ein Umlageverfahren in ein Kapitaldeckungsverfahren umzuwandeln, sondern die Schwankungen zu glätten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich bei einer gleichbleibenden Politik die Fiskalbilanz der Wohnbevölkerung aufgrund der Alterung der Bevölkerung ungünstig entwickeln wird. Eine budgetpolitische Richtungsänderung scheint daher in jedem Fall unausweichlich.

Eine wichtige Rolle spielt der Diskontfaktor: Wenn eine positive Fiskalbilanz resultiert, bedeutet dies, dass mit einer Investition der Überschüsse zu einer Rendite, die gleich gross ist wie der Diskontfaktor, die negative Bilanz der Gleichgewichtsbevölkerung mehr als kompensiert werden könnte. Falls der diskontierte Betrag negativ ist, reicht dieser Überschuss hingegen nicht aus, um die negativen Bilanzen voll zu kompensieren.

## Indirekte Auswirkungen schwierig messbar

Die Zuwanderung beeinflusst indirekt auch die Fiskalbilanz der übrigen Bevölkerung. Die Studie der Universität Basel hat diese indi-

### Wohnbevölkerung und Gleichgewichtsbevölkerung

In diesem Artikel bezeichnet der Begriff *Wohnbevölkerung* die Einwohner ohne Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit. Der Begriff bildet einen Gegensatz zur *Migrationsbevölkerung*, die durch Immigrationswellen zu dieser Wohnbevölkerung hinzukommt. Die *Gleichgewichtsbevölkerung* bezeichnet die durch die Zunahme der Einwanderung langfristig resultierende zusätzliche Bevölkerung.

Weitere Informationen siehe Bruchez (2018).

<sup>1</sup> Siehe Künzi und Schärer (2004), Liebig und Mo (2013), Ramel und Sheldon (2012), Weber (1993) sowie Weber und Straubhaar (1996). Die Arbeiten von Nathalie Ramel und George Sheldon behandeln die Frage am detailliertesten.

<sup>2</sup> Ramel und Sheldon (2012).

<sup>3</sup> Da es um die Auswirkungen der Immigration geht, werden alle Zugewanderten berücksichtigt, auch Personen, die inzwischen die Schweizer Staatsbürgerschaft besitzen. Ramel und Sheldon (2012) berechnen auch die Fiskalbilanz ohne eingebürgerte Zugewanderte.

rekten Effekte nicht berechnet, da sie sehr schwierig zu quantifizieren sind. Wir begnügen uns hier damit, einige qualitative Anhaltspunkte zu geben.<sup>4</sup> Die indirekten Auswirkungen auf die Staatsfinanzen erfolgen über verschiedene Kanäle, wobei Produktion, Ausbildung, Wohnen und Gesundheit von besonderem Interesse sind (siehe *Abbildung*):

**Produktion**

Nehmen wir als Beispiel den vorübergehenden Migrationsschock von 2008, als die Zuwanderung besonders gross war. Allgemein geht man davon aus, dass die Einwanderung in einem solchen Fall keine langfristigen Auswirkungen auf das allgemeine Lohnniveau hat. Während sie sich negativ für Erwerbstätige auswirkt, die mit Zuwanderern im Wettbewerb stehen, profitieren diejenigen, deren Arbeit komplementär ist. Selbst wenn es sich lediglich um eine Verlagerung von einer Kategorie in eine andere handelt, kann dies die Fiskalbilanz beeinflussen. Denn wenn die Gewinnergruppe an-

fangs nicht das gleiche Durchschnittseinkommen hat wie die Verlierergruppe, kann dies Veränderungen bei den Steuereinnahmen (aufgrund der Progression) und bei den Sozialausgaben mit sich bringen. Bei einer unterschiedlichen Sparneigung wiederum können sich die Einnahmen aus indirekten Steuern (Mehrwertsteuer) ändern.

Kurzfristig, das heisst, bevor sich der Kapitalstock anpasst, ist das Lohnniveau insgesamt niedriger, als es ohne den Migrationsschock wäre. Diesem Rückgang steht eine Gewinnsteigerung in etwa gleicher Grössenordnung gegenüber. Diese Verlagerung kann die Staatsfinanzen beeinflussen. Gründe dafür sind:

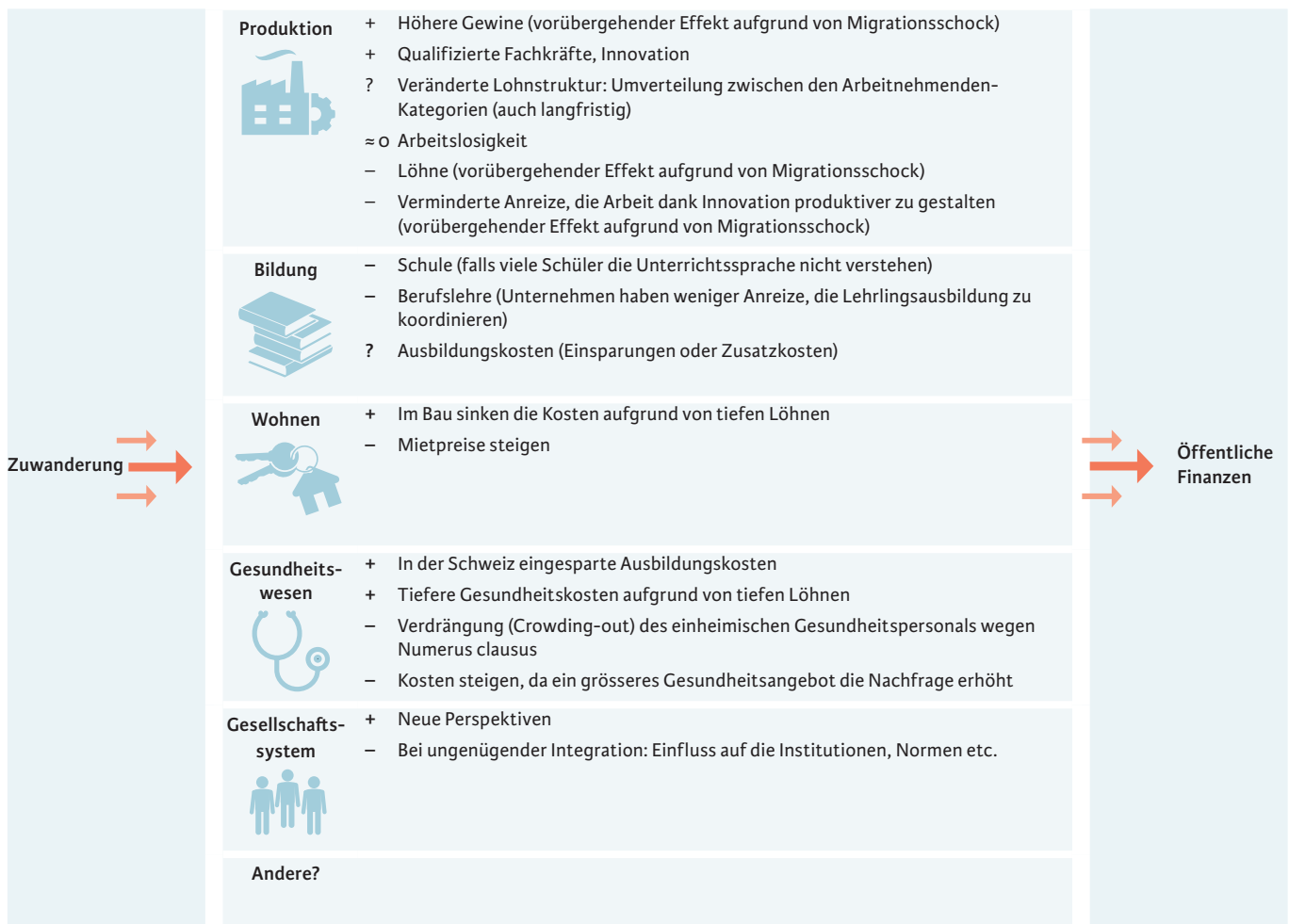
- Der Anteil der im Ausland lebenden Kapitalinhaber unterscheidet sich vom Anteil der im Ausland lebenden Arbeitnehmer (Grenzgänger).
- Der Steuersatz für Kapitalerträge entspricht nicht dem Steuersatz für Arbeitseinkommen. So werden beispielsweise Kapitalgewinne in der Schweiz nicht besteuert.

- Kapitalinhaber sind in der Regel wohlhabender als Arbeitskräfte und haben einen höheren Einkommenssteuersatz (Steuerprogression).
- Unterschiede in der Sparneigung können auch die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer verändern.
- Der Rückgang der Löhne bewirkt einen Anstieg der Sozialausgaben, der in der Regel nicht durch einen entsprechenden Rückgang der Sozialausgaben für die Kapitalinhaber ausgeglichen wird.

Wir haben nun die Auswirkungen eines vorübergehenden Migrationsschocks besprochen. Eine ständige Zunahme der Immigration durch steigende Kontingente entspricht einer Kumulation vorübergehender Schocks. Dabei verschwinden zwar die Auswirkungen der einzelnen Schocks auf das allgemeine Lohn- und Gewinnniveau jeweils nach einer gewissen Zeit, sie werden jedoch kontinuierlich vom nächsten Schock neu belebt. Der freie Personenverkehr bedeutet eine vollständige Öffnung des Arbeitsmarktes

<sup>4</sup> Bruchez (2018).

**Kanäle für die indirekten Auswirkungen**



gegenüber der EU. Die Löhne nähern sich einem Gleichgewicht an, in dem sie dauerhaft niedriger sind, als sie es bei einer geringeren Zuwanderung gewesen wären. Sie bleiben jedoch über dem Niveau in der EU. Das Gleichgewicht hängt von der relativen Mobilität der Arbeit und des Kapitals ab.

Der Einfluss eines Migrationsschocks auf die Produktivität der übrigen Arbeitnehmenden ist schwierig abzuschätzen. Indirekte Auswirkungen sind möglich, soweit dieser Effekt nicht bereits in der Entlohnung der Zugewanderten enthalten ist: Ein Beispiel hierfür ist der Wissenstransfer von den eingewanderten zu den ansässigen Arbeitnehmenden. Die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Arbeitslosigkeit sind in der Schweiz im Allgemeinen gering, wobei es in Einzelfällen Ausnahmen geben kann.

### Bildung

Wenn der Anteil der Schüler, die die Unterrichtssprache nicht verstehen, einen gewissen Schwellenwert überschreitet, kann dies die Ausbildung der einheimischen Jugendlichen

beeinträchtigen. Ein weiterer Effekt der Zuwanderung macht sich bei der Berufslehre bemerkbar: Wenn sich der Anreiz der Unternehmen, die Lehrlingsausbildung zu koordinieren, dadurch verringert, dass sie Zugewanderte einstellen können, erschwert dies womöglich die Lehrstellensuche. Sind die neu angekommenen Arbeitskräfte besser ausgebildet als die einheimischen, kann die Einwanderung dem Staat ermöglichen, Ausbildungskosten zu sparen. Umgekehrt ist der Effekt, wenn die Zugewanderten weniger gut ausgebildet sind als die Einheimischen. In beiden Fällen muss berücksichtigt werden, dass eine Veränderung des Ausbildungsniveaus der lokalen Bevölkerung auch Auswirkungen auf deren Einkommen und die von ihr bezahlten Steuern hat.

### Wohnen

Mit der Zuwanderung steigt die Nachfrage nach Wohnungen, und der Preis nimmt zu. Ohne Eingewanderte wären die Löhne im Baugewerbe allerdings höher, was die Kosten verteuern würde. Steigende Wohnungspreise wiederum schlagen sich in höheren

Steuereinnahmen im Immobiliensektor nieder. Wenn der Eigenmietwert angepasst wird, erhöht dies auch die Besteuerung von Eigentümern, die in ihrer eigenen Wohnung wohnen. Andererseits könnten die für die höheren Mieten aufgewendeten Mittel gespart oder für den Konsum von Gütern und Dienstleistungen ausgegeben werden, die – im Gegensatz zu den Mieten – Mehrwertsteuerpflichtig sind. Wäre mit diesem Geld mehr konsumiert worden, hätten die Produzenten womöglich mehr Einkommenssteuern bezahlt als die Wohnungseigentümer. Dies kann der Fall sein, wenn der Anteil von im Ausland wohnhaften Liegenschaftseigentümern nicht gleich hoch ist wie der Anteil der Importe. Bei den öffentlichen Ausgaben bewirken höhere Mieten tendenziell einen Anstieg der Sozialausgaben.

### Gesundheitswesen

Ausländische Arbeitskräfte sind beim Gesundheitspersonal übervertreten. Ohne sie müssten die Löhne erhöht werden, um diese Berufe

Die Ausbildung von Ärzten ist teuer. Chirurgie-Internisten in Genf üben eine Kniespiegelung.



**Fiskalbilanz für einen durchschnittlichen Immigrantenhaushalt nach Herkunft**

Herkunft	Monatliche Fiskalbilanz (in Fr.)		Summe der diskontierten Fiskalbilanz (in Fr.)		
	Kurzfristig (Zugewanderte 2003–2009)	Langfristig (Gleichgewichts- bevölkerung)	Diskontfaktor		
			0%	2%	3%
EU17 Nord/Efta	1754	544	108 850	117 532	118 562
EU17 Süd	424	-515	-104 594	-11 538	7101
Übriges Europa	-937	-1448	-770 683	-414 807	-328 039
Übrige Welt	611	398	76 683	69 854	66 200
<b>Total</b>	<b>729</b>	<b>-405</b>	<b>-106 050</b>	<b>-18 536</b>	<b>1091</b>

RAMÉL UND SHELDON (2012) SOWIE NEUE WERTE VON SHELDON

Die Tabelle zeigt, dass die Fiskalbilanz im Durchschnitt zu Beginn positiv ist und langfristig negativ wird. Der diskontierte Betrag ist negativ bei einem Diskontfaktor von 0 oder 2 Prozent und leicht positiv bei einem Faktor von 3 Prozent.

für Einheimische attraktiv zu machen, was die Gesundheitskosten für den Staat und die Haushalte erhöhen würde. Der Mangel an Schweizer Ärzten ist teilweise dem Numerus clausus zuzuschreiben. Dieser wirkt sich indirekt auf die Staatsfinanzen aus, wenn einheimische Personen, die das Medizinstudium hätten absolvieren können, durch Zugewanderte ersetzt wurden. Es kommt zu einem «Verdrängungswettbewerb». Gleichzeitig gilt es aber auch die vermiedenen Ausbildungskosten zu berücksichtigen. Da die medizinische Versorgung zum Teil eine eigene Nachfrage erzeugt, erhöht der Zustrom

ausländischer Spezialisten tendenziell die Gesundheitskosten.

**Gesellschaftssystem**

Der wirtschaftliche Wohlstand und damit die Gesundheit der öffentlichen Finanzen ist weitgehend auf das zurückzuführen, was der britische Ökonom Paul Collier als «social model» bezeichnet: eine Kombination aus Institutionen, Regeln, Normen und Organisationen.<sup>5</sup> Eine zentrale Rolle im Sozialsystem spielen insbesondere die Institutionen.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Collier (2013).  
<sup>6</sup> Acemoglu und Robinson (2012).

Das Gesellschaftssystem kann durch Immigration beeinflusst werden.



**Pierre-Alain Bruchez**  
Dr. oec., ökonomische Analyse und Beratung, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Bern

**Literatur**

Acemoglu, Daron und James A. Robinson (2012). *Why Nations Fail*, Crown.  
Bruchez, Pierre-Alain (2018). *Impact de l'immigration sur les finances publiques en Suisse*, Working Paper, EFV, Bern.  
Collier, Paul (2013). *Exodus*, Penguin Books.

Künzi, Kilian und Markus Schärer (2004). *Wer zahlt für die Soziale Sicherheit und wer profitiert davon? Eine Analyse der Sozialtransfers in der Schweiz*, BASS, Verlag Rüegger: Zürich.  
Liebig, Thomas und Mo Jeffrey (2013). *L'impact fiscal de l'immigration dans les pays de l'OCDE*, Perspectives des migrations internationales, Paris, OECD, Kapitel 3.

Ramel, Nathalie und Sheldon George (2012). *Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz*, Universität Basel.  
Weber, René (1993). *Einwanderung und staatliche Umverteilung: Eine ökonomische Wirkungsanalyse für die Schweiz*, Chur, Verlag Rüegger.

Weber, René und Straubhaar Thomas (1996). *Immigration and the Public Transfer System: Some Empirical Evidence for Switzerland*, *Review of World Economics*, 132(2), 330–355.