Alternative Zuwanderungsregime für die Schweiz

EINE ÖKONOMISCHE ANALYSE

Dr. Michael Funk
Dr. Urs Trinkner
Michael Altorfer
Fabian Kuhn, Universität Freiburg

Gutachten im Auftrag von Kompass Europa

14.10.2026

swiss economics

IMPRESSUM

Alternative Zuwanderungsregime für die Schweiz, 14.10.2026

Status	Schlussbericht
Auftraggeber	Kompass Europa
Auftragnehmerin	© Swiss Economics SE AG, Ottikerstrasse 7, 8006 Zürich, ISSN 2235-1868

Autoren	Michael Funk, Urs Trinkner, Michael Altorfer, Fabian Kuhn
Review	Prof. Dr. Reiner Eichenberger, Universität Freiburg
Kontakt	Michael Funk, +41 76 392 87 10, michael.funk@swiss-economics.ch

Disclaimer	Obwohl Swiss Economics und die Autorenschaft sich bemühen, nur wahre und korrekte Informationen zu verwenden und eigene Aussagen sorgfältig zu tätigen, kann hinsichtlich der Richtigkeit, Aktualität, Genauigkeit, Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Verwendbarkeit der nachfolgenden Informationen keine Gewähr oder Haftung übernommen werden. Swiss Economics haftet in keinem Fall für Schäden oder Folgeschäden jeglicher Art, die in irgendeiner Weise im Zusammenhang mit den nachfolgend bereitgestellten Informationen stehen, die im Übrigen keine rechtliche Beratung darstellen.

Zusammenfassung

Die Schweiz ist seit Langem ein Einwanderungsland. Welche Zuwanderung zugelassen werden soll, bleibt politisch umstritten. Im Auftrag von Kompass Europa untersucht Swiss Economics, *wie* ein allfälliges Steuerungssystem für die Zuwanderung ökonomisch sinnvoll ausgestaltet werden kann und unter welchen Annahmen welche Variante vorzuziehen ist. Thema ist somit nicht, *ob* die Zuwanderung begrenzt werden soll. Grundlage sind die Analyse des Status quo, die ökonomische Literatur, internationale Erfahrungen sowie Workshops mit Wissenschaft und Politik. Eine rechtliche Einordnung erfolgt nicht; die Analyse abstrahiert bewusst von geltenden rechtlichen Einschränkungen. Der Asylbereich ist nicht Gegenstand der Untersuchung.

HEUTE STEUERN DIE ARBEITGEBER UND ZUWANDERER

Die Zuwanderung in die Schweiz hängt unter der Personenfreizügigkeit eng mit dem Arbeitsmarkt zusammen. Rund drei Viertel der Zuwandernden stammen aus dem EU/EFTA-Raum; etwa 45 Prozent der Zuwanderung erfolgt zwecks Erwerbstätigkeit im Rahmen der Personenfreizügigkeit als Resultat von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, ein weit geringerer Teil über Kontingente. Der Familiennachzug umfasst ungefähr einen Viertel der Zuwanderung.

Zuwanderung erhöht das Arbeitsangebot und zugleich die Nachfrage nach Wohnraum, Infrastruktur, öffentlichen Leistungen und Gütern sowie Dienstleistungen für privaten Konsum und Investitionen. Ihre Wirkung hängt davon ab, welche Arbeitskräfte Zuwandernde ergänzen oder ersetzen und wie rasch sich das Wohnraumangebot und die Produktionskapazitäten für öffentliche und private Leistungen anpassen. Nutzen und Kosten verteilen sich ungleich auf Unternehmen, Beschäftigte, Mieter, Eigentümer und die öffentliche Hand. Die private Migrationsentscheidung berücksichtigt weder allfällige externe Kosten, etwa durch überlastete Infrastruktur oder Fiskalkosten, noch externe Nutzen wie Produktivitäts- und Agglomerationsgewinne.

EMPIRISCHE SICHT AUF DIE AUSWIRKUNGEN VON ZUWANDERUNG

Die empirische Literatur zeigt, dass Zuwanderung das aggregierte BIP erhöht; die Effekte auf BIP pro Kopf, Löhne der Ansässigen und Fiskalbilanz sind statisch betrachtet – insbesondere bei hochqualifizierter Zuwanderung – neutral bis leicht positiv. Sektoral und regional können jedoch dort, wo Zugewanderte und Einheimische enge Substitute sind oder das Angebot kurzfristig unelastisch ist, namentlich bei Wohnraum und Infrastruktur, spürbare Belastungen entstehen. Zuwanderungsbedingte Überlastungskosten bei Infrastruktur und öffentlichen Leistungen sind plausibel, empirisch aber bisher kaum quantifiziert.

ZUWANDERUNGSREGIME: MECHANISMEN STATT MODELLE ÜBERNEHMEN

Die Zuwanderung lässt sich über den Arbeitsmarkt, geforderte Eigenschaften, zugelassene Mengen (Kontingente) und anfallende Preise (Zuwanderungsabgaben) steuern. Das Vereinigte Königreich, Singapur, Australien und Liechtenstein kombinieren diese vier institutionellen Steuerungsinstrumente unterschiedlich. Sie verändern je nach Ausgestaltung das Ausmass oder die Zusammensetzung der Zuwanderung oder beides. Fein differenzierte Systeme sind jedoch aufwendig und lobbyanfällig, und neue Regime müssen rasch anpassbar sein. Für die Schweiz kann deshalb kein Länderbeispiel allein Vorbild sein, aber die skizzierten Mechanismen liefern wichtige Anhaltspunkte.

Jeder der vier Mechanismen hat eigene Stärken und Zielkonflikte. Die Steuerung ausschliesslich über den Arbeitsmarkt ermöglicht ein effizientes Matching, bietet aber keine Kontrolle von Umfang und Zusammensetzung. Die Eigenschaftssteuerung wirkt auf die Zusammensetzung, setzt aber voraus, dass der Staat die relevanten Merkmale kennt. Die Mengensteuerung begrenzt die Zulassungen direkt, lenkt sie aber nicht zwingend dorthin, wo ihr Ertrag am höchsten ist. Die Preissteuerung kann Menge und Zusammensetzung zugleich beeinflussen und so externe Kosten internalisieren sowie Renten umverteilen; umstritten ist allerdings die Festlegung der Höhe.

PREISSYSTEME SCHNEIDEN AM BESTEN AB

Für den Fall, dass eine Steuerung politisch gewünscht ist, werden die Regime in zwei Stufen nach Wirksamkeit und Effizienz bewertet. Bei der Wirksamkeit erreichen nur Regime mit einer Preiskomponente alle vier Steuerungsziele: Steuerung der Menge, Zugang zu Fachkräften, Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse und sozialer Ausgleich. Bei der Effizienz ist ein reines Preissystem den Kombinationen mit Kontingenten oder Eigenschaftskriterien überlegen: Es verursacht den geringsten Umsetzungsaufwand, ist robust und anpassungsfähig und bietet Spezialinteressen weniger Ansatzpunkte für Lobbying. Der erwachsene Familiennachzug ist einzubeziehen, da viele Kosten mit der Zahl der Zuwandernden steigen und sonst Ausweichmöglichkeiten entstehen.

Ein Preissystem hätte bei der Personenfreizügigkeit, wo heute weder eine direkte Mengen- noch Preissteuerung besteht, eine klare zusätzliche Lenkungswirkung und könnte deshalb zunächst dort eingesetzt werden. Bei Drittstaaten wäre die Wirkung weniger eindeutig, insbesondere wenn bestehende Zulassungsbeschränkungen gleichzeitig gelockert würden. Wegen der schwer prognostizierbaren Wechselwirkungen sollte eine breitere Anwendung erst nach einer Evaluation erfolgen. Einzelne Länder, insbesondere das Vereinigte Königreich, könnten jedoch früh einbezogen werden, um Erfahrungen mit dem Preismechanismus zu sammeln.

VIER SYSTEME FÜR UNTERSCHIEDLICHE ZIELE

Ein Preissystem hat gegenüber dem Status quo dann grosse Vorteile, wenn die Zuwanderung relevante externe Kosten verursacht. Ergänzend können damit ungleiche Gewinne aus der Zuwanderung abgeschöpft und gleichmässiger verteilt werden. Bei den übrigen Ausgestaltungsmerkmalen bestehen Zielkonflikte, die sich ökonomisch nicht auflösen lassen. Die Studie entwickelt deshalb vier idealtypische Preissysteme:

- **System 1 «Wohlfahrt pro Kopf»:** Pauschale, in Abwägung der anvisierten Ziele festgelegte Aufenthaltsabgabe während der ersten fünf Aufenthaltsjahre, mit Ausnahmen für ausgewählte gesellschaftlich relevante Berufsbilder etwa im Gesundheitswesen; die Einnahmen dienen der Senkung verzerrender Steuern. Im Übrigen selektiert das System tendenziell zugunsten von Zuwanderung, die der Schweiz und den Zuwanderern viel bringt.
- **System 2 «Sozialer Ausgleich»:** Einkommensproportionale Abgabe während der ersten fünf Aufenthaltsjahre, die der Arbeitgeber entrichtet. Die Einnahmen fliessen an besonders von der Migration belastete Gruppen der ansässigen Bevölkerung.
- **System 3 «Lokale Präferenzen»:** Nationaler Sockelbetrag, den Kantone und Gemeinden nach oben oder unten anpassen können, um regional unterschiedliche externe Kosten und Präferenzen abzubilden.
- **System 4 «Bürgschaft»:** Der Arbeitgeber sichert etwaige ungedeckte Sozialversicherungskosten über eine Bürgschaft oder eine risikobasierte Versicherungsprämie.

Die vier Systeme im Vergleich zum Status quo der Personenfreizügigkeit werden in Abbildung 1 im Kontext der ganzen Studie zusammengefasst.

FAZIT

Kein System ist in allen Kriterien überlegen. Welche Variante vorzuziehen ist, hängt davon ab, welche migrationsbedingten Kosten als relevant gelten und welche Ziele Vorrang haben – letztlich eine politische Abwägung. Sind keine relevanten externen Kosten zu erwarten und wird die Ungleichheit zwischen den Gewinnen und Verlusten aus der Zuwanderung von Arbeitgebern, Zuwanderern und Einheimischen nicht als problematisch beurteilt, besteht ökonomisch wenig Anlass für eine zusätzliche Preissteuerung.

Die Bewertung bleibt qualitativ, da weder die externen Kosten noch die Reaktion auf einen Preis hinreichend quantifiziert sind; offen bleibt insbesondere die optimale Höhe einer Abgabe. Dies spricht für eine schrittweise Einführung mit moderatem Einstiegspreis, laufendem Monitoring und raschen Anpassungsmöglichkeiten.

Abbildung 1: Die Studie im Überblick

1 Ausgangslage

EU/EFTA: Personenfreizügigkeit (PFZ)
Rund drei Viertel der Zuwanderung. Umfang und Zusammensetzung ergeben sich aus dem Arbeitsangebot der Zuwanderer und der Nachfrage der Arbeitgeber, ohne Mengen- oder Preissteuerung.

Drittstaaten
Kontingente und Eigenschaftskriterien (v. a. Qualifikation). Hinzu kommen Familiennachzug und Asyl.

▼

2 Wirkungen Zuwanderung

Wachstum
BIP steigt; BIP pro Kopf, Löhne und Fiskalbilanz statisch neutral bis leicht positiv.

Knappheiten
Sektorale und regionale Belastungen, vor allem bei Wohnraum und Infrastruktur.

Externalitäten
Externe Kosten und Nutzen fliessen nicht in private Entscheide ein; bisher kaum beziffert.

▼

3 Grundlegende Steuerungs-instrumente

Arbeitsmarkt
Effizientes Matching, aber keine Kontrolle von Umfang und Zusammensetzung.

Eigenschaften
Z. B. Punktesystem, wirkt auf die Zusammensetzung der Zugewanderten; der Staat muss die relevanten Merkmale kennen.

Menge
Z. B. Kontingente, begrenzt direkt, lenkt aber nicht dorthin, wo der Ertrag am höchsten ist.

Preis
Wirkt auf Menge und Zusammensetzung, internalisiert Kosten, kann Renten abschöpfen und umverteilen.

▼

4 Bewertung

Stufe 1: Wirksamkeit
Nur Regime mit Preiskomponente erreichen die gesetzten vier Ziele: Menge, Fachkräfte, regionale Bedürfnisse, sozialer Ausgleich.

Stufe 2: Effizienz
Ein reines Preissystem ist überlegen: geringer Aufwand, robust, anpassungsfähig, wenig Angriffsfläche für Lobbying.

▼

5 Optionen

Gemeinsame Merkmale
Start bei der PFZ (EU/EFTA), Drittstaaten nach Evaluation; erwachsener Familiennachzug einbezogen.

Status quo **PFZ**	System 1 **Wohlfahrt pro Kopf**	System 2 **Sozialer Ausgleich**	System 3 **Lokale Präferenzen**	System 4 **Bürgschaft**
Zuwanderung nach Angebot und Nachfrage; keine Lenkungsabgabe	Pauschale Abgabe mit gezielten Ausnahmen; Einnahmen senken verzerrende Steuern	Abgabe nach Einkommen; Rückverteilung an belastete Gruppen	Nationaler Sockel, den Kantone und Gemeinden anpassen	Arbeitgeber bürgt für ungedeckte Kosten der Sozialversicherung
Vorzuziehen, wenn keine relevanten externen Kosten anfallen und die Maximierung des BIP im Zentrum steht.	**Vorzuziehen, wenn** externe Kosten bei Infrastruktur oder Fiskus internalisiert und Renten abgeschöpft werden sollen.	**Vorzuziehen, wenn** einzelne Gruppen gezielt von den Folgen der Zuwanderung entlastet werden sollen.	**Vorzuziehen, wenn** Nutzen und Kosten regional stark unterschiedlich sind und lokale Präferenzen zählen sollen.	**Vorzuziehen, wenn** eine positive Selektion bei der Sozialversicherung gewünscht ist und keine weiteren Externalitäten bestehen.

▼

6 Umsetzung

Schrittweise einführen – die Wahl zwischen den Optionen ist im Wesentlichen eine politische Frage
Moderater Einstiegspreis; laufendes Monitoring; vorab definierte, rasch umsetzbare Anpassungsregeln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **3**

1 Einleitung **10**
1.1 Ausgangslage 10
1.2 Zielsetzung und Auftrag 10
1.3 Vorgehen und Struktur 11

2 Die Zuwanderung in die Schweiz im Überblick **12**
2.1 Steuerung der Zuwanderung 12
2.2 Entwicklung der Zuwanderung in die Schweiz 13
2.3 Bedürfnisse von Wirtschaft und Gesellschaft 18
2.4 Fazit 26

3 Ökonomische Grundlagen **28**
3.1 Ökonomische Erklärungsansätze für Migration 28
3.2 Auswirkungen von Migration 30
3.3 Fazit 39

4 Zuwanderungsregime und ihre Ausgestaltung **41**
4.1 Internationale Erfahrungen 41
4.2 Relevante Steuerungsinstrumente 46
4.3 Fazit 54

5 Mögliche Zuwanderungsregime für die Schweiz **57**
5.1 Bewertung der Zuwanderungsregime 57
5.2 Detaillierte Ausgestaltungsmerkmale von Preissystemen 62
5.3 Ausgestaltung zielorientierter Preissysteme 69
5.4 Fazit 75

6 Einordnung und Umsetzungsfragen **77**
6.1 Wahl zwischen den Systemen 77
6.2 Umsetzungsfragen 78

7 Referenzen **80**

A Anhang **87**

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuwanderungssysteme und ihre zentralen Eigenschaften 47
Tabelle 2: Übersicht möglicher Steuerungsformen und Ausgestaltungsoptionen 56
Tabelle 3: Bewertung der Wirksamkeit 59
Tabelle 4: Bewertung der Effizienz 60
Tabelle 5: Merkmale zur Unterscheidung von Preissystemen 62
Tabelle 6: System 1 – Lenkungsabgabe «Wohlfahrt pro Kopf» 70
Tabelle 7: System 2 – Lenkungsabgabe «Sozialer Ausgleich» 72
Tabelle 8: System 3 – Lenkungsabgabe «Lokale Präferenzen» 73
Tabelle 9: System 4 – «Bürgschaft» 75
Tabelle 10: Prämissen, unter denen die einzelnen Varianten vorzuziehen sind 77
Tabelle 11: Zusammenfassung der Bewertungskriterien 88

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Studie im Überblick 6
Abbildung 2: Einwanderung, Auswanderung und Wanderungssaldo 14
Abbildung 3: Einwanderung nach Herkunft 15
Abbildung 4: Zusammensetzung der Zuwanderung nach Einwanderungsgrund 16
Abbildung 5: Drittstaaten-Kontingentierung und Ausschöpfung 17
Abbildung 6: Entwicklung «nicht gefundenen» Personals nach Ausbildung 20
Abbildung 7: Rekrutierungssituation nach Sektoren und Regionen 21
Abbildung 8: Wirkungskanäle der Zuwanderung auf die öffentlichen Finanzen 38
Abbildung 9: Analysierte Zuwanderungssysteme mit Lenkungsabgabe 69

Abkürzungen

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz
ALV	Arbeitslosenversicherung
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BESTA	Beschäftigungsstatistik
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
CHF	Schweizer Franken
COMPASS	Complementarity Assessment Framework (Singapur)
DLE	Dienstleistungserbringer
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
EL	Ergänzungsleistungen
EO	Erwerbsersatzordnung
EoI	Expression of Interest
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FZA	Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMF	Internationaler Währungsfonds (International Monetary Fund)
IV	Invalidenversicherung
NELM	New Economics of Labour Migration
PFZ	Personenfreizügigkeit
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
SAF	Skilling Australians Fund
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SBTC	Skill-Biased Technological Change
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
VOX	Nachbefragung zu den eidgenössischen Volksabstimmungen
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Schweiz ist ein von Einwanderung geprägtes Land. Als kleine, offene und erfolgreiche Volkswirtschaft im Herzen Europas ist für die Schweiz der Zugang zu Arbeitskräften unterschiedlichster Qualifikation ein wichtiger Standortfaktor. Die Schweiz wurde im Zuge der Industrialisierung um 1890 zu einem Zuwanderungsland. Wie sie mit der Zuwanderung umgehen soll, hat die Schweiz im Zeitverlauf unterschiedlich gelöst: Zunächst regelten die Kantone die Zuwanderung über das Niederlassungsrecht. Nach der Zentralisierung beim Bund um die Zeit der Weltkriege wurde die Zuwanderung im Nachkriegsboom über das befristete Saisonnierstatut und ab den 1970er-Jahren über Kontingente gesteuert. Mit dem Freizügigkeitsabkommen erhielten Staatsangehörige der EU/EFTA ab 2002 schrittweise freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt. Seither steht die Personenfreizügigkeit zunehmend unter politischem Druck.

In diesem Umfeld stellt sich die Frage, ob alternative Zuwanderungssysteme aus volkswirtschaftlicher Sicht zielführender wären. Jüngst haben Bundesrat und Ständerat die Idee einer Lenkungsabgabe aufgenommen: Der Bundesrat hat einen Bericht zu einer Zuwanderungsabgabe vorgelegt (Bundesrat, 2026), und der Ständerat hat am 29. September 2026 beschlossen, dass für erwerbstätige Zuwandernde eine jährliche, von den Arbeitgebern zu entrichtende Abgabe von mindestens CHF 4’000 (für volljährige nachziehende Familienangehörige CHF 2’000) erhoben werden soll, falls der Bundesrat nach Inkraftsetzung der Bilateralen III die Schutzklausel erfolgreich anruft.

Was bisher fehlt, ist ein systematischer volkswirtschaftlicher Überblick über die möglichen Zuwanderungsregime und ihre Wirkungen.

1.2 Zielsetzung und Auftrag

Vor diesem Hintergrund hat Kompass Europa Swiss Economics damit beauftragt, einen systematischen Überblick über mögliche Zuwanderungsregime und die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Auswirkungen zusammenzustellen. Im Zentrum steht somit nicht die Frage, ob und in welchem Umfang die Schweiz die Zuwanderung einschränken soll, sondern die Analyse, welches Steuerungssystem – sofern ein solches politisch gewünscht wird – unter welchen Bedingungen volkswirtschaftlich effizient ist, also mögliche Vorteile der Zuwanderung bestmöglich nutzt und etwaige Nachteile minimiert.

Der Auftrag beschränkt sich in zweifacher Hinsicht. Erstens steht die Arbeitsmigration einschliesslich des Familiennachzugs im Fokus; der Asylbereich ist nicht Gegenstand der Untersuchung. Zweitens werden die Zuwanderungsregime ausschliesslich aus volkswirtschaftlicher Sicht beurteilt. Nicht geprüft wird, ob die untersuchten Instrumente

rechtlich mit bestehenden Erlassen und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, beispielsweise dem Freizügigkeitsabkommen, vereinbar wären.

1.3 Vorgehen und Struktur

Die Untersuchung stützt sich auf drei Elemente.

- **Grundlage** bilden eine Analyse des Status quo in der Schweiz, eine Auswertung der ökonomischen Literatur zu den Ursachen und Wirkungen der Zuwanderung sowie der internationalen Erfahrungen mit unterschiedlichen Zuwanderungsregimen.
- Hieraus wurden **mögliche Steuerungsinstrumente und Preissysteme** abgeleitet und zu konkreten Varianten von Zuwanderungsregimen verdichtet. Die Bewertung der Regime erfolgt qualitativ anhand eines Kriterienrasters, das sich am Best-Practice-Leitfaden zur effizienten Ausgestaltung von Regulierungsinstrumenten orientiert (vgl. Anhang A basierend auf Funk et al., 2024).
- Die Grundlagen, Regime und Preissysteme wurden in **drei Workshops** mit **Prof. Dr. Reiner Eichenberger** gespiegelt, der den Schlussbericht zudem einem Review unterzogen hat. Ergänzend wurden die Preissysteme in einem **Workshop mit Parlamentariern** (FDP, Mitte, SP, SVP, GLP) diskutiert, um die politische Umsetzbarkeit und Akzeptanz der Varianten abzuschätzen.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- **Kapitel 2** gibt einen Überblick über die Zuwanderung in die Schweiz und die Bedürfnisse von Wirtschaft und Gesellschaft.
- **Kapitel 3** fasst die ökonomischen Grundlagen zusammen.
- **Kapitel 4** beschreibt internationale Erfahrungen und systematisiert die relevanten Steuerungsinstrumente.
- **Kapitel 5** bewertet mögliche Zuwanderungsregime und entwickelt vier zielorientierte Preissysteme.
- Diese werden in **Kapitel 6** eingeordnet und auf Umsetzungsfragen hin geprüft.

2 Die Zuwanderung in die Schweiz im Überblick

2.1 Steuerung der Zuwanderung

KANTONALES NIEDERLASSUNGSRECHT, SAISONNIERSTATUT UND KONTINGENTE

Für die Schweiz als kleines, wirtschaftlich offenes Land im Zentrum Europas waren Ein- und Auswanderung seit jeher prägend. Zugleich gehörte die Abgrenzung gegenüber dem Ausland lange zu den identitäts- und staatspolitischen Leitmotiven des Kleinstaates (vgl. Maissen, 2019). Nachdem die Steuerung der Zuwanderung zunächst weitgehend über das kantonale Niederlassungsrecht erfolgte, zentralisierte der Bund im Zeitalter der Weltkriege die Migrationspolitik und etablierte mit der eidgenössischen Fremdenpolizei ein zunehmend restriktives Regime. Mit dem Nachkriegsboom rückte der Arbeitskräftebedarf ins Zentrum. Die Zuwanderung wurde zunächst über das befristete Saisonnierstatut, ab den 1970er-Jahren über globale Kontingente und später stärker nach Herkunftsregionen gesteuert. Die Frage nach dem angemessenen Ausmass der Zuwanderung blieb jedoch dauerhaft umstritten, mit einer breiten politischen Mobilisierung spätestens mit der Schwarzenbach-Initiative (vgl. Kury, 2003; Skenderovic & D'Amato, 2008).

HEUTIGES SYSTEM: DUALES ZULASSUNGSSYSTEM

Das heutige Schweizer Einwanderungsregime lässt sich als **duales, arbeitsmarktorientiertes Zulassungssystem** beschreiben:

- Für Staatsangehörige der EU/EFTA gilt im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens ein weitgehend offener Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt.
- Für Drittstaatsangehörige ist die Zulassung dagegen kontingentiert, subsidiär und grundsätzlich auf gut qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt.

Die Schweiz kombiniert damit die Personenfreizügigkeit gegenüber der EU/EFTA mit einer selektiven und mengenmässig begrenzten Arbeitsmigration aus Drittstaaten nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG).

Im Rahmen der **Personenfreizügigkeit** erfolgt die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum dabei weitgehend über das Arbeitsangebot der Zuwandernden und die Arbeitsnachfrage der Schweizer Arbeitgeber, kurz **über den Arbeitsmarkt**. Das Abkommen sieht auch den Nachzug von Familienangehörigen vor. Hierzu zählen Ehegatten, Kinder unter 21 Jahren und unterhaltsberechtigte Verwandte[1] in gerader Linie; und im Falle von Studierenden die Ehegatten und die unterhaltsberechtigten Kinder. Das Abkommen sieht zudem eine **Ventilklausel** vor, die im Rahmen von Übergangsregelungen für neu beigetretene EU-Staaten bei überdurchschnittlich hoher Zuwanderung die befristete

[1] Dies beinhaltet Eltern, Grosseltern, Urgrosseltern, Kinder und Enkel.

Wiedereinführung von Kontingenten erlaubt. Gegenüber Kroatien wurde sie 2023 und 2024 aktiviert. Seit 2025 gilt wieder die volle Personenfreizügigkeit.[2]

Für Erwerbstätige aus **Drittstaaten** gelten dagegen **jährliche Höchstzahlen** für erstmalige Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen. Diese werden unter Berücksichtigung des geschätzten gesamtwirtschaftlichen Bedarfs festgelegt. Für 2026 hat der Bundesrat – wie bereits 2025 – maximal 8'500 Bewilligungen für qualifizierte Erwerbstätige aus Drittstaaten vorgesehen.[3] Für Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs besteht seit dessen Ausscheiden aus dem FZA ein separates Kontingent von 3'500 Bewilligungen. Drittstaatsangehörige werden grundsätzlich nur zugelassen, wenn keine geeigneten Arbeitskräfte aus der Schweiz und dem EU/EFTA-Raum verfügbar sind. Der Familiennachzug umfasst Ehegatten sowie ledige Kinder unter 18 Jahren.[4]

Nach der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» wurde 2018 zu deren Umsetzung ein «Inländervorrang light» mittels Stellenmeldepflicht eingeführt. Diese gilt für Berufsarten mit einer schweizweiten Arbeitslosenquote von mindestens 5 Prozent. Entsprechende Stellen müssen zunächst den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) gemeldet werden und dürfen während fünf Arbeitstagen nicht öffentlich ausgeschrieben werden. Dadurch erhalten registrierte Stellensuchende einen zeitlichen Informationsvorsprung.[5]

2.2 Entwicklung der Zuwanderung in die Schweiz

WANDERUNGSSALDO UND KONJUNKTURELLE ENTWICKLUNG

Die Entwicklung der Zuwanderung in die Schweiz spiegelt in den vergangenen Jahrzehnten die Veränderungen des Zuwanderungsregimes sowie die konjunkturelle und geopolitische Lage wider. Abbildung 2 zeigt Einwanderung, Auswanderung und den daraus resultierenden Wanderungssaldo der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung.

---

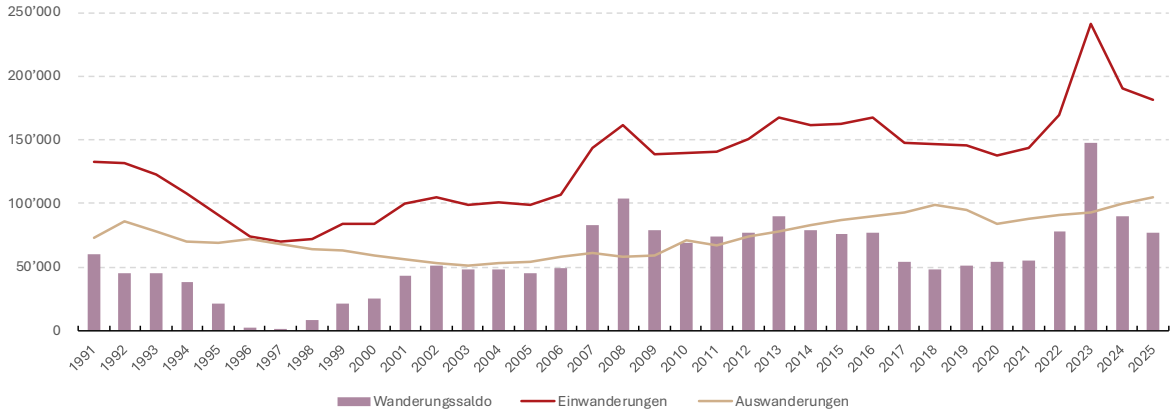
[2] Information des EDA vom März 2022, Personenfreizügigkeit; Faktenblatt des Bundesrats vom 14.5.2025, Freizügigkeitsabkommen: Zuwanderung. Admin.ch: Schutzklausel gegenüber Kroatien [14.05.2026].

[3] Davon entfallen 4'500 auf Aufenthaltsbewilligungen B und 4'000 auf Kurzaufenthaltsbewilligungen L.

[4] Sofern sie mit der nachziehenden Person zusammenwohnen, eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist, sie nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind, sie sich in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können und die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen bezieht oder wegen des Familiennachzugs beziehen könnte.

[5] Seco.admin.ch: Stellenmeldepflicht [14.05.2026].

Abbildung 2: Einwanderung, Auswanderung und Wanderungssaldo



Quelle: Swiss Economics auf Basis BFS

Auffällig sind seit Einführung der Personenfreizügigkeit ab 2002 zwei Anstiege des Wanderungssaldos: Der erste erfolgte 2007 im Jahr der Einführung der vollen Personenfreizügigkeit gegenüber den EU-15/EFTA-Staaten. Neben der guten Konjunktur spielte auch ein einmaliger Nachholeffekt nach Aufhebung der Kontingente eine Rolle. Der zweite starke Anstieg erfolgte 2023. Er ist auf die Kombination einer hohen arbeitsmarktbedingten Zuwanderung und der Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine zurückzuführen, die nach mehr als einem Jahr Aufenthalt zur ständigen Wohnbevölkerung gezählt wurden.

Deutliche Rückgänge zeigen sich dagegen in den 1990er-Jahren, 2009 sowie im Jahr 2017 und zuletzt im Jahr 2024. Der Rückgang in den 1990er-Jahren dürfte sowohl mit der schwachen Konjunktur aufgrund der Immobilien- und Bankenkrise als auch mit dem Abklingen der zuvor hohen kriegsbedingten Zuwanderung aus dem ehemaligen Jugoslawien zusammenhängen. Der Rückgang 2009 folgte auf die Finanz- und Wirtschaftskrise und die damit verbundene Abschwächung der Arbeitskräftenachfrage. Für den Zeitraum um 2017 führt das SECO unter anderem die angespannte Arbeitsmarktlage nach der Frankenaufwertung sowie die bessere Wirtschaftslage in wichtigen Herkunftsländern an.[6] Während der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020/21 ging die Bruttoeinwanderung zwar zeitweise zurück, zugleich sank jedoch auch die Auswanderung, sodass kein entsprechender Einbruch der Nettozuwanderung entstand.

ZUSAMMENSETZUNG DER MIGRATION

Im schweizerischen Diskurs über Zuwanderung spielte die Herkunft der Zugewanderten eine zentrale Rolle. Im Mittelpunkt der politischen Debatte stand ab 1950 zunächst vor allem die Zuwanderung von sogenannten «Fremdarbeitern» und «Saisonniers». Die

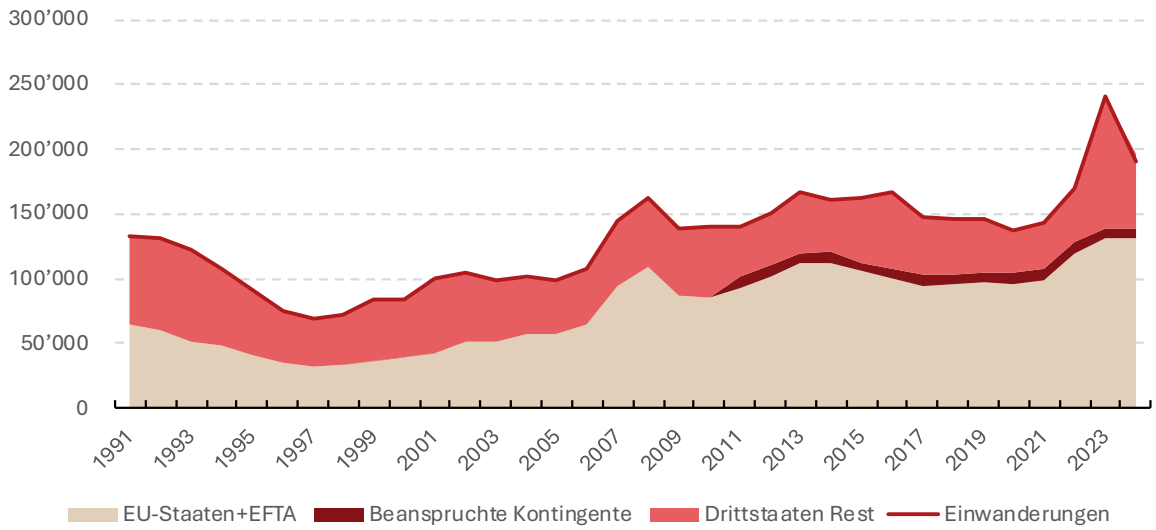
[6] 13. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU (SECO, 2017).

Kriege auf dem Balkan brachten den Fokus auf Flüchtlinge und Asylsuchende und die Frage nach deren Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft.

Bereits in den 1990er-Jahren setzte ein grundlegender Wandel der Zulassungspolitik ein. Mit dem 1998 beschlossenen Übergang zum dualen Zulassungssystem erhielten Arbeitskräfte aus dem EU/EFTA-Raum prioritären Zugang, während die Zulassung aus Drittstaaten grundsätzlich auf qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt wurde. Die ab 2002 schrittweise eingeführte Personenfreizügigkeit verstärkte diese Entwicklung, indem sie die arbeitsmarktbezogenen Zugangsbeschränkungen für EU/EFTA-Staatsangehörige sukzessive abbaute.

Abbildung 3 veranschaulicht diese Veränderung. Die Zuwanderung aus Drittstaaten erreichte 1998 einen Tiefpunkt und nahm danach wieder leicht zu. Gleichzeitig stieg mit der Personenfreizügigkeit die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum deutlich an. Seit 2007 stellt sie klar den grössten Anteil. 2025 entfielen 73.1 Prozent der Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung auf EU/EFTA-Staatsangehörige.

Abbildung 3: Einwanderung nach Herkunft



Bemerkung: Drittstaaten beinhalten die Arbeitsmigration über das Kontingentsystem, Familiennachzug, Studierende, Asylbereich und Übrige; EU/EFTA beinhaltet die Arbeitsmigration über die PFZ, Familiennachzug und Studierende. Die Drittstaaten-Kontingente sind in der Abbildung ab 2011 erfasst.

Quelle: Swiss Economics auf Basis BFS[7]

Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung in die Schweiz hat sich seit den 1990er-Jahren deutlich in Richtung höherer Bildungsabschlüsse verändert. Dieser Trend setzte jedoch bereits vor der Einführung der Personenfreizügigkeit ein und ist nicht allein auf diese zurückzuführen. Beerli et al. (2023) zeigen, dass der technologische Wandel die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften überproportional erhöhte und dadurch

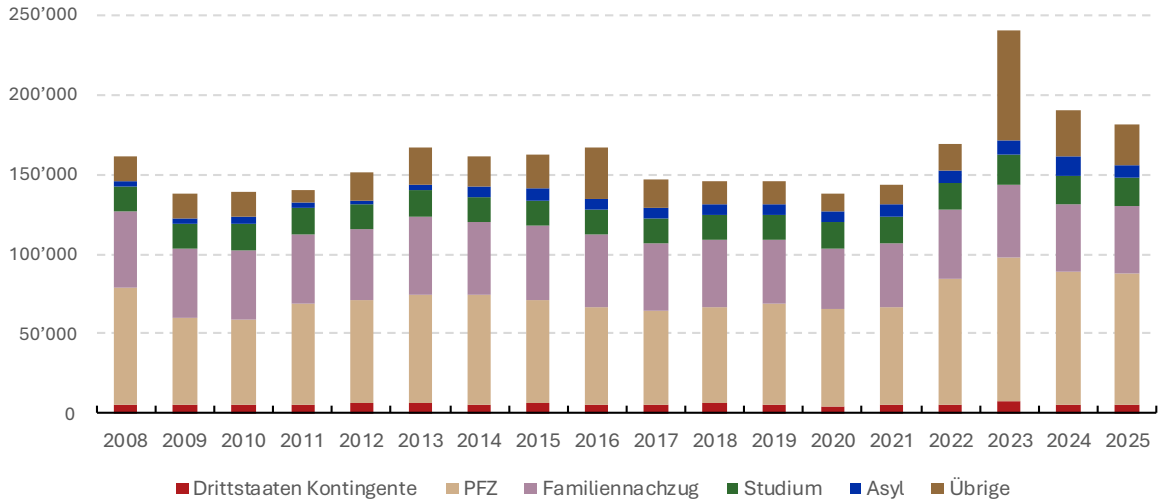
[7] Admin.ch: Nettozuwanderung und Ausländerstatistik [15.05.2026].

auch die Zusammensetzung und regionale Verteilung der Zuwanderung beeinflusste. Für die Personenfreizügigkeit selbst finden sie hingegen keinen signifikanten Effekt auf die relative Bildungszusammensetzung der EU-Zuwanderung. Die Öffnung erhöhte die Zuwanderung aus der EU in allen Bildungsgruppen, ohne dass Hochqualifizierte gegenüber Mittel- oder Geringqualifizierten relativ stärker zunahmen. Der Anstieg des Anteils der Personen mit Tertiärbildung sollte daher eher als Ergebnis längerfristiger struktureller Veränderungen in der Arbeitsnachfrage und der bereits eingeleiteten Verlagerung der Zuwanderungsmuster interpretiert werden und weniger als direkte Folge der Personenfreizügigkeit.

EINWANDERUNGSGRÜNDE

Aufgrund mangelnder Konsistenz in der früheren Datenerhebung lassen sich die Einwanderungsgründe erst ab 2008 zuverlässig aufzeigen. Diese sind seit Einführung der Personenfreizügigkeit bemerkenswert stabil (vgl. Abbildung 4). Rund 45 Prozent der jährlichen Zuwanderung entfallen auf die Erwerbstätigkeit im Rahmen der Personenfreizügigkeit. Der Familiennachzug von ausländischen Staatsangehörigen sowie von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern bildet mit rund 25 Prozent den zweitwichtigsten Einwanderungsgrund. Es folgt die Zuwanderung zu Ausbildungs- und Studienzwecken mit einem Anteil von etwa 10 Prozent. Die kontingentierte Erwerbsmigration aus Drittstaaten macht demgegenüber nur einen kleinen Teil der Gesamtzuwanderung aus.

Abbildung 4: Zusammensetzung der Zuwanderung nach Einwanderungsgrund

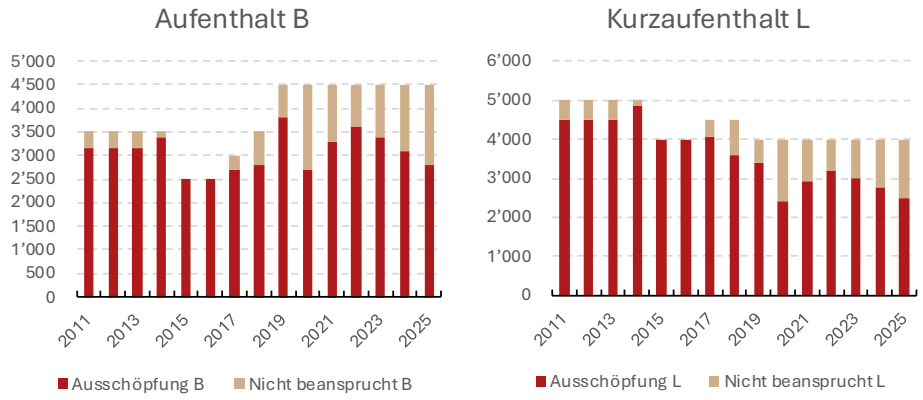


Bemerkung: Der Familiennachzug beinhaltet den Nachzug von EU/EFTA, Drittstaaten und Schweizer Bürgerinnen und Bürgern. Übrige beinhalten u. a. Aufenthaltsbewilligungen ohne Erwerbstätigkeit, Diplomatinnen, Schutzstatus S.
Quelle: Swiss Economics auf Basis Ausländerstatistik SEM.

Abbildung 5 zeigt die Ausschöpfung der Drittstaatenkontingente für B- und L-Bewilligungen. Sie liegt in der Regel zwischen 70 und 80 Prozent, mit einem deutlichen Einbruch in den Pandemiejahren 2020 und 2021. Dies deutet darauf hin, dass die Kontingente in der Regel nicht die unmittelbar bindende Restriktion darstellen. Den Zugang

begrenzen vielmehr die vorgängige Rekrutierung im EU/EFTA-Raum sowie weitere Zulassungs- und Verfahrensanforderungen.

Abbildung 5: Drittstaaten-Kontingentierung und Ausschöpfung



Bemerkung: Ohne Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA (DLE).

Quelle: Swiss Economics auf Basis Bundesratsbericht[8] und VZAE[9]

ZWISCHENFAZIT

Insgesamt lassen sich aus den in diesem Abschnitt präsentierten Daten drei zentrale Befunde ableiten:

- Erstens ist die Zuwanderung in die Schweiz seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit **deutlich angestiegen**. Die **Einwanderungen** liegen im Mittel **bei rund 150'000 pro Jahr** und die Nettozuwanderung zwischen 50'000 und 100'000. Rund **45 Prozent** der jährlichen Zuwanderung entfallen auf die **Erwerbstätigkeit im Rahmen der PFZ**. Der **Familiennachzug** bildet mit rund **25 Prozent** den zweitwichtigsten Einwanderungsgrund.
- Zweitens hat sich die strukturelle Zusammensetzung der Zuwanderung verschoben: Die **EU/EFTA-Staaten** sind heute mit **73.1 Prozent** (2025) der dominierende Herkunftsraum, während die Drittstaatenzuwanderung nachgelagert und deutlich stabiler verläuft. Dass die **Drittstaatenkontingente** meist nur zu **70 bis 80 Prozent ausgeschöpft** werden, deutet darauf hin, dass nicht die Kontingente selbst, sondern der Vorrang von Personen aus der Schweiz und dem EU/EFTA-Raum den Zugang begrenzt.
- Drittens hat sich seit den 1990er-Jahren das Qualifikationsprofil der Zuwanderung deutlich in Richtung höherer Bildungsabschlüsse verschoben. Dieser Trend setzte

[8] Parlament.ch: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.3651 [19.05.2026].

[9] Für die festgelegten Kontingente: Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).

bereits vor der Personenfreizügigkeit ein und dürfte vor allem auf den technologischen Wandel zurückzuführen sein.

Box 1: Die Rolle der Standortpolitik

Bund und Kantone beeinflussen mit steuerpolitischen Massnahmen und der Standortförderung die Attraktivität der Schweiz für Unternehmen. Dadurch kann Standortpolitik (indirekt) Zuwanderung auslösen. Eine vom SECO in Auftrag gegebene Studie untersucht diesen Zusammenhang für die kantonale Standortförderung.[10] Durch die Standortförderung wurden in den Jahren 2013 bis 2016 jährlich rund 400 Unternehmen mit etwa 2'000 Arbeitsplätzen angesiedelt. In der Aktualisierung der Studie für 2017 bis 2024 liegen die Werte mit durchschnittlich rund 310 Unternehmen und 1'500 Arbeitsplätzen pro Jahr etwas tiefer. Die Studie berücksichtigt allerdings nur die Beschäftigung im Ansiedlungsjahr; spätere Zu- oder Abnahmen bleiben unberücksichtigt. Zudem ist aufgrund möglicher Mitnahmeeffekte unklar, wie viele dieser Ansiedlungen und Arbeitsplätze tatsächlich auf die Standortförderung zurückzuführen sind. Die jüngste Aktualisierung schätzt die mit den geförderten Unternehmensansiedlungen verbundene Zuwanderung auf rund 1'600 Personen pro Jahr basierend auf der Annahme, dass rund zwei Drittel der Arbeitsplätze durch Zuwanderer besetzt werden.

Allerdings ist es naheliegend, dass sich ein zusätzlicher Beschäftigungsaufbau bei annähernder Vollbeschäftigung weitgehend in zusätzlicher Zuwanderung niederschlagen muss – unabhängig davon, ob neu angesiedelte Unternehmen unmittelbar ausländische oder inländische Arbeitskräfte einstellen (dazu z. B. auch Avenir Suisse, 2014 oder Eichenberger, 2014[11]). Die Schätzungen beziehen sich im Übrigen ausschliesslich auf die durch die Standortförderung ausgelöste Zuwanderung. In welchem Ausmass andere standortpolitische Instrumente, insbesondere die Steuerpolitik, sowie das spätere Wachstum angesiedelter Unternehmen zusätzlich zur Zuwanderung beitragen, ist bislang nicht quantifiziert.

2.3 Bedürfnisse von Wirtschaft und Gesellschaft

Die Analyse erfolgt aus der Perspektive verschiedener Stakeholder-Gruppen. Diese sind nicht als trennscharfe Bevölkerungsgruppen, sondern als analytische Perspektiven zu verstehen. Einzelne Personen können mehreren Gruppen gleichzeitig angehören und entsprechend unterschiedliche Interessen aufweisen. Die Einteilung dient dazu, die zentralen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnisse im Zusammenhang mit Zuwanderung systematisch zu erfassen und mögliche Zielkonflikte sichtbar zu machen.

---

[10] Siehe seco.admin.ch: Standortförderung und Zuwanderung [17.09.2026].

[11] Eichenberger, Reiner. Mehr als falsch. Weltwoche, Nr. 3/2014: 14-16.

2.3.1 Arbeitgeberseite

Die aktuelle Einwanderung ist in erster Linie getrieben durch den Arbeitsmarkt, genauer durch das Arbeitsangebot der Zuwanderer und die Arbeitsnachfrage der Unternehmen. Die Verbände der Arbeitgeber und Unternehmen haben stets geltend gemacht, dass sie ohne Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt ihre Arbeitsnachfrage nicht decken könnten.[12]

Die Personenfreizügigkeit erleichtert den Zugang schweizerischer Unternehmen zu Arbeitskräften aus dem EU-Raum.

So meldeten nach Oswald-Egg und Siegenthaler (2023) Unternehmen in den Schweizer Grenzregionen, welche die frühe Arbeitsmarktöffnung für Grenzgänger noch vor der vollen Personenfreizügigkeit ab 2007 einfacher nutzen konnten, seltener Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Fachkräften oder ein unzureichendes lokales Fachkräfteangebot. Zugleich sanken die Kosten der externen Rekrutierung, unter anderem weil neu eingestellte Fachkräfte rascher produktiv eingesetzt werden konnten. Zudem fanden die Autoren, dass von Unternehmen angebotene Ausbildungen für ungelernte Arbeitskräfte und der Zugang zu ausländischen Arbeitskräften nicht zwangsläufig Substitute sind: Die Öffnung der Grenzen für Grenzgänger hatte keinen statistisch signifikanten Effekt auf das Angebot an Lehrstellen.

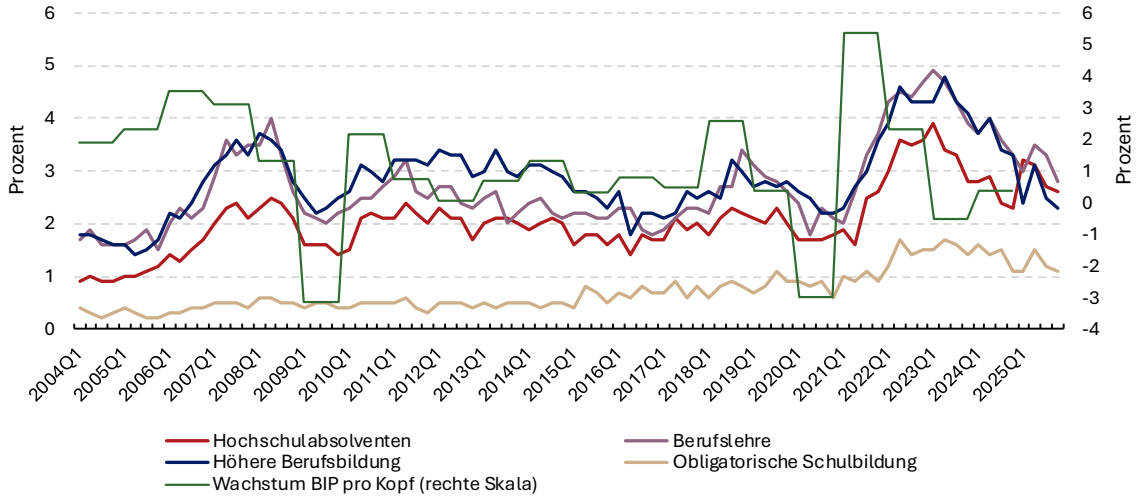
Abbildung 6 zeigt die Entwicklung des Anteils der Unternehmen, die gemäss der Schweizer Beschäftigungsstatistik (BESTA) angaben, Personal nicht gefunden zu haben (differenziert nach Ausbildungsniveau).[13] Die Abbildung zeigt, dass der Mangel bei ausgebildeten Fachkräften mit der konjunkturellen Lage korreliert ist (grüne Linie). Bei hoher Arbeitskräftenachfrage nimmt er zu, in Abschwungphasen geht er zurück. Ein Teil der beobachteten Engpässe ist damit konjunkturell bedingt. Insofern hat die Einführung der vollen Personenfreizügigkeit im Jahr 2007 die Rekrutierungsschwierigkeiten nicht vollständig beheben können, und die Konjunktur bleibt ein wichtiger Treiber der Rekrutierungsschwierigkeiten.

---

[12] Vgl. bspw. die Positionen des Schweizerischen Arbeitgeberverbands und von Swissmem.

[13] Offen bleibt in der Statistik, ob jeweils keine geeigneten Kandidaten vorliegen oder ob die Lohnforderungen für die betreffenden Unternehmen zu hoch sind.

Abbildung 6: Entwicklung «nicht gefundenen» Personals nach Ausbildung



Quelle: Swiss Economics auf Basis von BESTA-Daten.

Auch Abberger et al. (2026) stellen trotz des erweiterten Arbeitskräfteangebots weiterhin Rekrutierungsengpässe fest. Rund zwei Drittel der befragten Unternehmen geben Schwierigkeiten an, Personal zu rekrutieren oder zu halten, wobei sich die Engpässe stark nach Qualifikation, Branche und Region unterscheiden. Besonders ausgeprägt sind die Rekrutierungsschwierigkeiten bei Stellen mit höherer Berufsbildung oder abgeschlossener Berufslehre. Seit Mitte der 2010er-Jahre haben sie zudem bei Stellen mit geringen formalen Qualifikationsanforderungen zugenommen.

Die Unterschiede zwischen den Branchen und Regionen veranschaulicht Abbildung 7. Besonders häufig berichten Unternehmen in Industrie, Bau sowie im Gesundheits- und Sozialwesen von Schwierigkeiten bei der Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte. Im Maschinenbau lag der entsprechende Anteil 2025 beispielsweise bei rund 55 Prozent. Regional sind die Schwierigkeiten in der Zentralschweiz vergleichsweise stark ausgeprägt, während sie im Tessin deutlich geringer ausfallen.

Abbildung 7: Rekrutierungssituation nach Sektoren und Regionen

Sektoren	2025 in %	Trend 10J	Trend 3J
Total	**36**	↗	→
SEKTOR II	**42**	↗	↘
Verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren	44	↗	↘
Herstellung von Metallerzeugnissen	44	↗	↘
Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten und Uhren	49	↗	↘
Maschinenbau	55	↗	↘
Baugewerbe/Bau	36	↗	→
SEKTOR III	**35**	↗	→
Handel, Instandhaltung und Rep. von Kraftfahrzeugen	38	↗	↘
Verkehr und Lagerei	38	↑	→
Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie	31	→	↘
Information und Kommunikation	36	→	↘
Informationstechnologische und Informationsdienstl.	35	→	↘
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstl.	33	↘	↘
Grundstk- u. Wohn.wesen; freiberufl., wiss., Dienstl.	26	→	↘
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstl.	37	↗	→
Öffentliche Verwaltung	23	↗	→
Erziehung und Unterricht	21	↗	→
Gesundheits- und Sozialwesen	53	↑	→
Kunst, Unterhaltung u. Erholung; sonstige Dienstl.	17	↗	→

Regionen	2025 in %	Trend 10J	Trend 3J
SCHWEIZ	**36**	↗	→
Genferseeregion	34	↗	→
Espace Mittelland	36	↗	↘
Nordwestschweiz	39	↗	↘
Zürich	36	→	→
Ostschweiz	38	↗	↘
Zentralschweiz	41	↗	↘
Tessin	21	→	→

Legende: Trend im Vergleich zu 2016 oder 2023: ↘ =<-5%, → = -5-5%, ↗ = 5-15%, ↑ = >15%
Lesehilfe: 2025 haben total 36 Prozent der Unternehmen Rekrutierungsschwierigkeiten. Vor 10 Jahren hatten zwischen 21 und 31 Prozent Rekrutierungsschwierigkeiten. Die Trends sind eng korreliert mit dem Muster in Abbildung 6 und insofern wenig robust.

Quelle: Swiss Economics auf Basis von BESTA

Insgesamt ergibt sich für die Arbeitgeber ein differenziertes Bild. Zwar kann die grosse Mehrheit der Unternehmen offene Stellen besetzen, die Rekrutierungsschwierigkeiten differenzieren sich jedoch nach Branchen, Regionen und Qualifikationen. Grössere Schwierigkeiten bestehen in der Industrie, im Bau, im Gesundheits- und Sozialwesen und in der Zentralschweiz. In den letzten drei Jahren haben die Rekrutierungsschwierigkeiten insgesamt eher abgenommen.

Diese Beobachtungen verdeutlichen, dass für die Arbeitgeber weniger die Höhe der Zuwanderung als der verlässliche und rasche Zugang zu Arbeitskräften in den betroffenen Segmenten im Zentrum steht. Die Personenfreizügigkeit hat diesen Zugang erleichtert, bestehende Fachkräfteengpässe jedoch nicht vollständig beseitigt: Rund 2 bis 4 Prozent der Unternehmen geben an, Personal nicht gefunden zu haben (vgl. Abbildung 6). Allfällige Anpassungen am Zuwanderungsregime sollten deshalb eine **möglichst flexible Reaktion auf Nachfrageschwankungen und Unterschiede zwischen Qualifikationsgruppen, Branchen und Regionen** ermöglichen.

2.3.2 Arbeitnehmerseite

In funktionierenden Arbeitsmärkten müsste Arbeitskräftemangel zu steigenden Löhnen führen. Er verbessert die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer und veranlasst im Wettbewerb stehende Arbeitgeber, mit attraktiveren Arbeitsbedingungen, flexiblen Arbeitsformen oder Teilzeitstellen um Arbeitskräfte zu werben (Abberger et al., 2026). Im Umkehrschluss ist es möglich, dass die starke Zuwanderung der vergangenen Jahre den entsprechenden Aufwärts-Lohndruck und Anpassungsdruck abgeschwächt hat. Ein

allfälliger Abwärts-Lohndruck und die leichtere Verfügbarkeit von Mitarbeitern führen aber aus Sicht der Arbeitgeber zu Lohnkostensenkungen, was wiederum Rückwirkungen auf ihre Arbeitsnachfrage hat: Tiefere Lohnkosten machen die Schweiz für den Ausbau von Produktionsstätten und Investitionen in Arbeitsplätze attraktiv, was einen Aufwärts-Lohndruck bringt. Die Gesamtwirkung der beiden Effekte ist theoretisch offen. Beerli et al. (2021) finden in einer Analyse der Auswirkungen der differenziell wirkenden Öffnung des Arbeitsmarktes für Grenzgänger in der Periode vor 2007, dass der erleichterte Zugang zu ausländischen Arbeitskräften das Wachstum und die Produktivität bestehender Unternehmen förderte und zusätzliche Unternehmen anzog. Dadurch entstanden auch neue Arbeitsplätze in der Schweiz.

Die Einführung der Personenfreizügigkeit war von Beginn an mit arbeitsmarktpolitischen Schutzmassnahmen verbunden. Als Gegenstück zum schrittweisen Wegfall des Inländervorrangs, der Kontingentierung und der vorgängigen Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen beschloss das Parlament «flankierende Massnahmen» im Sinne neuer Arbeitsmarktregulierungen, die verhindern sollen, dass die Öffnung des Arbeitsmarkts zu Lohn- und Sozialdumping führt. Zu den zentralen Instrumenten gehörten das Entsendegesetz, die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen sowie die Möglichkeit, bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung zwingende Mindestlöhne über Normalarbeitsverträge einzuführen. Gleichzeitig wurden die Gewerkschaften institutionell in die Überwachung des Arbeitsmarkts und den Vollzug des Lohnschutzes eingebunden. Die flankierenden Massnahmen bildeten damit einen zentralen Bestandteil des innenpolitischen Kompromisses, der die Einführung der Personenfreizügigkeit begleitete.

Die Schutzmassnahmen sollen bestehende Beschäftigte vor Lohndruck und schlechteren Arbeitsbedingungen schützen. Gleichzeitig können sie jedoch die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts verringern, indem sie den Zugang zu Stellen erschweren oder Lohnanpassungen begrenzen. Der Gegensatz verläuft dabei nicht einfach zwischen Inländern und Zuwanderern, sondern zwischen «Insidern» und «Outsidern» im Arbeitsmarkt. Zu den Outsidern zählen neben neu zuwandernden Arbeitskräften auch Einheimische, die erstmals oder nach einem Unterbruch wieder in den Arbeitsmarkt eintreten wollen – etwa nach Ausbildung oder Familienpause – sowie Personen, die den Arbeitgeber oder Beruf wechseln möchten.

2.3.3 Ansässige Bevölkerung

Die Nachbefragung zur Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz! (Nachhaltigkeitsinitiative)» (VOX-Analyse) ergab, dass eine Bevölkerungsobergrenze von 10 Mio. von der Mehrheit der Stimmberechtigten nicht als zielführend erachtet wird. Allerdings wurden die Sorgen über das Bevölkerungswachstum und eine mögliche Überlastung der Infrastruktur auch im Lager der Nein-Stimmenden geteilt: **77 Prozent aller Stimmenden**

stimmten der Aussage zu, dass Wohnen, Verkehr, Schulen und Spitäler durch das Bevölkerungswachstum **zunehmend überlastet** seien. Umstritten war damit weniger, ob Belastungen wahrgenommen werden, als vielmehr, wie die Zuwanderung gesteuert werden soll (vgl. gfs.bern, 2026).

Ackermann und Freitag (2015) finden, dass die subjektiv gefühlten Bedrohungen und Ängste im Zusammenhang mit Einwanderung sowie der Wille zur Wahrung von Souveränität und Autonomie die Einstellung zur Einwanderung besonders stark prägen. Politisch wird dieses Unbehagen oft als «Dichtestress» oder «Überfüllungseffekt» bezeichnet (Eichenberger & Stadelmann, 2017). Gemeint sind jene Kosten des Bevölkerungswachstums, die aus der Verknappung nur begrenzt vermehrbarer Ressourcen entstehen – insbesondere Boden und Wohnraum, Verkehrs-, Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur, Umweltgüter sowie Selbstversorgungs- und Entsorgungskapazitäten. Besonders ins Gewicht fallen solche Kosten, wo Kapazitäten kurzfristig nur zu überproportional steigenden Kosten ausgebaut werden können. Zudem können Nutzen und Kosten ungleich verteilt sein: Ein Teil der Gewinne fällt privat bei Unternehmen und Zuwandernden an, während ein Teil der Kosten von der Allgemeinheit getragen wird.

Wie stark Zuwanderung die staatliche Infrastruktur und knappe Ressourcen wie Immobilien, Siedlungsfläche und Umwelt belastet, ist noch **kaum erforscht** (Schaltegger et al., 2024). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die kausale Identifikation solcher Externalitäten der Zuwanderung anspruchsvoll ist und, selbst wenn ein Effekt gefunden wird, eine abschliessende Bilanzierung positiver und negativer externer Effekte fast unmöglich ist. In Abschnitt 3.2 wird auf die wenigen bestehenden Studien zu diesem Thema kurz eingegangen.

Alternativ können mögliche «gesellschaftliche Externalitäten» der Zuwanderung über das Wahl- und Abstimmungsverhalten untersucht werden. Migrationspolitische Vorlagen weisen regelmässig Unterschiede zwischen Sprachregionen sowie zwischen städtischen und ländlichen Gebieten auf. Auch bei der Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz! (Nachhaltigkeitsinitiative)» variierte die Zustimmung stark zwischen Kantonen und Gemeinden. Solche Unterschiede können tatsächliche oder gefühlte Belastungen ebenso widerspiegeln wie politische Präferenzen und Wertvorstellungen. Laut VOX-Analyse hingen neben wahrgenommenen Belastungen auch politische Orientierung, institutionelles Vertrauen und grundlegende Wertvorstellungen eng mit dem Abstimmungsverhalten zusammen. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen objektiver Betroffenheit von negativen Folgen der Migration und migrationskritischem Stimmverhalten lässt sich hingegen nicht zeigen (vgl. gfs.bern, 2026).

Damit vereinbar finden Brunner und Kuhn (2018) für die Schweiz keinen robusten Zusammenhang zwischen dem lokalen Ausländeranteil und migrationskritischem Abstimmungsverhalten. Relevant ist vielmehr die kulturelle Distanz der Zugewanderten. Alrababah et al. (2025) zeigen, dass die Personenfreizügigkeit in grenznahen Gemeinden die

Zahl ausländischer Arbeitskräfte und die Unterstützung migrationskritischer Parteien erhöhte, ohne klare negative Effekte auf Beschäftigung, Löhne oder wahrgenommene Bedrohungen. Gleichzeitig nahm die migrationskritische Kommunikation zu. Alesina und Tabellini (2024) betonen entsprechend die Bedeutung nichtökonomischer Faktoren.

Ein weiterer Indikator ist die Binnenwanderung der einheimischen Bevölkerung: Wer von Zuwanderung profitiert oder ihr offener gegenübersteht, dürfte eher in Gebiete mit hoher Zuwanderung ziehen, wer stärker belastet ist, solche Gebiete eher meiden. Das kann lokale Effekte abschwächen oder räumlich verlagern. Kuhn et al. (2026) finden für die Schweiz, dass Zuwanderung die interne Nettozuwanderung reduziert, vor allem durch weniger Zuzüge aus anderen Schweizer Regionen. Dieses Muster ist mit wahrgenommenen lokalen Belastungen vereinbar; welche Mechanismen dahinterstehen – etwa Wohnkosten, Infrastruktur oder kulturelle Distanz –, bleibt jedoch offen.

Insgesamt ergibt sich ein Spannungsverhältnis: 77 Prozent der Stimmenden sehen Wohnen, Verkehr, Schulen und Spitäler unter Druck. Ökonomisch lässt sich dies als möglichen «Überfüllungseffekt»[14] interpretieren. Belastbare kausale Evidenz ist jedoch begrenzt. Abstimmungsverhalten und Binnenwanderung liefern Hinweise auf wahrgenommene Belastungen, erlauben aber keine verlässliche Aussage über deren tatsächliches Ausmass. Da Betroffenheit und Wahrnehmung regional stark variieren, spricht dies für ein künftiges Zuwanderungsregime, das **regionale Unterschiede berücksichtigt** und eine **verursachergerechte Finanzierung** migrationsbedingter Kosten ermöglicht.

2.3.4 Potenzielle und bereits Zugewanderte

Die Schweiz bietet potenziellen Zuwandernden erhebliche wirtschaftliche Anreize. Das kaufkraftbereinigte BIP pro Kopf liegt mit rund USD 102'500 deutlich über dem EU-Durchschnitt sowie den Werten Deutschlands, Frankreichs und Italiens.[15] Für Ersparnisse, Rücküberweisungen oder Ausgaben im Herkunftsland ist dagegen stärker der nominale Einkommensunterschied relevant, der teilweise deutlich grösser ausfällt. Die potenziellen Wanderungsgewinne können damit erheblich sein, lassen sich aus der Differenz des BIP pro Kopf allein jedoch nicht verlässlich quantifizieren.

Die Attraktivität der Schweiz als Zielland lässt sich jedoch nicht allein durch arbeitsmarktbezogene Faktoren erklären. Befragungen zeigen, dass neben beruflichen Motiven insbesondere familiäre Bindungen sowie weitere persönliche und institutionelle Faktoren eine wichtige Rolle spielen. So gaben in der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) von 2017 insgesamt 43 Prozent der im Ausland geborenen Bevölkerung familiäre

[14] In der Literatur ist der englische Begriff «Congestion» gebräuchlich.

[15] World Bank (2026), GDP per capita, PPP (current international $), Indikator NY.GDP.PCAP.PP.CD, Werte für 2025.

und 32 Prozent berufliche Gründe als Hauptmotiv für ihre Migration in die Schweiz an. Weitere Befragte nannten unter anderem soziale Netzwerke, die Qualität des Gesundheitssystems oder steuerliche Gründe. Auch neuere SAKE-Daten bestätigen die grosse Bedeutung familiärer und beruflicher Motive.[16]

Institutionelle Faktoren wie ein verlässlicher Aufenthaltsstatus, Rechtssicherheit, die Möglichkeit des Familiennachzugs, die Qualität des Bildungs- und Gesundheitssystems sowie die Sicherheit im öffentlichen Raum dürften insbesondere für die längerfristige Niederlassungsentscheidung relevant sein. Für die Zuwanderer besteht jedoch die Gefahr, dass sie bei anhaltend hoher Zuwanderung innenpolitisch zunehmend mit Regelungen konfrontiert werden, die sie gegenüber der länger ansässigen Bevölkerung schlechterstellen. Dabei sind zwei Mechanismen zu unterscheiden. Erstens können solche Massnahmen dem Schutz einheimischer Insider dienen, wenn diese negative Auswirkungen der Zuwanderung wahrnehmen. Zweitens kann das fehlende Stimmrecht der Zuwanderer unabhängig von solchen Auswirkungen Anreize zur politischen Umverteilung schaffen. Je grösser der Anteil der nicht stimmberechtigten Ausländer, desto attraktiver kann es für die stimmberechtigte Bevölkerung werden, Kosten stärker dieser Gruppe aufzuerlegen und Leistungen stärker den Stimmberechtigten zukommen zu lassen.[17]

Daraus ergibt sich des Weiteren die nachfolgende politisch-ökonomische Thematik: Wenn Zuwanderung anhält und zugleich die Konkurrenz um knappe Güter oder öffentliche Leistungen zunimmt, können Anreize entstehen, den Zugang zu bestimmten Leistungen stärker an Ansässigkeit, Beitragsdauer oder Aufenthaltsstatus zu knüpfen. Ein Grossteil der ausländischen Wohnbevölkerung verfügt jedoch weder auf kantonaler noch auf nationaler Ebene über politische Mitbestimmungsrechte. Forschung zu Abstimmungen über das Ausländerstimmrecht zeigt dabei, dass die Bereitschaft der einheimischen Wählerschaft, politische Rechte mit Nicht-Staatsangehörigen zu teilen, mit steigendem Ausländeranteil tendenziell abnimmt (vgl. Koukal et al., 2021).

Zuletzt gab es in der Schweiz denn auch wiederholt politische Bemühungen, angesichts der starken Zuwanderung knappe, öffentlich geförderte Güter nur bereits seit längerer Zeit ansässigen Personen zugänglich zu machen. So setzt der Zugang zu bestimmten subventionierten Wohnungen in Zürich und Bern eine mindestens zweijährige Wohnsitzdauer im Kanton beziehungsweise in der Gemeinde voraus. Neuzugezogene – unabhängig davon, ob sie aus dem Ausland oder aus einer anderen Schweizer Region kommen

---

[16] BFS Aktuell vom November 2019. Migrationsgrund und Ausgangslage bei der Ankunft: Unterschiede nach Ländergruppen. BFS Aktuell vom Juni 2023. Internationale Wanderung: Bewegungen, Verläufe und Zukunftspläne; BFS: Migrationsgründe und Zukunftspläne [28.9.2026].

[17] Eichenberger, R. und F. Kuhn (2026). Personenfreizügigkeit bringt Ausländerdiskriminierung und schlechte Politik. Manuskript, erscheint demnächst in der Neuen Zürcher Zeitung.

– sind während dieser Frist vom Zugang zu solchen Wohnungen ausgeschlossen. Solche Regelungen stellen keine Nationalitätspräferenz im engeren Sinn dar, privilegieren jedoch die länger ansässige Bevölkerung bei der Verteilung öffentlich geförderten Wohnraums.[18]

Insgesamt profitieren Zuwanderer von den attraktiven wirtschaftlichen und institutionellen Bedingungen der Schweiz, sind politisch jedoch nur begrenzt in deren Ausgestaltung eingebunden. Bei anhaltend hoher Zuwanderung können dadurch sowohl Schutzmassnahmen zugunsten einheimischer Insider als auch Umverteilungen zugunsten der stimmberechtigten, länger ansässigen Bevölkerung entstehen.

2.4 Fazit

Die Zuwanderung in die Schweiz ist heute massgeblich vom Arbeitsmarkt, genauer vom Arbeitsangebot der Zuwanderer und der Arbeitsnachfrage der Unternehmen, getrieben. Rund 45 Prozent der Zuwanderung erfolgen zwecks Erwerbstätigkeit im Rahmen der PFZ. Der EU/EFTA-Raum stellt mit rund drei Vierteln den dominierenden Herkunftsraum dar. Die Drittstaatenkontingente werden regelmässig nicht ausgeschöpft.

Die Bedürfnisse der betroffenen Gruppen fallen entsprechend unterschiedlich aus. Für die Arbeitgeber steht nicht die Höhe der Zuwanderung im Zentrum, sondern der verlässliche und rasche Zugang zu Arbeitskräften in einzelnen Segmenten: Die grosse Mehrheit der Unternehmen kann ihre offenen Stellen zwar besetzen – gemäss BESTA finden nur wenige Prozent gesuchtes Personal gar nicht –, nach wie vor bestehen jedoch Engpässe bei bestimmten Qualifikationsniveaus, Branchen und Regionen. Für die Arbeitnehmenden kann die Zuwanderung zu stärkerem Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt führen, wodurch Löhne und Arbeitsbedingungen allenfalls unter Druck kommen. Die flankierenden Massnahmen waren entsprechend der innenpolitische Preis für die Öffnung des Arbeitsmarkts.

Bei der ansässigen Wohnbevölkerung ist demgegenüber ein gewisses Unbehagen über die Folgen des Bevölkerungswachstums verbreitet: Die Wahrnehmung zunehmender Belastung von Wohnen, Verkehr, Schulen und Spitälern ist breit verankert. Für die Zuwandernden schliesslich entsteht das Risiko, ohne politische Mitbestimmungsrechte beim Zugang zu knappen Leistungen benachteiligt zu werden. Quer zu allen Gruppen finden sich ausgeprägte regionale Unterschiede in der Betroffenheit von Engpässen sowie in der Einstellung zur Zuwanderung, die neben tatsächlichen Belastungen auch von Wahrnehmungen, Medienberichterstattung und persönlichen Kontakten geprägt ist.

Damit ergibt sich folgende Situation: Zuwanderung hat viele Vorteile und Nachteile, und die Vor- und Nachteile variieren je nach Charakteristika der Zuwanderer und des

[18] stadt-zuerich.ch: Mietbedingungen für städtische Wohnungen [29.09.2026].

Zuwanderungsorts sowie über die Zeit. Daraus ergibt sich das politische Anliegen, Umfang, Tempo und Struktur der Zuwanderung so beeinflussen zu können, dass ihre Vorteile besonders gross und die Nachteile besonders klein werden. Ein Zuwanderungsregime muss deshalb über die Mengensteuerung hinaus mehrere Anforderungen erfüllen:

- Ein Regime sollte auf Nachfrageschwankungen reagieren und möglichst branchen- sowie regionsspezifische Unterschiede abbilden können.
- Ein Regime muss die Kosten des Bevölkerungswachstums verursachergerechter zuordnen, als dies eine allein über den Arbeitsmarkt erfolgende Steuerung leistet. Dabei soll es Möglichkeiten für einen Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern schaffen.
- Weil die Zuwanderung konjunkturabhängig ist und die politische Akzeptanz ihrerseits von der wahrgenommenen Belastung abhängt, muss ein solches System zudem robust und anpassungsfähig sein: robust gegenüber wirtschaftlichen Hoch- und Tiefphasen, ohne dass es in jeder Konjunkturlage neu verhandelt werden muss, und anpassungsfähig, sodass das Tempo der Zuwanderung den Bedürfnissen der ansässigen Bevölkerung angepasst werden kann.

Die folgenden Kapitel legen dafür die Grundlagen – Kapitel 3 zu den ökonomischen Wirkungen der Zuwanderung, Kapitel 4 zu den international beobachtbaren Steuerungsformen.

3 Ökonomische Grundlagen

3.1 Ökonomische Erklärungsansätze für Migration

PUSH- UND PULL-FAKTOREN ALS AUSGANGSPUNKT

Ein früher Ansatz der ökonomischen Migrationsforschung ist das «Push-Pull-Modell» von Lee (1966). Migration entsteht demnach aus dem Zusammenspiel von Faktoren, die Individuen aus dem Herkunftsland «drücken» (Push), und solchen, die sie im Zielland «anziehen» (Pull). Push-Faktoren können ökonomisch (etwa hohe Arbeitslosigkeit oder niedrige Löhne), politisch (Instabilität, Repression) oder ökologisch (Trockenheit, Überschwemmungen) sein. Pull-Faktoren sind die spiegelbildlichen Merkmale des Ziellands: hohe Einkommen, Beschäftigungschancen, politische Stabilität sowie leistungsfähige Bildungs- und Sozialsysteme. Hinzu kommen Hindernisse wie geografische Distanz, sprachliche und kulturelle Unterschiede sowie fehlende Information und Einwanderungsbestimmungen.

Für ein Zielland wie die Schweiz sind die Push-Faktoren weitgehend exogen. Bei den Pull-Faktoren besteht zudem eine gewisse Asymmetrie: Wirtschaftskraft, Wohlstand und Stabilität machen die Schweiz attraktiv, lassen sich aber kaum gezielt abschwächen, ohne das eigene Erfolgsmodell in Frage zu stellen. Umgekehrt haben verschiedene Schweizer Regionen Pull-Faktoren aktiv aufgebaut: Fördermassnahmen und Steuersenkungen zogen Unternehmen und Personen an, die ihrerseits Arbeitsplätze schufen und Zuwanderung auslösten (vgl. Box 1). Da Distanz und geografische Hürden an Bedeutung verloren haben, sind heute gesetzliche Hindernisse – Arbeitsmarktzugang, Aufenthaltsrechte – die wichtigsten Steuerungsinstrumente.

Das Push-Pull-Modell ist deskriptiv: Es benennt relevante Faktoren, erklärt aber weder die individuellen Entscheidungsmechanismen noch, wann und wie stark einzelne Faktoren Migration auslösen. Diese Lücke schliessen weiterführende Theorien.

ANGEBOTSSEITIGE MIGRATIONSTHEORIEN

Die Humankapitaltheorie modelliert Migration als individuelle Investitionsentscheidung (Sjaastad, 1962). Individuen migrieren, wenn der erwartete Barwert der Einkommensdifferenz zwischen Herkunfts- und Zielland – bereinigt um direkte und indirekte Migrationskosten – positiv ist. Sie erklärt insbesondere, weshalb Migration nach Qualifikation und Einkommen selektiv ist.

Die New Economics of Labour Migration (NELM) erweitert diesen Ansatz, indem sie Migration als haushaltsbezogene Entscheidung begreift (Stark & Levhari, 1982). Haushalte nutzen Migration zur Risikodiversifikation und zur Überwindung von Marktunvollkommenheiten im Herkunftsland, etwa bei fehlendem Zugang zu Kredit- oder Versicherungsmärkten. Migration kann daher auch bei geringem oder negativem individuellem

Einkommensgewinn rational sein, sofern sie den Nutzen des Haushalts insgesamt erhöht.

Einen weiteren zentralen Mechanismus beschreibt die Netzwerktheorie bzw. die Theorie der kumulativen Kausalität (Massey et al., 1993). Bestehende Migrantennetzwerke, die von der Grösse der Diaspora aus dem betreffenden Herkunftsland abhängen, senken Informations-, Such- und Integrationskosten und reduzieren Risiken für nachfolgende Migranten. Migration wird dadurch selbstverstärkend: Frühe Migranten tragen hohe Unsicherheit, für spätere Kohorten wird Migration zunehmend kalkulierbar. Netzwerke können Migration damit auch unabhängig von den Gründen verstetigen, die sie ursprünglich ausgelöst haben.

NACHFRAGESEITIGE ANSÄTZE

Die Theorie des Skill-Biased Technological Change (SBTC) erklärt die zunehmende Nachfrage nach hochqualifizierten Migrantinnen und Migranten. Technologischer Fortschritt kann komplementär zu hochqualifizierter Arbeit wirken und zugleich die Nachfrage nach weniger qualifizierten Tätigkeiten reduzieren (Acemoglu, 2002). Dadurch steigt vor allem in technologieintensiven Regionen die relative Nachfrage nach Hochqualifizierten, was die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung prägt.

Beerli et al. (2023) finden erwartungsgemäss, dass dieser Mechanismus für die Schweiz im untersuchten Zeitraum von 1990 bis 2010 unabhängig von der Einführung der Personenfreizügigkeit relevant war. Regionen mit einer stärkeren Ausrichtung auf Informations- und Kommunikationstechnologien ziehen mehr hochqualifizierte Zuwanderer an und verzeichnen ein stärkeres Wachstum der relativen Beschäftigung sowie der Lohnprämien von Hochschulabsolventen.

Die duale Arbeitsmarkttheorie (Piore, 1979) richtet den Blick demgegenüber auf das sekundäre Segment des Arbeitsmarkts. Sie unterscheidet einen primären Sektor mit stabiler Beschäftigung, höheren Löhnen und Aufstiegschancen von einem sekundären Sektor mit tieferen Löhnen, unsicheren Beschäftigungsverhältnissen, geringem Ansehen und begrenzten Aufstiegsmöglichkeiten. Weil diese Tätigkeiten für Einheimische unattraktiv sind, entsteht in entwickelten Volkswirtschaften eine persistente Nachfrage nach migrantischen Arbeitskräften. Für die Schweiz lässt sich daraus eine anhaltende Nachfrage nach Zuwandernden in wenig qualifizierten Tätigkeiten ableiten. Begünstigt wird dies dadurch, dass sich die einheimische Erwerbsbevölkerung zunehmend auf anspruchsvollere Tätigkeiten konzentriert (Müller et al., 2013).

MIGRATION ALS TEIL EINES RÄUMLICHEN GLEICHGEWICHTS

Ein weiterer Impuls für die Migrationsforschung kam aus der Urban Economics. Anders als die bisherigen Theorien versteht sie Migration nicht primär als Arbeitsmarktphänomen. Im Zentrum steht das räumliche Gleichgewicht: Haushalte wandern, um ihre Wohlfahrt zu verbessern, und vergleichen dabei nicht nur Löhne, sondern auch Wohnkosten,

Preisniveau, Arbeitsbedingungen und weitere lokale Annehmlichkeiten. Hohe Nominallöhne bedeuten deshalb nicht zwingend eine hohe reale Wohlfahrt, da Standortvorteile vor allem über Boden- und Immobilienpreise kapitalisiert werden. In der Regel profitieren lokale Immobilien- und Landeigentümer von dieser Wertsteigerung (Glaeser & Gottlieb, 2009).

In diesem Rahmen kann Migration entweder zu einer Angleichung zwischen Aus- und Einwanderungsland führen – bis marginale Haushalte zwischen Standorten indifferent sind – oder Agglomerationsprozesse verstärken, wenn positive Externalitäten wie Wissensspillovers und Skaleneffekte dominieren. Die moderne Agglomerationsliteratur fasst diese Externalitäten unter den Schlagworten «sharing», «matching» und «learning» (Duranton & Puga, 2004). Steigt die Produktivität mit der Bevölkerungsdichte, wirkt Zuwanderung als Multiplikator (Glaeser & Gottlieb, 2009). Städte, Agglomerationen und Stadtstaaten sind deshalb in der Regel Motoren von Innovation und Wohlstand (Glaeser, 2011). Zuwanderung wird aber auch hier als lokaler Nachfrageschock auf den Arbeits-, Wohnungs- und Gütermärkten verstanden.

Wie die Zuwanderung wahrgenommen wird, hängt dabei entscheidend davon ab, ob die ansässige Bevölkerung am Wohlstandsgewinn teilhaben kann und wie stark sie den steigenden Wohnkosten ausgesetzt ist. Negative Wohlfahrtseffekte sind in der Urban Economics folglich vor allem dann plausibel, wenn zusätzlicher Bevölkerungsdruck auf ein unelastisches Wohnungsangebot und eine träge Infrastrukturanpassung trifft. Für die Schweiz sind diese Einsichten besonders relevant, da eine hohe Standortattraktivität auf eine tiefe Angebotselastizität im Wohnungsmarkt trifft (OECD, 2026).[19] Mit dem Wachstumstempo steigen unter Umständen die Anpassungskosten für die ansässige Bevölkerung: Wo Wohnungsangebot und Infrastruktur nur träge reagieren, können Wohlstandsgewinne sehr ungleich verteilt sein.

3.2 Auswirkungen von Migration

Bei individuellen Wanderungsentscheidungen werden die Auswirkungen auf Dritte in der Regel nicht vollständig berücksichtigt. Solche Effekte auf die ansässige Bevölkerung können unterschiedliche Formen annehmen und je nach Kontext neutral, positiv oder negativ ausfallen. Zuwanderung kann die ansässige Bevölkerung somit sowohl begünstigen als auch belasten. Grundsätzlich lassen sich fiskalische, qualitätsbezogene und preisliche Effekte unterscheiden. Wie diese ausfallen, hängt sowohl von den institutionellen Rahmenbedingungen als auch von den Eigenschaften der Zuwandernden ab.

[19] Vgl. auch von Ehrlich, M., Schöni, O., Büchler, S. (2018). Wie reagiert das Wohnraumangebot auf Preisänderungen? Die Volkswirtschaft vom 19. Februar.

Insbesondere bei den fiskalischen Auswirkungen zeigt sich, dass sowohl Merkmale der Zuwandernden als auch die Ausgestaltung des Steuer-, Transfer- und Arbeitsmarktsystems von Bedeutung sind. Die fiskalischen Effekte werden insbesondere durch Einkommen und Alter bestimmt. Da staatliche Umverteilung typischerweise von wirtschaftlich leistungsfähigeren zu weniger leistungsfähigen Personen erfolgt, steigen Steuer- und Abgabenleistungen mit dem Einkommen, während der Bezug staatlicher Leistungen relativ dazu abnimmt. Auch das Alter ist von Bedeutung: Kinder und Jugendliche beanspruchen insbesondere Bildungsleistungen, Personen im Rentenalter vermehrt Renten- und Gesundheitsleistungen, während ihre fiskalischen Beiträge begrenzt sind (Preston, 2014; Hennessey & Hagen-Zanker, 2020).

Darüber hinaus ist entscheidend, welche Arten öffentlicher Leistungen bezogen und finanziert werden. Bei weitgehend nicht-rivalisierenden öffentlichen Gütern, etwa Landesverteidigung oder Gesetzgebung, steigen die Kosten mit einer grösseren Bevölkerung nur unterproportional, da dieselbe Leistung von mehr Personen genutzt werden kann, ohne dass ihre Qualität wesentlich sinkt. Anders verhält es sich bei rivalisierenden öffentlichen Leistungen. Bestehen zunächst freie Kapazitäten, können zusätzliche Nutzer die durchschnittlichen Kosten senken. Mit zunehmender Auslastung kann sich dieser Vorteil jedoch umkehren: Überlastung führt zu Qualitätseinbussen, wodurch zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden müssen. Werden die entsprechenden Ausbaukosten von der Allgemeinheit getragen, entstehen dadurch auch Kosten für die bereits ansässige Bevölkerung. Je stärker die Grenzkosten zusätzlicher Kapazitäten steigen, desto ungünstiger fällt dieser Effekt aus (Preston, 2014).

Neben fiskalischen und qualitätsbezogenen Externalitäten sind auch preisliche beziehungsweise pekuniäre Externalitäten relevant. Zuwanderung verändert Angebot und Nachfrage auf verschiedenen Märkten, etwa durch ein grösseres Arbeitsangebot oder eine höhere Nachfrage nach Wohnraum. In funktionierenden Märkten schlagen sich solche Veränderungen insbesondere in Preisen nieder, beispielsweise in Löhnen oder Mieten. Sind Märkte hingegen reguliert oder anderweitig rigide, kann sich ein grösserer Teil der Anpassung in nicht-preislichen Grössen wie Beschäftigung oder Such- und Wartezeiten niederschlagen. Auf dem Wohnungsmarkt hängt die Stärke des Preiseffekts wesentlich von der Angebotselastizität ab: Je unelastischer das Wohnraumangebot ist, desto stärker führt zusätzliche Nachfrage zu höheren Mieten und Preisen (Cochrane & Poot, 2021). Auf dem Arbeitsmarkt hängt der Effekt insbesondere davon ab, in welchem Ausmass die Arbeitskräfte der Zuwandernden zu jenen der ansässigen Bevölkerung substitutiv oder komplementär sind. Zuwanderung erhöht den relativen Arbeitskräftebestand jener Qualifikationsgruppen, denen die Zuwandernden angehören, und kann dadurch die Löhne eng substituierbarer Arbeitskräfte unter Druck setzen, während komplementäre Arbeitskräfte profitieren können (Edo, 2019).

Schliesslich sind politische Rückkopplungseffekte zu berücksichtigen. Zuwanderung kann das Wahl- und Abstimmungsverhalten der ansässigen Bevölkerung verändern und dadurch politische Mehrheiten verschieben (Alesina & Tabellini, 2024). Solche politischen Reaktionen können sich wiederum in der Ausgestaltung von Regulierung, Steuern, öffentlichen Leistungen und Umverteilung niederschlagen und damit die wirtschaftlichen Auswirkungen der Zuwanderung selbst beeinflussen.

Insgesamt lassen sich Vorzeichen und Grössenordnung der mit Zuwanderung verbundenen Effekte nicht allgemein theoretisch bestimmen. Sie hängen nicht nur von Umfang und Zusammensetzung der Zuwanderung im relevanten Zeitraum, sondern ebenso von den institutionellen Rahmenbedingungen im Zielland ab.

Empirische Untersuchungen sind daher stark von den jeweiligen Umständen im untersuchten Land abhängig. Evidenz für die Schweiz ist insofern besonders wertvoll, da sich Ergebnisse aus anderen Ländern aufgrund unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen sowie eines unterschiedlichen Umfangs und einer unterschiedlichen Zusammensetzung der Zuwanderung nur eingeschränkt übertragen lassen.

WACHSTUM UND BIP

Die folgenden Ergebnisse sind in der Literatur gut belegt (Borjas, 2019; Boubtane et al., 2016; Kane & Rutledge, 2018; Kang & Kim, 2018; Peri, 2012):

- Zuwanderung führt regelmässig zu einem Anstieg des aggregierten BIP, getragen primär durch Einkommenszuwächse bei den Zugewanderten und den inländischen Kapitaleignern;
- Ob auch das BIP pro Kopf der Wohnbevölkerung steigt, hängt entscheidend vom Verhältnis von Substitution und Komplementarität ab – die Pro-Kopf-Effekte fallen umso günstiger aus, je höher die Qualifikation der Zugewanderten relativ zur einheimischen Erwerbsbevölkerung ist.

Ecoplan (2025) simuliert im Auftrag des SECO einen Wegfall der gesamten Bilateralen I und damit auch der Personenfreizügigkeit bis 2045 und findet nur einen sehr geringen Effekt auf das BIP pro Kopf. Das ist wenig überraschend, da in der Studie angenommen wird, dass durch die Kündigung der Personenfreizügigkeit zwar die Zuwanderung deutlich sinkt, aber die Qualifikationsstruktur sowie die positiven und negativen Spillovers zwischen ansässigen und zugewanderten Arbeitskräften unverändert bleiben. Diese Spillovers und ihre Veränderung sind jedoch, wie in Abschnitt 3.1 erläutert, die wichtigste Voraussetzung für eine positive oder negative Auswirkung von Migration auf die ansässige Bevölkerung.

Siegenthaler und Sturm (2012) analysieren die makroökonomischen Effekte der Personenfreizügigkeit und zeigen, dass sich die Wachstumsraten des BIP pro Kopf vor und nach deren Einführung nicht unterscheiden. Die Zuwanderung beeinflusste jedoch über

Erwerbsquote und Arbeitsstunden das Arbeitsangebot und verbesserte – vor allem durch Hochqualifizierte – das Humankapital.

Auf Unternehmensebene finden Beerli et al. (2021) anhand des erleichterten Zugangs zu Grenzgängern schon vor der vollen Personenfreizügigkeit um 2007, dass dieses Element der Personenfreizügigkeit die Grösse, Produktivität und Innovationsleistung qualifikationsintensiver Unternehmen erhöhte und zusätzlich neue Firmen anzog.

ARBEITSMARKT

Die meisten Studien finden nur geringe Effekte von Migration auf die Löhne und Beschäftigung im Einwanderungsland. Dahinter stehen jedoch gegenläufige Effekte: Wo Zuwanderer und Ansässige im Arbeitsmarkt substituierbar sind – typischerweise bei geringqualifizierten Tätigkeiten – kann Zuwanderung Löhne und Beschäftigung unter Druck setzen; wo sie einander ergänzen – typischerweise bei hochqualifizierten Tätigkeiten – entstehen Produktivitätsgewinne durch Arbeitsteilung und Spezialisierung. Bemerkenswert ist, dass die ausgeprägtesten negativen Effekte regelmässig nicht für Einheimische, sondern für bereits länger im Aufnahmeland ansässige Zugewanderte festgestellt werden, was damit erklärt werden kann, dass Neuzuwanderer und frühere Zuwanderer stärker Substitute sind als Neuzuwanderer und Einheimische (Edo & Özgüzel, 2023; Ottaviano & Peri, 2012).

Zudem wirkt Migration über das «Matching» zwischen Unternehmen und Arbeitskräften. Orefice und Peri (2024) zeigen, dass Zuwanderung die Heterogenität des Arbeitskräfteangebots erhöht. Hochproduktive Unternehmen investieren dadurch stärker in eine sorgfältige Auswahl ihrer Bewerber; produktive Unternehmen und produktive Arbeitskräfte finden so besser zueinander, was Produktivität und Spitzenlöhne erhöht. In dieselbe Richtung weist das «Search and Matching»-Modell von Battisti et al. (2018), das für mehrere OECD-Länder, darunter die Schweiz, im Durchschnitt positive Wohlfahrtseffekte der Zuwanderung für Einheimische findet. Deren Verteilung hängt jedoch stark von den institutionellen Rahmenbedingungen ab.

Das SECO-Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU[20] zeichnet das Bild eines aufnahmefähigen Arbeitsmarkts. Trotz anhaltend hoher Zuwanderung blieb die Erwerbslosenquote 2010–2024 stabil und für Schweizerinnen und Schweizer tief, während die Erwerbsbeteiligung der Ansässigen weiter zunahm. Auch die Reallöhne[21] stiegen. Sie sind zwischen 2010 und 2024 total rund 6 Prozent oder 0.42 Prozent jährlich gewachsen. Es fand also kein Lohndruck im Sinne sinkender Löhne und auch keine Verdrängung der Einheimischen aus dem Arbeitsmarkt statt. Ob allerdings das doch eher

[20] SECO (2025). 21. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt.

[21] Gemäss dem Reallohnindex des BFS.

tiefe Lohnwachstum und das Beschäftigungswachstum der Inländer ohne Personenfreizügigkeit tiefer oder höher gewesen wären, lässt sich aufgrund der vorliegenden Evidenz nicht sagen.

Favre (2011), Gerfin und Kaiser (2010), Müller et al. (2013) und Favre et al. (2013) finden für gering- und mittelqualifizierte Arbeitnehmende keine, für Hochqualifizierte hingegen geringe Verdrängungseffekte. Bei Favre et al. (2013) führt eine Zuwanderung im Umfang von 1 Prozent der Beschäftigten zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote hochqualifizierter Inländerinnen und Inländer um 0.127 Prozentpunkte sowie zu einer Reduktion ihrer Beschäftigungsquote um 0.302 Prozentpunkte. Die Studien beziehen sich auf die frühen Jahre der Personenfreizügigkeit.

Wegmüller (2013), Basten und Siegenthaler (2019) und Beerli et al. (2021) finden demgegenüber positive Effekte der Zugewanderten oder Grenzgänger auf die Schweizer Erwerbstätigen. Gemäss Wegmüller (2013) sind zugewanderte und einheimische Arbeitskräfte überwiegend komplementär, was sich positiv auf das Lohnniveau auswirkt – besonders bei Arbeitskräften mit beruflicher Qualifikation. Eine Zunahme des Anteils der EU/EFTA-Staatsangehörigen an der Bevölkerung um einen Prozentpunkt geht mit einem Lohnanstieg von rund 0.6 Prozent (Median) bzw. 1 Prozent (oberes Quartil) einher. Im tieferen Lohnsegment ist kein signifikanter Effekt feststellbar. Basten und Siegenthaler (2019) finden mit kantonalen Daten aus den Jahren 2002 bis 2011, dass die Zuwanderung die registrierte Arbeitslosigkeit der Ansässigen reduzierte und keine substanziellen Auswirkungen auf Durchschnittslöhne hatte. Sie begünstigte aber ein «Occupational Upgrading»: Jüngere Inländerinnen und Inländer stiegen vermehrt in anspruchsvollere und besser entlöhnte Managementtätigkeiten auf, während ältere Arbeitnehmende von dieser Mobilität weniger profitierten. Gemäss Beerli et al. (2021), die wie schon erwähnt die Auswirkung der differenziellen Öffnung der Schweiz für Grenzgänger schon vor der vollen Personenfreizügigkeit um 2007 analysieren, stieg die ausländische Beschäftigung in den grenznahen Regionen zwar deutlich, aber nicht zulasten der inländischen Erwerbstätigen. Die Reallöhne hochqualifizierter Inländerinnen und Inländer stiegen um rund 5 Prozent. Der Grund liegt in der gleichzeitig gestiegenen Arbeitsnachfrage der Unternehmen (vgl. oben), die für Inländerinnen und Inländer Aufstiegsmöglichkeiten in Managementtätigkeiten eröffnete.

AUSWIRKUNGEN AUF DEN WOHNUNGSMARKT

Eine aktuelle systematische Literaturübersicht von Rabensteiner et al. (2026) für das Migration Advisory Committee des britischen Innenministeriums kommt zum Schluss, dass Zuwanderung die Wohnkosten im Durchschnitt erhöht, die Effekte jedoch stark kontextabhängig sind. In kausal orientierten Studien führt ein Anstieg des Migrantenanteils um einen Prozentpunkt typischerweise zu einem Anstieg der Hauspreise zwischen 0 und 3 Prozent, Median und Mittelwert liegen unter 1 Prozent, was die Autoren als

moderat einschätzen. Die Effekte fallen insbesondere dort höher aus, wo Bauland knapp, die Bautätigkeit träge oder regulatorisch eingeschränkt ist. Auf regulierten Mietmärkten kann sich der Nachfragedruck dagegen stärker in Neu- und Angebotsmieten, Knappheit oder räumlichen Ausweichreaktionen zeigen als in bestehenden Mietverhältnissen. Insgesamt ist Zuwanderung damit ein Nachfragefaktor, ihre Wirkung auf die Wohnkosten wird jedoch wesentlich durch die institutionellen und angebotsseitigen Bedingungen des jeweiligen Wohnungsmarkts bestimmt.

Saiz (2007) und Gonzalez und Ortega (2013) illustrieren diesen Zusammenhang für die Vereinigten Staaten und Spanien. Da das Wohnungsangebot kurzfristig nur begrenzt reagiert, erhöht zusätzliche Nachfrage zunächst Mieten und Immobilienpreise. Saiz (2007) findet für US-Städte, dass eine Zuwanderung im Umfang von 1 Prozent der lokalen Bevölkerung die Mieten um rund 1 Prozent erhöht. Gonzalez und Ortega (2013) finden für Spanien ähnliche Preiseffekte und zugleich eine Zunahme der Bautätigkeit.

Neuere kausale Studien bestätigen grundsätzlich diesen Nachfrageeffekt, zeigen jedoch eine erhebliche Heterogenität. Sanchis-Guarner (2023) schätzt für Spanien einen Anstieg der Hauspreise von rund 3 Prozent je zusätzlichem Prozentpunkt Immigration und zeigt, dass dabei auch die Binnenwanderung der ansässigen Bevölkerung eine Rolle spielt. Für Deutschland finden Unal et al. (2026) kurzfristig positive Effekte auf Wohnungspreise und Mieten, während die Preise von Einfamilienhäusern nicht signifikant reagieren. Cabral und Steingress (2026) zeigen für die USA, dass die Preise insbesondere dort stärker steigen, wo das Wohnungsangebot wenig elastisch ist; insgesamt erklärt Immigration jedoch nur einen kleinen Teil der gesamten Wohnkostenentwicklung.

Für die Schweiz finden Degen und Fischer (2017) ebenfalls positive Effekte auf Immobilienpreise. Helfer et al. (2023) identifizieren die Personenfreizügigkeit als exogenen Zuwanderungsschock und bestätigen einen kausalen kurzfristigen Preisanstieg. Die Höhe der Schätzungen ist allerdings sensitiv gegenüber Datenquelle und Messung der Zuwanderung: Bei Verwendung der Nettozuwanderung fallen die Effekte deutlich geringer aus als in der Basisspezifikation. Zudem verschwindet der zusätzliche Preisanstieg in den besonders stark betroffenen Regionen nach rund zehn Jahren, was auf eine längerfristige Anpassung des Wohnungsangebots hindeutet.

Insgesamt zeigt die neuere Literatur somit einen überwiegend positiven, aber stark kontextabhängigen Effekt der Zuwanderung auf Wohnkosten. Er fällt insbesondere dort stärker aus, wo das Wohnungsangebot kurzfristig unelastisch ist, und ist nicht mit dem gesamten beobachteten Anstieg von Mieten und Immobilienpreisen gleichzusetzen. Das Schweizer Wohnungsangebot wird als wenig elastisch beurteilt (OECD, 2026): Es reagiert nur langsam auf steigende Nachfrage und Preise, wozu insbesondere das beschränkte Landangebot infolge raumplanerischer Vorgaben, komplexe Bewilligungsverfahren, Mietpreisregulierungen sowie vielerlei Fehlanreize im Miet- und Steuerrecht beitragen.

ÖFFENTLICHE FINANZEN UND SOZIALWERKE

Eine weitere häufig untersuchte Frage ist die Auswirkung der Zuwanderung auf die öffentlichen Finanzen und die Sozialwerke. Dieser Frage gehen unter anderem Dustmann und Frattini (2014), Fiorio et al. (2022), Aubry et al. (2016) und Chojnicki (2013) mit unterschiedlichen Methoden und für verschiedene Länder nach – mit konsistentem Ergebnis: Die fiskalische Nettoposition von Zugewanderten ist im Durchschnitt ausgeglichen und schwankt je nach sozioökonomischen Charakteristika der Zuwanderer sowie den getroffenen Annahmen und Diskontraten für die Zahlungen und Leistungsbezüge der Zuwanderer von negativ zu positiv.

Für die Schweiz zeigen Ramel und Sheldon (2012), dass die fiskalische Bilanz wesentlich vom Herkunftsland der Zugewanderten und vom betrachteten Zeithorizont abhängt. In einer statischen Betrachtung der ausländischen Wohnbevölkerung 2003 bis 2009 weisen Haushalte aus dem nördlichen EU-17/EFTA-Raum und aus dem nichteuropäischen Ausland eine positive Fiskalbilanz auf, während sie für den südlichen EU-17/EFTA-Raum ungefähr ausgeglichen und für das übrige Europa negativ ausfällt. Im Aggregat ist die Bilanz leicht positiv. Langfristig – unter Berücksichtigung des Zuwanderungs- und Verbleibverhaltens – verschlechtert sich die Bilanz: Sie bleibt für den nördlichen EU-17/EFTA-Raum und das nichteuropäische Ausland positiv, wird für den südlichen EU-17/EFTA-Raum und das übrige Europa hingegen negativ; insgesamt fällt sie negativ aus. Die Bilanz dürfte jedoch zu positiv ausfallen, weil Ausgaben unberücksichtigt bleiben, die mit der Bevölkerung wachsen. Dazu zählen Verwaltung, Justiz, Polizei und Feuerwehr, welche die Autoren als Fixkosten behandeln und ausklammern.

Eine Gegenposition vertritt die «Wohlfahrtsmagnet-Hypothese». Sie besagt, dass ein Land mit grosszügigen Wohlfahrtsleistungen ausländische Zuwanderer anzieht und sich damit erhebliche Ausgaben aufbürdet (Borjas, 1999). Schaltegger et al. (2024) erwarten für die Schweiz einen heterogenen Effekt: Tieferqualifizierte dürften stärker auf soziale Absicherung reagieren, während Hochqualifizierte durch höhere Steuer- und Finanzierungslasten eher abgeschreckt werden. Die internationale empirische Evidenz zur «Wohlfahrtsmagnet-Hypothese» zeigt ein gemischtes Bild.[22] Mögliche Gründe sind, dass Erwerbssituation und Lohnniveau für die Migrationsentscheidung wichtiger sind als grosszügige Sozialleistungen (De Giorgi & Pellizzari, 2009) und dass die Magnetwirkung vom Zuwanderungsregime abhängt (Razin & Wahba, 2015). Für die Schweiz finden Ferwerda et al. (2024) nur begrenzte Hinweise auf eine Magnetwirkung innerhalb der Schweiz: Sozialhilfebeziehende Zugewanderte ziehen nicht systematisch in Gemeinden mit höheren Leistungen. Die Wirkung auf Personen, die noch nicht in der Schweiz

[22] Einerseits finden Borjas (1999), Cohen und Razin (2008) und Agersnap et al. (2020) einen Magneteffekt. Andererseits können Giulietti et al. (2013) und Österman et al. (2024) einen Magneteffekt nicht oder nur teilweise nachweisen.

wohnen, untersuchen sie nicht. Insgesamt bleibt offen, ob und in welchem Ausmass tatsächlich ein Wohlfahrtsmagnet wirkt.

Mit der zunehmend jungen und hochqualifizierten Zuwanderung hat sich der Fokus in der Schweiz von der kurzfristigen Belastung von Asylwesen und Sozialhilfe auf die langfristige Sicherung der Sozialwerke verlagert. Der aktuelle Observatoriumsbericht des SECO beurteilt den Einfluss der Personenfreizügigkeit auf die Sozialversicherungen differenziert, aber überwiegend positiv:

- AHV, IV und EO: Da die aktuelle Zuwanderung stark arbeitsmarktorientiert ist, stärkt sie vor allem die umlagefinanzierten Sozialversicherungen.
- ALV: Zugewanderte beziehen im Durchschnitt mehr Leistungen.
- EL und Sozialhilfe: Der Bericht zeigt keine überproportionale Belastung.

Diese Ergebnisse gelten jedoch vor allem kurzfristig. Ausländerinnen und Ausländer zahlen mehr in die AHV ein, als sie beziehen, weil sie wegen der Zuwanderung jünger sind und im Alter, wenn sie Rente beziehen, oft eingebürgert sind und ihr Bezug so den Schweizern zugerechnet wird. Die Befunde zur AHV, IV und EO werden in der Literatur breit bestätigt (dazu Favre et al., 2023; Schaltegger et al., 2024; Bruchez, 2019). Besonders wertvoll ist die Arbeit von Favre et al. (2023), die zusätzlich die Wirkungen über den gesamten Lebensverlauf von Zugewanderten betrachtet. Über diesen Horizont beziehen Zugewanderte – wie auch Schweizerinnen und Schweizer – mehr Leistungen, als sie einbezahlt haben; sie werden zu Nettoempfängern. Das Verhältnis von Leistungen zu Beiträgen ist dabei bei Zugewanderten ähnlich wie bei in der Schweiz Geborenen.

Der gesamte fiskalische Nettoeffekt der Zuwanderung ist schwer zu fassen, weil viele Wirkungskanäle in unterschiedliche Richtungen wirken. Auf gesamtstaatlicher Ebene vermutet die OECD (2021) für die Schweiz einen positiven Nettobeitrag von rund 0.84 Prozent des BIP. Diese Momentaufnahme erfasst jedoch keine dynamischen Effekte. Abbildung 8 fasst die indirekten Wirkungskanäle und deren dynamischen Charakter zusammen (Bruchez, 2019).

Abbildung 8: Wirkungskanäle der Zuwanderung auf die öffentlichen Finanzen

Entlastung	Belastung
Produktion	
+ Gewinne (vorübergehender Effekt, wenn der Einwanderungsschock temporär ist)	– Löhne (vorübergehender Effekt, wenn der Einwanderungsschock temporär ist)
+ Talente und Innovationen durch Zuwanderung	– Geringerer Anreiz zur Innovation, wenn Arbeitskräfte reichlich verfügbar sind
? Veränderung der Lohnstruktur – Umverteilung zwischen Arbeitskräftegruppen	≈ Arbeitslosigkeit – kaum oder kein Effekt auf die Gesamtarbeitslosigkeit
Bildung	
? Bildungskosten – entweder Einsparungen (wenn Migranten bereits ausgebildet sind) oder Mehrkosten (bei zusätzlichem Förderbedarf)	– Schule – Belastung, wenn viele Schüler die Landessprache nicht beherrschen
	– Berufsausbildung – wenn weniger Anreize für Firmen, sich an der Ausbildung zu beteiligen
Wohnungsmarkt	
+ Niedrigere Baukosten durch sinkende Löhne im Baugewerbe	– Höhere Mieten durch steigende Nachfrage nach Wohnraum
Gesundheitswesen	
+ Eingesparte Ausbildungskosten – Fachkräfte wurden im Ausland ausgebildet	– Verdrängung einheimischer Fachkräfte – z.B. durch begrenzte Ausbildungsplätze (Numerus Clausus)
+ Niedrigere Gesundheitskosten – weil das grössere Angebot an Fachkräften den Lohnanstieg dämpft	– Höhere Gesundheitskosten – durch zusätzliche, angebotsinduzierte Nachfrage
Soziales Modell	
+ Neue Perspektiven – kulturelle Bereicherung und Diversität	– Unzureichende Integration – mögliche Belastung von Institutionen und gesellschaftlichen Normen

Bemerkung: Die Löhne im Baugewerbe können sinken, weil sich Zugewanderte stark in diesem Sektor konzentrieren und das Arbeitsangebot dort ausweiten. Das dämpft die Baukosten (Bruchez, 2019; Gonzalez & Ortega, 2013). Die Löhne der Ansässigen müssen dabei nicht sinken, da diese vermehrt in anspruchsvollere Tätigkeiten wechseln können («Occupational Upgrading», vgl. Basten & Siegenthaler, 2019).

Quelle: Swiss Economics auf Basis von Bruchez (2019)

KNAPPHEITS- UND ÜBERLASTUNGSEFFEKTE

Wie oben dargelegt, fallen negative Externalitäten insbesondere dort an, wo «überlastbare» öffentlich bereitgestellte Güter vorliegen, bei denen die Grenzkosten der zusätzlichen Nutzung nicht direkt von den Zugewanderten gedeckt werden oder unbekannt sind. Zuwanderung verursacht dann neben den direkten fiskalischen Effekten auch zusätzliche Knappheits- und Ausbaukosten (sogenannte Kongestionseffekte), die von der Allgemeinheit getragen werden und die Lebensqualität der ansässigen Bevölkerung kurzfristig senken können. Diese bestehen ohnehin, können aber durch zusätzliche Einwanderung verschärft werden. Mittel- bis langfristig kann der Infrastrukturausbau Abhilfe bei solchen Knappheits- und Überlastungseffekten schaffen.

Studien, welche die Kongestionseffekte bzw. Infrastruktur- oder Fiskal-Externalitäten quantifizieren, fehlen bisher weitgehend; vorhandene Hinweise sind überwiegend qualitativ (vgl. Caselli et al., 2024). Tsang und Rohr (2011) untersuchen die Effekte der Zuwanderung auf den Verkehr in England. Sie argumentieren, dass Zuwanderung

insbesondere dann zu Kongestionseffekten führt, wenn Verkehrsnetze bereits (nahezu) ausgelastet sind und ihre Kapazitäten nicht schnell genug erweitert werden können. Zuwanderungsbedingte Kongestion ist damit grundsätzlich möglich, ihr tatsächliches Ausmass wurde bislang jedoch nicht belastbar quantifiziert.

Auch für die Schweiz ist die Evidenz mit Ausnahme des Wohnungsmarktes (vgl. Abschnitt oben) dünn. Gemäss Schaltegger et al. (2024) sind zuwanderungsbedingte Ausbaukosten und Qualitätseinbussen bisher kaum untersucht. Ein Grund ist die anspruchsvolle kausale Identifikation: Zuwanderung aus dem Ausland findet vor allem in den Regionen statt, wo die Probleme damit eher klein sind, etwa weil gerade viele Wohnungen oder Arbeitsstellen neu auf den Markt gekommen sind. Deshalb erhöht die Zuwanderung nicht einfach den Dichtestress am Ort der Zuwanderung, sondern bringt eher über Sekundärwanderung – die Neuzuwanderung von Ausländern geht Hand in Hand mit der Abwanderung von Inländern und früheren Zuwanderern (dazu Kuhn et al., 2026) – sowie den Konsum überregionaler öffentlicher Güter Füllungskosten für das System Schweiz.

3.3 Fazit

Migration erweist sich als typische Begleiterscheinung wohlhabender, stabiler und produktiver Volkswirtschaften. Länder wie die Schweiz üben eine dauerhafte Anziehungskraft aus, die angebots- und nachfrageseitige Mechanismen gleichermassen stützen. Korrigierend wirken nachgelagert die Preise auf dem Immobilienmarkt und die nur verzögert anpassbaren Infrastrukturen und Kapazitäten zur Leistungserbringung. Diese Mechanismen haben einen dämpfenden Effekt auf die Zuwanderung, verteilen deren Folgen aber unterschiedlich auf Haushalte, Unternehmen, Eigentümer und die öffentliche Hand.

Die empirische Literatur belegt konsistent, dass Zuwanderung das aggregierte BIP erhöht. Die Effekte auf Pro-Kopf-Grössen, Einkommen der Wohnbevölkerung und die Netto-Fiskalbilanz fallen bei einer statischen Betrachtung für hochqualifizierte Zuwanderer neutral bis leicht positiv aus. Auf sektoraler und regionaler Ebene treten jedoch Verteilungs- und Anpassungseffekte auf. Insbesondere dort, wo Zugewanderte und Einheimische auf dem Arbeitsmarkt enge Substitute sind oder wo Güter mit kurzfristig unelastischem Angebot betroffen sind – namentlich der Wohnungsmarkt oder Teile der öffentlichen Infrastruktur – können für Teile der ansässigen Bevölkerung spürbare Belastungen entstehen.

Die ökonomischen Wirkungen der Zuwanderung hängen somit ab von der Art der Zuwanderung (Qualifikationsstruktur), den institutionellen Rahmenbedingungen (etwa Schutzmöglichkeiten für die ansässige Bevölkerung), der regionalen Anpassungsfähigkeit sowie vom Tempo der Zuwanderung. In den Rekrutierungsentscheiden der

Arbeitgeber, über welche die Zuwanderung heute weitgehend gesteuert wird, sind diese Wirkungen nur teilweise berücksichtigt.

4 Zuwanderungsregime und ihre Ausgestaltung

4.1 Internationale Erfahrungen

4.1.1 Vereinigtes Königreich

Mit dem EU-Austritt ersetzte das Vereinigte Königreich die Personenfreizügigkeit per 1. Januar 2021 durch ein Punktesystem. Eine Ausnahme bildet die *Common Travel Area* mit Irland. Die Arbeitsmigration wird seither primär über eigenschafts- und nachfragebezogene Kriterien gesteuert. Zwingend sind unter anderem ein Jobangebot, eine Stelle auf dem erforderlichen Qualifikationsniveau und ausreichende Englischkenntnisse. Zusätzliche Punkte können etwa für die Gehaltshöhe, eine Tätigkeit in einem Mangelberuf oder bestimmte akademische Qualifikationen erworben werden.[23]

Ergänzend setzt das Vereinigte Königreich preisbezogene Instrumente ein. Arbeitgeber entrichten für gesponserte Arbeitskräfte die *Immigration Skills Charge*. Zuwanderer zahlen zudem mit der Immigration Health Surcharge einen jährlichen Beitrag an das überwiegend steuerfinanzierte Gesundheitssystem. Partner und Kinder unter 18 Jahren können mit einem *Skilled Worker Visa* mitgebracht werden, sofern ausreichende Unterhaltsmittel nachgewiesen werden; auch sie zahlen die Surcharge.[24] Das britische Modell verbindet damit eigenschaftsbasierte Steuerung, Arbeitgeberbezug und preisliche Elemente.

Der Systemwechsel verringerte die Zuwanderung nicht insgesamt, sondern veränderte vor allem ihre Zusammensetzung. Für EU-Staatsangehörige wurde der Zugang restriktiver, für Arbeitskräfte aus Drittstaaten dagegen erleichtert (Shrestha & Sant'Anna, 2026). Entsprechend ging die arbeitsbezogene EU-Zuwanderung deutlich zurück, während jene aus Drittstaaten stark zunahm. Dazu trugen Qualifikations- und Lohnanforderungen bei, die viele Tätigkeiten ausschliessen, in denen mittel- und osteuropäische EU-Staatsangehörige zuvor überdurchschnittlich vertreten waren (Sumption & Brindle, 2025).

Die Arbeitsmarkteffekte unterschieden sich nach Branche. Besonders in Niedriglohnbereichen, die vor dem Brexit stark von EU-Arbeitskräften abhängig waren, konnten offene Stellen nicht ohne Weiteres besetzt werden. Beispielsweise besetzten EU-Arbeitnehmer im Gastgewerbe im Juni 2021 rund 98'000 weniger Stellen als im Juni 2019, während die Vakanzen deutlich zunahmen. Eine eindeutige kausale Zuordnung zum Systemwechsel ist jedoch schwierig, da die EU-Zuwanderung bereits zuvor rückläufig war und die COVID-19-Pandemie hinzukam. Auch ein systematischer Lohneffekt ist bislang nicht

---

[23] Gov.uk: Common Travel Area guidance und Punktesystem [28.04.2026].

[24] Gov.uk: Immigration skills charge, Immigration health surcharge und Immi.homeaffairs.gov.au: Skilled Worker visa [28.04.2026].

erkennbar. Unternehmen reagierten zudem mit Automatisierung, Produktionsanpassungen und der Rekrutierung anderer Arbeitnehmergruppen (Sumption et al., 2022).

Eine wichtige Ausnahme bildete der Gesundheits- und Pflegesektor. Seit der Öffnung der Pflegeberufe für das *Health and Care Worker Visa* im Jahr 2022 nahm die internationale Rekrutierung stark zu und trug laut *Migration Advisory Committee* (2023) wesentlich zur Besetzung offener Stellen bei. Zugleich betont das Committee, dass Zuwanderung die strukturellen Probleme des Sektors nicht löst und verweist auf zunehmende Hinweise auf Missbrauch des Systems und die Ausbeutung ausländischer Pflegekräfte.

Die Erfahrungen des Vereinigten Königreichs zeigen, dass ein eigenschafts- und arbeitgeberbasiertes System die Zusammensetzung der Migration beeinflussen kann. Ob es die Zuwanderung begrenzt oder ausweitet, hängt von seiner Selektivität ab – vor allem von zugelassenen Berufsgruppen sowie Lohn-, Qualifikations- und Familienregeln. Dabei entstehen Zielkonflikte: Strengere Kriterien können Engpässe verschärfen, grosszügigere Ausnahmen diese lindern, jedoch die Zuwanderung erhöhen (Sumption, 2022).

4.1.2 Singapur

Singapur verfügt über ein stark differenziertes Zuwanderungsregime. Für niedrige und mittlere Qualifikationssegmente wird die Zuwanderung über unternehmensbezogene Quoten und Abgaben gesteuert. Das *Dependency Ratio Ceiling* begrenzt branchenabhängig den maximalen Anteil ausländischer Arbeitskräfte an der Belegschaft. Zusätzlich erhebt Singapur eine vom Arbeitgeber zu entrichtende *Foreign Worker Levy*, deren Höhe nach Sektor, Qualifikation und Bewilligungskategorie variiert.[25]

Für höherqualifizierte und einkommensstarke Arbeitskräfte gilt seit 2023 das punktbasierte COMPASS-System. Bewertet werden unter anderem Lohnhöhe, Qualifikation, Diversität der Belegschaft, lokale Beschäftigung und Tätigkeiten in Mangelberufen. Eine weitere preisbasierte Komponente ist die *Additional Buyer's Stamp Duty*, mit der ausländische Käufer von Wohnimmobilien stärker belastet werden als Inländer und permanente Bewohner.[26] Auch der Familiennachzug ist einkommensabhängig. Ehegatten und unverheiratete Kinder unter 21 Jahren können über einen *Dependant's Pass* nachziehen, sofern der Hauptberechtigte ein Mindesteinkommen erreicht. Für weitere Angehörige gelten höhere Einkommensschwellen und ein separater *Long-Term Visit Pass.*[27]

Das Beispiel Singapur zeigt, dass Quoten und Abgaben nicht nur die Zuwanderung, sondern auch betriebliche Anpassungen beeinflussen. Ein leichter Zugang zu niedrigqualifizierten ausländischen Arbeitskräften kann Investitionen in arbeitssparende

---

[25] Mom.gov.sg: Foreign worker quota und Levy requirements [28.04.2026].

[26] Mom.gov.sg: Eligibility Employment Pass und Iras.gov.sg: Additional Buyer's Stamp Duty [28.04.2026].

[27] Mom.gov.sg: Eligibility for Dependant's Pass und Eligibility for Long-Term Visit Pass [28.04.2026].

Technologien dämpfen. Das *Singapore Ministry of Trade and Industry* (2013) findet diesen Substitutionseffekt insbesondere bei kleineren Unternehmen. Auch Thangavelu (2016) zeigt, dass das Wachstum der Bevölkerung durch einen wachsenden Ausländeranteil zwar die Produktion steigert, zugleich aber mit einer Senkung der Kapitalintensität einhergeht.

Die Quoten und Abgaben wurden wiederholt angepasst, um die Abhängigkeit von vergleichsweise günstiger ausländischer Arbeit zu verringern und Anreize für Automatisierung und Produktivitätssteigerungen zu setzen. Gleichzeitig besteht ein Zielkonflikt: Restriktionen können Investitionen und höhere Löhne fördern, erhöhen aber in arbeitsintensiven Branchen die Kosten und können bei begrenzten Substitutionsmöglichkeiten zu Arbeitskräfteengpässen führen (IMF, 2012). Trotz der Einschränkungen bleibt die Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte hoch. So wurde auch 2025 das Beschäftigungswachstum überwiegend von ihnen getragen (*Singapore Ministry of Manpower*, 2026).

Die Quoten begrenzen die ausländische Beschäftigung mengenmässig, während die Abgaben deren Einsatz verteuern und durch tiefere Sätze für höher Qualifizierte Qualität gegenüber Quantität begünstigen. Das Arbeitsministerium erachtet eine reine Preissteuerung als unzureichend, da dafür deutlich höhere Abgaben nötig wären, um eine vergleichbare Mengenwirkung zu erzielen.[28] Singapur kombiniert deshalb gezielt Mengen-, Preis- und Eigenschaftssteuerung und differenziert nach Branche, Qualifikation und Einkommen.

Die hohe Differenzierung erhöht allerdings den administrativen Aufwand für Unternehmen. Quoten, Abgaben, Mindestlöhne, COMPASS-Kriterien und weitere Zulassungsvoraussetzungen müssen parallel berücksichtigt werden. Das Arbeitsministerium hat selbst darauf hingewiesen, dass solche Regulierungen insbesondere Kleinstunternehmen administrativ belasten können; Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten sind deshalb von bestimmten Ausschreibungspflichten ausgenommen.[29]

4.1.3 Australien

Australien legt jährlich Obergrenzen für das permanente Migrationsprogramm fest und verteilt Visa auf verschiedene Kategorien.[30] Ein grosser Teil der qualifizierten Zuwanderung wird über ein Punktesystem gesteuert. Voraussetzung sind in der Regel ein Beruf auf der *Skilled Occupation List*, ein *Skills Assessment* und eine Mindestpunktzahl. Bewerber reichen zunächst eine *Expression of Interest* ein und gelangen in einen Pool, aus dem die endgültige Auswahl erfolgt. Punkte werden vor allem für Alter,

[28] Mom.gov.sg: Foreign workforce framework.

[29] Mom.gov.sg: Eligibility for Employment Pass, S Pass quota and levy requirements und Written Answer to PQ on FCF and COMPASS [28.09.2026].

[30] Immi.homeaffairs.gov.au: Permanent Migration Program planning levels [28.04.2026].

Englischkenntnisse, Berufserfahrung und Bildungsabschlüsse vergeben; Zusatzpunkte honorieren unter anderem eine besondere Verbindung zu Australien.[31]

Ergänzend kommen preisbasierte Elemente zum Einsatz. Bei arbeitgebergesponserten Visa entrichten Arbeitgeber Gebühren sowie die *Skilling Australians Fund Levy*.[32] Neuseeländische Staatsbürger sind vom Punktesystem ausgenommen und geniessen im Rahmen des *Trans-Tasman Travel Arrangement* weitgehende Freizügigkeit.[33] Australien kombiniert damit Eigenschafts-, Arbeitsmarkt-, Mengen- und Preiselemente.

Qualifizierte Zuwanderer erzielen vergleichsweise gute Arbeitsmarkt- und Fiskalergebnisse. Besonders erfolgreich sind arbeitgebergesponserte Migranten, die bereits bei der Einreise über eine konkrete Beschäftigung verfügen.[34] Erhebungen des Innenministeriums weisen für «Skilled Migrants» eine hohe Erwerbsbeteiligung und steigende Einkommen mit zunehmender Aufenthaltsdauer aus. Auch fiskalisch schneidet der *Skill Stream* günstig ab, vor allem aufgrund des jungen Einreisealters und der guten Arbeitsmarktintegration (Australian Treasury, 2021).

Das Punktesystem gewährleistet allerdings nicht, dass Qualifikationen tatsächlich entsprechend eingesetzt werden. Neuzugewanderte arbeiten häufiger unterhalb ihres Ausbildungsniveaus als Einheimische, insbesondere bei nicht englischsprachigem Hintergrund (Green et al., 2007). Staatliche Überprüfungen kamen zudem zum Schluss, dass einzelne Punktkriterien nur begrenzt mit langfristigem Arbeitsmarkterfolg zusammenhängen und Fehlanreize setzen können.[35] Reformen zielen deshalb darauf ab, den erwarteten wirtschaftlichen Beitrag stärker zu gewichten.

Die hohe Differenzierung geht mit erheblichem administrativem Aufwand einher. Die Regierung selbst hat das System als übermässig komplex bezeichnet und vor allem die Anerkennung ausländischer Qualifikationen als langwierig und kostspielig kritisiert (Australian Government, 2023).[36]

4.1.4 Liechtenstein

Liechtenstein ist innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) ein Sonderfall. Trotz Personenfreizügigkeit kann es die Zuwanderung von EWR-Staatsangehörigen

---

[31] Immi.homeaffairs.gov.au: Points-tested stream [28.04.2026].

[32] Immi.homeaffairs.gov.au: Cost of sponsoring [24.06.2026].

[33] Immi.homeaffairs.gov.au: Special Category visa [28.04.2026].

[34] Continuous Survey of Australia's Migrants.

[35] immi.homeaffairs.gov.au: Migration Strategy [28.09.2026].

[36] Je nach Visum müssen Bewerber Berufslisten, Skills Assessments, Punkteanforderungen und staatliche Nominierungen durchlaufen. Bei arbeitgebergesponserten Visa kommen Sponsorship, Nomination, Gebühren, die Skilling Australians Fund Levy und teilweise Arbeitsmarkttests hinzu.

aufgrund einer Sonderregelung kontingentieren. Ein Teil der Bewilligungen wird per Los vergeben, ein weiterer durch die Regierung, insbesondere an Erwerbstätige. Voraussetzung sind unter anderem ein Arbeitsverhältnis zu orts- und berufsüblichen Bedingungen sowie – bei Nichterwerbstätigen – ausreichende finanzielle Mittel und Krankenversicherungsschutz.[37]

Die Regelung begrenzt vor allem die Wohnsitznahme, nicht den Zugang zum Arbeitsmarkt. Der hohe Arbeitskräftebedarf wird weitgehend durch Grenzgänger gedeckt, deren Tätigkeit lediglich angemeldet werden muss. Ende 2024 arbeiteten rund 43'400 Personen in Liechtenstein, davon knapp 25'000 beziehungsweise 57 Prozent als Grenzgänger, vor allem aus der Schweiz und Österreich.[38] Das System entkoppelt damit Beschäftigungs- und Bevölkerungswachstum teilweise voneinander.

Begründet wird die Sonderregelung mit Liechtensteins besonderen Verhältnissen, insbesondere der kleinen bewohnbaren Fläche, dem hohen Ausländeranteil und dem Interesse an der Wahrung nationaler Identität. Sie ist daher nur begrenzt auf grössere Staaten übertragbar. Zugleich zeigt das Beispiel, dass sich eine Begrenzung der Wohnmigration mit einem weitgehend offenen grenzüberschreitenden Arbeitsmarktzugang verbinden lässt.

4.1.5 Synthese

Aus den Fallbeispielen ergeben sich fünf Muster:

- Erstens wird selten nur ein Instrument eingesetzt: Mengen-, Eigenschafts- und Preiselemente werden kombiniert.
- Zweitens werden die Regelungen häufig nach Zuwanderungsgruppen differenziert, etwa nach Qualifikation, Einkommen, Beruf, Herkunft oder Aufenthaltszweck. Dabei werden vielfach Merkmale berücksichtigt, die mit guten Arbeitsmarktchancen und einer voraussichtlich günstigen fiskalischen Bilanz verbunden sind.
- Drittens spielt der Arbeitsmarkt bei der Auswahl eine zentrale Rolle. Ein konkretes Stellenangebot, Qualifikation, Lohn oder die Tätigkeit in einem Mangelberuf dienen häufig als Selektionskriterien. Auch bei Kontingenten stellt sich daher die Frage, nach welchen Kriterien die verfügbaren Plätze vergeben werden.
- Viertens endet die migrationspolitische Steuerung nicht zwingend mit der Einreise. Auch innerstaatliche Regelungen können die Bedingungen des Aufenthalts nach der Zuwanderung prägen, etwa durch besondere finanzielle Belastungen oder unterschiedliche Zugangsbedingungen zu Leistungen.

---

[37] Gesetze.li: Personenfreizügigkeitsgesetz [28.04.2026].

[38] Statistikportal.li: Themen "Beschäftigung" und "Unternehmen, Arbeitsplätze" aktualisiert [29.09.2026].

- Fünftens nimmt die Steuerungsintensität typischerweise mit den wirtschaftlichen, politischen und institutionellen Unterschieden zwischen Herkunfts- und Zielländern zu. Volle Freizügigkeit besteht vor allem zwischen Ländern mit engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen und ähnlichen institutionellen Rahmenbedingungen.

Die Vielfalt der Zuwanderungssysteme hat mehrere Gründe: Verschiedene Instrumente können ähnliche Wirkungen entfalten, während dasselbe Instrument je nach wirtschaftlichen, institutionellen und geografischen Rahmenbedingungen unterschiedlich wirkt. Zudem sind Zuwanderungssysteme das Ergebnis politischer Prozesse und entsprechen daher nicht zwingend einer ökonomisch optimalen Steuerung. Der folgende Abschnitt untersucht vor diesem Hintergrund die Wirkungen sowie die Vor- und Nachteile der verschiedenen Mechanismen.

4.2 Relevante Steuerungsinstrumente

Für die Beurteilung der für die Schweiz relevanten Regime ist zunächst eine systematische Einordnung sinnvoll. Grundsätzlich lassen sich Zuwanderungssysteme danach unterscheiden, ob sie auf eine explizite Lenkung verzichten oder den Zugang über bestimmte Eigenschaften der Zuwandernden, mengenmässige Begrenzungen oder preisliche Instrumente steuern.

In einem System ganz ohne explizite Steuerung ergeben sich die Wanderungsströme primär aus individuellen Entscheidungen. Umfang und Zusammensetzung der Zuwanderung hängen dabei stark von den allgemeinen Rahmenbedingungen ab. Bestehen keine formellen Voraussetzungen, kann Zuwanderung auch durch den Zugang zu Sozialleistungen beeinflusst werden, insbesondere wenn das Zielland über einen vergleichsweise grosszügigen Sozialstaat verfügt.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die zentralen Grundtypen der Zuwanderungssteuerung, ihre Funktionsweise und ausgewählte Länderbeispiele.

Tabelle 1: Zuwanderungssysteme und ihre zentralen Eigenschaften

Mechanismus	Funktionsweise	Beispielsländer
Arbeitsmarktsteuerung	Zuwanderung beruht primär auf einem rechtlich garantierten Aufenthalts- oder Arbeitsmarktzugang und nicht auf einer individuellen Auswahlentscheidung des Ziellandes.	▪ Australien mit Neuseeland ▪ EU/EFTA-Länder untereinander ▪ Vereinigtes Königreich mit Irland
Steuerung über Eigenschaften	Die Zulassung hängt davon ab, ob Personen bestimmte individuelle oder arbeitsmarktbezogene Kriterien erfüllen.	▪ Australien ▪ Kanada ▪ Neuseeland ▪ Singapur ▪ Vereinigtes Königreich
Steuerung über Menge	Der Staat legt fest, wie viele Personen innerhalb eines bestimmten Zeitraums oder Bereichs zugelassen werden.	▪ Australien ▪ Fürstentum Liechtenstein ▪ Singapur ▪ Südkorea ▪ Vereinigte Staaten
Steuerung über Preis	Die Zuwanderung wird an einen Preis geknüpft, der bei Zulassung, Aufenthalt oder Beschäftigung anfällt.	▪ Australien ▪ Singapur ▪ Vereinigtes Königreich

Quelle: Basierend auf Gomez Tamayo et al. (2025), OECD (2025) und eigenen Recherchen

4.2.1 Arbeitsmarktsteuerung

Häufig ist die Zuwanderung – wie in der Schweiz im Rahmen der Personenfreizügigkeit – direkt an ein Arbeitsverhältnis geknüpft. Umfang und Zusammensetzung der Zuwanderung werden dadurch weitgehend dezentral über Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt bestimmt. Der zentrale ökonomische Vorteil liegt darin, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer über dezentrale Informationen verfügen, die ein Staat kaum erheben könnte. Das begünstigt ein effizientes «Matching» und senkt das Risiko von Fehlallokationen («Brain Waste»).

Werden zusätzliche Voraussetzungen, etwa in Form von Mindestgehaltsanforderungen, festgelegt, kann die Zuwanderung weiter begrenzt und stärker selektioniert werden. Je restriktiver solche Bedingungen jedoch ausgestaltet sind, desto stärker nähert sich ein formal nicht explizit steuerndes System einer Steuerung über Eigenschaften an. Die Grenzen zwischen den beiden Regimetypen sind deshalb fliessend.

Die Wirkung arbeitsmarktgesteuerter Zuwanderung hängt wesentlich vom Kreis der beteiligten Länder ab. Bei ähnlichen Institutionen, Bevölkerungsgrössen und Wohlstandsniveaus sind eher symmetrische Wanderungsbewegungen zu erwarten; grosse Wohlstandsunterschiede begünstigen dagegen asymmetrische Zuwanderung in das wohlhabendere Land. Entsprechend wirkt die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU bzw. ihren 27 Mitgliedstaaten anders als der freie Personenverkehr zwischen Australien und Neuseeland.

Für die Schweiz zeigt Kuhn (2026), dass der Übergang von einer selektiven, kontingentierten Zulassung zur Personenfreizügigkeit die Zuwanderung aus den erfassten EU- und EFTA-Staaten im Durchschnitt mehr als verdoppelte. Dieser Effekt bleibt auch längerfristig bestehen und zeigt sich über die verschiedenen Liberalisierungswellen hinweg. Beerli et al. (2023) zeigen, dass die Einführung der Personenfreizügigkeit den Zuzug von EU-Staatsangehörigen in allen Bildungsgruppen deutlich erhöhte. Da die Effekte für hoch-, mittel- und geringqualifizierte Zuwandernde ähnlich ausfielen, finden die Autoren jedoch keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die relative Qualifikationsstruktur der Zuwanderung.

4.2.2 Eigenschaftssteuerung

Eine Steuerung der Zuwanderung anhand bestimmter Eigenschaften beeinflusst in erster Linie deren Zusammensetzung und nur indirekt deren Umfang. Ziel ist es, vor allem jene Personen anzuziehen, von denen ein hoher gesellschaftlicher Nutzen erwartet wird. Der Umfang ergibt sich indirekt aus der Strenge der Kriterien und der Zahl der Personen, die sie erfüllen.

Eine Eigenschaftssteuerung kann entlang von drei Dimensionen ausgestaltet werden:

- **Kriterien:** Die Zulassung kann an angebotsorientierte Merkmale der Zuwandernden geknüpft werden, etwa Alter, Sprachfähigkeiten, Ausbildung oder Berufserfahrung, oder an nachfrageorientierte Kriterien wie Stellenangebot, Mindestgehalt, Mangelberuf oder Arbeitsmarkttest. Angebotsorientierte Merkmale liefern Hinweise auf Produktivität und Integrationsfähigkeit, bilden den tatsächlichen Arbeitsmarkterfolg aber nur unvollständig ab. Kriterien können als kumulative Mindestanforderungen gelten oder in einem Punktesystem kombiniert werden, in dem Schwächen bei einzelnen Merkmalen durch Stärken bei anderen ausgeglichen werden. Auswahl und Gewichtung der Kriterien bestimmen, welche Eigenschaften bevorzugt werden.
- **Auswahlverfahren:** In einem Schwellenmodell erhält grundsätzlich jede Person eine Bewilligung, welche die Voraussetzungen erfüllt. In *Expression-of-Interest-Systemen* (EoI) führt das Erreichen einer Mindestpunktzahl dagegen nur zur Aufnahme in einen Bewerberpool. Aus diesem werden die bestbewerteten oder für bestimmte Programme, Regionen oder Berufe besonders geeigneten Personen eingeladen. Beispiele sind *SkillSelect* in Australien und *Express Entry* in Kanada. Da die Behörden die Zahl der Einladungen steuern, verbinden solche Verfahren Eigenschafts- und Mengensteuerung.
- **Differenzierungsgrad:** Kriterien können einheitlich gelten oder nach Programmen, Regionen, Berufen oder Branchen differenziert und periodisch angepasst werden. Eine stärkere Differenzierung kann die Treffsicherheit erhöhen, steigert aber Informations- und Verwaltungsaufwand.

Macaluso (2022) zeigt in einer Übersichtsstudie zu selektiven Zuwanderungsregimen, dass Staaten zunehmend versuchen, Migration über Qualifikations-, Humankapital- oder Arbeitsmarktkriterien zu steuern. Es zeigt sich, dass solche Systeme die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung verändern können: Über solche Kanäle Zugelassene verfügen im Durchschnitt häufiger über höhere formale Bildung und bessere Sprachkenntnisse als Personen, die über andere Kanäle zuwandern.

Ein wesentlicher Nachteil insbesondere punktebasierter Systeme besteht darin, dass der Staat ex ante bestimmen muss, welche beobachtbaren Merkmale den künftigen wirtschaftlichen Erfolg prognostizieren und wie sie zu gewichten sind. Da formale Qualifikationen Produktivität und konkrete Arbeitsmarktnachfrage nur unvollständig abbilden, können Fehlselektionen und Qualifikationsmismatches resultieren. Zugleich setzen solche Systeme Anreize, Ausbildung, Sprachkenntnisse oder Berufserfahrung gezielt auf die Auswahlkriterien auszurichten, während schwer messbare, aber arbeitsmarktrelevante Eigenschaften mitunter zu wenig berücksichtigt werden. Kanada und Australien kombinieren Punktesysteme deshalb zunehmend mit nachfrage- und wettbewerbsorientierten Elementen (vgl. OECD, 2019).

Hinzu kommen erhebliche administrative Kosten. Zuwandernde müssen Qualifikationen, Sprachkenntnisse und Berufserfahrung dokumentieren und teilweise Anerkennungs- oder Prüfverfahren durchlaufen. Unternehmen treffen je nach System Sponsoring-, Melde- und Nachweispflichten, Gebühren oder Arbeitsmarkttests. Besonders kleinere Unternehmen können dadurch benachteiligt werden, da sich fixe Verfahrenskosten auf wenige Rekrutierungen verteilen.

Auch für den Staat steigt der Aufwand mit der Differenzierung des Systems: Qualifikationen und Berufserfahrung müssen geprüft, Arbeitgeber kontrolliert, Punktesysteme und Berufslisten aktualisiert sowie Missbrauch verhindert werden. Die australische Überprüfung des Migrationssystems bezeichnete das Verfahren als komplex, kostspielig und teilweise langsam (Australian Government, 2023). Auch im Vereinigten Königreich entstehen neben Gebühren substanzielle Kosten für Arbeitgeber (Home Office, 2023). Darin liegt der zentrale Zielkonflikt: Eine feinere Selektion kann die Treffsicherheit erhöhen, macht das System aber zugleich komplexer und schwerer zugänglich.

4.2.3 Mengensteuerung

Am unmittelbarsten lässt sich die Höhe der Zuwanderung über eine Mengensteuerung beeinflussen. Sie setzt bei der Zahl der zugelassenen Personen an, typischerweise über Kontingente. Die Zusammensetzung der Zuwanderung wird erst dann gezielt beeinflusst, wenn Kontingente differenziert oder mit zusätzlichen Auswahl- oder Preismechanismen kombiniert werden.

Kontingente können entlang verschiedener Dimensionen ausgestaltet werden:

- **Zeitraum:** Kontingente können jährlich, mehrjährig, unterjährig oder saisonal festgelegt werden. Kürzere Perioden erlauben eine raschere Anpassung an Veränderungen der Arbeitsmarktlage, erhöhen aber den Steuerungsaufwand.
- **Differenzierung:** Kontingente können nach Regionen, Branchen, Berufen, Unternehmen oder Bewilligungskategorien aufgeteilt werden. Dadurch lässt sich neben der Gesamtmenge auch ihre Verteilung steuern. Mit zunehmender Differenzierung steigt jedoch das Risiko, dass Teilkontingente von der tatsächlichen Nachfrage abweichen.
- **Zuteilungsverfahren:** Verfügbare Bewilligungen können etwa nach Eingang der Gesuche, anhand bestimmter Kriterien, per Los oder über eine Auktion vergeben werden. Die Vergaberegel bestimmt damit wesentlich, wer von einem knappen Kontingent profitiert. Kriterienbasierte Verfahren verbinden Mengen- mit Eigenschaftssteuerung, Auktionen Mengen- mit Preissteuerung.
- **Bezugsgrösse:** Kontingente können absolut oder relativ definiert werden. Absolute Kontingente legen eine fixe Zahl von Personen oder Bewilligungen fest; relative Kontingente knüpfen diese an eine Bezugsgrösse wie Bevölkerung, Beschäftigung oder Unternehmensbelegschaft und passen sich damit automatisch an deren Entwicklung an.

Die Wirkung einer Mengensteuerung hängt entscheidend davon ab, ob das Kontingent bindend ist. Übersteigt das Angebot an Bewilligungen die Nachfrage, bleibt die Steuerungswirkung gering. Ist das Kontingent knapp, wird dagegen der Zuteilungsmechanismus zentral. Bei Vergabe per Los oder nach Eingang der Gesuche ist nicht gewährleistet, dass Bewilligungen dort eingesetzt werden, wo ihr wirtschaftlicher Ertrag am höchsten ist. Eine gezieltere Allokation erfordert daher zusätzliche Auswahlkriterien, Preise oder andere Priorisierungsmechanismen. Der zentrale Zielkonflikt liegt darin, dass Kontingente die Zuwanderungsmenge direkt begrenzen, bei Knappheit aber ein zusätzliches Rationierungsverfahren benötigen. Je stärker dieses nach Qualifikation, Arbeitsmarktnachfrage oder Zahlungsbereitschaft differenziert, desto mehr nähert sich das System einer Kombination aus Mengen-, Eigenschafts- und Preissteuerung an.

4.2.4 Preissteuerung

Preisliche Instrumente können mehrere Funktionen erfüllen. Erstens erhöhen Abgaben oder Gebühren die Kosten der Migration beziehungsweise der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte und können dadurch die Nachfrage nach Zuwanderung reduzieren. Zweitens können sie dazu dienen, migrationsbedingte externe Kosten zumindest teilweise zu internalisieren, sofern ihre Höhe an diesen Kosten ausgerichtet ist. Drittens beeinflussen sie die Zusammensetzung der Zuwanderung, da sich die

Zahlungsbereitschaft von Zuwandernden und Arbeitgebern unterscheidet. Höhere Abgaben begünstigen tendenziell Migrationsvorhaben mit höherem erwartetem wirtschaftlichem Ertrag.[39]

Preisbasierte Systeme können entlang von vier Dimensionen ausgestaltet werden:

- **Erhebungsmodus**: Die Abgabe kann einmalig beim Eintritt oder wiederkehrend während des Aufenthalts erhoben werden. Sie kann direkt migrationsrechtlich oder indirekt über andere Kostenbestandteile ausgestaltet sein.
- **Höhe und Bemessungsgrundlage:** Ein einheitlicher Betrag wirkt relativ zum Einkommen degressiv und belastet tiefere Einkommen stärker. Alternativ kann die Abgabe nach Einkommen, Alter, Beruf, Branche oder Aufenthaltsdauer differenziert und so Preis- mit Eigenschaftssteuerung verbunden werden.
- **Zahlungspflichtige:** Die Abgabe kann von den Zuwandernden selbst, vom Arbeitgeber oder von einem anderen Sponsor entrichtet werden. Die wirtschaftliche Traglast hängt jedoch nicht von der formalen Zahlungspflicht, sondern von den jeweiligen Ausweich- und Überwälzungsmöglichkeiten ab.[40]
- **Mittelverwendung:** Die Einnahmen können dem allgemeinen Staatshaushalt zufliessen, migrationsbedingte Kosten finanzieren oder an die Bevölkerung rückverteilt werden. Eine Rückverteilung an Zuwandernde schwächt die effektive Belastung und damit die Lenkungswirkung stärker als eine Rückverteilung an die bestehende Bevölkerung.

Die zentrale Schwierigkeit einer Preissteuerung liegt in der Festlegung des richtigen Preises. Soll die Abgabe migrationsbedingte externe Kosten internalisieren, entspricht der ökonomisch optimale Preis grundsätzlich den marginalen externen Kosten zusätzlicher Zuwanderung, etwa fiskalischen Belastungen oder Kosten durch die Nutzung knapper öffentlicher Güter. Da diese Effekte stark nach Alter, Einkommen, Familienstruktur und Aufenthaltsdauer variieren, vom Ausmass der Zuwanderung abhängen und über die Jahre kumulieren, ist ihre empirische Bestimmung anspruchsvoll.[41]

---

[39] Becker (2011) schlägt vor, den Zugang für Arbeitsmigranten über eine Gebühr zu steuern. Der Preis soll an die Stelle detaillierter administrativer Auswahlkriterien treten und über die Zahlungsbereitschaft jene Migranten selektieren, für die der erwartete Nutzen der Migration besonders hoch ist. Zugleich begrenzt die Gebühr die Zuwanderung und generiert Einnahmen für den Staat.

[40] Wer eine Abgabe formal entrichtet, trägt nicht zwingend auch deren wirtschaftliche Last. Je nach Elastizitäten von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage kann eine Arbeitgeberabgabe teilweise über tiefere Löhne auf Zuwanderer überwälzt werden. Umgekehrt kann eine vom Zuwanderer bezahlte Abgabe teilweise durch höhere Löhne kompensiert werden.

[41] Dies ist kein spezifisches Problem der Preissteuerung, sondern jeder auf eine Optimierung zielenden Politik. Für die Berechnung einer optimalen Zuwanderungshöhe und entsprechender Kontingente müsste zusätzlich zu all dieser Information auch bekannt sein, welche individuellen Nutzen und Kosten die

Soll der Preis dagegen primär die Zuwanderungsmenge steuern, kann er so angepasst werden, dass die Nachfrage einem politischen Mengenziel entspricht. Alternativ kann der Staat die Zahl der Bewilligungen festlegen und den Preis über eine Auktion bestimmen lassen. Dieser Preis misst jedoch nicht externe Kosten, sondern die Knappheit der Bewilligungen beziehungsweise die Zahlungsbereitschaft von Zuwandernden oder Arbeitgebern.

Unabhängig vom Ziel schöpft ein Preis einen Teil der Zuwanderungsrente ab, also des Vorteils gegenüber der besten Alternative im Herkunftsland oder einem anderen Zielland. Ohne Abgabe verbleibt diese Rente bei Zuwandernden und Arbeitgebern; mit einer Abgabe kann ein Teil davon an die bestehende Wohnbevölkerung umverteilt werden. Da individuelle Alternativen nicht beobachtbar sind, lässt sich die Rente allerdings nur näherungsweise erfassen.

Mit der Preissteuerung sind zugleich Zielkonflikte verbunden. Höhere Preise können Zuwanderung begrenzen und Einnahmen schaffen, aber auch wirtschaftlich vorteilhafte Migration verhindern. Einheitliche Abgaben begünstigen Personen mit hoher Zahlungsbereitschaft und können bei hohen Eintrittskosten liquiditätsbeschränkte, aber produktive Zuwandernde ausschliessen. Wiederkehrende, einkommensabhängige oder gestundete Abgaben sowie Bürgschaften können diese Verzerrung mindern. Die Mittelverwendung beeinflusst zudem die politische Akzeptanz: Rückverteilung oder die Finanzierung migrationsbedingter Infrastruktur kann belastete Gruppen kompensieren, während eine Bepreisung des Aufenthaltsrechts zugleich ethische Vorbehalte auslösen kann.

Box 2: Wie hoch müsste eine Zuwanderungsabgabe sein?

Wie stark Zuwandernde und Unternehmen auf einen Preis reagieren, ist kaum untersucht; wissenschaftliche Literatur zur angemessenen Höhe einer Abgabe gibt es kaum. Auch der Bundesrat (2026) weist darauf hin, dass sich die Zahlungsbereitschaft potenzieller Zuwandernder nur schwer ermitteln lässt. Einige Anhaltspunkte bestehen dennoch:

- **Vorschläge aus der Literatur und Politik:** Eichenberger und Stadelmann (2017) schlagen eine Pro-Kopf-Abgabe von jährlich CHF 4'000 bis 5'000 während drei bis fünf Jahren vor. Der Vorstoss von Andrea Caroni zur Zuwanderungsabgabe sieht eine jährliche Abgabe von mindestens CHF 4'000 vor (Abschnitt 5.2).
- **Elastizität der Arbeitsnachfrage:** Die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage liegt gemäss der empirischen Literatur zwischen −0.2 und −0.5. Weil eine Abgabe nur die Rekrutierung im Ausland verteuert und Unternehmen auf Inländer ausweichen können, ist eher vom (absolut) oberen Wert von −0.5 auszugehen. Eine Abgabe von 5 Prozent des Bruttolohns würde die Rekrutierung aus dem Ausland demnach um rund 2.5 Prozent

Zuwanderer und Arbeitgeber haben. Das Preissystem bedarf deshalb weit weniger Information als die alternativen Lenkungsmechanismen.

senken (Avenir Suisse, 2014). Bei einem Medianlohn von rund CHF 6'800 entspricht eine Abgabe gemäss den Vorschlägen rund 5 Prozent des Jahreslohns; entsprechend würde die Rekrutierung aus dem Ausland um rund 2.5 Prozent sinken.

- **Zahlungsbereitschaft der Unternehmen:** In einer Umfrage der IHK St.Gallen-Appenzell nannten die befragten Unternehmen einen tragbaren Betrag von CHF 1'260 pro Jahr für die ersten fünf Jahre. Bei einer einmaligen Abgabe von CHF 5'000 würde gemäss der Umfrage bereits bei über 50 Prozent der Unternehmen die Bereitschaft sinken, ausländische Arbeitskräfte einzustellen (vgl. IHK St.Gallen-Appenzell, 2025). Damit liegen die genannten Beträge unter den Vorschlägen aus Literatur und Politik und deuten darauf hin, dass die Rekrutierung aus dem Ausland auch stärker als die geschätzten 2.5 Prozent abnehmen könnte.

Dies illustriert, wie schwierig es ist, die Zahlungsbereitschaft von Zuwandernden bzw. im Ausland rekrutierenden Firmen zu ermitteln. Die vorhandene Evidenz erlaubt keine präzise Kalibrierung, und die Reaktion dürfte je nach Branche, Qualifikation und Konjunktur stark variieren. Insbesondere in der Einführungsphase bliebe die Festlegung der Höhe deshalb ein Prozess, der ein rasch anpassbares System voraussetzt.

4.2.5 Übergreifende Ausgestaltungsfragen

Mengen-, Preis- und Eigenschaftssteuerung werden in der Praxis – wie bereits erwähnt – häufig zu hybriden Systemen kombiniert. So kann eine Mengenbeschränkung mit einer Preissteuerung verbunden werden, indem der Staat eine bestimmte Zahl von Bewilligungen festlegt und diese anschliessend versteigert. Das Kontingent begrenzt die maximale Zahl der Zulassungen, während der Preis über deren Zuteilung entscheidet. Auch Mengen- und Eigenschaftssteuerung lassen sich kombinieren, etwa indem eine begrenzte Zahl von Bewilligungen innerhalb eines Punktesystems vergeben oder für bestimmte Qualifikationen, Berufe oder Branchen separate Kontingente festgelegt werden. Schliesslich können Eigenschafts- und Preissteuerung miteinander verknüpft werden, indem die Höhe einer Abgabe nach bestimmten Merkmalen der Zuwandernden, des Arbeitgebers oder der Tätigkeit variiert.

Unterschiedliche Regime können auch für verschiedene Zuwanderungsgruppen gelten. So kann etwa nach Staatsangehörigkeit, Aufenthaltszweck oder Einkommensgruppe differenziert werden, wobei je nach Gruppe Freizügigkeit, Punktesysteme, Kontingente, Preisinstrumente oder Kombinationen davon zur Anwendung kommen. Für Nettomigration und zirkuläre Mobilität[42] ist schliesslich entscheidend, ob die Anforderungen nur beim erstmaligen Zugang oder bei jeder erneuten Einreise gelten. So zeigen Czaika und

[42] Zirkuläre Mobilität bezeichnet wiederholte, meist temporäre Wanderungen zwischen Herkunfts- und Zielland, bei denen keine permanente Niederlassung im Vordergrund steht.

de Haas (2017), dass Visabeschränkungen nicht nur die Zuwanderung in ein Zielland reduzieren, sondern auch die Auswanderung derselben Migrantengruppen. Restriktivere Systeme reduzieren zwar die Zuwanderung, können aber zugleich die Auswanderungsbereitschaft senken, wenn eine spätere Rückkehr erneut mit einer Abgabe, einem Kontingent oder Auswahlkriterien verbunden ist. Dadurch steigen die Kosten einer temporären Ausreise, was längere Aufenthalte begünstigen und zirkuläre Mobilität reduzieren kann. Dieser Effekt fällt geringer aus, wenn Rückkehrrechte bestehen oder die Zugangsvoraussetzungen nur einmalig erfüllt werden müssen.

Die Wirkung eines Regimes hängt zudem davon ab, wie umfassend es die verschiedenen Zuwanderungskanäle erfasst. Wird ein Kanal begrenzt oder verteuert, kann sich die Nachfrage auf andere, weniger stark regulierte Kanäle verlagern, etwa auf Grenzgänger, Kurzaufenthalte, Studium oder Familiennachzug. Zudem können angekündigte Verschärfungen kurzfristig zu vorgezogener Zuwanderung führen («Now or Never»-Migration). Ein Regime, das nur einzelne Kanäle steuert, kann daher eine geringere Wirkung auf die Gesamtzuwanderung entfalten, als es die Regelung des betreffenden Kanals erwarten lässt.

4.3 Fazit

Die Länderbeispiele zeigen, dass Staaten die Steuerungsmechanismen sehr unterschiedlich kombinieren.

Das Vereinigte Königreich ergänzt seit dem Brexit ein Punktesystem mit Arbeitgeberbezug und preislichen Elementen. Der Systemwechsel nach dem Brexit ging mit einer deutlichen Veränderung der Zusammensetzung der Zuwanderung einher: Die EU-Zuwanderung ging deutlich zurück, während die Zuwanderung aus Drittstaaten stark zunahm. Die gesamte Nettozuwanderung stieg zunächst auf ein Rekordniveau, ist seit 2023 jedoch wieder stark gesunken. Singapur setzt besonders intensiv auf Quoten, Abgaben und einkommensabhängige Selektion und beeinflusst damit gezielt das Verhalten der Unternehmen – um den Preis eines administrativen Aufwands. Australien verbindet ein eigenschaftsbasiertes Punktesystem mit jährlichen Mengenvorgaben. Liechtenstein zeigt, dass auch innerhalb des europäischen Integrationsraums Kontingente möglich sind; sie begrenzen allerdings vor allem die Wohnsitznahme, während der Arbeitskräftebedarf zu einem grossen Teil über Grenzgänger gedeckt wird. Zudem prägen auch Regeln für Kanäle ausserhalb der Arbeitsmigration, etwa beim Familiennachzug, Umfang und Zusammensetzung der Migration wesentlich mit.

Für die Schweiz sind deshalb weniger die einzelnen Länderbeispiele relevant als die zugrunde liegenden Steuerungsmechanismen. Bei einer Arbeitsmarktsteuerung ergibt sich die Zuwanderung dezentral aus Angebot und Nachfrage. Ihre Wirkung hängt vom Kreis der erfassten Staaten und deren Wohlstandsunterschieden im Vergleich zur Schweiz ab.

Eine Eigenschaftssteuerung beeinflusst vor allem die Zusammensetzung; sie setzt voraus, dass der Staat die für den Arbeitsmarkterfolg relevanten Merkmale ex ante bestimmen kann, und ist administrativ aufwendig. Eine Mengensteuerung begrenzt direkt die Zahl der Zulassungen, erfordert bei bindenden Kontingenten aber einen Zuteilungsmechanismus. Preissteuerung kann Menge und Zusammensetzung zugleich beeinflussen und – sofern sich der Preis an den externen Kosten orientiert – diese internalisieren. Die Festlegung des «richtigen» Preises ist deshalb von zentraler Bedeutung. Da die Massnahme aber mehreren Zielen gleichzeitig dienen muss, gibt es keinen einzelnen richtigen Preis, sondern die verschiedenen Aspekte müssen vernünftig gegeneinander abgewogen werden. In der Praxis werden die Mechanismen meist zu hybriden Regimen kombiniert und nach Zuwanderungsgruppen differenziert.

Tabelle 2 fasst die Grundmechanismen, ihre Zielsetzungen und zentrale Ausgestaltungsoptionen zusammen. Entscheidend ist damit nicht allein, wie restriktiv ein Regime ist, sondern über welchen Mechanismus es steuert, wie dieser Mechanismus Höhe und Zusammensetzung der Zuwanderung beeinflusst und welche Folgewirkungen für Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, öffentliche Finanzen, Integration und politische Akzeptanz zu erwarten sind. Vor diesem Hintergrund bewertet Kapitel 5 die möglichen Regime für die Schweiz.

Tabelle 2: Übersicht möglicher Steuerungsformen und Ausgestaltungsoptionen

Mechanismus	Zielsetzung	Ausgestaltungsmerkmale
Steuerung über den Arbeitsmarkt oder keine explizite Steuerung	Zuwanderung ergibt sich aus individuellen Entscheidungen der Marktakteure	▪ Keine formalen Voraussetzungen ▪ Gebunden an Arbeitsverhältnis / ausreichende finanzielle Mittel ▪ Gebunden an weitere Voraussetzungen
Steuerung über Eigenschaften	Beeinflussung der Zusammensetzung der Zuwanderung	▪ Angebotsorientierte Kriterien ▪ Nachfrageorientierte Kriterien ▪ Mit zwingenden Anforderungen ▪ Ohne zwingende Anforderungen
Steuerung über Menge	Begrenzung der Höhe der Zuwanderung	▪ Jährliche Kontingente ▪ Langfristiges Gesamtkontingent ▪ Kontingente nach Jurisdiktion ▪ Kontingente nach wirtschaftlicher Bezugseinheit ▪ Verfügungsrechte liegen bei Unternehmen ▪ Verfügungsrechte liegen bei Behörde ▪ Vergabe nach Eingang, Kriterien, Losverfahren oder Preis ▪ Absolute Kontingente ▪ Relative Kontingente
Steuerung über Preis	Internalisierung externer Kosten, Beeinflussung der Zusammensetzung oder Begrenzung der Höhe der Zuwanderung	▪ Eintrittspreis ▪ Aufenthaltspreis ▪ Einheitlicher Preis ▪ Variierender Preis ▪ Durch Zuwanderer bezahlt ▪ Durch Sponsor bezahlt ▪ Rückerstattung der Einnahmen an Bevölkerung ▪ Teil der generellen Staatseinnahmen und somit Budget

5 Mögliche Zuwanderungsregime für die Schweiz

5.1 Bewertung der Zuwanderungsregime

Die internationalen Beispiele erlauben eine erste Kategorisierung und Bewertung von Zuwanderungsregimen, die für die Schweiz grundsätzlich von Interesse sein könnten. Dabei lässt sich – wie bereits dargelegt – zwischen Mengen-, Eigenschafts- und Preissteuerung unterscheiden, wobei diese Steuerungsmechanismen in der Praxis jedoch selten in Reinform auftreten. Vielmehr handelt es sich meist um hybride Systeme, die verschiedene Instrumente miteinander kombinieren. Nachfolgend wird ein breites Spektrum möglicher Zuwanderungsregime einer ersten Bewertung unterzogen, ohne jedoch bereits auf deren konkrete Ausgestaltung einzugehen. Ziel ist vielmehr, anhand ihrer grundlegenden Funktionsweise und der jeweils verfolgten Ziele eine Vorselektion vorzunehmen.

Die **Bewertung** der Zuwanderungssysteme erfolgt in zwei Stufen (vgl. Anhang A).

- Auf der ersten Stufe steht in diesem Abschnitt die **Wirksamkeit** im Zentrum. Dabei geht es um die Frage, ob ein Regime grundsätzlich geeignet ist, das angestrebte Steuerungsziel zu erreichen, und ob es sich ohne erhebliche Umgehungsmöglichkeiten umsetzen lässt. Ein Zuwanderungsregime, das sein angestrebtes Ziel nicht oder nur unzureichend erreichen kann, ist grundsätzlich ungeeignet und muss nicht weiter geprüft werden. Die in diesem Abschnitt vorgenommene Vorselektion erfolgt daher vorwiegend anhand des Kriteriums der Wirksamkeit.
- Anschliessend werden die ausgewählten Zuwanderungsregime hinsichtlich ihrer **Effizienz** bewertet, verstanden als Verhältnis zwischen der erzielbaren Wirkung und den damit verbundenen Kosten und Verzerrungen – sowohl in statischer als auch in dynamischer Hinsicht. Die beiden Bewertungsstufen bauen aufeinander auf: Erweist sich ein Regime bereits als nicht wirksam, erübrigt sich eine weitergehende Effizienzprüfung. Ein Instrument, das sein angestrebtes Ziel nicht erreicht, ist auch bei geringen Kosten keine geeignete Steuerungsoption.

STUFE 1: WIRKSAMKEIT

Massgebend für die Bewertung in diesem Abschnitt sind daher die **Steuerungsziele**, an denen sich ein Zuwanderungsregime messen lassen muss. Sie leiten sich aus den Bedürfnissen der betroffenen Gruppen (Abschnitt 2.3) und den Anforderungen gemäss Abschnitt 2.4 ab; ihre Auswahl und Gewichtung ist eine normative Festlegung der Autoren:

- **Steuerung der Menge**: Eine Mengensteuerung kann insbesondere dann angezeigt sein, wenn mit der Zuwanderung unerwünschte Arbeitsmarkt-, Fiskal- oder Infrastruktureffekte verbunden sind, etwa höhere Arbeitslosigkeit oder Lohndruck in einzelnen Segmenten sowie zusätzliche Belastungen bei Wohnen, Verkehr, Schulen

oder Spitälern. Sie kann darüber hinaus politisch begründet werden, wenn in der Bevölkerung ein verbreitetes Unbehagen gegenüber einer als unkontrolliert wahrgenommenen Zuwanderung besteht. Ein Regime, das auf diese Problemlagen reagieren soll, muss daher in der Lage sein, die Höhe und das Tempo der Zuwanderung bei Bedarf wirksam zu beeinflussen, ohne sie dort zu bremsen, wo keine Belastungen entstehen.

- **Zugang zu Fachkräften**: Für die Wirtschaft steht ein verlässlicher und rascher Zugang zu Arbeitskräften im Zentrum. Ein möglichst einfacher Zugang zu benötigten Fachkräften soll zugleich die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz stärken. Da sich Engpässe auf bestimmte Qualifikationsgruppen und Branchen konzentrieren und zudem konjunkturell schwanken, muss ein Zuwanderungsregime flexibel auf Veränderungen der Arbeitskräftenachfrage reagieren können.
- **Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse**: Wirtschaftsentwicklung, Fachkräftebedarf und die Exposition gegenüber möglichen positiven oder negativen Externalitäten der Zuwanderung unterscheiden sich regional erheblich. Darauf weisen auch die teils ausgeprägten regionalen Unterschiede im Abstimmungsverhalten bei migrationspolitischen Vorlagen hin. Ein Zuwanderungsregime sollte daher in der Lage sein, unterschiedliche wirtschaftliche Bedürfnisse und gesellschaftliche Wahrnehmungen der Regionen angemessen zu berücksichtigen.[43]
- **Sozialer Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern**: Nutzen und Kosten der Zuwanderung sind häufig ungleich verteilt. Während einzelne Gruppen, etwa Unternehmen oder Immobilienbesitzer und die Zuwanderer selbst, überdurchschnittlich profitieren, können andere Gruppen stärkeren Anpassungs- oder Belastungseffekten ausgesetzt sein. Ein Zuwanderungsregime sollte daher Möglichkeiten schaffen, solche Verteilungswirkungen zu berücksichtigen und besonders belastete Gruppen angemessen zu kompensieren.

Die qualitative Bewertung der Zuwanderungsregime hinsichtlich der beschriebenen Ziele erfolgt in Tabelle 3.

[43] Allerdings ist Zuwanderung von Ausländern immer auch mit sekundärer Binnenwanderung verknüpft. Wenn einzelne Regionen für die Zuwanderung von Ausländern spezielle Abgaben erheben, fragt sich, ob dann die anderen Regionen für Sekundärwanderung aus diesen Gebieten nicht ebenfalls Abgaben erheben müssten.

Tabelle 3: Bewertung der Wirksamkeit

	Keine explizite Steuerung (Arbeitsmarkt)	Steuerung über Eigenschaften	Steuerung über Menge	Steuerung über Preis	Kombination Menge und Preis	Kombination Preis und Eigenschaft	Kombination Menge und Eigenschaft
Menge	×	×	✓	✓	✓	✓	✓
Zugang zu Fachkräften	✓	✓	×	✓[1]	✓[1]	✓[1]	×
Regionale Bedürfnisse	×	×	✓	✓	✓	✓	✓
Sozialer Ausgleich	×	×	×	✓[2]	✓[2]	✓[2]	×

Bemerkung: Für die Zuwandernden wird zusätzlich vorausgesetzt, dass sie die in Kapitel 2 beschriebenen Anforderungen im Status quo erfüllen.
Legende: ✓ = Das Ziel kann mit dem Regime bei geeigneter Ausgestaltung erreicht werden; × = Das Ziel kann mit dem Regime in der Regel nicht erreicht werden. [1] Je nach Ausgestaltung, z. B. arbeitnehmer- oder arbeitgeberseitig. [2] Abhängig von der Verwendung der Einnahmen.
Quelle: Swiss Economics

Die Bewertung auf der ersten Stufe zeigt, dass Regime mit einer Preiskomponente die betrachteten Ziele am umfassendsten adressieren können. Die Gründe ergeben sich unmittelbar aus den in Kapitel 4 beschriebenen Wirkungsmechanismen.

Eine **reine Arbeitsmarktsteuerung** gewährleistet einen weitgehend bedarfsgerechten Zugang zu Arbeitskräften, erlaubt jedoch weder eine gezielte Mengensteuerung noch eine regionale Differenzierung. Zudem können private und gesellschaftliche Erträge auseinanderfallen, wenn Arbeitgeber und Zuwandernde mögliche externe Kosten nicht vollständig tragen und die mit der Zuwanderung verbundenen Renten bei ihnen verbleiben und so einzelne gesellschaftliche Gruppen viel gewinnen, andere hingegen nur wenig gewinnen oder gar verlieren.

Eine Steuerung über **Eigenschaften** beeinflusst primär die Zusammensetzung der Zuwanderung und nur indirekt deren Umfang. Eine starke Mengenwirkung würde entsprechend restriktive Zulassungskriterien voraussetzen. Diese bergen das Risiko, verzögert auf Veränderungen der Arbeitskräftenachfrage zu reagieren und durch politische oder branchenspezifische Interessen beeinflusst zu werden.

Kontingente ermöglichen demgegenüber eine direkte **Mengensteuerung** und können regional differenziert ausgestaltet werden. Sie lösen jedoch nicht automatisch das Allokationsproblem knapper Bewilligungen. Werden diese nicht nach dem wirtschaftlichen Ertrag eines Arbeitsverhältnisses vergeben, kann der Zugang zu benötigten Fachkräften eingeschränkt werden.

Keines dieser Regime generiert aus sich heraus Mittel für einen Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern. Eine **Preiskomponente** kann hingegen – auch in Kombination – mehrere Ziele gleichzeitig adressieren: Sie beeinflusst die Zuwanderungsmenge, lässt

die Auswahl der konkreten Arbeitsverhältnisse weitgehend dem Markt, kann regional differenziert ausgestaltet werden und schöpft einen Teil der Zuwanderungsrente ab. Die daraus erzielten Einnahmen können zur Kompensation besonders belasteter Gruppen oder zur Finanzierung migrationsbedingter Kosten verwendet werden.

Die vier Regime ohne Preiskomponente werden deshalb **nicht weiterverfolgt**.

STUFE 2: EFFIZIENZ

Die vertiefte Bewertung in Stufe 2 stützt sich auf drei Gruppen von Effizienzkriterien:

- **Volkswirtschaftliche Kriterien (V)** erfassen die zentralen ökonomischen Wirkungen, insbesondere den Nettoeffekt auf die Fiskalbilanz, die Lohn- und Verteilungswirkungen für die ansässige Bevölkerung, die «Matching»-Qualität sowie die Auswirkungen auf Kapitaleigentümer.
- **Umsetzungskriterien (U)** beurteilen, wie einfach, transparent und kostengünstig ein Regime administriert werden kann, wie flexibel es auf konjunkturelle und geopolitische Veränderungen reagiert und wie es sich auf politische Akzeptanz und gesellschaftlichen Zusammenhalt auswirkt.
- **Politökonomische Kriterien (P)** erfassen die Anreize für Entscheidungsträger und Interessengruppen, insbesondere die Gefahr von Rent-Seeking und Lobbying sowie den Anreiz, Insider über flankierende Regulierungen in anderen Politikbereichen zu schützen.

Die einzelnen Kriterien sind in Anhang A erläutert. Tabelle 4 fasst die Bewertung der Effizienzkriterien für Zuwanderungsregime mit Preiskomponenten zusammen.

Tabelle 4: Bewertung der Effizienz

Kriterium	Steuerung über Preis	Kombination Menge und Preis	Kombination Eigenschaft und Preis
V1 Nettoeffekt auf die Fiskalbilanz	+	+	++
V2 Lohneffekte auf die ansässige Bevölkerung	+/-[1]	+/-[1]	+/-[1]
V3 Effizientes «Matching» / kein «Brain Waste»	=	=	-
V4 Auswirkung auf Kapitaleigentümer	-	-	-
U5 Umsetzungsaufwand	-	--	--
U6 Robustheit und Anpassungsfähigkeit	+	+/-[2]	+/-[2]
U7 Sozialverträglichkeit / Integration	+/-[3]	--	-
P8 Resistenz gegenüber Spezialinteressen	=	-	-
P9 Resistenz gegenüber flankierenden Massnahmen	++	++	++

Bemerkung: Der Vergleich erfolgt relativ zur Personenfreizügigkeit im Status quo («keine Steuerung» bzw. arbeitsmarktgetrieben). [1] Wir erwarten gegenläufige Effekte: Angebotsreduktion (+) und Wegfall positiver Externalitäten (–), z. B. «Occupational Upgrading». [2] Neben dem sehr flexiblen Preiselement muss immer noch eine Menge bzw. müssen Eigenschaften festgelegt werden, die weniger flexibel angepasst werden können. [3] Zusätzliche Einnahmen, evtl. Akzeptanz bei Gewerkschaften und Ablehnung durch Arbeitgeber. Quelle: Swiss Economics

Preisbasierte Regime haben, sofern sie degressiv wirken, eine fiskalpolitisch positive Selektionswirkung (V1). Positiv ist zudem, dass sie bei wirksamer Ausgestaltung den Bedarf an flankierenden Massnahmen verringern können (P9). Die Lohnwirkung wird aufgrund gegenläufiger Effekte neutral bewertet (V2). Bei diesen drei Kriterien unterscheiden sich die Regime kaum. Eine zusätzliche Auswahl nach Eigenschaften kann die Fiskalbilanz allenfalls weiter verbessern, führt aber in der Regel zu einem weniger effizienten Arbeitsmarktergebnis (V3), weil politisch gesetzte Kriterien den Marktbedarf nur unvollständig, verzögert und lobbyanfällig abbilden. Ein zweistufiges Verfahren wie die australische *Expression of Interest* kann das «Matching» verbessern, erhöht aber den administrativen Aufwand und verlagert Kosten in Form von Formularen, Nachweisen und Wartezeiten («Sludge») auf die Zuwandernden. Der Effekt auf die Kapitaleigentümer wird für alle steuernden Regime gleich bewertet (V4), da jede wirksame Begrenzung der Zuwanderung die Nachfrage auf nicht vollständig offenen Märkten, etwa dem Boden- und Immobilienmarkt, reduziert und dadurch Preissteigerungen dämpft.[44]

Beim Umsetzungsaufwand (U5) verursacht ein reines Preissystem den geringsten Aufwand, da es weder Auktionen und Sekundärmärkte noch die laufende Pflege von Kriterienkatalogen erfordert. Zudem ist es für Zuwandernde und Unternehmen besser planbar als eine Auktion, deren Zuteilungspreise von Runde zu Runde deutlich schwanken können. Bei der Robustheit und Anpassungsfähigkeit (U6) schneiden die hybriden Regime schlechter ab, weil neben dem flexiblen Preis eine Höchstmenge bzw. Eigenschaften festgelegt werden müssen, die sich nur träge anpassen lassen. So stieg im Vereinigten Königreich nach Einführung des Punktesystems 2021 die Nettozuwanderung über mehrere Jahre auf Rekordwerte, bevor die Kriterien ab 2024 verschärft wurden. Bei der Sozialverträglichkeit (U7) ist die Kombination von Preis und Menge – also ein Auktionsdesign – voraussichtlich politisch weniger mehrheitsfähig. Schliesslich eröffnen zusätzliche Mengen- oder Eigenschaftskomponenten mehr Spielraum für Lobbying bei der Ausgestaltung (P8): Jede Mangelberufsliste, Kontingentsgrösse, Ausnahme und jedes Kriterium erfordert politische Entscheidungen, die sich beeinflussen lassen. Bei einem reinen Preissystem beschränkt sich die politische Auseinandersetzung dagegen im Wesentlichen auf die Höhe der Abgabe. Der Anreiz, Insider über flankierende Regulierungen in anderen Politikbereichen zu schützen (P9), sinkt dagegen in allen drei Systemen.

Insgesamt sind die hybriden Regime damit weniger effizient als ein reines Preissystem. Der folgende Abschnitt konkretisiert deshalb die Ausgestaltung eines reinen Preissystems.

---

[44] Auf international weitgehend offenen Kapitalmärkten ist ein solcher Renditeeffekt dagegen kaum zu erwarten, da Kapital nahezu gleichwertig in andere Anlagen oder Märkte ausweichen kann.

5.2 Detaillierte Ausgestaltungsmerkmale von Preissystemen

Die Bewertung in Abschnitt 5.1 hat gezeigt, dass ein reines Preissystem den übrigen Regimen hinsichtlich der Wirksamkeit mindestens gleichwertig und hinsichtlich der Effizienz überlegen ist. Dieser Abschnitt vertieft daher die möglichen Ausgestaltungsformen eines solchen Systems. Je nach Ausprägung der zentralen Merkmale kann ein Preissystem unterschiedliche Ziele verfolgen und diese mit unterschiedlicher Effizienz erreichen. Viele dieser Merkmale sind im Übrigen mit Zielkonflikten verbunden, weshalb die konkrete Ausgestaltung letztlich nicht allein ökonomisch, sondern auch politisch zu bestimmen ist.

Zur Unterscheidung verschiedener Preissysteme eignen sich sieben Merkmale: Geltungsbereich, Zahlungspflichtige, Erhebungsmodus, Tarifierung, Dynamisierung, Jurisdiktionsebene und Mittelverwendung. Die nachfolgende Tabelle 5 fasst deren mögliche Ausprägungen zusammen. Ihre Kombination bestimmt, welche Ziele ein System vorrangig verfolgt und welche Nebenwirkungen damit verbunden sind.

Tabelle 5: Merkmale zur Unterscheidung von Preissystemen

Merkmal	Mögliche Ausprägungen
Geltungsbereich	Alle Staaten / ausgewählte Staaten / bestimmte Aufenthaltsbewilligung / Wiederzuwanderung[1]
Zahlungspflichtige	Alle Zuwanderer[2] / Arbeitnehmer / Arbeitgeber / Sponsor
Erhebungsmodus	Einmalig / wiederkehrend: befristet, statusgebunden oder unbefristet
Tarifierung	Keine Differenzierung / nach Einkommen: proportional, progressiv, degressiv oder Schwellenwert / nach Beruf / nach Branche / nach Region
Dynamisierung	Keine Anpassung[3] / politisch definiert / gebunden an definierte Grössen[4]
Jurisdiktionsebene	Bund / Kanton / Gemeinde
Mittelverwendung	Staatshaushalt / zweckgebunden / Rückverteilung

Bemerkung: [1] Die Abgabe fällt bei einer Wiederzuwanderung erneut an, auch wenn sie bei einem früheren Aufenthalt bereits vollständig entrichtet wurde. [2] Mit Ausnahme von Kindern sowie humanitärer und diplomatischer Zuwanderung. [3] Einzig gebunden an die Teuerung. [4] Beispielsweise Produktivität, Arbeitslosenquote oder Leerstandsquote.

Nachfolgend wird für die einzelnen Merkmale diskutiert, welche Zielkonflikte die möglichen Ausprägungen auslösen und ob sich eine spezifische Ausprägung – unabhängig vom verfolgten Ziel – als überlegen erweist.

GELTUNGSBEREICH

Ein Preissystem kann sich auf den Bereich der Personenfreizügigkeit beschränken und das Drittstaatenregime – Höchstzahlen, Inländervorrang und Qualifikationserfordernisse (Abschnitt 2.1) – unverändert lassen (Mehrkreismodell), oder alle Herkunftsstaaten

demselben Preisregime unterstellen (Einkreismodell). Ökonomisch konsequent mag auf den ersten Blick ein Einkreismodell erscheinen: Ein einheitlicher Preis lenkt die Zuwanderung unabhängig von der Herkunft dorthin, wo Zahlungsbereitschaft und erwartete Wertschöpfung am höchsten sind. Ein starres Mehrkreismodell hingegen verwehrt hochproduktiven Drittstaatsangehörigen den Zugang auch dann, wenn sie bzw. die Arbeitgeber den Preis zu zahlen bereit wären.

Ein Einkreismodell erweitert den Kreis potenzieller Zuwandernder jedoch erheblich und macht den Preis unabhängig von den je nach Herkunftsland unterschiedlichen positiven und negativen Externalitäten und Zuwanderungsrenten. Da die Wirkung eines offenen Zugangs wesentlich von den Wohlstandsunterschieden im erfassten Staatenkreis abhängt (Abschnitt 4.3), dürften die zusätzlichen Pull-Faktoren deutlich stärker ausfallen als innerhalb des EU/EFTA-Raums. Wie wichtig eine sorgfältige Festlegung der Kreisstruktur sowie der betreffenden Preise und sonstigen Vorgaben ist, zeigt das Beispiel des Vereinigten Königreichs: Nach dem Ende der Personenfreizügigkeit ging die Zuwanderung aus der EU zurück, jene aus Drittstaaten nahm dagegen stark zu, bevor eine Rekalibrierung des Systems die von vielen erhoffte Abnahme der Zuwanderung brachte (Abschnitt 4.1.1). Weil sich zudem nur ungenau abschätzen lässt, wie stark Zuwandernde und Unternehmen auf einen Preis reagieren (vgl. Box 2), wäre ein sofortiger Übergang zu einem Einkreismodell mit erheblichen Steuerungsrisiken verbunden.

Für alle Systeme erscheint deshalb dieselbe Ausprägung empfehlenswert: Das Preissystem setzt zunächst ausschliesslich im Bereich der Personenfreizügigkeit (EU/EFTA) an, in dem heute keine explizite Steuerung besteht. Das Drittstaatenregime bleibt vorerst ausgenommen. Nach einer Evaluation können die Drittstaaten schrittweise in das Preissystem überführt werden.

ZAHLUNGSPFLICHTIGE UND FAMILIENNACHZUG

Für die materielle Last ist unerheblich, ob die Abgabe beim Unternehmen oder bei der zuwandernden Person erhoben wird. Ihre tatsächliche Verteilung hängt vielmehr von den relativen Elastizitäten von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ab. Unterschiede bestehen jedoch bei der administrativen Umsetzung und beim erfassten Personenkreis. Die unternehmensseitige Erhebung ist über bestehende Lohnprozesse administrativ einfach und vermeidet Liquiditätsengpässe bei den Zuwandernden, erfasst aber weder Nichterwerbstätige noch nachziehende Angehörige. Das Vereinigte Königreich kombiniert deshalb beide Ansätze: Arbeitgeber entrichten die *Immigration Skills Charge*, Zuwandernde und ihre Angehörigen die *Immigration Health Surcharge* (Abschnitt 4.1.1). Um den Vollzugsaufwand gering zu halten (U5), sollte die Abgabe in der Schweiz jedoch möglichst über einen einzigen Kanal erhoben werden.

Der Familiennachzug macht rund einen Viertel der Zuwanderung aus (Abschnitt 2.2). Gemäss dem Bericht des Bundesrates zur Zuwanderungsabgabe vom 6. Mai 2026

wanderten 2024 rund 42'000 Personen im Rahmen des Familiennachzugs in die ständige Wohnbevölkerung ein.[45] Ein Teil des Nachzugs knüpft zudem direkt an die Arbeitsmigration an und ist deshalb keine unabhängig steuerbare Grösse.

Wird der erwachsene Familiennachzug von der Abgabe ausgenommen, entstehen Verzerrungen. Erstens bildet die Abgabe dann nicht die gesamten Kosten eines Zuzugs ab: Allfällige externe Kosten und die Beanspruchung öffentlicher Leistungen fallen pro Kopf an, nicht pro Erwerbsperson. Zweitens entsteht eine Umgehungsmöglichkeit: Wer im Rahmen des Familiennachzugs einreist und anschliessend eine Stelle antritt, gelangt ohne Abgabe in den Arbeitsmarkt. Die Lenkungswirkung wird verwässert, und Zuwandernde mit Familie werden gegenüber Alleinstehenden begünstigt. Hinzu kommt ein möglicher positiver Selektionseffekt: Wer die Abgabe für alle erwachsenen Familienmitglieder zu tragen bereit ist, erwartet einen hohen Gesamtnutzen des Aufenthalts. In diese Richtung zielen Singapur, das den Familiennachzug an ein Mindesteinkommen knüpft, und das Vereinigte Königreich, das die *Immigration Health Surcharge* auch für Angehörige erhebt (Abschnitt 4.1).

Für alle Systeme gilt deshalb: Volljährige nachziehende Personen werden in die Abgabe einbezogen, Minderjährige sind ausgenommen. Dem Risiko getrennter Familien und einer negativen Selektion – qualifizierte Personen verzichten unter Umständen auf den Zuzug, wenn die Abgabe für Partnerin oder Partner die Gesamtkosten zu stark erhöht (Abschnitt 2.3.4) – lässt sich mit einem reduzierten Betrag für Angehörige begegnen. In diese Richtung geht auch der Vorschlag von Ständerat Andrea Caroni, den der Ständerat am 29. September 2026 verabschiedet hat: Ruft der Bundesrat nach Inkraftsetzung der Bilateralen III die Schutzklausel erfolgreich an, sollen erwerbstätige Zuwandernde aus der EU eine jährliche Abgabe von mindestens CHF 4'000 entrichten; bei unselbstständig Erwerbstätigen wird sie beim Unternehmen erhoben. Volljährige nachziehende Personen sind zu einem tieferen Betrag abgabepflichtig, Minderjährige sind ausgenommen.[46]

Die Höhe einer Einwanderungsgebühr kann grundsätzlich so festgelegt werden, dass sie einen gewünschten Mengeneffekt erzielt. Becker (2011) schlägt vor, den Preis danach zu bestimmen, wie viele Zuwandernde zugelassen werden sollen und wie stark die Zahl der Interessierten auf die Höhe der Gebühr reagiert. Entscheidend ist damit die Preiselastizität der Zuwanderungsnachfrage: Reagiert sie stark auf den Preis, genügt eine vergleichsweise geringe Gebühr, um die Zuwanderung deutlich zu reduzieren; bei geringer Elastizität wäre eine wesentlich höhere Gebühr erforderlich (vgl. Box 2). Becker nennt für die USA illustrativ USD 50'000, betont jedoch, dass es sich nur um eine grobe Schätzung handelt und der erforderliche Preis höher oder tiefer liegen könnte. Eine

[45] Gut die Hälfte stammt aus EU/EFTA-Staaten und der Rest aus Drittstaaten.

[46] Flavia Wasserfallens Antrag zur Streichung der Abgabe für den Familiennachzug wurde abgelehnt.

präzise Bestimmung ist schwierig, weil die Zahlungsbereitschaft und Preiselastizität potenzieller Zuwandernder kaum direkt beobachtbar sind und sich stark nach Herkunft, Qualifikation, Einkommen, Aufenthaltsdauer und Arbeitsmarktlage unterscheiden dürften. Soll die Gebühr eine bestimmte Zuwanderungsmenge sicherstellen, müsste sie daher regelmässig überprüft und an die tatsächliche Nachfrage angepasst werden; andernfalls besteht das Risiko, die angestrebte Menge erheblich zu über- oder unterschreiten.

Wer eine Zuwanderungsabgabe formal bezahlt, sagt allerdings wenig darüber aus, wer sie wirtschaftlich trägt. Entscheidend sind vor allem die Elastizitäten von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage sowie die Möglichkeit, höhere Arbeitskosten auf Produktpreise zu überwälzen. Bei international sehr mobilen Arbeitskräften dürfte eine Überwälzung auf die Beschäftigten schwieriger sein: Ein grösserer Teil der Abgabe verbleibt dann bei den Unternehmen und kann Beschäftigungs- und Standortentscheidungen beeinflussen. Ist das ausländische Arbeitsangebot dagegen wenig elastisch, kann die Abgabe stärker über tiefere Nettolöhne auf Zuwandernde überwälzt werden. Können Unternehmen die höheren Arbeitskosten weder über tiefere Löhne noch über geringere Margen auffangen, kann ein Teil über höhere Preise an die Konsumenten weitergegeben werden. Dies ist insbesondere in lokal gebundenen, wenig handelbaren Branchen mit knappem Arbeitsangebot und geringer Preiselastizität der Nachfrage plausibel. In diesem Fall tragen auch inländische Konsumenten einen Teil der Abgabe.

Die Inzidenz beeinflusst damit auch den Selektionseffekt. Eine pauschale Abgabe selektiert nicht automatisch Hochproduktive, sondern zunächst Personen beziehungsweise Arbeitsverhältnisse mit hoher Zahlungsbereitschaft oder Migrationsrente. Tragen Zuwandernde die Abgabe selbst, belastet ein fixer Betrag Niedrigverdienende relativ stärker. Übernimmt dagegen der Arbeitgeber einen grösseren Teil, erfolgt die Selektion stärker über dessen Zahlungsbereitschaft für die betreffende Arbeitskraft.

ERHEBUNGSMODUS

Die Abgabe kann einmalig beim Zuzug oder wiederkehrend während des Aufenthalts erhoben werden. International finden sich beide Formen: Australien erhebt die *Skilling Australians Fund (SAF) Levy* einmalig pro Nomination, Singapur die *Foreign Worker Levy* laufend (Abschnitt 4.1). Eine einmalige Abgabe schafft hohe Planbarkeit bei geringem Vollzugsaufwand (U5). Sie fällt jedoch unabhängig von der Aufenthaltsdauer und gebündelt beim Zuzug an; kurze Aufenthalte werden relativ verteuert, und bei hohen Beträgen drohen Liquiditätsengpässe (Abschnitt 4.2.4). Eine wiederkehrende, befristete Abgabe verteilt die Last über die Zeit und knüpft sie an die Aufenthaltsdauer. Fällt die Abgabe bei einer Wiederzuwanderung erneut an, sinkt zudem die zirkuläre Mobilität (Abschnitt 4.2.5); eine Anrechnung bereits geleisteter Zahlungen kann diesen Effekt begrenzen. Denkbar wäre auch eine Sicherheitsleistung statt einer Abgabe, entweder als

hinterlegte Kaution oder als Bürgschaft gegen eine Versicherungsprämie. Sie internalisiert gezielt das fiskalische Risiko, generiert aber keine Mittel für einen sozialen Ausgleich.

TARIFIERUNG

Die Abgabe kann pauschal oder einkommensabhängig – proportional, progressiv oder degressiv - bemessen werden. Eine Pauschale ist einfach, belastet aber tiefe Einkommen relativ stärker; dasselbe gilt für einen degressiven Tarif. Daraus resultiert eine Selektion zugunsten gut qualifizierter Zuwanderer mit höheren Einkommen, die im Durchschnitt wertschöpfungsstärker sind und die Fiskalbilanz stärker entlasten (Abschnitt 3.2). Zuwanderer mit tieferen Einkommen sind aber ebenfalls gefragt: Gemäss der dualen Arbeitsmarkttheorie besteht eine persistente Nachfrage nach Arbeitskräften in Tätigkeiten, die für Einheimische wenig attraktiv sind (Abschnitt 3.1), und die Rekrutierungsschwierigkeiten sind bei Stellen mit Berufslehre besonders ausgeprägt (Abschnitt 2.3). Ein proportionaler oder progressiver Tarif kehrt die Belastung um und trifft die hochproduktiven Zuwandernden stärker, die über Komplementaritäten auch Produktivität und Löhne der Ansässigen erhöhen (Abschnitt 3.2). Dafür schöpft er bei Hochverdienenden voraussichtlich einen grösseren Teil der Zuwanderungsrente ab.

Offen ist zudem, wie die allfälligen externen Kosten mit dem Einkommen variieren. Wohnflächenkonsum und Tagesdistanzen steigen mit dem Einkommen (BFS & ARE, 2012), während die Kosten bei den Schulen eher sinken dürften und die Beanspruchung der Spitäler weitgehend pro Kopf anfällt. Die Vor- und Nachteile der Tarife fallen überdies regional unterschiedlich ins Gewicht: Für die Tourismusbranche in Graubünden oder im Wallis ist zentral, dass Kurzaufenthalter und Grenzgänger günstig bleiben; in Basel-Stadt mit seiner Life-Sciences-Industrie wiegt dagegen die Belastung hochqualifizierter Fachkräfte schwerer.

Zudem hängt die Tarifierung stark vom Ziel einer Abgabe ab. Bei einer Mengensteuerung ist entscheidend, wie stark die Zuwanderung auf den Preis reagiert. Bei der Internalisierung externer Kosten sollte sich der Preis an den marginalen externen Kosten orientieren, bei der Abschöpfung der Zuwanderungsrente an der Zahlungsbereitschaft der Zuwandernden beziehungsweise Arbeitgeber. Eine geringe Preiselastizität schwächt somit die Mengenwirkung, kann aber die Rentenabschöpfung erleichtern. Die drei Ziele müssen deshalb getrennt beurteilt werden.

Ausnahmen sind für Sektoren denkbar, in denen Zuwanderung einen besonders hohen gesellschaftlichen Nutzen stiftet und anhaltende Fachkräfteengpässe bestehen, die nicht durch Lohnerhöhungen beseitigt werden können. Ein naheliegendes Beispiel ist das Gesundheitswesen: Eine ausreichende Versorgung erzeugt gesellschaftlichen Nutzen, der über den individuellen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Match hinausgeht, während regulierte oder institutionell gebundene Löhne nur verzögert auf Knappheiten reagieren

können. Zudem bringen die steigenden Löhne nicht zwingend ein steigendes Arbeitsangebot, weil die im Gesundheitsbereich Beschäftigten auf Lohnerhöhungen oft mit einer Reduktion ihres Beschäftigungsgrads reagieren. International finden sich entsprechende Differenzierungen. So sind im Vereinigten Königreich Berechtigte des Health and Care Worker Visa von der Immigration Health Surcharge befreit; Singapur differenziert die Foreign Worker Levy nach Sektoren und Qualifikation (Abschnitt 4.1). Jede Ausnahme schafft jedoch Anreize für weitere Branchen, ebenfalls eine Sonderbehandlung einzufordern (P8). Ausnahmen sollten daher eng definiert, transparent begründet und regelmässig überprüft werden. Dies erhöht allerdings den administrativen Aufwand und schwächt einen zentralen Vorteil eines möglichst einfachen Regimes.

DYNAMISIERUNG

Eine fixe Abgabe schafft Planbarkeit für Zuwandernde und Unternehmen (U5), kann aber weder auf Konjunkturschwankungen noch auf eine veränderte Lage reagieren und ist damit wenig robust und anpassungsfähig (U6). Ein variierender Preis setzt dagegen das jeweils korrekte Signal, erhöht aber die Unsicherheit. Weil die Zuwanderung eng der Konjunktur folgt (Abschnitt 2.2) und ein erheblicher Teil der Rekrutierungsengpässe konjunkturell bedingt ist (Abschnitt 2.3.1), spricht einiges für eine Dynamisierung. Entscheidend ist die Form: Eine politische Festlegung ermöglicht Korrekturen, birgt aber das Risiko, dass das System in jeder Konjunkturlage neu verhandelt wird und Lobbying auslöst (P8).

Eine regelgebundene Anpassung an definierte Grössen wie Arbeitslosen- oder Leerstandsquote reagiert automatisch und kann, ergänzt um Prognosegrössen, vorausschauend statt nur nachlaufend wirken. Die Unsicherheit für die einzelne Person lässt sich begrenzen, indem der Tarif bei Zuzug für die gesamte Erhebungsdauer fixiert wird. Unabhängig von der Form zeigt das Beispiel des Vereinigten Königreichs, dass ein neues Regime zumindest in der Einführungsphase rasch angepasst werden können muss (vgl. Abschnitt 4.1.1).

JURISDIKTIONSEBENE

Ein rein nationales System ist vergleichsweise einfach und mit geringerem Vollzugsaufwand verbunden, kann regionale Unterschiede jedoch nur begrenzt berücksichtigen. Diese sind erheblich: Einstellungen zur Zuwanderung unterscheiden sich nach Sprachregion sowie zwischen Stadt und Land (Abschnitt 2.3.3), und auch Knappheiten bei Wohnraum, Infrastruktur und öffentlichen Leistungen variieren regional. Eine gewisse föderale Differenzierung besteht bereits heute: Die Höchstzahlen für Erwerbstätige aus Drittstaaten werden teilweise den Kantonen zugeteilt, während ein weiterer Teil als Bundesreserve geführt wird.

Ein stärker föderal differenziertes Preissystem könnte regionale Kosten, Nutzen und Präferenzen besser abbilden. Zudem entstünde ein Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen:

Regionen mit hohem Arbeitskräftebedarf könnten tiefere Abgaben festlegen, während stärker belastete Regionen höhere Preise verlangen könnten. Dem stehen jedoch erhebliche Ausweich- und Vollzugsprobleme gegenüber. Zuwandernde könnten sich zunächst in einer Region mit tiefer Abgabe niederlassen und später in eine andere Region umziehen; zugleich können sich Kosten und Nutzen über Binnenwanderung auf andere Gebietskörperschaften verlagern (Abschnitt 2.3.3). Ein nationaler Sockel mit regionalen Zuschlägen oder Nachzahlungen bei Wohnortswechseln könnte solche Ausweichreaktionen begrenzen, würde das System jedoch administrativ deutlich komplexer machen (U5).

MITTELVERWENDUNG

Die Einnahmen können in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen, zweckgebunden eingesetzt oder rückverteilt werden. Die Mittelverwendung beeinflusst damit sowohl den sozialen Ausgleich als auch die Lenkungswirkung des Regimes. Werden die Einnahmen auch zugunsten der Zuwandernden verwendet, reduziert dies deren effektive Belastung und kann die Lenkungswirkung abschwächen (Abschnitt 4.2.4).

Aus Effizienzsicht spricht grundsätzlich viel dafür, Einnahmen dort einzusetzen, wo dadurch besonders verzerrende bestehende Steuern gesenkt werden können, etwa bei stark leistungs- oder investitionshemmenden Abgaben. Eine gezielte Rückverteilung verfolgt dagegen primär ein Verteilungsziel und kann jene Gruppen entlasten, die von Zuwanderung stärker belastet werden. Dies kann etwa in angespannten regionalen Wohnungsmärkten Mieterinnen und Mieter betreffen, während Immobilieneigentümer von steigenden Preisen profitieren können (V4). Da negative Lohneffekte häufig stärker bei bereits länger ansässigen Zugewanderten auftreten, kann eine Differenzierung nach Ansässigkeitsdauer zielgenauer sein als nach Staatsangehörigkeit und zugleich diskriminierende Abgrenzungen vermeiden (Abschnitt 2.3.4).

Eine Zweckbindung kann sinnvoll sein, wenn sich zusätzliche, durch Zuwanderung verursachte Kosten hinreichend klar bestimmten Bereichen und Staatsebenen zuordnen lassen. Denkbar wäre etwa die Mitfinanzierung zusätzlicher Kapazitäten in Verkehr, Schulen oder Gesundheitsversorgung, sofern ein plausibler Zusammenhang mit der zusätzlichen Nachfrage besteht. Eine solche Verwendung entspricht eher dem Verursacherprinzip, erhöht jedoch den administrativen Aufwand und schafft Spielraum für politische Einflussnahme und sektorale Begehrlichkeiten. Zudem kann der Ausbau von Kapazitäten den Standort mittelfristig attraktiver machen und damit die ursprüngliche Lenkungswirkung teilweise kompensieren. Schliesslich kann ein Teil der Einnahmen als Ausbildungsentschädigung an Herkunftsländer fliessen.

ZWISCHENFAZIT

Zwei Merkmale lassen sich damit unabhängig vom verfolgten Ziel festlegen: Der Geltungsbereich beschränkt sich zunächst auf die EU/EFTA und wird nach einer Evaluation

schrittweise auf die grosse Gruppe der Drittstaaten ausgeweitet, und der erwachsene Familiennachzug wird in die Abgabe einbezogen. Das Vereinigte Königreich bietet sich dabei als möglicher früher Anwendungsfall an: Aufgrund der früheren Personenfreizügigkeit und der weiterhin engen wirtschaftlichen Verflechtung könnte dort vergleichsweise rasch Erfahrung mit dem neuen Instrument gesammelt werden, bevor der Geltungsbereich breiter ausgeweitet wird. Diese Ausprägungen gelten für alle nachfolgend beschriebenen Systeme.

Bei den übrigen Merkmalen – Zahlungspflichtige, Erhebungsmodus, Tarifierung, Dynamisierung, Jurisdiktionsebene und Mittelverwendung – ist dagegen keine Ausprägung den anderen generell überlegen. Welche vorzuziehen ist, hängt von der Gewichtung der Ziele und von den Annahmen darüber ab, welche Kosten der Zuwanderung relevant sind. Im nächsten Abschnitt werden diese Merkmale deshalb zu vier Preissystemen kombiniert, die unterschiedliche Zielsetzungen priorisieren.

5.3 Ausgestaltung zielorientierter Preissysteme

Aus den Merkmalen lassen sich die in Abbildung 9 dargestellten vier idealtypischen Preissysteme erstellen. Alle steuern die Zuwanderung über den Preis, verfolgen aber unterschiedliche Ziele. Entsprechend unterscheiden sie sich in ihrer Wirkung auf Zuwanderer und ansässige Bevölkerung und erfüllen die Steuerungsziele unterschiedlich gut. Der Status quo – die arbeitsmarktgetriebene Personenfreizügigkeit ohne Lenkungsabgabe – dient dabei durchgehend als Referenz. System 1 zielt auf die Wohlfahrt pro Kopf, System 2 auf den sozialen Ausgleich, System 3 auf lokale Präferenzen und regional unterschiedliche externe Kosten. System 4 beschränkt sich als Minimalvariante ohne staatliche Abgabe auf die fiskalischen Risiken. Geltungsbereich und Einbezug des erwachsenen Familiennachzugs sind in allen Systemen gleich (Abschnitt 5.2); variiert werden nur die übrigen Merkmale. Die Einordnung der Systeme folgt in Kapitel 6.

Abbildung 9: Analysierte Zuwanderungssysteme mit Lenkungsabgabe

Status quo	Personenfreizügigkeit, arbeitsmarktgetrieben – keine Lenkungsabgabe
1 | Wohlfahrt pro Kopf	Pauschale Abgabe; Einnahmen effizient verwendet
2 | Sozialer Ausgleich	Lohnabhängige Lenkungsabgabe; Einnahmen für sozialen Ausgleich
3 | Lokale Präferenzen	Regional differenzierte Abgabe; Kantone und Gemeinden entscheiden
4 | Bürgschaft	Bürgschaft der Arbeitgeber für nicht gedeckte Sozialversicherungskosten

Quelle: Swiss Economics

5.3.1 System 1: Lenkungsabgabe «Wohlfahrt pro Kopf»

Das erste System zielt auf die Maximierung des volkswirtschaftlichen Nutzens pro Kopf. Die Abgabe wird als Pauschale erhoben und monatlich über die ersten fünf Jahre des Aufenthalts entrichtet. Weil eine Pauschale unabhängig vom Einkommen anfällt, belastet sie tiefe Einkommen relativ stärker. Genau darin liegt der Selektionsmechanismus: Ein Zuzug lohnt sich dort am ehesten, wo die erwartete Wertschöpfung die Abgabe deutlich übersteigt.[47] Für einzelne Berufsbilder – etwa Pflegefachkräfte – sind Ausnahmen vorgesehen, die eng gefasst und regelmässig überprüft werden (Abschnitt 5.2).

Die Abgabe wird endogen dynamisiert: Ihre Höhe ergibt sich aus einer Funktion von Grössen, welche die Wirtschaftslage abbilden und allfällige negative Externalitäten möglichst internalisieren, beispielsweise der Arbeitslosenquote, dem Wachstum des BIP pro Kopf und der Leerstandsquote. Neben diesen nachlaufenden Grössen sollten auch vorlaufende Indikatoren wie Konjunkturerwartungen oder Beschäftigungsprognosen einfliessen. Massgebend ist der Tarif zum Zeitpunkt des Zuzugs: Er wird bei Zuzug festgelegt und gilt für die gesamte Erhebungsdauer, variiert aber zwischen den Zuzugsjahrgängen. Jede zuwandernde Person kennt damit ihre Gesamtbelastung von Beginn weg; unsicher bleibt allein, welcher Tarif in einem künftigen Zuzugsjahr gelten wird. Die Einnahmen werden zurückverteilt, indem die Steuern mit dem höchsten Verzerrungseffekt gesenkt werden.

Tabelle 6: System 1 – Lenkungsabgabe «Wohlfahrt pro Kopf»

Merkmal	Ausprägung
Geltungsbereich	EU/EFTA (Bereich der Personenfreizügigkeit); schrittweise Ausweitung auf Drittstaaten
Zahlungspflichtige	Alle Zuwanderer und Grenzgänger (ausgenommen Kinder unter 18 Jahren)
Erhebungsmodus	▪ Häufigkeit: Wiederkehrend (monatlich) ▪ Erhebungsdauer: befristet (5 Jahre pro Person)
Tarifierung	▪ Pauschale ▪ Ausnahmen für gewisse Berufsbilder wie z. B. Pflegefachkräfte ▪ Ggf. reduzierter Betrag für Grenzgänger
Dynamisierung	Gebunden an definierte Grössen
Jurisdiktionsebene	Bund
Mittelverwendung	Rückverteilung über die Senkung verzerrender Steuern

[47] Guerreiro et al. (2020) zeigen, dass freie Zuwanderung wohlfahrtsoptimal sein kann, wenn das Einwanderungsland zwischen einheimischen und zugewanderten Arbeitskräften unterschiedlich besteuern kann bzw. wenn Migranten die von ihnen verursachten zusätzlichen Kosten öffentlicher Güter über migrationsspezifische Abgaben internalisieren. Sind solche differenzierten Abgaben nicht möglich, können insbesondere bei geringqualifizierter Zuwanderung mengenmässige Beschränkungen optimal werden, da zusätzliche Transfer- und Steuerlasten entstehen.

5.3.2 System 2: Lenkungsabgabe «Sozialer Ausgleich»

Das zweite System zielt auf den sozialen Ausgleich der Zuwanderungsrenten. Dazu weicht es in mehreren Merkmalen bewusst von System 1 ab. So wird die Abgabe proportional zum Einkommen bemessen. Anders als in System 1 ist keine Dynamisierung vorgesehen; der Tarif wird lediglich an die Teuerung angepasst. Dies hat den Vorteil, dass die Unsicherheit über den zukünftigen Preis entfällt, dafür passt sich das Preissignal nicht an die Wirtschaftslage an.

Die Abgabe fällt während fünf Jahren auf dem jeweiligen Bruttolohn an, wobei die Beitragssätze bereits zu Beginn für alle fünf Jahre festgelegt werden. Dies schafft Rechtssicherheit: Die Abgabesätze stehen im Zeitpunkt des Zuzugs abschliessend fest und ändern sich während des Aufenthalts nicht mehr; der geschuldete Betrag folgt dem tatsächlich erzielten Lohn. Ihre Höhe richtet sich nach dem Aufenthaltsstatus und dem erzielten Lohn; bei einem Statuswechsel, etwa von einer Kurzaufenthalts- zu einer Aufenthaltsbewilligung, ist lediglich die Differenz nachzuzahlen. Damit werden Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter sowie Grenzgängerinnen und Grenzgänger im Verhältnis zu ihrem tatsächlichen Status belastet, ohne dass eine wiederkehrende Erhebung nötig wird. Formell zahlungspflichtig ist der Arbeitgeber. Das vereinfacht die Erhebung, weil die Abgabe an den Stellenantritt gekoppelt ist, und vermeidet Liquiditätsengpässe bei den Zuwandernden. Der Familiennachzug wird analog dem Vorschlag Caroni geregelt.

Die Einnahmen werden an besonders von der Migration belastete ansässige Bevölkerungsgruppen zurückverteilt. Der Preis dafür ist eine schwächere Lenkungswirkung: Eine einkommensproportionale Abgabe belastet die hochproduktive Zuwanderung stärker, dafür werden Tieflohnbranchen entlastet. Zudem schafft die Rückverteilung potenziell negative Anreize für die Begünstigten, ihr Erwerbseinkommen zu erhöhen. Voraussichtlich kann mit einer proportionalen Abgabe auch ein grösserer Teil der Zuwanderungsrente abgeschöpft werden als mit einer pauschalen Abgabe.

Tabelle 7: System 2 – Lenkungsabgabe «Sozialer Ausgleich»

Merkmal	Ausprägung
Geltungsbereich	EU/EFTA (Bereich der Personenfreizügigkeit); schrittweise Ausweitung auf Drittstaaten
Zahlungspflichtige	Arbeitgeber
Erhebungsmodus	Wiederkehrend, befristet
Tarifierung	▪ Nach Einkommen (Bruttolohn): proportional, Beitragssätze fixiert ▪ Ausnahmen für gewisse Berufsbilder wie z. B. Pflegefachkräfte
Dynamisierung	Keine Anpassung
Jurisdiktionsebene	Bund
Mittelverwendung	Rückverteilung an besonders von der Migration belastete Bevölkerungsgruppen der ansässigen Bevölkerung

5.3.3 System 3: Lenkungsabgabe «Lokale Präferenzen»

Das dritte System verlagert einen Teil der Steuerungskompetenz auf die kantonale und kommunale Ebene. Der Grundgedanke: Nutzen und Kosten der Zuwanderung fallen regional und auf allen drei Staatsebenen sehr unterschiedlich an. Wo Wohnraum knapp und die Infrastruktur überlastet ist, sind die externen Kosten meist höher; andernorts kann der Nutzen zusätzlicher Arbeitskräfte und Steuerzahlerinnen überwiegen. Ein einheitlicher nationaler Preis bildet diese Unterschiede nicht ab.

Konkret könnte ein nationaler Sockelbetrag festgelegt werden, der jährlich erhoben wird. Die Gemeinden und Kantone können auf diesen Betrag einen Zu- oder Abschlag festlegen und dabei die Erhebungsform wählen: eine einmalige Pauschale, eine wiederkehrende Pauschale oder eine Abgabe, die sich an definierten Grössen orientiert. Die maximale Erhebungsdauer beträgt beispielsweise fünf Jahre. Die regionale Anpassung kann auch aus einem Abschlag auf den Sockel des Bundes bestehen; die entsprechende Jurisdiktion trägt in diesem Fall die Differenz. Um die potenzielle Vielfalt der entstehenden Abgaben demokratisch zu legitimieren, könnte die Tarifierung und Dynamisierung in einem ersten Schritt auf direktdemokratischem Weg festgelegt werden. Die Kompetenz zur Anpassung liegt jeweils bei jener Jurisdiktion, die den entsprechenden Betrag festlegt.

Bei einem Wohnortswechsel innerhalb der Erhebungsdauer werden bereits geleistete Beträge nicht zurückvergütet. Massgebend ist der jeweilige Aufenthaltsort, nicht der Ort des erstmaligen Zuzugs. Bei einem Wohnortswechsel kommen daher die Abgaben der neu zuständigen Jurisdiktion zur Anwendung. Damit bleibt die Freizügigkeit im Inland gewahrt, während der Zuzug in eine Jurisdiktion mit tiefer Abgabe und ein anschliessender Umzug keinen systematischen Vorteil verschafft.

System 3 trägt in erster Linie der föderalistischen Struktur der Schweiz Rechnung. Der zentrale Unterschied zu den Systemen 1 und 2 liegt in der dezentralen Ausgestaltung: Lokale Gegebenheiten und Präferenzen können dadurch besser berücksichtigt werden. Zugleich ist das System stärker politisch geprägt und in den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen eingebettet.

Tabelle 8: System 3 – Lenkungsabgabe «Lokale Präferenzen»

Merkmal	Ausprägung
Geltungsbereich	EU/EFTA (Bereich der Personenfreizügigkeit); schrittweise Ausweitung auf Drittstaaten nach Evaluation
Zahlungspflichtige	Alle Zuwanderer und Grenzgänger (ausgenommen Kinder unter 18 Jahren)
Erhebungsmodus	▪ Häufigkeit: wiederkehrend ▪ Erhebungsdauer: befristet
Tarifierung	Politisch definiert[1]
Dynamisierung	Politisch definiert[1]
Jurisdiktionsebene	Bund, Kanton und/oder Gemeinde[2]
Mittelverwendung	Politisch definiert[1]

Bemerkung: [1] Es könnte vorgeschrieben werden, dass Anpassungen der Abgabe (Tarifierung und Dynamisierung) sowie die Mittelverwendung nur direktdemokratisch festgelegt und geändert werden dürfen. [2] Mehrere Jurisdiktionsebenen könnten involviert sein. Z. B. nationale Grundabgabe, die kommunal angepasst werden kann (Erhöhung oder Reduktion).

5.3.4 System 4: «Bürgschaft»

Das vierte System verzichtet auf eine staatliche Abgabe und internalisiert etwaige nicht gedeckte Sozialversicherungskosten über eine Sicherheitsleistung. Vorbild ist die italienische Fideiussione: Wer Drittstaatsangehörige für einen Besuch, ein Studium oder eine Geschäftsreise nach Italien einlädt, muss für deren Visum garantieren, dass die Mittel für Lebensunterhalt und Rückreise vorhanden sind. Der Gastgeber kann dafür entweder den vollen Betrag bei einer Bank hinterlegen oder das Risiko gegen eine Prämie an eine Bank oder Versicherung übertragen, die als Bürgin einsteht. Ein ähnliches Instrument kennt die Schweiz mit der Verpflichtungserklärung für visumpflichtige Besucherinnen und Besucher aus Drittstaaten: Der Gastgeber garantiert während zwölf Monaten für ungedeckte Kosten bis CHF 30'000, ohne jedoch Geld zu hinterlegen oder eine Prämie zu bezahlen.

Dass Sicherheitsleistungen grundsätzlich auch bei Erwerbszuwanderung eingesetzt werden können, zeigt Singapur. Arbeitgeber müssen für bestimmte ausländische Arbeitskräfte eine Bank- oder Versicherungsgarantie stellen, die unter anderem Verpflichtungen im Zusammenhang mit Unterhalt, medizinischen Kosten und Rückreise absichert. Solche Systeme decken allerdings klar definierte und zeitlich begrenzte Risiken ab. Eine Garantie für die gesamten erwarteten fiskalischen Kosten einer langfristigen

Erwerbszuwanderung wäre wesentlich anspruchsvoller, weil Höhe und Eintritt dieser Kosten über einen langen Zeitraum unsicher sind und sich etwa mit Einkommen, Familiennachzug, Aufenthaltsdauer und Erwerbsverlauf verändern.

System 4 überträgt dieses Prinzip auf die Erwerbszuwanderung. Der Arbeitgeber, der per Arbeitsvertrag die Zuwanderung auslöst, bürgt beim Zuzug für etwaige Sozialversicherungskosten des Zuwanderers, die über dessen geleistete Beiträge hinausgehen. Die Sicherheit umfasst auch volljährige nachziehende Angehörige. Ein Arbeitgeber muss von der zuständigen Ausgleichskasse als Bürge akzeptiert werden. Falls nicht, muss er das Risiko gegen eine Prämie an eine Bank oder Versicherung übertragen, sofern diese als Bürgin einsteht. Findet der Arbeitgeber keine Bürgin, darf er den Arbeitsvertrag nicht eingehen. Anders als bei der Fideiussione muss also keine Kaution hinterlegt werden. Fallen während der Laufzeit keine ungedeckten Kosten an, erlischt die Bürgschaft.

Bürgschaftsmodelle eignen sich besonders für kurz- und mittelfristige, klar definierte Risiken. Mit zunehmender Laufzeit steigen Unsicherheit, Bewertungsprobleme und Absicherungskosten, zudem können problematische Anreizwirkungen entstehen.[48] Deshalb ist eine umfassende langfristige Garantie – etwa für die gesamte Fiskalbilanz eines Zuwandernden – nur eingeschränkt praktikabel. Die Bürgschaft ist daher zeitlich zu begrenzen, z. B. für die ersten fünf bis zehn Jahre, oder bis zur Erlangung des Schweizer Bürgerrechts. Wechselt der Zugewanderte die Stelle, überträgt sich die Bürgschaft auf den neuen Arbeitgeber.

Auch dieses System wirkt über einen Preis, obwohl im Normalfall keine laufende Abgabe an den Staat fliesst. Die Kosten bestehen marktgetrieben in Form einer Rückstellung beziehungsweise in der Prämie für eine Bank- oder Versicherungsgarantie. Tritt ein klar definierter Garantiefall ein – etwa ein Anspruch auf bestimmte staatliche Leistungen –, wird auf die Garantie zurückgegriffen. Das Nachführen einer laufenden individuellen Fiskalbilanz wäre dafür nicht erforderlich. Werden die Prämien von den Versicherungen risikogerecht bemessen, verteuert sich der Zuzug stärker bei Personen mit höheren erwarteten Sicherungskosten; daraus kann ein entsprechender Selektionseffekt entstehen.

Die Kehrseite ist, dass das System weder Zuwanderungsrenten abschöpft noch sämtliche migrationsbedingten Kosten erfasst. Abgesichert werden nur die ausdrücklich definierten fiskalischen Risiken, vorliegend etwaige Sozialversicherungskosten. Belastungen durch knappen Wohnraum, Infrastruktur oder andere lokale Kapazitäten sowie

---

[48] Es wird für einen Zugewanderten bei einer langen Bürgschaftsdauer schwieriger, die Stelle zu wechseln, ebenso hat der Arbeitgeber bei Entlassung Anreize, ein zu positives Arbeitszeugnis auszustellen. Gleichzeitig geniesst der Arbeitnehmer gegenüber den übrigen Angestellten implizit einen höheren Kündigungsschutz, da der Arbeitgeber nur dort für die Sozialversicherungskosten haftet, wo er auch bürgt. Eine verbindliche Versicherungslösung für alle Unternehmen würde dem entgegenwirken.

Verteilungswirkungen auf Löhne bleiben unberücksichtigt. Mittel fliessen zudem nur im Garantiefall und dienen der Deckung der abgesicherten Kosten; zusätzliche Staatseinnahmen für sozialen Ausgleich oder die Senkung verzerrender Steuern entstehen nicht.

Tabelle 9: System 4 – «Bürgschaft»

Merkmal	Ausprägung
Geltungsbereich	EU/EFTA (Bereich der Personenfreizügigkeit); schrittweise Ausweitung auf Drittstaaten
Zahlungspflichtige	Arbeitgeber (Bürgschaft, ggf. via Versicherung)
Erhebungsmodus	▪ Häufigkeit: einmalig bei Zuzug (Bürgschaft, ggf. gegen Prämie) ▪ Erhebungsdauer: befristet (z. B. 5 bis 10 Jahre oder bis Einbürgerung)
Tarifierung	Kein Tarif nötig; Versicherungsprämien risikobasiert nach den erwarteten ungedeckten Sozialversicherungskosten
Dynamisierung	Gebunden an definierte Grössen (nicht gedeckte Sozialversicherungskosten)
Jurisdiktionsebene	Bund / Umsetzung auf Ebene Ausgleichskassen
Mittelverwendung	Ausschliesslich Kompensation ungedeckter Sozialversicherungskosten; keine weiteren Staatseinnahmen

5.4 Fazit

Kapitel 5 hat die Auswahl schrittweise eingegrenzt. Auf der ersten Stufe erweisen sich nur Regime mit einer Preiskomponente als grundsätzlich geeignet, die festgelegten Ziele zu erreichen (Tabelle 3). Auf der zweiten Stufe wurde aufgezeigt, dass ein reines Preissystem den hybriden Regimen insgesamt überlegen ist, weil es mit geringerem Umsetzungsaufwand verbunden, robust und anpassungsfähig sowie weniger anfällig für Lobbying ist (Tabelle 4). Innerhalb des Preissystems lassen sich zwei Merkmale unabhängig vom verfolgten Ziel festlegen: der Geltungsbereich, der sich zunächst auf die EU/EFTA beschränken kann und nach einer Evaluation schrittweise ausgeweitet wird, und der Einbezug des erwachsenen Familiennachzugs (Abschnitt 5.2).

Bei den übrigen Merkmalen bestehen Zielkonflikte, die sich ökonomisch nicht auflösen lassen. Die vier idealtypischen Systeme in Abschnitt 5.3 lösen sie je unterschiedlich und erfüllen die Ziele gemäss Abschnitt 5.1 entsprechend unterschiedlich gut. Die Ausprägungen der Merkmale sind dabei jeweils auf das Leitziel des Systems ausgerichtet:

- **System 1 «Wohlfahrt pro Kopf»**: Die Pauschale selektiert zugunsten wertschöpfungsstarker Zuwanderung, und die Senkung verzerrender Steuern verringert die Zusatzlast der Besteuerung. Beides zielt auf eine möglichst hohe Wohlfahrt pro Kopf. Die endogene Dynamisierung richtet den Preis an der Wirtschaftslage aus und macht

das System robust und anpassungsfähig (U6). Sie liesse sich zu einer eigentlichen Mengensteuerung ausbauen, indem sich der Preis zusätzlich anpasst, wenn die Zuwanderung von einer politisch festgelegten Zielmenge abweicht. Dies würde dann allerdings der Zielsetzung einer Maximierung der Wohlfahrt pro Kopf entgegenstehen.

- **System 2 «Sozialer Ausgleich»**: Die Rückverteilung der Abgabe an besonders von der Migration belastete Bevölkerungsgruppen kompensiert tendenziell jene, die durch die Zuwanderung unter Druck geraten, etwa als Folge steigender Mieten (Abschnitt 3.2), und gewichtet so den sozialen Ausgleich stärker. Die über fünf Jahre erhobene, lohnproportionale Abgabe schöpft voraussichtlich einen grösseren Teil der Zuwanderungsrente ab. Der Verzicht auf eine Dynamisierung erhöht die Planbarkeit, schwächt aber die Lenkungswirkung.
- **System 3 «Lokale Präferenzen»**: Die dezentrale Jurisdiktionsebene bildet lokale Präferenzen und regional unterschiedliche Externalitäten ab. Dafür nimmt das System einen höheren Vollzugsaufwand (U5) und Ausweichreaktionen über die Binnenwanderung in Kauf.
- **System 4 «Bürgschaft»**: Die Bürgschaft internalisiert gezielt das fiskalische Risiko (V1) und bewirkt eine positive Selektion. Da Mittel nur zur Kompensation ungedeckter Sozialversicherungskosten fliessen, sind weder eine Rückverteilung noch ein sozialer Ausgleich möglich.

6 Einordnung und Umsetzungsfragen

6.1 Wahl zwischen den Systemen

Die vier Systeme folgen derselben Steuerungslogik: Sie lenken die Zuwanderung über den Preis. Sie unterscheiden sich in den Annahmen darüber, welches Ziel damit erreicht werden soll. Welches System vorzuziehen ist, lässt sich daher nicht rein ökonomisch beantworten. Entscheidend sind die politische Gewichtung der Ziele und, wo die Effekte unklar sind, die Annahmen darüber, wie Zuwanderung konkret wirkt. Ein dominantes System gibt es gemäss unserer Einschätzung nicht. Tabelle 10 zeigt, welche Ziele und Annahmen jeweils für den Status quo und für die einzelnen Systeme sprechen.

Tabelle 10: Prämissen, unter denen die einzelnen Varianten vorzuziehen sind

Status quo	Personenfreizügigkeit, arbeitsmarktgetrieben; keine Lenkungsabgabe	**Vorzuziehen, wenn …** keine relevanten externen Kosten der Zuwanderung anfallen – weder Knappheits- und Überlastungseffekte, zusätzliche Fiskalkosten noch asymmetrische Gewinnverteilung – und die Maximierung des BIP im Zentrum steht.
1 | Wohlfahrt pro Kopf	Pauschale, endogen dynamisierte Lenkungsabgabe; Einnahmen effizienzorientiert verwendet	**Vorzuziehen, wenn …** Infrastruktur- oder Fiskal-Externalitäten optimiert, Teil der Zuwanderungsrente abgeschöpft und vor allem hochproduktive Zuwandernde angezogen werden sollen.
2 | Sozialer Ausgleich	Lohnabhängige Lenkungsabgabe; Einnahmen für den sozialen Ausgleich verwendet	**Vorzuziehen, wenn …** einzelne Bevölkerungsgruppen gezielt von den Folgen der Zuwanderung entlastet werden sollen.
3 | Lokale Präferenzen	Regional differenzierte Abgabe; Kantone und Gemeinden entscheiden	**Vorzuziehen, wenn …** Nutzen und Kosten regional stark unterschiedlich ausfallen (Wohnungsmarkt, Infrastruktur) und lokale Präferenzen abgebildet werden sollen.
4 | Bürgschaft	Bürgschaft eines Sponsors (Arbeitgeber oder Versicherer) internalisiert etwaige nicht gedeckte Sozialversicherungs-kosten	**Vorzuziehen, wenn …** eine positive Selektion hinsichtlich der erwarteten Sozialversicherungskosten erwünscht ist und keine weiteren Infrastruktur- oder Fiskal-Externalitäten erwartet werden.

Die Wahl zwischen den Varianten hängt damit in erster Linie davon ab, welche Kosten der Zuwanderung als relevant erachtet werden und welches Ziel im Vordergrund steht. Der **Status quo** ist vorzuziehen, wenn keine wesentlichen Infrastruktur- oder Fiskal-Externalitäten erwartet werden, die Gewinnverteilung nicht übermässig asymmetrisch ist und die Maximierung des BIP im Zentrum steht. **System 1** zielt demgegenüber auf das

BIP pro Kopf und eignet sich, wenn wesentliche negative Externalitäten vorhanden sind, für die ein Teil der Zuwanderungsrente abgeschöpft wird. Da sich die Last der Abgabe je nach Elastizität von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auf Zuwandernde und Arbeitgeber verteilt, werden vor allem Zuwandernde angezogen, die für sich selbst und ihre Arbeitgeber besonders hohe Renten schaffen. **System 2** rückt dagegen die Verteilungswirkungen innerhalb der ansässigen Bevölkerung in den Vordergrund und ist vorzuziehen, wenn einzelne Gruppen gezielt entlastet werden sollen. **System 3** bietet sich an, wenn Nutzen und Kosten der Zuwanderung regional stark unterschiedlich ausfallen und lokale Präferenzen stärker berücksichtigt werden sollen. **System 4** schliesslich ist auf die erwarteten Sozialversicherungskosten ausgerichtet und kommt insbesondere dann in Betracht, wenn diesbezüglich eine positive Selektion angestrebt wird und keine weiteren relevanten externen Kosten erwartet werden.

Allen vier Systemen gemeinsam ist, dass der Preis vorab feststeht: im Zeitpunkt des Zuzugs (System 1), über zu Beginn festgelegte, lohnabhängige Sätze (System 2), über eine periodische politische Festlegung (System 3) oder über eine Rückstellung beziehungsweise Versicherungsprämie (System 4). Die vier Systeme sind Idealtypen und nicht im Sinne einer abschliessenden Liste zu verstehen. Die übrigen Ausprägungen der Merkmale gemäss Abschnitt 5.2 lassen sich weitgehend frei kombinieren, etwa eine progressive Abgabe mit endogener Dynamisierung, ein nationaler Sockel mit Rückverteilung an besonders von der Migration belastete Bevölkerungsgruppen oder eine Bürgschaft, ergänzt um eine reduzierte Pauschale zur Abgeltung von Infrastruktur- oder Fiskal-Externalitäten. Die hier gewählten Kombinationen dienen dazu, die Zielkonflikte sichtbar zu machen.

6.2 Umsetzungsfragen

Aus ökonomischer Sicht lassen sich die Varianten so ausgestalten, dass sie an ein offenes Europa «anschlussfähig» bleiben und die politische Akzeptanz in der EU und ihren Mitgliedstaaten erhöhen. So kann der Preis symmetrisch ausgestaltet werden; dies setzt allerdings eine entsprechende Regelung in den Partnerstaaten voraus. In den Systemen 1 bis 3 kann zudem ein Teil der Einnahmen als Ausbildungsentschädigung an die Herkunftsländer zurückvergütet werden, ohne dass die Lenkungswirkung im Inland verloren geht. System 4 erzeugt keine Einnahmen, die sich dafür verwenden liessen. Ob die Varianten mit dem Freizügigkeitsabkommen vereinbar sind, ist eine rechtliche Frage, die dieser Bericht ausklammert.

Offen bleibt in allen Varianten die Höhe der Abgabe. Sie lässt sich aus der vorliegenden Analyse nicht ableiten: Die externen Kosten der Zuwanderung, insbesondere die Infrastruktur- oder Fiskal-Externalitäten, sind bisher kaum quantifiziert (Abschnitt 3.2), und wie stark Zuwandernde und Unternehmen auf einen Preis reagieren, lässt sich nur schwer abschätzen (Box 2). Die Kalibrierung setzt zweierlei voraus: eine politische

Festlegung, woran die Wirkung gemessen wird, etwa eine Zielmenge oder Schwellenwerte für Arbeitslosen- und Leerstandsquote, und eine laufende Überprüfung, inwiefern diese Ziele erreicht oder verfehlt werden.

Diese Unsicherheit spricht für eine schrittweise Einführung. Ein neues Regime kann andere Volumen und Herkunftsstrukturen hervorbringen als erwartet (Abschnitt 4.1.1). Angezeigt sind deshalb ein vorsichtiger Einstiegstarif, ein laufendes Monitoring von Zuwanderung, Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie vorab definierte, niederschwellige, möglichst automatische Anpassungsregeln.

Bei jeder Abgabe ist zudem mit Ausweichverhalten zu rechnen, etwa mit vermehrten Entsendungen und grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung, mit Grenzgängerverhältnissen anstelle eines Wohnsitzes, mit Scheinselbständigkeit oder mit der Verlagerung von Tätigkeiten ins Ausland. Solche Reaktionen schwächen Lenkungswirkung und Einnahmen und sind bei der Abgrenzung des Geltungsbereichs und im Vollzug zu berücksichtigen. Schliesslich ist eine Abgabe möglichst an Massnahmen zu messen, die direkt bei den Ursachen externer Kosten ansetzen.

Die Einordnung steht unter mehreren Vorbehalten. Die Bewertung der Systeme ist qualitativ. Sie stützt sich auf die Literatur, auf eigene Einschätzungen und auf Diskussionen in internen Workshops mit Wissenschaft und Politik, nicht auf eine Quantifizierung der Wirkungen. Die Systeme sind zudem idealtypisch; ihre Wirkung hängt wesentlich von der konkreten Ausgestaltung und Kalibrierung ab.

Die Systemwahl beruht zudem nicht nur auf ökonomischen Annahmen. Eine Ausgestaltung kann auch bevorzugt werden, weil politisch gewünscht ist, zwischen Ansässigen und Zuwandernden zu differenzieren. Solche Präferenzen lassen sich ökonomisch nicht bewerten. Sie sollten deshalb offengelegt und nicht als Effizienzargument angeführt werden. Die ökonomische Analyse legt die Zielkonflikte offen und zeigt, welches System unter welchen Annahmen vorzuziehen ist. Welche Annahmen zutreffen und welchem Ziel Vorrang zukommt, ist dagegen eine politische Frage.

7 Referenzen

Abberger, K., Jacomet, F., Marti, N., Prater, M., Siegenthaler, M., & Siegrist, S. (2026). Arbeitskräftemangel in der Schweiz: Ursachen und Auswirkungen (Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 67). Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

Acemoglu, D. (2002). Technical change, inequality, and the labor market. Journal of Economic Literature, 40(1), 7–72.

Ackermann, M., & Freitag, M. (2015). What actually matters? Understanding attitudes toward immigration in Switzerland. Swiss Political Science Review, 21(1), 36–47.

Agersnap, O., Jensen, A., & Kleven, H. (2020). The welfare magnet hypothesis: Evidence from an immigrant welfare scheme in Denmark. American Economic Review: Insights, 2(4), 527–542.

Alesina, A., & Tabellini, M. (2024). The political effects of immigration: Culture or economics? Journal of Economic Literature, 62(1), 5–46.

Alrababah, A., Beerli, A., Hangartner, D., & Ward, D. (2025). The free movement of people and the success of far-right parties: Evidence from Switzerland's border liberalization. American Political Science Review, 119(3), 1426–1445.

Aubry, A., Burzyński, M., & Docquier, F. (2016). The welfare impact of global migration in OECD countries. Journal of International Economics, 101.

Australian Government (2023). Review of the Migration System: Final report. Department of Home Affairs.

Australian Treasury (2021). The lifetime fiscal impact of the Australian permanent migration program.

Avenir Suisse (2008). Die neue Zuwanderung: Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst (D. Müller-Jentsch, Hrsg.). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Avenir Suisse (2014). Globalziel statt Kontingente: Wie das Ziel der Zuwanderungsinitiative unter Beibehaltung der Personenfreizügigkeit erreicht werden kann. avenir standpunkte 6. Zürich: Avenir Suisse.

Basten, C., & Siegenthaler, M. (2019). Do immigrants take or create residents' jobs? Evidence from free movement of workers in Switzerland. Scandinavian Journal of Economics, 121(3), 994–1019.

Battisti, M., Felbermayr, G., Peri, G., & Poutvaara, P. (2018). Immigration, search and redistribution: A quantitative assessment of native welfare. Journal of the European Economic Association, 16(4), 1137–1188.

Becker, G. S. (2011). The Challenge of Immigration: A Radical Solution. IEA Occasional Paper No. 145. London: Institute of Economic Affairs.

Beerli, A., Indergand, R., & Kunz, J. S. (2023). The supply of foreign talent: how skill-biased technology drives the location choice and skills of new immigrants. Journal of Population Economics, 36(2).

Beerli, A., Ruffner, J., Siegenthaler, M., & Peri, G. (2021). The abolition of immigration restrictions and the performance of firms and workers: Evidence from Switzerland. American Economic Review, 111(3), 976–1012.

BFS (2019). Migrationsgrund und Ausgangslage bei der Ankunft: Unterschiede nach Ländergruppen (BFS Aktuell, November 2019). Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

BFS (2023). Internationale Wanderung: Bewegungen, Verläufe und Zukunftspläne (BFS Aktuell, Juni 2023). Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

BFS & ARE (2012). Mobilität in der Schweiz – Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2010. Neuchâtel und Bern: Bundesamt für Statistik und Bundesamt für Raumentwicklung.

Borjas, G. J. (1999). Immigration and welfare magnets. Journal of Labor Economics, 17(4), 607–637.

Borjas, G. J. (2019). Immigration and economic growth (NBER Working Paper No. 25836). National Bureau of Economic Research.

Boubtane, E., Dumont, J.-C., & Rault, C. (2016). Immigration and economic growth in the OECD countries 1986–2006. Oxford Economic Papers, 68(2), 340–360.

Bruchez, P. (2019). Impact of immigration on public finances in Switzerland. Studie im Auftrag des EFD.

Brunner, B., & Kuhn, A. (2018). Immigration, cultural distance and natives' attitudes towards immigrants: Evidence from Swiss voting results. Kyklos, 71(1), 28–58.

Bundesrat (2026). Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung. Bericht des Bundesrates vom 6. Mai 2026 in Erfüllung des Postulats 23.4365, Caroni vom 7. Dezember 2023.

Cabral, J., & Steingress, W. (2026). Immigration and US shelter prices: The role of geographical and immigrant heterogeneity. European Economic Review, 182.

Caselli, F., Lin, H., Toscani, F., & Yao, J. (2024). Migration into the EU: Stocktaking of recent developments and macroeconomic implications (IMF Working Paper No. 24/211). International Monetary Fund.

Chojnicki, X. (2013). The fiscal impact of immigration in France: A generational accounting approach. The World Economy, 36, 1065–1090.

Cochrane, W., & Poot, J. (2021). Effects of immigration on local housing markets. In K. Kourtit, B. Newbold, P. Nijkamp & M. Partridge (Hrsg.), The economic geography of cross-border migration (S. 269–292). Cham: Springer.

Cohen, A., & Razin, A. (2008). The skill composition of immigrants and the generosity of the welfare state: Free vs. policy-controlled migration (NBER Working Paper No. 14459). National Bureau of Economic Research.

Czaika, M., & de Haas, H. (2017). The effect of visas on migration processes. International Migration Review, 51(4), 893–926. https://doi.org/10.1111/imre.12261

Degen, K., & Fischer, A. M. (2017). Immigration and Swiss house prices. Swiss Journal of Economics and Statistics, 153(1), 15–36.

De Giorgi, G., & Pellizzari, M. (2009). Welfare migration in Europe. Labour Economics, 16(4), 353–363.

Duranton, G., & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In J. V. Henderson & J.-F. Thisse (Hrsg.), Handbook of regional and urban economics (Bd. 4, S. 2063–2117). Amsterdam: Elsevier.

Dustmann, C., & Frattini, T. (2014). The fiscal effects of immigration to the UK. The Economic Journal, 124(580).

Ecoplan (2025). Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I. Aktualisierung der Studie 2015 im Auftrag des SECO.

Edo, A. (2019). The impact of immigration on the labor market. Journal of Economic Surveys, 33(3), 922–948.

Edo, A., & Özgüzel, C. (2023). The impact of immigration on the employment dynamics of European regions. Labour Economics, 85.

Eichenberger, R., & Stadelmann, D. (2017). Freier Personenverkehr mit Zuwandererabgaben. In K. Hummler & F. Jäger (Hrsg.), Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?

Favre, S. (2011). The impact of immigration on the wage distribution in Switzerland (No. 1108). NRN Working Paper, NRN: The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State.

Favre, S., Lalive, R., & Zweimüller, J. (2013). Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt: Schlussbericht.

Favre, S., Föllmi, R., & Zweimüller, J. (2023). Migration und Sozialversicherungen: Eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen: Studie im Auftrag des BSV (Forschungsbericht 6/23).

Ferwerda, J., Marbach, M., & Hangartner, D. (2024). Do immigrants move to welfare? Subnational evidence from Switzerland. American Journal of Political Science, 68(1), 288–303.

Fiorio, C. V., Frattini, T., Riganti, A., & Christl, M. (2022). Migration and public finances in the EU. JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 05/2022.

Funk, M., Marosvölgyi, B., Meyer de Stadelhofen, L., Rutz, S. & Zuberbühler, E. (2024). Effiziente Ausgestaltung von Regulierungsinstrumenten: Grundlagen des Best-Practice Leitfadens mit Fokus Umweltpolitik. Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 55. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz.

Gerfin, M., & Kaiser, B. (2010). The effects of immigration on wages: An application of the structural skill-cell approach. Swiss Journal of Economics and Statistics, 146(4), 709–739.

gfs.bern (2026). VOX-Analyse zur eidgenössischen Abstimmung vom 14. Juni 2026. Bern: gfs.bern im Auftrag der Bundeskanzlei.

Giulietti, C., Guzi, M., Kahanec, M., & Zimmermann, K. F. (2013). Unemployment benefits and immigration: Evidence from the EU. International Journal of Manpower, 34(1), 24–38.

Glaeser, E. L. (2011). Triumph of the city. Penguin Press.

Glaeser, E. L., & Gottlieb, J. D. (2009). The wealth of cities: Agglomeration economies and spatial equilibrium in the United States. Journal of Economic Literature, 47(4), 983–1028.

Gomez Tamayo, S., De Moraes, G., Petrelli, A., Chartouni, C., Soytas, M. A., & Rivera Guivas, N. (2025). Managing labor migration: Regulating inflows, aligning needs, and ensuring positive labor market outcomes (No. 206974). The World Bank.

Gonzalez, L., & Ortega, F. (2013). Immigration and housing booms: Evidence from Spain. Journal of Regional Science, 53(1).

Green, C., Kler, P., & Leeves, G. (2007). Immigrant overeducation: Evidence from recent arrivals to Australia. Economics of Education Review, 26(4), 420–432.

Guerreiro, J., Rebelo, S., & Teles, P. (2020). What is the optimal immigration policy? Migration, jobs, and welfare. Journal of Monetary Economics, 113, 61–87.

Helfer, F., Grossmann, V., & Osikominu, A. (2023). How does immigration affect housing costs in Switzerland? Swiss Journal of Economics and Statistics, 159(1), 5.

Hennessey, G., & Hagen-Zanker, J. (2020). The fiscal impact of immigration: A review of the evidence (ODI Working Paper 573). London: Overseas Development Institute.

Home Office (2023). Impact assessment HO0443: Immigration rules April 2023 – Salary changes. London: Home Office.

IHK St.Gallen-Appenzell (2025). Migration und ihre Bedeutung für Ostschweizer Unternehmen.

IMF (2012). Singapore: Article IV consultation. Washington, DC: International Monetary Fund.

Kane, T., & Rutledge, Z. (2018). Immigration and economic performance across fifty U.S. states from 1980–2015 (Economics Working Paper No. 18112). Hoover Institution.

Kang, Y., & Kim, B.-Y. (2018). Immigration and economic growth: Do origin and destination matter? Applied Economics, 50(46), 4968–4984.

Koukal, A. M., Schafer, P., & Eichenberger, R. (2021). Enfranchising non-citizens: What drives natives' willingness to share power? Journal of Comparative Economics, 49(4), 1088–1108.

Kuhn, F. (2026). Free to move? Immigration liberalization and international migration. Economics Letters, 268.

Kuhn, F., Eichenberger, R., & Torgler, B. (2026). Crowding-in or crowding-out? The internal migration response to immigration. BITA Working Paper No. 19.

Kury, P. (2003). Über Fremde reden: Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900–1945.

Lee, E. S. (1966). A theory of migration. Demography, 3(1), 47–57.

Macaluso, M. (2022). The influence of skill-based policies on the immigrant selection process. Economia Politica, 39(2), 595–621.

Maissen, T. (2019). Geschichte der Schweiz (aktualisierte Aufl.). Philipp Reclam jun.

Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. Population and Development Review, 19(3), 431–466.

Migration Advisory Committee (2023). Annual report 2023. London: Migration Advisory Committee.

Müller, T., Asensio, N., & Graf, R. (2013). Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse. Laboratoire d'économie appliquée (LEA), Observatoire universitaire de l'emploi (OUE), Université de Genève.

OECD (2019). Building an EU talent pool: A new approach to migration management for Europe. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/6ea982a0-en

OECD (2021). International Migration Outlook 2021. OECD Publishing.

OECD (2025). International Migration Outlook 2025. OECD Publishing.

OECD (2026). OECD Economic Surveys: Switzerland 2026. OECD Publishing.

Orefice, G., & Peri, G. (2024). Immigration and worker-firm matching. The Review of Economics and Statistics.

Österman, M., Palme, J., & Ruhs, M. (2024). Free movement versus European welfare states? Variations of the fiscal effects of EU migrants across welfare state regimes. Politics & Society, 52(3), 376–408.

Oswald-Egg, M. E., & Siegenthaler, M. (2023). Train drain? Access to foreign workers and firms' provision of training. Labour Economics, 85, 102436.

Ottaviano, G. I. P., & Peri, G. (2012). Rethinking the effect of immigration on wages. Journal of the European Economic Association, 10(1), 152–197.

Peri, G. (2012). The effect of immigration on productivity: Evidence from U.S. states. The Review of Economics and Statistics, 94(1), 348–358.

Piore, M. J. (1979). Birds of passage: Migrant labor and industrial societies. Cambridge: Cambridge University Press.

Preston, I. (2014). The effect of immigration on public finances. The Economic Journal, 124(580), F569–F592.

Rabensteiner, T., Sangwan, N., & Tasciotti, L. (2026). Migration and housing costs: What does international evidence imply for the UK? Report for the Migration Advisory Committee. London: Home Office.

Ramel, N., & Sheldon, G. (2012). Fiskalbilanz der neuen Immigration in die Schweiz. Basel: Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Universität Basel.

Razin, A., & Wahba, J. (2015). Welfare magnet hypothesis, fiscal burden, and immigration skill selectivity. The Scandinavian Journal of Economics, 117(2), 369–402.

Sanchis-Guarner, R. (2023). Decomposing the impact of immigration on house prices. Regional Science and Urban Economics, 100.

Saiz, A. (2007). Immigration and housing rents in American cities. Journal of Urban Economics, 61(2).

Schaltegger, C. A., Portmann, M., & Gysel, J. (2024). Arbeitsmigration in die Schweiz: Die wichtigsten Erkenntnisse zu Bevölkerungswachstum, Wohlstand & Sozialstaat.

SECO (2025). 21. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft.

Shrestha, S., & Sant'Anna, H. (2026). The end of free movement and international migration. Economics Letters, 259, 112759. https://doi.org/10.1016/j.econlet.2025.112759

Siegenthaler, M., & Sturm, J. E. (2012). Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz: Bericht zuhanden des Bundesamtes für Migration (BFM). KOF Studies, 36.

Singapore Ministry of Manpower (2026). Labour market report 4Q 2025. Singapur: Ministry of Manpower.

Singapore Ministry of Trade and Industry (2013). Singapore's missing capital – Are low-skilled foreign workers substitutes for machinery? Singapur: Ministry of Trade and Industry.

Sjaastad, L. A. (1962). The costs and returns of human migration. Journal of Political Economy, 70(5), 80–93.

Skenderovic, D., & D'Amato, G. (2008). Mit dem Fremden politisieren.

Stark, O., & Levhari, D. (1982). On migration and risk in LDCs. Economic Development and Cultural Change, 31(1).

Sumption, M. (2022). Shortages, high-demand occupations, and the post-Brexit UK immigration system. Oxford Review of Economic Policy, 38(1), 97–111.

Sumption, M., & Brindle, B. (2025). EU work migration under the post-Brexit immigration system. Oxford: Migration Observatory, University of Oxford.

Sumption, M., Forde, C., Alberti, G., & Walsh, P. W. (2022). How is the end of free movement affecting the low-wage labour force in the UK? Oxford: Migration Observatory, University of Oxford.

Thangavelu, S. M. (2016). Productive contribution of local and foreign workers in Singapore manufacturing industries. Journal of Economic Studies, 43(3), 380–399.

Tsang, F., & Rohr, C. (2011). The impact of migration on transport and congestion (Technical Report). RAND Europe.

Unal, U., Hayo, B., & Erol, I. (2026). The effect of immigration on housing prices: Evidence from 382 German districts. The Journal of Real Estate Finance and Economics, 72(2), 386–424.

Wegmüller, C. (2013). Auswirkungen der Personenfreizügigkeit Schweiz-EU auf die Löhne von Niedrigqualifizierten. Global Europe–Basel Papers on Europe in a Global Perspective, (103).

A Anhang

Die Bewertung folgt dem Best-Practice-Leitfaden zur effizienten Ausgestaltung von Regulierungsinstrumenten (vgl. Kapitel 5). Die einzelnen Kriterien stützen sich auf die ökonomischen Grundlagen in Kapitel 3 sowie auf die Analyse des Status quo in Kapitel 2.

Der Leitfaden sollte möglichst früh im Regulierungsdesign angewandt werden (Funk et al., 2024). Er verlangt, Regulierungsinstrumente zuerst auf ihre Wirksamkeit und danach auf ihre statische und dynamische Effizienz zu prüfen, sofern sie ein Marktversagen beseitigen oder entschärfen. Erst dann werden Wechselwirkungen im Gesamtsystem betrachtet.

Zuwanderungsregime sind Regulierungsinstrumente, deren übergeordnetes Ziel die Steuerung der Zuwanderung ist. Dabei geht es nicht allein um die Steuerung der Menge. Ebenso können weitere Ziele verfolgt werden, beispielsweise der Zugang zu Fachkräften, die Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse oder der soziale Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern der Zuwanderung. Welche dieser Ziele ein Regime erreichen kann, hängt von seiner konkreten Ausgestaltung ab.

Wirksamkeit bezeichnet im Sinne des Leitfadens (Leitsätze D–E) die Eignung eines Zuwanderungsregimes, das definierte Ziel tatsächlich zu erreichen. Wirksamkeit setzt gemäss Leitsatz E des Leitfadens zwei Bedingungen voraus: Erstens muss der Wirkungsmechanismus grundsätzlich geeignet sein, das Ziel des Instruments zu erreichen. Zweitens setzt Wirksamkeit Umsetzbarkeit und die Abwesenheit relevanter Umgehungsmöglichkeiten voraus.

Effizienz bezeichnet im Sinne des Leitfadens (Leitsätze F–G) das Verhältnis zwischen der erzielbaren Wirkung und den damit verbundenen Kosten und Verzerrungen. Ein Zuwanderungsregime ist statisch effizient, wenn es die angestrebte Steuerungswirkung mit minimalem administrativem Aufwand (U5), möglichst geringen Marktverzerrungen (V2, V3, V4) und tiefen fiskalischen Kosten (V1) erreicht. Es ist dynamisch effizient, wenn es sich an veränderte Rahmenbedingungen anpassen kann, ohne strukturelle Ineffizienzen zu akkumulieren oder Fehlanreize für politische Entscheidungsträger zu erzeugen (U6, U7, P8, P9).

Die Kriterien zur Prüfung der Effizienz sind bewusst breit angelegt. Die **Bedürfnisse relevanter Stakeholder** – insbesondere der Zugang zu Arbeits- und Fachkräften für Unternehmen und öffentliche Institutionen – werden bereits auf der ersten Stufe (Wirksamkeit) geprüft. Auf der zweiten Stufe liegt der Fokus auf zentralen ökonomischen, gesellschaftlichen und institutionellen Dimensionen der Zuwanderung.

- Erstens orientieren sich die Kriterien an **ökonomischen Grundprinzipien**. Im Fokus stehen der Nettoeffekt auf die Fiskalbilanz sowie die Frage, ob die Qualifikationen von Zuwandernden und ansässiger Bevölkerung effizient eingesetzt werden. Ebenso

berücksichtigt werden Effekte auf Einkommen und deren Verteilung sowie auf Kapitalerträge, etwa über Unternehmensgewinne oder Immobilienpreise.

- Zweitens werden **Umsetzungsaspekte** systematisch einbezogen. Dabei steht nicht eine vertiefte rechtliche Prüfung – etwa der Kompatibilität mit internationalem Recht – im Vordergrund, sondern die praktische Funktionsfähigkeit der Regime. Bewertet werden insbesondere administrative Effizienz, Transparenz und Einfachheit der Verfahren, ihre Anpassungsfähigkeit an konjunkturelle Schwankungen sowie ihre Robustheit gegenüber strukturellen und geopolitischen Veränderungen. Ergänzend wird die Sozialverträglichkeit betrachtet, verstanden als politische Akzeptanz und Beitrag zum sozialen Zusammenhalt.
- Drittens werden die **Anreizwirkungen auf politische Entscheidungsträger** berücksichtigt. Zuwanderungsregime setzen auch Anreize für die Politik selbst – etwa im Hinblick auf die Ausgestaltung und Ausführung der Regime oder auf flankierende Massnahmen.

Die einzelnen Kriterien werden in Tabelle 11 zusammengefasst und bilden den Referenzrahmen für den Vergleich der Zuwanderungsregime.

Tabelle 11: Zusammenfassung der Bewertungskriterien

Kategorie	Kriterium	Beschreibung des Kriteriums
Volkswirtschaftliche Kriterien	V1: Nettoeffekt auf die Fiskalbilanz	Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben des Staatssektors (Sozialversicherungskosten, Steuereinnahmen etc.)
	V2: Lohneffekte auf die ansässige Bevölkerung	Wirkung auf Löhne der ansässigen Bevölkerung inkl. Berücksichtigung Einkommensverteilung
	V3: Effizientes Matching / kein Brain Waste	Qualifikationen von Zuwandernden und ansässiger Bevölkerung werden effizient eingesetzt
	V4: Kapitaleffekt	Auswirkungen auf Kapitaleigentümer, z. B. Eigentümer von Immobilien oder Unternehmen
Umsetzungskriterien	U5: Umsetzungsaufwand	Verfahren sind kostengünstig und transparent für Staat, Unternehmen und Bewerber, kein «Sludge»
	U6: Robustheit und Anpassungsfähigkeit	Anpassbar an Konjunkturzyklen und robust gegenüber geopolitischen Veränderungen
	U7: Sozialverträglichkeit / Integration	Politische Akzeptanz und sozialer Zusammenhalt
Anreize auf politische Entscheidungsträger	P8: Resistenz gegenüber Spezialinteressen	Anreize und Möglichkeit, bei der Ausgestaltung des Zuwanderungsregimes Rent-Seeking und Lobbying zugunsten einzelner Spezialinteressen zu betreiben
	P9: Resistenz gegenüber flankierenden Massnahmen	Anreize und Möglichkeit, in anderen Politikbereichen (z. B. Arbeits- und Wohnraummarkt) zugunsten der Insider zu regulieren

Quelle: Swiss Economics

Da keine monetär bezifferten Werte vorliegen, werden die Kriterien qualitativ anhand einer ordinalen Skala beurteilt. Dies erlaubt Tendenzaussagen zum Ausmass der Auswirkungen der unterschiedlichen Zuwanderungsregime. Dazu dient eine Beurteilungsskala von «––» («deutlich negativ») bis «++» («deutlich positiv»). Dabei werden folgende Symbole verwendet:

- Ein Plus-Zeichen (+) bedeutet, dass eine Auswirkung auf das Kriterium im Vergleich zum Status quo positiv bewertet wird, zwei Plus-Zeichen (++), dass sie deutlich positiv eingeschätzt wird.
- Ein Minus-Zeichen (–) bedeutet, dass eine Auswirkung auf das Kriterium im Vergleich zum Status quo negativ bewertet wird, zwei Minus-Zeichen (––), dass sie deutlich negativ eingeschätzt wird.
- Ein Gleichheitszeichen (=) bedeutet, dass keine oder nur eine vernachlässigbare Auswirkung erwartet wird oder dass sich gegenläufige Effekte ungefähr aufheben.

Alle Bewertungen beziehen sich auf den Status quo, also die Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA.