



Bern, 6. Mai 2026

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Bericht in Erfüllung des Postulats 23.4365,
Caroni vom 7. Dezember 2023

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
1.1	Auftrag inkl. Ziel.....	3
1.2	Aktueller Zuwanderungsdiskurs und Bezug zu anderen Geschäften.....	3
1.3	Aufbau des Berichts.....	5
2	Bedeutung der Zuwanderung für den Schweizer Arbeitsmarkt.....	5
3	Ziele, Funktionsweise und Ausgestaltung einer Zuwanderungsabgabe.....	8
3.1	Mögliche Ziele einer Zuwanderungsabgabe.....	8
3.2	Mögliche Funktionsweisen einer Zuwanderungsabgabe.....	8
3.3	Relevante Parameter bei der Ausgestaltung von Zuwanderungsabgaben.....	10
3.3.1	Geltungsbereich.....	10
3.3.2	Fixe oder variable Höhe der Zuwanderungsabgabe.....	11
3.3.3	Nach Aufenthaltsdauer differenzierte Zuwanderungsabgabe.....	12
3.3.4	Durch Individuen oder Unternehmen bezahlte Zuwanderungsabgabe.....	12
3.3.5	Verwendung der Einnahmen aus einer Zuwanderungsabgabe.....	12
3.4	Bisher vorgeschlagene Modelle für Zuwanderungsabgaben in der Schweiz.....	13
3.5	Bestehende Steuerungsinstrumente im Ausland.....	14
3.6	Alternative Ansätze (indirekte Steuerung der Zuwanderung).....	15
4	Rechtliche Beurteilung und Umsetzung.....	16
4.1	Einleitung.....	16
4.2	Öffentlich-rechtliche Abgaben.....	16
4.2.1	Kausalabgaben.....	16
4.2.2	Steuern.....	17
4.2.3	Erhebung von Kausalabgaben und Steuern durch den Bund.....	17
4.3	Zuwanderungsabgabe.....	18
4.3.1	Die Zuwanderungsabgaben als kostenabhängige Kausalabgaben.....	18
4.3.2	Verfassungsgrundlage für die Zuwanderungsabgaben.....	18
4.3.3	Die Zuwanderungsabgaben als Lenkungsabgaben.....	19
4.3.4	Rechtliche Schlussfolgerungen.....	20
4.4	Einschränkungen durch Artikel 13 und 25 BV sowie internationale Verpflichtungen der Schweiz.....	20
4.4.1	Freizügigkeitsabkommen.....	20
4.4.2	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.....	22
4.4.3	Europäische Menschenrechtskonvention.....	22
4.4.4	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.....	23
4.4.5	Freihandelsabkommen.....	23
4.4.6	Weitere internationale Abkommen.....	24

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

5	Volkswirtschaftliche Wirkung und Praktikabilität.....	24
5.1	Volkswirtschaftliche Wirkung einer preisbasierten Steuerung	24
5.2	Praktikabilität in der Umsetzung.....	25
6	Fazit	26

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag inkl. Ziel

Am 7. Dezember 2023 hat Ständerat Andrea Caroni das Postulat 23.4365 «Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung» eingereicht. Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht die Vor- und Nachteile, die möglichen Ausgestaltungen sowie die verfassungsrechtliche und internationale Einbettung einer Zuwanderungsabgabe und verwandter Steuerungsinstrumente zu prüfen. Das Postulat wird damit begründet, dass die Zuwanderung – namentlich diejenige in den Arbeitsmarkt – für die Schweiz zwar zahlreiche Vorteile, aber auch Herausforderungen mit sich bringt. Eine Zuwanderungsabgabe könnte ein mögliches Instrument sein, die Zuwanderung auch langfristig in Einklang mit den Gesamtinteressen der Schweiz zu bringen, indem volkswirtschaftlich effiziente Anreize für eine optimale Zuwanderung gesetzt werden. Angesichts der wachsenden Bedeutung des Migrationsthemas sei der Moment da, dieses Instrument umfassend zu analysieren. Im Bericht sollen die mögliche Ausgestaltung dieses Instruments (inkl. verwandter marktwirtschaftlicher Instrumente wie Auktionen) sowie deren Vor- und Nachteile dargestellt werden. Auch auf die verfassungsrechtliche Einbettung – namentlich mit Blick auf Artikel 121a der Bundesverfassung (BV) – soll eingegangen werden. Schliesslich ist auch die mögliche internationale Einbettung zu untersuchen (namentlich mit Blick auf das Freizügigkeitsabkommen mit der EU und ihren Mitgliedstaaten [FZA]¹, inkl. der Möglichkeit entsprechender Schutzklauseln). Ein besonderes Augenmerk soll schliesslich auf die Zuwanderung ohne Erwerbstätigkeit sowie diejenige aus Drittstaaten gelegt werden.

Am 13. März 2024 hat der Ständerat das Postulat angenommen und an den Bundesrat überwiesen.

1.2 Aktueller Zuwanderungsdiskurs und Bezug zu anderen Geschäften

Das Wirtschaftswachstum, die demografische Entwicklung sowie der damit verbundene Bedarf an Fachkräften haben in den letzten Jahren in der Schweiz zu einer hohen Zuwanderung und infolgedessen zu einem verstärkten Bevölkerungswachstum geführt. Während sich die Zuwanderung insgesamt positiv auf die Wirtschaft und den Wohlstand auswirkt (vgl. Kapitel 2), bringt das damit einhergehende rasche Bevölkerungswachstum auch Herausforderungen mit sich. Insbesondere die Auswirkungen auf Infrastruktur, Wohnungsangebot und Umwelt werden teils kritisch bewertet.

Am 3. April 2024 wurde die Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz! (Nachhaltigkeitsinitiative)» mit 114 430 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie verlangt, dass die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz zehn Millionen Menschen vor dem Jahr 2050 nicht überschreiten darf. Wird die Grenze von 9,5 Millionen vor 2050 überschritten, müssten der Bundesrat und die Bundesversammlung gemäss Initiativtext auf Gesetzesstufe Massnahmen zur Einhaltung des Grenzwerts ergreifen, insbesondere im Asylbereich und beim Familiennachzug. Personen mit einer vorläufigen Aufnahme sollen kein dauerhaftes Auf-

¹ Im vorliegenden Bericht umfasst die Bezeichnung «FZA» sowohl das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681) als auch das Abkommen vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (SR 0.632.31).

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

enthaltsrecht mehr erhalten. Zudem müsste die Neuverhandlung sogenannt «bevölkerungswachstumstreibender» internationaler Übereinkommen angestrebt werden oder die Aushandlung von Ausnahme- oder Schutzklauseln. Sehen Übereinkommen solche Klauseln vor, so müsste der Bundesrat diese anrufen.

Bei Überschreiten der Grenze von 10 Millionen wären weitere Massnahmen auf Gesetzesstufe erforderlich. Konkret verlangt die Volksinitiative, dass der Bundesrat und die Bundesversammlung «alle ihnen zur Verfügung stehenden Massnahmen zur Einhaltung des Grenzwertes» treffen. Zudem verlangt die Initiative die Kündigung von sogenannt bevölkerungswachstumstreibenden internationalen Übereinkommen. Namentlich das FZA müsste nach einer zweijährigen Überschreitung des Grenzwerts gekündigt werden, wenn keine wirksamen Ausnahme- oder Schutzklauseln ausgehandelt oder angewendet werden können, mit denen die Einhaltung des Grenzwertes erreicht werden kann.

Die Initiative «Keine 10-Millionen-Schweiz! (Nachhaltigkeitsinitiative)» hat gemäss Ansicht des Bundesrates rechtlich keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU (Bilaterale III)». Die Initiative verlangt weder eine sofortige Kündigung des FZA noch einen Abbruch des Ratifizierungsprozesses des Pakets Schweiz-EU (Bilaterale III). De facto würde aber eine Annahme der Initiative den bilateralen Weg in Frage stellen bzw. gefährden.

Der Bundesrat lehnt die Initiative klar ab. Aus seiner Sicht gefährdet sie den Wohlstand und die Sicherheit in der Schweiz und bringt den bilateralen Weg mit der EU insgesamt in Gefahr.

Die Initiative kommt am 14. Juni 2026 zur Volksabstimmung.

Die Botschaft Paket CH-EU (Bilaterale III) wurde vom Bundesrat am 13. März 2026 dem Parlament überwiesen. Mit dem Paket will der Bundesrat den bewährten bilateralen Weg stabilisieren und weiterentwickeln. Im Bereich der Personenfreizügigkeit wird das relevante EU-Recht mit einem dreistufigen Schutzkonzept mit Ausnahmen, Absicherungen und einer konkretisierten Schutzklausel übernommen. Zusammen mit den innerstaatlichen Umsetzungs- und Begleitmassnahmen wird sichergestellt, dass die Zuwanderung aus der EU entsprechend den Zielen des Bundesrates arbeitsmarktorientiert bleibt und die geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz gewährleistet sind. Das Parlament hat die Beratung im März 2026 aufgenommen. Dazu gehört auch der Entwurf zur innerstaatlichen Umsetzung der konkretisierten Schutzklausel.

Zuwanderung und Bevölkerungswachstum sind darüber hinaus auch Gegenstand weiterer vom Parlament in jüngster Zeit angenommener Vorstösse:

Das Postulat 23.4171 Gössi «Aktualisierter Bericht zur Personenfreizügigkeit und Zuwanderung in die Schweiz» beauftragte den Bundesrat, die Auswirkungen der Zuwanderung auf verschiedene Politikbereiche zu analysieren und einen Überblick über die Herausforderungen und Chancen der Migration in der Schweiz zu verschaffen. Es handelt sich dabei um die Aktualisierung des Zuwanderungsberichts von 2012².

Das Postulat 23.3042 Bellaiche «Positiv geprägte Vision einer 10-Millionen-Schweiz» verlangte, dass die Auswirkungen einer 10-Millionen-Schweiz (Chancen und Herausforderungen) analysiert und Planungsziele sowie Massnahmen festgelegt werden.

Die Berichte in Erfüllung dieser beiden Postulate wurden vom Bundesrat am 25. November 2025 verabschiedet.³

² Der Bericht wurde am 4. Juli 2012 veröffentlicht unter: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/82988.pdf>.

³ Bundesrat (2025): [Aktualisierter Bericht des Bundesrates zur Personenfreizügigkeit und Zuwanderung in der Schweiz in Erfüllung des Postulats 23.4171 Gössi \(de Quattro\), 28.09.2023](#) und Bundesrat (2025): [Bericht des Bundesrates in Ergänzung zur Botschaft zur Legislaturplanung 2023–2027 und in Erfüllung des Postulates Bellaiche 23.3042 vom 1. März 2023](#).

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Das Postulat Broulis 24.4038 «Herausforderungen im Zusammenhang mit einer 10-Millionen-Schweiz» beauftragt den Bundesrat zudem, zu untersuchen und zu modellieren, wie sich eine auf 10 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner begrenzte Schweiz auf die Altersstruktur, die Schweizer Wirtschaft sowie die Kosten einer möglichen Alterung der Bevölkerung insbesondere für das Vorsorge- und Gesundheitssystem auswirken würde. Dieses Postulat wurde am 5. März 2025 vom Ständerat angenommen und an den Bundesrat überwiesen.

Das Postulat Binder-Keller 25.4276 verlangt einen Bericht über Kosten und Nutzen der Arbeitsmigration und die Folgen einer fehlenden Zuwanderung im Sinne der Initiative «Keine 10-Millionen-Schweiz!» bis ins Jahr 2100. Dieses Postulat wurde am 10. Dezember 2025 vom Ständerat angenommen und an den Bundesrat überwiesen.

Es bestehen bereits zahlreiche Strategien und Massnahmen, um die Zuwanderung in die Schweiz zu steuern und den mit der Zuwanderung verbundenen Herausforderungen zu begegnen. Diese zielen unter anderem auf die konsequente Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, den Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen, die Raumplanung, das Wohnungswesen oder die Verkehrsinfrastruktur ab. Am 29. Januar 2025⁴ beschloss der Bundesrat zudem Begleitmassnahmen bei der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt, im Wohnungswesen und im Asylbereich. Unter anderem sollen Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs zugewandert sind, stärker und rascher in den Arbeitsmarkt integriert werden. Das betrifft vor allem Frauen. Zudem sollen ältere Stellensuchende beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt gezielter unterstützt werden.

Inwieweit eine Steuerung der Zuwanderung über eine Zuwanderungsabgabe möglich ist, soll im vorliegenden Bericht vertieft geprüft werden.

1.3 Aufbau des Berichts

Nach dem einleitenden Kapitel zur Ausgangslage wird in Kapitel 2 die Bedeutung der Zuwanderung für den Schweizer Arbeitsmarkt dargelegt. Anschliessend werden in Kapitel 3 mögliche Ziele sowie Funktionsweise und relevante Parameter bei der Ausgestaltung einer Zuwanderungsabgabe näher ausgeführt, bisher in der Schweiz vorgeschlagene Modelle für eine Zuwanderungsabgabe kurz dargestellt sowie ein Blick auf bestehende vergleichbare Steuerungsinstrumente im Ausland geworfen. Zudem wird auf die indirekte Steuerung der Zuwanderung als mögliche Alternative eingegangen. In Kapitel 4 wird eine rechtliche Analyse vorgenommen. Dabei steht die Frage nach den verfassungsrechtlichen Anforderungen für die Einführung einer Zuwanderungsabgabe sowie die Vereinbarkeit mit übergeordnetem internationalem Recht im Zentrum. Anschliessend werden in Kapitel 5 die volkswirtschaftliche Wirkung sowie die praktische Umsetzbarkeit einer Zuwanderungsabgabe beurteilt. Zum Schluss zeigt der Bundesrat die Vor- und Nachteile einer Zuwanderungsabgabe im Schweizer Kontext auf und zieht ein Fazit.

2 Bedeutung der Zuwanderung für den Schweizer Arbeitsmarkt

Die Schweiz wies über die letzten zwei Jahrzehnte trotz mehrerer wirtschaftlichen Krisen und Herausforderungen eine sehr robuste Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung auf. Hierzu trugen vor allem gute und stabile wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen bei. Das Qualifikationsniveau der in- und ausländischen Erwerbsbevölkerung konnte laufend erhöht und die im internationalen Vergleich bereits hohe Erwerbsbeteiligung weiter gesteigert werden.

Die relative Bedeutung der Zuwanderung für den Schweizer Arbeitsmarkt variiert je nach Herkunftsregion deutlich, wie sich anhand der Bruttozuwanderungszahlen 2024 zeigen lässt (vgl. Tabelle 1)

⁴ Siehe [Medienmitteilung vom 29.01.2025](#).

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

	Erwerbs- tätigkeit	Familien- nachzug	Nicht- erwerbstätige	Aus- und Weiterbildung	Übertritte aus dem Asylbereich	übrige Zugänge
EU/EFTA	85' 131 71 %	21' 617 18 %	4'188 3 %	8'579 7 %	8 0 %	1'023 1 %
Drittstaaten	4'279 9 %	20' 816 42 %	467 1 %	9'073 18 %	11' 425 23 %	4'001 8 %

Tabelle 1: Einwanderung ständ. ausl. Wohnbevölkerung nach Nationalität und Einwanderungsgrund, 2024 (Quelle: SEM)

EU/EFTA-Staatsangehörige: Die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem EU/EFTA-Raum ermöglichte der Schweiz in den letzten zwei Jahrzehnten ein Beschäftigungswachstum, welches das demografische Potenzial des einheimischen Arbeitsmarkts deutlich überstieg.⁵ Ohne Zuwanderung von Personen im Erwerbsalter über das FZA wäre der Anteil der Erwerbs- an der Gesamtbevölkerung früher und deutlicher zurückgegangen als dies in den letzten Jahren aufgrund der Alterung der Bevölkerung der Fall war. Besonders gross war die Nachfrage der Schweizer Wirtschaft nach hochqualifizierten Arbeitskräften in stark wachsenden Wirtschaftszweigen wie den freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, der Information und Kommunikation oder dem Gesundheitswesen. Schweizer Unternehmen griffen aber auch bei der Rekrutierung für einfachere Tätigkeiten in Gastgewerbe, Bau und Industrie auf Arbeitskräfte aus dem EU/EFTA-Raum zurück. Da sich die Zuwanderung über das FZA nach dem Bedarf der Unternehmen richtet, ist auch die Arbeitsmarktintegration hoch. Der Anteil des Familiennachzugs, der in erster Linie Familienmitglieder umfasst, die gleichzeitig mit den Erwerbspersonen einwandern, ist vergleichsweise klein.⁶ Die Erwerbsbeteiligung von EU/EFTA-Staatsangehörigen ist sowohl bei Männern als auch bei Frauen höher als bei Schweizerinnen und Schweizern.

Arbeitskräfte aus Drittstaaten: Arbeitskräfte, die im Rahmen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) kontingentiert einwandern, sind für den Arbeitsmarkt quantitativ von geringerer Bedeutung⁷, in qualitativer Hinsicht aber äusserst wichtig. Da die Zulassung gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen auf hochqualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte beschränkt ist, zeichnen sich diese durch eine hohe Arbeitsmarkt-beteiligung und eine hohe Produktivität aus. Besonders auch für global tätige Unternehmen ist die Möglichkeit zur Rekrutierung von Spezialistinnen und Spezialisten ausserhalb der EU/EFTA zentral. Neben der hohen Spezialisierung besteht aufgrund des geltenden Inländervorrangs bei Drittstaatsangehörigen eine hohe Komplementarität zu den Ansässigen und aus dem EU/EFTA-Raum zugewanderten Fachkräften.

Familiennachzug aus Drittstaaten: Bei der Zuwanderung aus Drittstaaten macht der Familiennachzug einen grossen Anteil aus.⁸ Gut zwei Fünftel des Familiennachzugs aus Drittstaaten betrifft erwachsene Partner/innen, wovon zwei Drittel Frauen sind. Nicht ganz ein Fünftel sind Kinder. Zwei Fünftel der Zuwanderer im Familiennachzug aus Drittstaaten ziehen zu einer Person mit Schweizerpass, drei Fünftel zu einer Person ausländischer Nationalität. Zwar handelt es sich bei Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz kommen, nicht um eine arbeitsmarktlich motivierte Zuwanderung, die Menschen wandern aber in der Regel zu Personen, die in der Schweiz erwerbstätig sind. Selbst haben sie, insbesondere am Anfang ihres Aufenthalts, eine unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung, wobei diese aber bereits in den ersten Jahren nach einer der Ankunft deutlich zunimmt, was für eine schrittweise bessere Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt spricht.⁹

⁵ Im Jahr 2024 wanderten 85' 131 EU/EFTA-Staatsangehörige als Erwerbstätige in die ständige Wohnbevölkerung ein. Dies entsprach 71 % der Bruttozuwanderung aus EU/EFTA-Staaten. Verschiedene Aussagen dieses Abschnitts beziehen sich auf den 21. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU.

⁶ Im Jahr 2024 wanderten 21' 617 EU/EFTA-Staatsangehörige unter dem Titel des Familiennachzugs in die ständige Wohnbevölkerung ein. Dies entsprach 18 % der Bruttozuwanderung aus EU/EFTA-Staaten.

⁷ Im Jahr 2024 wanderten 4'279 Drittstaatsangehörige als Erwerbstätige in die ständige Wohnbevölkerung ein. Dies entsprach 9 % der Bruttozuwanderung aus Drittstaaten.

⁸ Im Jahr 2024 wanderten 20' 816 Drittstaatsangehörige in die ständige Wohnbevölkerung ein, dies entsprach 42 % der Zuwanderung aus Drittstaaten.

⁹ In einer Studie aus dem Jahr 2020 wurden Aufenthalts- und Erwerbsverläufe von Personen untersucht, die zwischen 2008 und 2017 im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz zugewandert waren (BASS, 2020). Die hier genannten Zahlen und Anteile beziehen sich auf Personen, die zwischen 2008 und 2017 in die Schweiz zugewandert waren und 2017 zur ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz zählten.

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Fluchtmigration: Am anspruchsvollsten gestaltet sich die Arbeitsmarktintegration von Personen, die über ein Asylverfahren und damit unabhängig von den Verhältnissen auf dem hiesigen Arbeitsmarkt eingewandert sind.¹⁰ Die Erwerbsbeteiligung dieser Bevölkerungsgruppe ist aus zahlreichen Gründen, darunter etwa wegen fehlenden Sprachkenntnissen, deutlich unterdurchschnittlich, nimmt mit zunehmender Aufenthaltsdauer allerdings zu. Von der Einreisekohorte 2017 waren nach sieben Jahren in der Schweiz 51 Prozent der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge, die zum Zeitpunkt der Einreise zwischen 16 und 55 Jahre alt waren, erwerbstätig.¹¹

Migration zur Aus- und Weiterbildung: Im Jahr 2024 wanderten 8'579 EU/EFTA- und 9'073 Drittstaatsangehörige zu Aus- oder Weiterbildungszwecken in die ständige Wohnbevölkerung ein. Mit 7 Prozent respektive 18 Prozent machten sie damit einen nicht unerheblichen Anteil an der Bruttozuwanderung aus. Da Aufenthaltsbewilligungen jedoch an die Aus- und Weiterbildung gebunden sind, halten sich diese Personen zeitlich begrenzt in der Schweiz auf. Eine Bedeutung für den Schweizer Arbeitsmarkt können diese Aufenthalte potenziell vor allem nach Abschluss der Ausbildungen erlangen, wobei dazu anschliessend eine neue Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlangt werden muss.

Die Zuwanderung ist für die Schweiz wirtschaftlich gesehen insbesondere dann von Vorteil, wenn sie eng auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts ausgerichtet ist. Explizit trifft dies auf die Zuwanderung von Arbeitskräften im Rahmen des FZA zu. Mit der Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten können Unternehmen zudem gezielt Schlüsselpositionen besetzen, die sie im Inland und in EU/EFTA-Staaten nicht finden, was unter anderem für international tätige Unternehmen sehr wichtig ist. Ein Teil des Familiennachzugs steht in direktem Zusammenhang mit der Zuwanderung von Arbeitskräften und sollte daher nicht als separat steuerbare Grösse aufgefasst werden. Generell ist festzustellen, dass sich Personen, die im Familiennachzug zuwandern, mit zunehmender Aufenthaltsdauer auch mehr in den Arbeitsmarkt integrieren und damit auch einen relevanten wirtschaftlichen Beitrag leisten. Einen indirekten Beitrag kann die Zuwanderung zu Aus- und Weiterbildungszwecken leisten, indem Ausländerinnen und Ausländer sich nach Erlangung eines Schweizer Bildungsabschlusses auch auf dem Schweizer Arbeitsmarkt bewerben könnten. Ein Teil der Zuwanderung im Familiennachzug sowie die Asylmigration weisen keinen Bezug zum Arbeitsmarkt auf. Diese Zuwanderung wird dennoch unter klaren Bedingungen, aus humanitären Gründen oder zum Schutz des Rechts auf Einheit der Familie ermöglicht.

Aufgrund der demografischen Alterung wächst die Bevölkerung im Erwerbsalter in der Schweiz bereits heute nur noch durch Zuwanderung. Da die Arbeitskräfte aus dem Ausland komplementär zur ansässigen Bevölkerung eingesetzt werden, üben sie einen positiven Effekt auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigung in der Schweiz aus. Gemäss den aktuellen Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung des BFS dürfte der Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter künftig auch mit einer Zuwanderung in der Grössenordnung der letzten zehn bis zwanzig Jahre schrumpfen. Die im Referenzszenario der BFS-Bevölkerungsszenarien unterstellte Zuwanderung könnte diese Tendenz zwar nicht aufhalten, aber doch erheblich verlangsamen. Nicht nur im Arbeitsmarkt, sondern auch in den umlagefinanzierten Sozialwerken der ersten Säule wirkt sich die Zuwanderung über ihren Effekt auf die Altersstruktur positiv aus.

¹⁰ Im Jahr 2024 traten 11'425 Drittstaatsangehörige aus dem Asylbereich nach Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung (u. a. durch Asylgewährung oder Härtefallregelung) in die ständige ausländische Wohnbevölkerung über. Dies entsprach 23 % der Bruttozuwanderung aus Drittstaaten.

¹¹ Siehe [Monitoring zu den Zielen der Integrationsagenda Schweiz \(IAS\)](#).

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

3 Ziele, Funktionsweise und Ausgestaltung einer Zuwanderungsabgabe

3.1 Mögliche Ziele einer Zuwanderungsabgabe

Wenn eine Erwartung darin besteht, die Zuwanderung mit einer Abgabe steuern zu können, muss zuerst festgelegt werden, welche Ziele mit der Einführung einer Zuwanderungsabgabe verfolgt werden sollen. Dies ist auch Voraussetzung, um die Wirkung einer Zuwanderungsabgabe bewerten sowie deren mögliche Vor- und Nachteile gegenüberstellen zu können.

Das Postulat erwähnt den Begriff einer optimalen Zuwanderung im Sinne eines Kosten-Nutzen-Prinzips. Im aktuellen Diskurs um die Zuwanderung steht zunächst das Ziel im Vordergrund, das Ausmass der Zuwanderung zu begrenzen. Je nach Höhe, Ausgestaltung und betroffenen Personenkategorien einer Abgabe würde diese unterschiedliche steuernde Wirkung auf die qualitative Zusammensetzung der Zuwanderung entfalten, was wiederum das Gegenüberstellen der Vor- und Nachteile massgeblich beeinflusst.

Neben der Steuerung werden zum Teil auch fiskalische Argumente für eine Zuwanderungsabgabe vorgebracht. So wird eine Zuwanderungsabgabe zuweilen als möglicher «Eintrittspreis» angesehen, damit Zugewanderte in der Schweiz von öffentlich bereitgestellten Gütern und Infrastrukturen profitieren können, zu deren Finanzierung sie keinen Beitrag geleistet hatten.¹²

Ein weiteres Ziel kann auch sein, mit dem Bevölkerungswachstum und der Zuwanderung verbundene Herausforderungen mit den aus einer Zuwanderungsabgabe generierten Einnahmen abzufedern, indem entsprechende Massnahmen finanziert werden. Auch eine bessere Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials könnte mittels Finanzierung von Massnahmen zur verstärkten Integration in den Arbeitsmarkt angestrebt werden.

3.2 Mögliche Funktionsweisen einer Zuwanderungsabgabe

In einer ökonomischen Sichtweise werden Zuwanderungsentscheidungen wesentlich auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen.¹³ In dieser Logik wäre zu erwarten, dass sich Zuwanderungsentscheide durch eine Belastung mit einer Abgabe negativ beeinflussen lassen.

Heute kommt bei der Zuwanderung in die Schweiz im Bereich ausländischer Arbeitskräfte aus Drittstaaten bereits eine Mengensteuerung in Form von jährlichen Höchstzahlen an Kontingenten zur Anwendung. Aus ökonomischer Sicht könnte ein entsprechendes Mengenziel für die Zuwanderung theoretisch auch erreicht werden, indem für Kontingente ein hinreichend hoher Preis verlangt würde.¹⁴ Je nach Zielsetzung wäre es auch denkbar, bei Anwendung einer Zuwanderungsabgabe auf die Prüfung zusätzlicher qualitativer Kriterien wie Qualifikationsanforderungen oder eine regionale Zuteilung von Kontingenten zu verzichten. Bestimmend für die Zusammensetzung der zugewanderten Personen wäre in diesem Fall allein die Zahlungsbereitschaft der potenziell zuwandernden Bevölkerung oder der Unternehmen, welche diese anstellen.¹⁵

Statt eine Mengensteuerung zu ersetzen wäre es auch denkbar, eine Zuwanderungsabgabe ergänzend zu bestehenden Steuerungsinstrumenten einzusetzen. So könnte beispielsweise von Arbeitskräften aus Drittstaaten oder von deren Arbeitgebenden zusätzlich zur Einhaltung qualitativer Kriterien eine Abgabe

¹² In einer leicht anderen, ebenfalls fiskalischen Interpretation könnte eine Zuwanderungsabgabe als Beitrag an die Kosten für öffentliche Güter betrachtet werden, die aufgrund ihrer Zuwanderung in Zukunft zusätzlich notwendig werden. Prof. Eichenberger spricht dabei von sogenannten «Füllungskosten».

¹³ «Most importantly, migration is an act of human capital investment, thus the core of migration theory is based upon the human capital investment model. People migrate if the returns to doing so outweigh the costs» Bodvarsson, Örn B. et al (2015) «Chapter 1 – Migration Theory», in: Chiswick, B. R. & P.W. Miller (eds), Handbook of the Economics of International Migration, S. 3, North-Holland.

¹⁴ Eine praktische Herausforderung für die Erreichung bestimmter Mengenziele bestünde dabei darin, die Zahlungsbereitschaft der potenziellen Migrantinnen und Migranten zuverlässig zu ermitteln.

¹⁵ Vgl. Avenir Suisse (2024), «Über die optimale Steuerung der Zuwanderung».

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

verlangt werden. Eine besondere Form zwischen Mengen- und Preissteuerung läge vor, wenn eine bestimmte Zahl an kontingentierten Aufenthaltsbewilligungen statt durch administrative Zuteilung durch ein Auktionsverfahren an die meistbietenden Personen oder Firmen vergeben würde (vgl. Kasten unten). Mit einem solchen Mechanismus könnte einerseits ein vorgegebenes Mengenziel erreicht werden, wobei ein solches Verfahren – ähnlich wie eine Zuwanderungsabgabe – Zuwandernde bevorzugen würde, die eine hohe Zahlungsbereitschaft für eine Anstellung in der Schweiz haben. Falls sich das Auktionsverfahren an Unternehmen richtet, die Personen aus Drittstaaten rekrutieren möchten, würden wiederum die Unternehmen mit der höchsten Zahlungsbereitschaft bevorzugt.

Für ausländische Staatsangehörige fallen heute in der Schweiz im Zusammenhang mit ihrer Einwanderung, abgesehen von den Gebühren für die Ausstellung eines Ausländerausweises, keine zusätzlichen staatlichen Abgaben an. Eine Zuwanderungsabgabe hätte somit grundsätzlich eine Verteuerung der Zuwanderung und damit vermutlich eine gewisse Bremswirkung zur Folge. Wie stark verschiedene Ausländergruppen auf eine Zuwanderungsabgabe reagieren würden, ist à priori nicht bekannt. Falls die Zuwanderungsabgabe von den Arbeitgebenden entrichtet würde, würde die Anstellung einer ausländischen Arbeitskraft verteuert. Auch hier könnte jedoch nicht im Voraus beziffert werden, wie stark dies die Zuwanderung bremsen würde.

Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen durch Auktionsverfahren¹⁶

Ein Grundgedanke, Aufenthaltsbewilligungen durch ein Auktionsverfahren zu vergeben, besteht darin, dass damit die behördliche Vergabe von Kontingenten durch ein einfacheres und wirtschaftlich effizienteres Verfahren ersetzt werden könnte. Im Falle von Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige aus Drittstaaten erfolgt die Vergabe heute durch die Kantone, wobei diese verschiedene Zulassungsvoraussetzungen und -kriterien des Ausländer- und Integrationsgesetzes im Einzelfall überprüfen.

Ein Auktionsverfahren kommt einerseits grundsätzlich dann in Frage, wenn eine ex ante bestimmte und beschränkte Anzahl an Kontingenten zur Verfügung steht. Die Mengensteuerung erfolgt in einem Auktionsverfahren daher nicht primär über den Preismechanismus, sondern über die Limitierung der versteigerten Aufenthaltsbewilligungen.

Andererseits eignen sich Auktionsverfahren grundsätzlich dann als Allokationsmechanismus, wenn durch eine Vergabe der Kontingente an die Meistbietenden implizit auch die rechtliche Zielsetzung der Kontingentsvergabe erreicht wird. Im Vordergrund steht bei einem Auktionsverfahren im Ausländerbereich somit die Zielsetzung, dass die Zuwanderung im (gesamt-)wirtschaftlichen Interesse liegen soll. Durch eine hohe Zahlungsbereitschaft bringen die Nachfragenden materiell zum Ausdruck, welchen wirtschaftlichen Vorteil sie von der Zuwanderung bzw. von der Anstellung einer ausländischen Arbeitskraft erwarten. Durch Einbehalten des Auktionspreises kann der Staat einen Teil dieses wirtschaftlichen Vorteils abschöpfen.

Bei Einführung eines Auktionsmechanismus wäre das Verfahren zu konkretisieren, wobei nach Beantwortung der obigen Grundsatzfragen unter anderem die folgenden praktischen Fragen zu klären wären:

¹⁶ Ein solches Auktionsverfahren wäre grundsätzlich nur für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung anwendbar. Zudem müsste es mit Art. 121a Abs. 3 BV vereinbar sein, der als entscheidende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für erwerbstätige Ausländer den Antrag eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit sowie eine ausreichende und eigenständige Einkommensquelle festlegt.

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Frequenz der Auktionen: Da Unternehmen laufend Arbeitskräfte rekrutieren und ihren Bedarf für kontingentspflichtige ausländische Arbeitskräfte nicht weit im Voraus kennen, müssten Auktionsverfahren vermutlich mehrmals jährlich durchgeführt werden. Eine Implikation davon wären einerseits Wartefristen und über die Zeit variierende Preise für Aufenthaltsbewilligungen.

Differenzierung nach Aufenthaltsdauer: Da der Wert einer Aufenthaltsbewilligung von der voraussichtlichen Dauer des Aufenthalts abhängig wäre, müssten für Aufenthaltsbewilligungen unterschiedlicher Geltungsdauer vermutlich separate Versteigerungen durchgeführt werden.

Auktionsverfahren: Es gibt viele verschiedene Auktionsverfahren, die sich unter anderem dadurch unterscheiden, ob die Gebote offen oder verdeckt eingereicht werden. Zudem gibt es unterschiedliche Varianten, wie der Preis festgelegt wird. In gewissen Auktionsformen bezahlen die Bietenden genau so viel wie sie geboten haben («Erstpreisauktion»). In anderen Auktionsformen bezahlen sie den Preis des niedrigsten Gebots, das noch einen Zuschlag erhält (sog. «Vickrey-Auktion» oder «Zweitpreisauktion»). Potenziell könnte auch ein Mindestgebot verlangt werden, das dann einer minimalen Zuwanderungsgebühr entspräche.

Grundsätzlich würden bei einer Auktion entweder alle Kontingente an die Höchstbietenden vergeben oder – falls zu viele Kontingente verfügbar sind – die gesamte Nachfrage nach Aufenthaltsbewilligungen befriedigt. Die Mengenbeschränkung erfolgt damit weiterhin über die Kontingentierung, wobei das Auktionsverfahren gegenüber dem heutigen Zuteilungsmechanismus von Drittstaatskontingenten via Kantons- bzw. Bundeskontingente vor allem eine andere Verteilung der Kontingente nach Region und Branchen bewirken dürfte.

3.3 Relevante Parameter bei der Ausgestaltung von Zuwanderungsabgaben

3.3.1 Geltungsbereich

Eine wichtige Frage betrifft den Geltungsbereich bzw. die Zielpopulationen einer Zuwanderungsabgabe, wobei primär die folgenden vier Aufenthaltskategorien zu unterscheiden wären:

EU/EFTA-Staatsangehörige: Die Zuwanderung von EU¹⁷-Staatsangehörigen in die Schweiz erfolgt seit 2002 gestützt auf das FZA, das in den Folgejahren schrittweise auf die Mitgliedstaaten der EU angewandt wurde. Da die Zuwanderung aus der EU/EFTA über die letzten 20 Jahre den grössten Anteil an der Zuwanderung ausmachte, stellt sie für eine Steuerung der Zuwanderung eine naheliegende Zielgruppe dar.¹⁸ Andererseits steht eine Zuwanderungsabgabe im Widerspruch zum Grundsatz eines diskriminierungsfreien Zugangs für Arbeitskräfte, wie er im FZA festgelegt ist (vgl. Kapitel 4.4.1).

Arbeitskräfte aus Drittstaaten: Die Zuwanderung von Arbeitskräften von Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörigen unterliegt heute einer qualitativen und quantitativen Begrenzung. So ist die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte auf hochqualifizierte bzw. sehr spezialisierte Fachkräfte begrenzt, wobei zusätzlich ein Vorrang für Arbeitskräfte aus dem Inland und aus EU/EFTA-Staaten zur Anwendung kommt. Der Bundesrat legt zudem jährlich Höchstzahlen fest. Für diese Bevölkerungsgruppe könnte eine Zuwanderungsabgabe entweder als Alternative bzw. als Ergänzung zu bestehenden Steuerungsinstrumenten oder auch unter fiskalischen Gesichtspunkten diskutiert werden.

¹⁷ Was Staatsangehörige der Europäischen Freihandelszone (EFTA) betrifft, siehe Fussnote 1

¹⁸ Im Jahr 2024 kamen von den 89 410 zwecks Erwerbstätigkeit eingewanderten Personen 95 % aus dem EU/EFTA-Raum.

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Familiennachzug aus Drittstaaten: Der überwiegende Teil der Zuwanderung aus Drittstaaten in die Schweiz erfolgt aus familiären Gründen unter dem Titel des sogenannten Familiennachzugs.¹⁹ Sinn und Zweck des Familiennachzugs ist es, das verfassungs- und völkerrechtlich garantierte Recht auf Zusammenleben der Familie zu ermöglichen und rechtlich abzusichern. Eine Zuwanderungsabgabe würde das Recht auf Familiennachzug zwar nicht absolut verhindern, im Falle einer tatsächlichen Steuerungswirkung wäre aber von einem grundrechtsrelevanten Eingriff in das Recht auf Familienzusammenleben auszugehen. Abgesehen von möglichen Steuerungswirkungen könnten bei dieser Personengruppe auch fiskalische Argumente diskutiert werden. Diese dürften jedoch nicht dazu führen, dass der grundrechtlich geschützte Anspruch auf familiäres Zusammenleben faktisch ausgehöhlt wird (vgl. Kapitel 4.4.2 - 4.4.4).

Fluchtmigration: Ein Teil der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in die Schweiz ist durch Fluchtbewegungen begründet. In der Regel läuft diese Zuwanderung über ein Asylverfahren, wobei nach Erteilung eines Aufenthaltsrechts im Nachgang auch Zuwanderung im Rahmen des Familiennachzugs eine Rolle spielen kann. Aktuell ist auch der sogenannte Schutzstatus S für geflüchtete Personen aus der Ukraine von grosser Bedeutung. Die Einschränkung des flüchtlingsrechtlichen Schutzes durch Erhebung einer Zuwanderungsabgabe würde zudem gegen völkerrechtliche Vorgaben, insbesondere die Genfer Flüchtlingskonvention (Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, SR 0.142.30) und das darin enthaltene Non-Refoulement-Gebot, verstossen (vgl. Kapitel 4.4.3 und 4.4.4). Auch fiskalische Zielsetzungen dürften aufgrund der in der Regel sehr tiefen Einkommen und Vermögen von Geflüchteten von untergeordneter Bedeutung sein. Die Fluchtmigration steht deshalb in der Diskussion über eine Zuwanderungsabgabe nicht im Fokus.

Nebst diesen vier Personenkategorien sind zumindest zahlenmässig auch Studierende sowie Grenzgängerinnen und Grenzgänger von nennenswerter Bedeutung. Da die Aufenthalte typischerweise jedoch nicht langfristig angelegt sind (Studierende) bzw. der Wohnsitz nicht in der Schweiz liegt (Grenzgängerinnen und Grenzgänger), stehen diese beiden Personenkategorien ebenfalls weniger im Zentrum und werden im Rahmen dieses Berichts deshalb nicht näher beleuchtet.

3.3.2 Fixe oder variable Höhe der Zuwanderungsabgabe

Die Steuerung der Zuwanderung über eine Abgabe könnte bewirken, dass die Zahlungsbereitschaft der Migrantinnen und Migranten bzw. der rekrutierenden Unternehmen für die Zuwanderung massgeblich wäre. Zuwandern würden, vereinfacht gesagt, nur noch Personen, die sich aus der Zuwanderung einen höheren monetären Ertrag versprechen, als ihnen die Zuwanderung zuzüglich der Zuwanderungsabgabe an Kosten verursacht. Von einer Zuwanderung absehen würden hingegen Personen, welche die Zuwanderungsabgabe nicht durch einen entsprechenden Einkommensvorteil überkompensieren könnten.

Im Ergebnis würde mit einer Zuwanderungsabgabe die Zuwanderung von Personen bevorzugt, die mit ihrer Zuwanderung in der Schweiz einen grossen absoluten ökonomischen bzw. monetären Vorteil erzielen können. Je grösser dieser wäre, desto weniger fiel eine pauschale Zuwanderungsabgabe relativ dazu ins Gewicht. Auch das wirtschaftliche Interesse des Unternehmens, das eine Arbeitskraft im Ausland rekrutieren möchte, dürfte für die Zuwanderung mit einer Zuwanderungsabgabe stärker bestimmend sein. Wenn das Unternehmen ein Interesse an der Zuwanderung hat, könnte es sich an der Abgabe beteiligen oder diese gegebenenfalls sogar übernehmen.

Mit einer einheitlichen Höhe der Zuwanderungsabgabe besteht – je nach Begrenzungsziel und Höhe der Abgabe – ein Risiko, dass die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften mehrheitlich zu grossen

¹⁹ Der Familiennachzug war 2024 der zweithäufigste Einwanderungsgrund (42 433 Personen), verteilt je etwa zur Hälfte auf EU/ EFTA-Staatsangehörige (51 %) und Drittstaatsangehörige (49 %).

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

und zahlungskräftigen Unternehmen erfolgen würde. Um solchen Risiken vorzubeugen, wurde auch schon vorgeschlagen, eine Zuwanderungsabgabe oder eine Aufenthaltsgebühr, statt pauschal beispielsweise prozentual am erzielten Erwerbseinkommen zu bemessen. Die Zuwanderung würde damit für unterschiedliche Berufsgruppen und Qualifikationsniveaus «erschwinglich». Die Bremswirkung auf die Zuwanderung würde in einem solchen Fall jedoch abgeschwächt. Zudem ginge damit die Konzentration auf eine ökonomisch besonders vorteilhafte Zuwanderung verloren.

3.3.3 Nach Aufenthaltsdauer differenzierte Zuwanderungsabgabe

Der Wert einer Aufenthaltsbewilligung hängt für die Individuen und die Unternehmen unter anderem auch davon ab, wie lange sie das Aufenthaltsrecht beanspruchen. Eine Aufenthaltsbewilligung hat für die Individuen bzw. die rekrutierenden Unternehmen in der Regel umso mehr Wert, je länger der Aufenthalt in der Schweiz andauert. Ausgehend vom heutigen System wäre es daher denkbar bzw. naheliegend, für Kurzaufenthaltsbewilligungen und solche mit längerem Aufenthalt unterschiedlich hohe Abgaben festzulegen. Unter Umständen müssten zusätzliche Abstufungen in Betracht gezogen werden, um den unterschiedlichen Bedürfnissen nach Aufenthaltsdauern gerecht zu werden.

Eine Variante zu einer einmalig zu entrichtenden Zuwanderungsabgabe könnte darin bestehen, die Abgabe nicht bei Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu erheben, sondern etwa während den ersten fünf Jahren des Aufenthalts, beispielsweise zusätzlich zur Quellensteuer. Damit würde nicht die Zuwanderung an sich, sondern der Aufenthalt in der Schweiz mit einer Abgabe belastet und damit indirekt gesteuert.

3.3.4 Durch Individuen oder Unternehmen bezahlte Zuwanderungsabgabe

Während bei der nicht wirtschaftlich motivierten Zuwanderung nur eine individuelle Zahlungspflicht in Frage käme, könnte bei einer arbeitsmarktlich motivierten Zuwanderung eine Zuwanderungsabgabe auch bei den Unternehmen erhoben werden, welche die Arbeitskräfte rekrutieren.

Aus ökonomischer Sicht dürfte die Frage, ob in diesem Fall das Unternehmen oder der bzw. die Arbeitnehmende die Abgabe bezahlen muss, allerdings von untergeordneter Bedeutung sein. In beiden Fällen dürften die Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden Verhandlungsspielraum haben, um die anfallenden Kosten unter sich zu teilen. Würde die Abgabe beim Individuum erhoben, könnte sich ein Unternehmen beispielsweise freiwillig daran beteiligen, wenn es auch ein wirtschaftliches Interesse an der Zuwanderung hat. Umgekehrt könnte ein Unternehmen unter Umständen einen Teil der Zuwanderungsabgabe vom geforderten Lohn in Abzug bringen, sofern es damit die orts- und branchenüblichen Lohnbedingungen nicht unterschreitet.

3.3.5 Verwendung der Einnahmen aus einer Zuwanderungsabgabe

Mit einer abgabengesteuerten Zuwanderung fallen zusätzliche Staatseinnahmen an. Ökonomisch ausgedrückt würde der Staat durch eine Zuwanderungsabgabe einen Teil des wirtschaftlichen Vorteils abschöpfen, welche Individuen und Unternehmen durch den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung erzielen können. Die zusätzlichen Einnahmen könnten grundsätzlich auf unterschiedliche Weise verwendet werden.

Steht nur die Steuerung der Zuwanderung im Fokus, könnten die Einnahmen beispielsweise pro Kopf der Bevölkerung verteilt werden, wie dies etwa mit der CO₂-Abgabe gemacht wird. Die ansässige Bevölkerung würde damit finanziell am Vorteil partizipieren, der spezifisch aus der Zuwanderung entsteht. Eine solche Rückverteilung könnte auch als unspezifische Kompensation für mögliche Nachteile angesehen werden, die der ansässigen Bevölkerung entstehen.

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Alternativ könnten mit den Einnahmen aus einer Zuwanderungsabgabe bestimmte öffentliche Ausgaben finanziert werden, die von Zuwanderern verursacht werden oder es könnten auch Massnahmen zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt finanziert werden.

3.4 Bisher vorgeschlagene Modelle für Zuwanderungsabgaben in der Schweiz

Die Einführung einer Zuwanderungsabgabe wurde in der Schweiz bereits im Zuge der Umsetzung der 2014 angenommenen Masseneinwanderungsinitiative diskutiert und als mögliche Alternative zu Höchstzahlen und Kontingenten geprüft. Verschiedene Akteurinnen und Akteure schlugen damals Modelle für die Ausgestaltung einer Zuwanderungsabgabe vor (insb. Wirtschaftsprofessor Reiner Eichenberger von der Universität Freiburg²⁰, Avenir Suisse²¹ sowie die SP Schweiz²²). Die zentralen Elemente dieser drei Modelle für eine Zuwanderungsabgabe sind in nachfolgender Tabelle dargestellt. Allen Modellen ist gemeinsam, dass Funktionsweise und Umsetzung nicht im Detail ausgearbeitet wurden und dass sie teilweise auch mehrere Varianten für die Umsetzung beinhalteten.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Urheber des Modells	Prof. Eichenberger	SP Schweiz	Avenir Suisse
Geltungsbereich	Alle zuwandernden Personen	Primär Arbeitskräfte im Fokus, ggf. Unterscheidung nach Branche	Primär Arbeitskräfte im Fokus
Höhe der Abgabe und Bemessung	4000–6000 Franken	Abhängig von Lohnhöhe, im Durchschnitt 5000 Franken	Kein Betrag genannt Variante Einwanderungsabgabe: Differenzierung nach Aufenthaltsdauer und ggf. Produktivität Variante Kontingentsabgabe: Versteigerung von Kontingenten
Häufigkeit	Während fünf Jahren jährlich zu entrichten	einmalig	einmalig
Wer bezahlt die Abgabe?	<i>Zwei Optionen:</i> – Abzug über die Einkommens- und Quellensteuer – Arbeitgebende	Arbeitgeber	Nicht definiert
Verwendung der Einnahmen aus der Zuwanderungsabgabe	Erträge würden an Schweizer Staatsangehörige sowie Personen, die länger als fünf Jahre in der Schweiz leben, verteilt	Zuweisung der Mittel an einen Integrationsfonds, der ausländischen Arbeitskräften und ihren Familien zugutekommen würde	<i>Drei Optionen:</i> 1. Bildung eines Infrastrukturfonds 2. Ausschüttung an Bevölkerung/Unternehmen

²⁰ Eichenberger Reiner, Wer kommt, muss zahlen, Weltwoche Nr. 48/2014, S. 46–49

²¹ Avenir Suisse, avenir spezial: Gelenkte Zuwanderung, April 2014, S. 17–19

²² Konzeptpapier der SP zur Umsetzung der Zuwanderungs-Initiative, S. 9–10

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

			3. Verwendung für Massnahmen zur besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials
--	--	--	---

Tabelle 2: Übersicht der 2014 vorgeschlagenen Modelle für eine Zuwanderungsabgabe

Von der Einführung einer Zuwanderungsabgabe wurde damals insbesondere aufgrund der Nichtvereinbarkeit mit dem FZA (vgl. Kapitel 4.4.1) abgesehen. Das Parlament entschied dann 2016, die neuen Verfassungsbestimmungen in Artikel 121a BV durch Einführung einer Stellenmeldepflicht umzusetzen, die mit dem FZA vereinbar ist.

Neuere Debatte zur Zuwanderungsabgabe

Nachdem die Einführung einer Zuwanderungsabgabe mit der Umsetzung von Artikel 121a BV wieder in den Hintergrund rückte, ist die Debatte in den letzten beiden Jahren neu aufgekommen.

Prof. Eichenberger hat seine Idee einer Zuwanderungsabgabe in einem Interview mit der NZZ 2023 weiter konkretisiert.²³ Er spricht weiterhin von einem Aufenthaltspreis (und nicht von einem Eintrittspreis) und empfiehlt eine Tagespauschale – analog einer Kurtaxe –, die von den zuwandernden Personen zu entrichten wäre. Die Abgabe wäre auch für erwachsene Familienangehörige, nicht aber für Kinder, zu erheben. Zudem empfiehlt er eine Art Drei-Kreise-Modell mit unterschiedlichen Ansätzen für zugewanderte Personen aus der EU, einzelnen OECD-Staaten und dem Rest der Welt. Mit den generierten Einnahmen sollten primär die Steuern gesenkt werden.

Auch einzelne Mitglieder aus dem Parlament haben sich öffentlich für eine Zuwanderungsabgabe ausgesprochen. So schlug Nationalrat Simon Michel im März 2025 als Alternative zur Initiative gegen eine 10-Millionen-Schweiz vor, eine Abgabe von drei Prozent auf das Einkommen einzuführen, die während elf Jahren abzuliefern wäre²⁴. Die Höhe dieser Einwanderungsgebühr orientiert sich an der Wehrpflichtersatzabgabe. Die dadurch generierten Einnahmen von jährlich rund einer Milliarde Franken sollten direkt an die Bevölkerung der Schweiz verteilt werden, zum Beispiel in Form von Prämienverbilligungen.

3.5 Bestehende Steuerungsinstrumente im Ausland

Die Kosten für Visa und Aufenthaltstitel sind von Land zu Land sehr unterschiedlich und variieren mitunter auch innerhalb eines Landes, beispielsweise je nach Kategorie oder Aufenthaltsdauer. In Ländern, die in der Migrationspolitik und bei der Migrationssteuerung einen ähnlichen Ansatz wie die Schweiz verfolgen, wobei es sich im Wesentlichen um OECD-Staaten handelt, beschränken sich die finanziellen Abgaben in der Regel auf Verwaltungsgebühren in Höhe von einigen Dutzend oder einigen Hundert Franken. Diese Gebühren dienen vor allem dazu, die Kosten des Verfahrens bei den zuständigen Verwaltungsstellen zu decken. Sie fliessen in der Regel in den allgemeinen Staatshaushalt oder werden in selteneren Fällen für bestimmte Aufgaben etwa im Bildungsbereich verwendet.

Literaturrecherchen und eine Umfrage, die das Staatssekretariat für Migration (SEM) über das IGC-Netzwerk²⁵ bei anderen Staaten durchgeführt hat, haben keine spezifischen Steuerpolitiken zutage gebracht – abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen, die aber auf die Schweiz kaum übertragbar sind. So führte das Vereinigte Königreich im Jahr 2015 einen Gesundheitszuschlag (Immigration Health

²³ «Zuwanderer sollten für die Kosten, die sie verursachen, aufkommen», NZZ vom 14. Oktober 2023, S. 15

²⁴ Siehe Watson (16.03.2025): [Dieser Gegenentwurf zur 10-Millionen-Schweiz gibt zu reden](#)

²⁵ Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Surcharge, IHS) ein für Migrantinnen und Migranten, die sich für einen begrenzten Zeitraum im Land niederlassen. Die IHS-Gebühr ist eine Ausnahme im allgemeinen Gesundheitssystem, das – im Gegensatz zum Schweizer Modell des KVG und den Kopfprämien – hauptsächlich aus den regulären Steuern finanziert wird und eine im Allgemeinen kostenlose Grundversorgung bietet. Das Vereinigte Königreich führte zudem im Jahr 2017 eine Ausbildungsabgabe (Immigration Skills Charge, ISC) ein für lokale Arbeitgeber, die zugewanderte Arbeitskräfte beschäftigen. Damit soll den unzureichenden Bildungsinvestitionen der britischen Wirtschaft entgegengewirkt werden. Eine solche Situation ist in der Schweiz nicht gegeben.

Ein weiteres Beispiel ist das australische «Contributory Parents Migration Scheme», das den Familiennachzug von Eltern betrifft. Dabei handelt es sich um eine spezifische Abgabe zur Deckung der Kosten, die durch die Zuwanderung von in der Regel nicht mehr erwerbstätigen Personen zu erwarten sind. In der Schweiz regeln das AIG und das FZA die finanziellen Voraussetzungen für den Nachzug von Verwandten in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird, sowie von Rentnerinnen und Rentnern. Die Auswirkungen dieser Regelungen sind zumindest mit jenen der australischen Abgabe vergleichbar.

In den angebots- oder nachfrageorientierten Systemen der OECD-Staaten basiert die Migrationssteuerung offenbar zumeist auf traditionellen Instrumenten wie Höchstzahlen und Kontingente, Systeme des Inländervorrangs, Punktesysteme, Listen der Mangelberufe oder Talentpools, die nach dem sogenannten «Expression of Interest»-Modell gebildet werden. Finanzielle Instrumente zur Migrationssteuerung werden kaum oder gar nicht eingesetzt.

Ausserhalb der OECD kennt Singapur eine Zuwanderungsabgabe. Diese ist vom Arbeitgeber zu entrichten und soll, zusammen mit weiteren Massnahmen, die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte beschränken. Die Modalitäten dieser Abgabe wurden in den letzten Jahren mehrfach geändert. Während zuvor die Zuwanderungsabgabe je nach Branche, Anteil ausländischer Mitarbeitender im Unternehmen und Qualifikationen unterschiedlich hoch war, wird seit dem 1. September 2025 ein einheitlicher monatlicher Betrag von 650 Singapur-Dollar erhoben.²⁶ Trotz regelmässiger Anpassungen hat die Abgabe bisher nicht zu einer rückläufigen Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte geführt.

3.6 Alternative Ansätze (indirekte Steuerung der Zuwanderung)

Nebst den in Kapitel 3.3 dargestellten Modellen für eine Zuwanderungsabgabe, bei denen es sich jeweils um ein direktes Steuerungsinstrument handelt, sind als mögliche Alternative auch Instrumente für eine indirekte Steuerung der Zuwanderung zu erwähnen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die weiteren in Kapitel 3.1 erwähnten Ziele, die mit einer Zuwanderungsabgabe verfolgt werden. Mit solchen indirekten Steuerungsinstrumenten können grundsätzlich ebenfalls Einnahmen generiert werden, um die mit dem Bevölkerungswachstum und der Zuwanderung verbundenen Herausforderungen abzufedern oder insbesondere auch Massnahmen zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt zu finanzieren. Im Gegensatz zur Zuwanderungsabgabe wäre die Entrichtung eines finanziellen Beitrags jedoch nicht direkt an die Zuwanderung einer Person gekoppelt. Die Zuwanderung würde somit nicht mittels Abgabe direkt gesteuert. Eine Wirkung auf die Zuwanderung könnte indirekt dann erfolgen, wenn damit eine bessere Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials erreicht würde. Ob ein solches Instrument durch Private bereitgestellt würde oder durch die öffentliche Hand, ist offen. Zu prüfen wäre auch die Ausgestaltung eines solchen Instrument für eine indirekte Steuerung, u.a. ob dafür ein Fonds geschaffen würde.

Bei der konkreten Ausgestaltung einer solchen Lösung im Kontext der Zuwanderung müsste festgelegt werden, durch wen die Mittel geäußnet und verwaltet würden. Es wären die Zielgruppen und konkreten

²⁶ Siehe [S Pass quota and levy requirements](#).

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

finanzierten Massnahmen zu bestimmen und die konkreten Auslöser für die Abgabepflicht festzulegen. Eine solche Lösung müsste auch von bestehenden staatlichen Angeboten und Massnahmen abgegrenzt und mit diesen koordiniert werden. Sobald die vorstehenden Fragen geklärt sind, müsste im Falle einer Bundeslösung entschieden werden, ob das Instrument auf Art. 121 BV gestützt werden könnte und ob eine allfällige Finanzierungspflicht rechtlich zulässig wäre. Vertieft zu prüfen wären auch die volkswirtschaftlichen Auswirkungen, da aus ökonomischer Warte Lenkungsabgaben zielgerichteter wirken als Subventionen. Bei Letzteren besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten (d.h. es werden Massnahmen gefördert, die auch ohne Subvention durchgeführt worden wären) und eines erhöhten administrativen Aufwands.

4 Rechtliche Beurteilung und Umsetzung

4.1 Einleitung

In der rechtlichen Betrachtung ist die zentrale Frage zu klären, ob und unter welchen Voraussetzungen eine solche Zuwanderungsabgabe mit einer Gesetzesanpassung eingeführt werden könnte oder ob hierfür zuerst eine Grundlage in der BV geschaffen werden müsste. Dabei ist entscheidend, ob eine Zuwanderungsabgabe als Kausalabgabe oder als Steuer zu qualifizieren ist.

Um die Frage beantworten zu können, erfolgt in einem ersten Schritt eine Übersicht über die vorliegend betroffenen öffentlich-rechtlichen Abgaben, in der die wesentlichen Merkmale von Kausalabgaben und Steuern kurz dargelegt werden (Kapitel 4.2). Danach wird anhand der in Kapitel 3.3 diskutierten Modelle für eine Zuwanderungsabgabe untersucht, inwieweit diese den Kausalabgaben oder den Steuern zuzuordnen sind, bevor schliesslich ein Fazit zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen gezogen wird (Kapitel 4.3).

In Kapitel 4.4 wird schliesslich die Vereinbarkeit mit Artikel 13 Absatz 1 sowie Artikel 25 Absatz 2 und 3 BV geprüft und analysiert, inwieweit die internationalen Verpflichtungen der Schweiz von einer möglichen Zuwanderungsabgabe tangiert sind, was Ausnahmen im Anwendungsbereich einer solchen Abgabe begründen würde.

4.2 Öffentlich-rechtliche Abgaben

4.2.1 Kausalabgaben

Zu den Kausalabgaben gehören in erster Linie die Gebühren. Diese zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass der Gebühr eine *staatliche Gegenleistung* gegenübersteht, die der gebührenpflichtigen Person *individuell* zurechenbar ist. So müssen sich beispielsweise Arbeitnehmende aus EU/EFTA-Staaten, die mehr als 90 Tage in der Schweiz arbeiten, bei ihrer Wohngemeinde anmelden und eine Aufenthaltsbewilligung beantragen. Artikel 8 der Gebührenverordnung AIG (GebV-AIG) legt hierzu die kantonalen Höchstgebühren fest. Für die Erteilung oder Erneuerung einer Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Grenzgänerbewilligung beträgt diese 95 Franken. Dieser Gebühr steht somit als individuell zurechenbare staatliche Gegenleistung die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung gegenüber.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht sind für solche kostenabhängigen Kausalabgaben insbesondere das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip zu beachten:

Nach dem Kostendeckungsprinzip darf die Summe der von einem Verwaltungszweig erhobenen Gebühren nicht oder höchstens geringfügig dessen Gesamtaufwand übersteigen. Vorliegend dürfen also die Gebühreneinnahmen der zuständigen Abteilungen der kantonalen Migrations- und Arbeitsämter die vom Staat getragenen Kosten für diese Abteilungen nicht oder nur geringfügig übersteigen.

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Nach dem *Äquivalenzprinzip* dürfen Gebühren im konkreten Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der erbrachten staatlichen Dienstleistungen stehen und müssen sich in vernünftigen Grenzen halten. Verlangt eine Behörde beispielsweise eine Gebühr von zwei Franken pro Seite Computerausdruck, so würde eine Gebühr von 200 Franken für den Ausdruck eines hundertseitigen Dossiers das Äquivalenzprinzip verletzen, da die Gebühr in keinem vernünftigen Verhältnis zur staatlichen Gegenleistung steht.

4.2.2 Steuern

Steuern unterscheiden sich von Kausalabgaben insbesondere dadurch, dass ihnen *keine individuell zurechenbare staatliche Gegenleistung* gegenübersteht. Der Bund erhebt beispielsweise die direkte Bundessteuer. Diese ist von jeder Person zu entrichten, welche die im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) festgelegten Steuertatbestände erfüllt, also etwa ein unselbstständiges Erwerbseinkommen erzielt.²⁷ Die Steuererhebung erfolgt unabhängig davon, ob die betreffende Person staatliche Gegenleistungen bezieht oder nicht. Steuern sind in diesem Sinne voraussetzungslos geschuldet. Der Staat finanziert mit Steuereinnahmen allgemeine staatliche Aufgaben wie Polizei, Gerichte, Verwaltung, Bildung usw. Auch wenn jede Person von deren Leistungen profitiert, so beinhalten sie dennoch keine individuell zurechenbaren staatlichen Gegenleistungen. Der Staat erbringt diese Leistungen gegenüber der Allgemeinheit, nicht gegenüber Einzelnen.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht sind für Steuern insbesondere die Besteuerungsgrundsätze nach Artikel 127 BV zu beachten:

Nach Artikel 127 Absatz 1 BV ist die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung, in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln. So sieht beispielsweise Artikel 9 Buchstabe a des Mineralölsteuergesetzes (MinöStG) vor, dass der Mineralölimporteur steuerpflichtig ist, und Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b i. V. m. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a MinöStG sieht vor, dass die Einfuhr von Erdöl den Steuertatbestand darstellt. Die Bemessung ist in Anhang 1 MinöStG geregelt, wo nach Zolltarifnummern aufgeschlüsselt der Mineralölsteuertarif festgelegt wird.

Nach Artikel 127 Absatz 2 BV sind im Weiteren, soweit es die Art der Steuer zulässt, insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung wäre beispielsweise verletzt, wenn der Bund die Mineralölsteuern nur von den Haushalten erheben würde, während der Staat und die Unternehmen steuerbefreit wären. Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wäre etwa verletzt, wenn der Einkommenssteuersatz mit steigendem Einkommen sinkt (Verbot degressiver Steuertarife).

4.2.3 Erhebung von Kausalabgaben und Steuern durch den Bund

Für die Erhebung von Kausalabgaben durch den Bund ist zusätzlich zu den Anforderungen nach Kapitel 4.2.1 erforderlich, dass der Bund über eine *verfassungsrechtliche Sachzuständigkeit* im entsprechenden Sachbereich verfügt. Dies folgt aus dem Bundesstaatsprinzip (Art. 3 BV), wonach der Bund für einen bestimmten Sachbereich nur zuständig ist, wenn er hierzu in der BV über eine Einzelelmächtigung verfügt. Im Bereich des Ausländerrechts enthält Artikel 121 BV die entsprechende Sachzuständigkeit. Dementsprechend kann beispielsweise die Gebühr für die vorzeitige Aufhebung eines Einreiseverbots auf die Sachzuständigkeit des Bundes nach Artikel 121 BV gestützt werden.²⁸

²⁷ Vgl. Art. 17 ff. DBG.

²⁸ Art. 10 Abs. 1 Bst. b GebV-AIG

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Für die Erhebung von Steuern durch den Bund ist zusätzlich zu den Anforderungen nach Kapitel 4.2.2 erforderlich, dass *die Steuern spezifisch in der BV vorgesehen sind*. Der Bund verfügt also nicht über eine allgemeine Steuererhebungskompetenz zur Finanzierung seiner Aufgaben, die nicht durch Gebühren oder andere Kausalabgaben gedeckt sind. Vielmehr kann er nur die insbesondere in den Artikeln 128 und 130–133 BV vorgesehenen Steuern (und Zölle) erheben, wie die direkte Bundessteuer, die Mehrwertsteuer oder die Tabak-, Alkohol- oder Mineralölsteuer usw. Diese Anforderung ergibt sich wiederum aus dem Bundesstaatsprinzip nach Artikel 3 BV, wonach der Bund nur über diejenigen Zuständigkeiten verfügt, welche ihm die BV im Einzelnen überträgt.

4.3 Zuwanderungsabgabe

4.3.1 Die Zuwanderungsabgaben als kostenabhängige Kausalabgaben

Damit eine Zuwanderungsabgabe als kostenabhängige Kausalabgabe qualifiziert werden könnte, müsste ihr insbesondere eine staatliche Gegenleistung gegenüberstehen, die dem Abgabepflichtigen individuell zurechenbar ist. Ausserdem müsste sie das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip erfüllen:

Beim *Modell 1* (vgl. Kapitel 3.3) könnte die individuelle staatliche Gegenleistung für die Zuwandernden beispielsweise darin bestehen, dass ihnen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Eine Abgabe von 4000–6000 Franken würde jedoch den Aufwand der Behörden für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bei Weitem übersteigen und wäre im Vergleich zur staatlichen Gegenleistung unverhältnismässig. Dass Zuwandernde von staatlichen Einrichtungen wie Polizei, Gerichte, Verwaltung, Bildung usw. profitieren, stellt keine individuell zurechenbare staatliche Gegenleistung dar. Zu deren Finanzierung erhebt der Staat Einkommenssteuern usw., die auch die Zuwandernden entrichten müssen. Bei der Abgabe nach *Modell 1* handelt es sich somit nicht um eine kostenabhängige Kausalabgabe.

Beim *Modell 2* (vgl. Kapitel 3.3) könnte die individuell zurechenbare staatliche Gegenleistung für das Unternehmen darin bestehen, dass ihm im Falle von Nicht-EU/EFTA-Arbeitnehmenden eine Arbeitsbewilligung für die Zuwandernden ausgestellt wird. Eine Abgabe von durchschnittlich 5000 Franken würde jedoch wie beim Modell 1 das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip verletzen. Das *Modell 2* sieht als Variante vor, dass die Abgabe nicht individuell für jedes Unternehmen festgelegt wird, sondern für eine Branche als Ganzes. Unabhängig davon ist nicht ersichtlich, welche staatliche Gegenleistung in dieser Höhe entweder gegenüber einem Unternehmen individuell oder mehreren Unternehmen als Gruppe erbracht würde. Auch diese Abgabe kann nicht als kostenabhängige Kausalabgabe beurteilt werden.

Beim *Modell 3* (vgl. Kapitel 3.3) ist offen, von wem die Abgabe erhoben wird. Handelt es sich um die Zuwandernden, so sind die Bemerkungen zum Modell 1 zu beachten; geht es um die Arbeitgeber, dann diejenigen zum Modell 2. Im *Modell 3* wird auch keine Abgabehöhe genannt. Werden das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip eingehalten – dies ist etwa dann der Fall, wenn die Abgabe einmalig höchstens 200 Franken beträgt –, so könnte die Abgabe als kostenabhängige Kausalabgabe beurteilt werden.

4.3.2 Verfassungsgrundlage für die Zuwanderungsabgaben

Soweit die vorstehenden Zuwanderungsabgaben nicht als kostenabhängige Kausalabgaben zu qualifizieren sind, stellt sich für den Fall, dass der Bund diese Abgaben erheben soll, die Frage nach einer Grundlage in der BV, die über eine blosser Sachzuständigkeit des Bundes für kostenabhängige Kausalabgaben hinausgeht. In Frage kommen insbesondere die Artikel 121 und 121a BV: Artikel 121 BV überträgt dem Bund die Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich, während Artikel 121a BV die Steue-

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

zung der Zuwanderung regelt. Artikel 121a BV sieht unter anderem vor, dass die Aufenthaltsbewilligungen für Zuwandernde durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzt werden. Diese sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorrangs für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten.

In Bezug auf die Zuwanderungsabgaben nach den *Modellen 1 und 2* sowie der Einwanderungsabgabe nach dem *Modell 3* kann gesagt werden, dass die Artikel 121 und 121a BV keine Grundlage für diese Abgaben bilden, da sie keine Erhebung von Steuern oder anderen Abgaben vorsehen.²⁹ Auch für die Kontingentsabgabe nach dem *Modell 3* bilden diese Bestimmungen keine Grundlage, da Artikel 121a BV nicht entnommen werden kann, dass mit den Kontingenten Einnahmen generiert werden könnten, die über den Verwaltungsaufwand hinausgehen.³⁰ Auch eine Kontingentsabgabe, die beispielsweise als kostenunabhängige Kausalabgabe ausgestaltet wäre, könnte sich damit nicht auf diese Bestimmungen stützen.

4.3.3 Die Zuwanderungsabgaben als Lenkungsabgaben

Neben Kausalabgaben und Steuern gibt es auch Lenkungsabgaben. Mit ihnen wird durch die Verteuerung des zu lenkenden (unerwünschten) Verhaltens eben dieses Verhalten negativ beeinflusst. Vorliegend würde also durch die Zuwanderungsabgabe die Zuwanderung gebremst. Im Unterschied zu Kausalabgaben und Steuern dürfen Lenkungsabgaben keine fiskalischen Zwecke verfolgen; andernfalls würde es sich um Steuern handeln, für die, soweit der Bund sie erhebt, eine Einzelermächtigung in der BV erforderlich ist.³¹ Generieren Lenkungsabgaben dennoch Einnahmen, so müssen diese vollständig an die Bevölkerung und gegebenenfalls die Wirtschaft verteilt werden.³² Die VOC-Abgabe wird beispielsweise via Krankenkassenprämienreduktion vollständig an die Bevölkerung verteilt.³³

Für die Erhebung von Lenkungsabgaben durch den Bund genügt es, wenn der Bund im entsprechenden Sachgebiet über eine Sachzuständigkeit verfügt. Das ist vorliegend der Fall, ist der Bund doch gemäss Artikel 121 BV für die Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich und gemäss Artikel 121a BV für die Steuerung der Zuwanderung zuständig.

Das Modell 2 (Zuweisung der Mittel an einen Integrationsfond, der ausländischen Arbeitskräften und ihren Familien zugutekommen würde) sowie die erste und dritte Option des Modells 3 (Bildung eines Infrastrukturfonds oder Verwendung für Massnahmen zur besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotentials) sehen keine Verteilung der Abgabenerträge an die Bevölkerung und gegebenenfalls die Wirtschaft vor. Auch das Modell 1 sieht keine Verteilung an die (gesamte) Bevölkerung vor, da die Zuwandernden, die weniger als fünf Jahre in der Schweiz wohnhaft sind, von der Verteilung ausgeschlossen sind. Diese Zuwanderungsabgaben können damit nicht als Lenkungsabgaben erhoben werden. Nur wenn die Rückvergütung auf die gesamte Bevölkerung ausgeweitet würde, könnte das Modell 1 die Voraussetzung einer Lenkungsabgabe erfüllen. Um auch eine Lenkungswirkung zu entfalten, müsste die Abgabe den rückerstatteten Betrag deutlich übersteigen. Die zweite Option des Modells 3 sieht vor, dass der Abgabenertrag an die Bevölkerung und Unternehmen ausgeschüttet wird. Damit diese Abgabe als Lenkungsabgabe beurteilt werden könnte, müsste sie ebenfalls vollständig an die Bevölkerung und Wirtschaft verteilt werden und tatsächlich eine Lenkungswirkung entfalten. Nur wenn durch die

²⁹ Vgl. demgegenüber die Schwerverkehrsabgabe (Art. 85 BV) und die Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen (Art. 85a BV).

³⁰ Vgl. demgegenüber die Spielbankenabgabe (Art. 106 Abs. 2 BV).

³¹ Bei der CO₂-Abgabe Art. 131 Abs. 1 Bst. e BV

³² Die CO₂-Abgabe wird nur zu zwei Dritteln an die Bevölkerung und die Wirtschaft verteilt, da sie zu einem Drittel fiskalisch motiviert ist.

³³ Art. 35a Abs. 9 des Umweltschutzgesetzes

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Erhebung der Abgabe die Einwanderung gebremst wird, kann sie als Lenkungsabgabe beurteilt werden. Die dazu erforderliche Abgabehöhe wäre beispielsweise durch empirische Untersuchungen zu ermitteln.

4.3.4 Rechtliche Schlussfolgerungen

Wenn der Bund die vorstehend diskutierten Zuwanderungsabgaben erheben und die Mittel für öffentliche Aufgaben verwenden bzw. nicht vollständig an die gesamte Bevölkerung rückverteilen möchte, so muss für eine Zuwanderungsabgaben in jedem Fall eine neue Grundlage in der Bundesverfassung geschaffen werden, die dem Bund die Kompetenz gibt, eine solche Zuwanderungsabgabe zu erheben.

Aus der Analyse dieser drei Modelle lässt sich folgern, dass eine Zuwanderungsabgabe im Prinzip nur dann als kostenabhängige Kausalabgabe qualifiziert und somit ohne neue Grundlage in der BV eingeführt werden kann, wenn sie aus einem einmalig erhobenen, geringen Betrag besteht. Eine solche Abgabe hätte jedoch kaum eine Steuerungswirkung und würde dem Ziel, die Zuwanderung bei Bedarf einschränken zu können, widersprechen.

Damit eine Zuwanderungsabgabe gegebenenfalls als Lenkungsabgabe eingestuft werden könnte, für deren Erhebung bereits eine ausreichende Sachzuständigkeit in der BV existieren würde, müssten die daraus resultierenden Einnahmen in jedem Fall vollumfänglich an die gesamte Bevölkerung und gegebenenfalls zusätzlich an die Wirtschaft verteilt werden. Im Weiteren müsste die Abgabe auch so hoch bemessen sein, dass sie eine Lenkungswirkung erzielt, also die Einwanderung bremst.

4.4 **Einschränkungen durch Artikel 13 und 25 BV sowie internationale Verpflichtungen der Schweiz**

Die Umsetzung einer Zuwanderungsabgabe muss auch mit Artikel 13 und 25 BV sowie den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar sein.

4.4.1 Freizügigkeitsabkommen

Wie bereits erwähnt (vgl. Kapitel 3.3), hat sich der Bundesrat schon mehrfach zur Vereinbarkeit einer Zuwanderungsabgabe mit dem FZA geäußert (Art. 2 FZA; Nichtdiskriminierung).³⁴ Im Grundsatz ist Folgendes festzuhalten:

Artikel 2 FZA mit der Sachüberschrift «Nichtdiskriminierung» hält fest: «Die Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, werden bei der Anwendung dieses Abkommens gemäss den Anhängen I, II und III nicht auf Grund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert». Artikel 7 des Abkommens hält ausserdem fest: «Die Vertragsparteien regeln insbesondere die folgenden mit der Freizügigkeit zusammenhängenden Rechte gemäss Anhang I FZA: (...) Recht auf Gleichbehandlung mit den Inländern in Bezug auf den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und deren Ausübung (...)»

Mehrere Bestimmungen in Anhang I zum FZA befassen sich ausschliesslich mit den möglichen Beschränkungen der Freizügigkeit durch die Vertragsparteien.

Für die Einreise von Staatsangehörigen einer Vertragspartei sowie deren Familienangehörigen in das Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei und die Ausreise daraus darf insbesondere nur die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses verlangt werden (Art. 1 Abs. 1 Anhang I FZA). Ebenso erfolgt die Erteilung und Verlängerung der Aufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung, die diese

³⁴ Dies gilt auch im Hinblick auf das Abkommen vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation.

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Personen zum Aufenthalt oder zur Erwerbstätigkeit berechtigt, kostenlos oder gegen Entrichtung eines Betrags, der die Ausstellungsgebühr für Personalausweise von Inländerinnen und Inländern nicht übersteigen darf (Art. 2 Anhang I FZA). Keine der Bestimmungen, welche die Bedingungen für die Ausstellung dieser Ausweise festlegen, ermächtigt die Vertragsparteien, Steuern oder steuerähnliche Abgaben zu erheben. Diesbezüglich anerkennt Artikel 9 des genannten Anhangs vielmehr ein allgemeines Recht auf Gleichbehandlung mit Inländerinnen und Inländern, einschliesslich steuerlicher und sozialer Vergünstigungen.

Sowohl EU/EFTA-Staatsangehörige als auch ihre Familienangehörigen profitieren vollumfänglich von dem von den Vertragsparteien angestrebten Grundsatz der Nichtdiskriminierung. EU/EFTA-Staatsangehörige müssen für einen Aufenthalt in der Schweiz ohne Erwerbstätigkeit grundsätzlich nur den Nachweis erbringen, dass sie über genügend finanzielle Mittel für ihren eigenen Lebensunterhalt und die Bedürfnisse ihrer Familienangehörigen verfügen. Es dürfen ihnen keine weiteren Bedingungen auferlegt werden. Bei einem Bezug von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen wird die Aufenthaltsbewilligung widerrufen und die betroffenen Personen werden aus der Schweiz weggewiesen (Art. 23 VFP i. V. m. Art. 24 Abs. 8 Anhang I FZA).

Schliesslich gilt nach ständiger Rechtsprechung des EuGH, die vom Bundesgericht³⁵ aufgegriffen wurde, der in Artikel 2 FZA verankerte Grundsatz der Nichtdiskriminierung sowohl für direkte Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit³⁶ als auch für indirekte Diskriminierungen, «die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen»³⁷. Was direkte Diskriminierungen betrifft, kann das Recht auf Gleichbehandlung jedoch gemäss Artikel von Anhang I, FZA aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit eingeschränkt werden. Im Übrigen hat das Bundesgericht in Bezug auf indirekte Diskriminierungen die Rechtsprechung des EuGH übernommen, die neben den oben genannten Gründen auch zwingende Gründe des Allgemeinwohls als Rechtfertigung zulässt³⁸. Als zwingende Gründe des Allgemeinwohls gelten nach der Rechtsprechung des EuGH alle legitimen öffentlichen Interessen (Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit, Verbraucherschutz, Umweltschutz usw.), mit Ausnahme wirtschaftlicher Gründe.³⁹ In jedem Fall kann eine Diskriminierung nur gerechtfertigt sein, wenn die geplante Massnahme verhältnismässig, das heisst geeignet und notwendig ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund ist jegliche Steuer oder steuerähnliche Abgabe für die Zuwanderung freizügigkeitsberechtigter Personen – soweit es sich nicht um die Entrichtung eines Betrags handelt, der die Ausstellungsgebühr für Personalausweise von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern nicht übersteigt – als mit dem FZA unvereinbar zu betrachten. Dies gilt somit für alle Arten von Steuern und anderen Abgaben, die in Kapitel 4.3 aufgeführt sind.

Konkretisierte Schutzklausel im aufdatierten FZA (Paket Schweiz – EU (Bilaterale III))

Die Schutzklausel, die im aufdatierten FZA im Rahmen des Pakets Schweiz–EU (Bilaterale III) konkretisiert wird (siehe Kapitel 1.2), würde es der Schweiz bei Annahme des Pakets Schweiz-EU (Bilaterale III) erlauben, die Personenfreizügigkeit vorübergehend zu beschränken, wenn die Anwendung des FZA zu schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen führt. Der Bundesrat könnte die Auslösung der Schutzklausel prüfen, wenn er schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme in der ganzen Schweiz, aber auch in einzelnen Regionen oder bestimmten Branchen feststellen würde. Dabei würde sich der Bundesrat entsprechend der innerstaatlichen Umsetzung im E-AIG auf Indikatoren insbesondere in den Bereichen Zuwanderung, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit, Wohnungswesen und Verkehr

³⁵ BGE 133 V 367.

³⁶ BGE 136 II 241.

³⁷ EuGH, Rechtssache C-237/94 (O'Flynn), ECLI:EU:C:1996:206; BGE 131 V 209.

³⁸ Vgl. z.B. BGE 130 I 26; BGE 133 V 265.

³⁹ Urteil des Bundesgerichts 2C-479/2018 vom 15. Februar 2019, Erwägung 3.4

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

stützen. Bei einer Auslösung der Schutzklausel würde der Bundesrat im Gemischten Ausschuss geeignete Schutzmassnahmen beantragen. Mögliche Massnahmen werden im AIG festgehalten und regeln, inwiefern die Personenfreizügigkeit vorübergehend eingeschränkt wird. Falls der Gemischte Ausschuss zu keinem Entscheid käme, könnte der Bundesrat an das Schiedsgericht gelangen. Würde dieses das Vorliegen von schwerwiegenden wirtschaftlichen Problemen durch die Anwendung des FZA anerkennen, könnte der Bundesrat die vorgeschlagenen Schutzmassnahmen ergreifen. Entstände dadurch ein Ungleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten der Vertragsparteien unter dem FZA, könnte die EU verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen im Bereich der Personenfreizügigkeit ergreifen, um dieses Ungleichgewicht wieder auszugleichen.

Käme das Schiedsgericht zum Schluss, dass die Bedingungen für die Anwendung der Schutzklausel nicht erfüllt sind, könnte der Bundesrat trotzdem eigenständig Schutzmassnahmen ergreifen. Die EU könnte in einem solchen Fall ihrerseits ein Streitbeilegungsverfahren eröffnen und verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen im FZA oder in einem der übrigen Binnenmarktverträge (ausgenommen Agrarvertrag des Landwirtschaftsabkommens) ergreifen, wenn das Schiedsgericht eine Verletzung des FZA durch die Schweiz feststellt und diese die Schutzmassnahmen dennoch aufrechterhält.

Grundsätzlich wäre es unter dem aufdatierten FZA denkbar, sofern die Bedingungen für die Anrufung der konkretisierten Schutzklausel gegeben sind, vorübergehend eine Zuwanderungsabgabe in Form einer Lenkungsabgabe zur Anwendung zu bringen. Der Einsatz dieses Instruments im Rahmen der konkretisierten Schutzklausel ist in der dem Parlament überwiesenen Umsetzungsgesetzgebung (E-AIG) nicht vorgesehen. Da diese temporäre Massnahme im E-AIG nicht vorgesehen ist, wäre eine Gesetzesänderung, respektive eine entsprechende Anpassung im E-AIG durch das Parlament, erforderlich. Die anderen Formen der Zuwanderungsabgabe (siehe Kapitel 4.3) können mangels verfassungsrechtlicher Grundlage im Rahmen der konkretisierten Schutzklausel nicht zur Anwendung gebracht werden.

4.4.2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Gemäss Artikel 13 Absatz 1 BV hat jede Person insbesondere Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens. Diese Bestimmung stimmt mit Artikel 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) überein, der ebenfalls unter anderem das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens garantiert. Ein Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens ist jede staatliche Massnahme, die geeignet ist, die Möglichkeit einzuschränken, die gewünschten familiären Beziehungen frei zu pflegen. Die staatlichen Organe müssen daher von ungerechtfertigter Einmischung Abstand nehmen und sowohl individuell-konkrete als auch normative Schutzmassnahmen vorsehen. Die Behörden sind dafür verantwortlich, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der geeignet ist, einen wirksamen Schutz der verschiedenen Komponenten der Privatsphäre zu gewährleisten. Nach einem bewährten Grundsatz des Völkerrechts haben die Staaten jedoch unbeschadet der Verpflichtungen, die sich für sie aus internationalen Verträgen ergeben, das Recht, die Einreise von Nichtstaatsbürgern in ihr Land zu kontrollieren. Ebenso wenig wie Artikel 8 EMRK gewährleistet Artikel 13 Absatz 1 BV ein Recht auf Asyl, Einreise und Aufenthalt; diese Bestimmungen gewähren kein Anwesenheitsrecht oder einen absoluten Anspruch auf Familiennachzug. Es besteht auch kein Anspruch darauf, das Familienleben an dem dafür geeignetsten Ort zu leben. Denn das Recht auf Achtung des Familienlebens umfasst nicht das Recht, das Familienleben am Aufenthaltsort eines beliebigen Familienmitglieds leben zu können. Es wäre also eine Zuwanderungsabgabe vorzusehen, die innerhalb des Handlungsspielraums der Behörden bei der Steuerung der Zuwanderung und der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz liegt.

4.4.3 Europäische Menschenrechtskonvention

Im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist Artikel 8 – der Schutz des Privat- und Familienlebens – zu beachten. Jede finanzielle Hürde, die das Familienleben beeinträchtigt, muss

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

einem legitimen öffentlichen Interesse dienen und verhältnismässig sein. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) verlangt, dass Eingriffe in Artikel 8 EMRK auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, einem legitimen Ziel dienen und für die Betroffenen zumutbar sind. Eine pauschale Zuwanderungsabgabe könnte daher mit der EMRK kollidieren, insbesondere wenn sie nicht individuell angepasst wird und sozial schwächere Personen in unangemessener Weise belastet. Finanzielle Anforderungen im Rahmen des Familiennachzugs dürfen nicht dazu führen, dass ein gesetzlich verankerter Anspruch unterlaufen wird.

Das in Artikel 3 EMRK und in Artikel 25 Absatz 3 BV sowie in weiteren, von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen enthaltene menschenrechtliche Non-Refoulement-Gebot sieht vor, dass niemand Folter oder unmenschlicher beziehungsweise erniedrigender Strafe oder Behandlung ausgesetzt werden darf. Der absolute Charakter des menschenrechtlichen Rückschiebeverbots verbietet eine Einschränkung. Eine Rückweisung an einer Schweizer Grenze würde gegen das Non-Refoulement-Gebot verstossen, wenn ernsthafte Gründe zur Annahme bestünden, dass der betroffenen Person im Zielstaat entsprechende Massnahmen drohten. Eine Zuwanderungsabgabe könnte das menschenrechtliche Non-Refoulement-Gebot verletzen, wenn Personen an der Grenze pauschal zurückgewiesen würden, weil sie die Abgabe nicht leisten können.

4.4.4 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK) enthält keine Regelung zum Familiennachzug. Die Schlussakte sieht jedoch einen grundlegenden Anspruch auf Schutz der Familie vor und empfiehlt, die Familienzusammenführung zu gewährleisten und zu fördern. Eine finanzielle Hürde für den Familiennachzug von Flüchtlingen würde den Schutzgedanken der Konvention untergraben, da sie die Wiederherstellung der vorbestandene Familiengemeinschaft erschweren und von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängig machen würde, anstatt sie als humanitäre Notwendigkeit zu behandeln. Sie stünde zudem im Gegensatz zur Forderung nach flexiblen und zügigen Verfahren für diese besonders verletzbare Personengruppe.

Auch für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge wird eine solche Abgabe problematisch. Diese Personengruppe muss bereits heute gesetzliche Hürden wie eine mehrjährige Wartefrist und den Nachweis der wirtschaftlichen Selbstständigkeit überwinden, um ihre Familie nachziehen zu können. Eine zusätzliche finanzielle Belastung würde die bereits erschwerte Familienzusammenführung weiter verzögern und würde dem Gebot einer flexiblen und humanitären Prüfung im Einzelfall entgegenwirken.

Das in Artikel 33 Absatz 1 GFK und in Artikel 25 Absatz 2 BV angelegte flüchtlingsrechtliche Non-Refoulement-Gebot besagt, dass Flüchtlinge nicht in ein Land ausgewiesen oder zurücküberstellt werden dürfen, wo ihr Leben, ihre physische Integrität oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Anschauung gefährdet sind. Eine Zuwanderungsabgabe könnte das flüchtlingsrechtliche Non-Refoulement-Gebot verletzen, wenn Personen an der Schweizer Grenze pauschal zurückgewiesen würden, weil sie die Abgabe nicht leisten können.

4.4.5 Freihandelsabkommen

Die Schweiz hat im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen⁴⁰ (GATS) der WTO sowie in Freihandelsabkommen Verpflichtungen für den Zugang und befristeten Aufenthalt von Personen zur Erbringung einer Dienstleistung übernommen. Im Unterschied zum FZA und

⁴⁰ SR 0.632.20, Anhang 1.B

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

zur Konvention der Europäischen Freihandelsassoziation⁴¹ (EFTA) regeln GATS und Freihandelsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU/EFTA nicht den allgemeinen Personenverkehr.

Im Rahmen des GATS sowie in 17 Freihandelsabkommen⁴² hat die Schweiz unter anderem Verpflichtungen betreffend Marktzugang und Inländerbehandlung (Nichtdiskriminierung zwischen inländischen und ausländischen Erbringern) für den innerbetrieblichen Transfer von Kadern und die Entsendung von Spezialistinnen und Spezialisten übernommen.

Gemäss der Verpflichtung zur Inländerbehandlung (Art. XVII GATS) dürfen die aufgrund des GATS und im Rahmen der Freihandelsabkommen zugelassenen ausländischen Dienstleistungserbringenden nicht schlechter behandelt werden als Dienstleistungserbringende der Schweiz. Die Einführung einer Zuwanderungsabgabe wäre eine Einschränkung der Nichtdiskriminierung bzw. Inländerbehandlung, welche in diesen Abkommen nicht als Vorbehalt aufgeführt ist. Damit wäre die Einführung dieses Instruments mit den Schweizer Verpflichtungen im GATS sowie im Rahmen ihrer Freihandelsabkommen grundsätzlich unvereinbar.

4.4.6 Weitere internationale Abkommen

Von der Einführung einer Zuwanderungsabgabe sind potenziell weitere internationale Abkommen betroffen, namentlich solche, aufgrund derer Ausländerinnen und Ausländer individuelle Ansprüche im Bereich der Zuwanderung und des Aufenthalts in der Schweiz begründen können: Das Übereinkommen von Istanbul, das UNO-Übereinkommen gegen Folter, der UNO-Pakt II, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels, usw.⁴³

5 Volkswirtschaftliche Wirkung und Praktikabilität

5.1 Volkswirtschaftliche Wirkung einer preisbasierten Steuerung

Die Zuwanderung von Arbeitskräften aus EU/EFTA- und Drittstaaten erfolgt heute entsprechend der Nachfrage der Unternehmen und komplementär zur ansässigen Erwerbsbevölkerung. Grundsätzlich könnte der Staat mit einer Zuwanderungsabgabe dennoch einen Teil des wirtschaftlichen Vorteils von Zuwanderern und Unternehmen abschöpfen, die Zuwanderung begrenzen und sie stärker in Richtung von Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung verschieben. Aus einer makroökonomischen Perspektive betrachtet würde ein volkswirtschaftlicher Vorteil dann erwachsen, wenn die durch eine Abgabe belastete Zuwanderung tatsächlich mehr Kosten verursacht, als sie an Nutzen stiftet. Für diese pauschale Vermutung gibt es jedoch keine empirische Evidenz. Zuwanderer beteiligen sich wie Einheimische über Steuern und Abgaben an der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben und über ihre Mieten bezahlen sie ihre Wohnung selbst. Eine Zuwanderungsabgabe käme somit einer «Sonderbesteuerung» für eine wirtschaftlich erwünschte Aktivität gleich, was grundsätzlich mit Wohlfahrtsverlusten einhergeht. Das Kosten-Nutzen Verhältnis einer solchen Besteuerung hängt natürlich auch davon ab, wie die Einnahmen aus einer Zuwanderungsabgabe verwendet und was mit ihnen erreicht würde. Könnte zum Beispiel mit zusätzlichen Massnahmen eine bessere Integration der (ausländischen) Bevölkerung erreicht werden, ergäben sich daraus auch ein gesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Nutzen.

⁴¹ SR 0.632.31

⁴² Freihandelsabkommen im Rahmen der EFTA: Chile, Ecuador, Georgien, Golfkooperationsrat (GCC), Hongkong, Indien, Indonesien, Kolumbien, Moldova, Philippinen, Singapur, Südkorea, Türkei, Ukraine, Zentralamerika (und zusätzlich abgeschlossene aber noch nicht in Kraft getretene Freihandelsabkommen mit Kosovo und Thailand). Bilaterale Freihandelsabkommen: China und Japan.

⁴³ Eine Liste der Abkommen ist in der Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz!» (BBI 2025 1262), Ziffer 3.3.3, enthalten.

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Bei der Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten wäre indes zu berücksichtigen, dass eine Zuwanderungsabgabe im Widerspruch zum FZA stünde. Der Entwurf der innerstaatlichen Umsetzung der konkretisierten Schutzklausel, welcher der Bundesrat als Teil des Pakets zur Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs am 13. März 2026 dem Parlament überwiesen hat, ist die Einführung einer Zuwanderungsabgabe als mögliche Schutzmassnahme nicht vorgesehen, zumal es keine Erfahrungswerte damit gibt. Wie in Kapitel 4.4.1 dargelegt wurde, wäre es aber grundsätzlich denkbar, im Rahmen der Umsetzung der konkretisierten Schutzklausel eine Zuwanderungsabgabe in Form einer Lenkungsabgabe als mögliche Schutzmassnahme vorzusehen. Dafür müsste allerdings die nötige Gesetzesgrundlage geschaffen werden.

Rechtlich möglich – unter Berücksichtigung der weiter oben dargelegten Voraussetzungen sowie der erforderlichen Anpassung der BV – wäre eine Zuwanderungsabgabe grundsätzlich für Arbeitskräfte aus Drittstaaten, die in der Schweiz eine Stelle antreten. Allerdings bestehen mit der Kontingentierung in Kombination mit qualitativen Zuwanderungsvoraussetzungen bereits eingespielte und verfassungskonforme Möglichkeiten zur Zuwanderungsbegrenzung (Art. 121a BV). Ein vollständiger Ersatz der bestehenden Instrumente käme nicht zuletzt aufgrund des Wortlautes von Artikel 121a Absatz 2 BV, wonach die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt wird, nicht in Frage – womit das Ziel einer Vereinfachung der Zulassung nicht erreicht werden könnte. Die Zuwanderung von Spezialistinnen und Spezialisten aus Drittstaaten zusätzlich zu den bestehenden Regeln noch durch eine Zuwanderungsabgabe zu belasten, erscheint aus makroökonomischer Sicht zudem wenig sinnvoll. Die betreffenden Arbeitskräfte weisen eine sehr hohe Produktivität auf und sind daher mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in einer Nettobetrachtung für die Schweizer Volkswirtschaft von erheblichem Nutzen. Zu berücksichtigen wären indes mögliche Vorteile, die sich potenziell aufgrund der durch die erzielten Einnahmen finanzierten Massnahmen ergeben.

Wie sich eine Zuwanderungsabgabe beim Familiennachzug auswirken würde, ist schwierig abzuschätzen. Bei Familienmitgliedern von Erwerbstätigen würde eine zusätzliche Zuwanderungsabgabe für den Familiennachzug indirekt auch die Rekrutierung der Erwerbspersonen verteuern und bremsen. Angesichts der unterdurchschnittlichen Erwerbsbeteiligung insbesondere von Familienzugewanderten aus Drittstaaten ist es vorstellbar, dass diese Zuwanderung für die Schweizer Volkswirtschaft rein rechnerisch mehr Kosten als direkten Nutzen verursacht. Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, ob es bei einer Form der Zuwanderung, die mit der Einheit der Familie ein Menschenrecht schützt, sinnvoll ist, ökonomische Steuerungsinstrumente zur Anwendung zu bringen. Diese dürfen nicht dazu führen, dass der grundrechtlich geschützte Anspruch auf familiäres Zusammenleben faktisch ausgehöhlt wird. Noch akzentuierter als beim Familiennachzug stellt sich die Frage nach dem Sinn und der Rechtmässigkeit einer Zuwanderungsabgabe bei der Asylmigration. Die Einschränkung des flüchtlingsrechtlichen Schutzes durch Erhebung einer Zuwanderungsabgabe würde gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und das darin enthaltene Non-Refoulement-Gebot verstossen.

5.2 Praktikabilität in der Umsetzung

Nebst der dargestellten volkswirtschaftlichen Wirkung stellen sich mit Blick auf die Einführung einer Zuwanderungsabgabe diverse praktische Umsetzungsfragen, die vorab geklärt werden müssten.

Eine Herausforderung besteht darin, die richtige Höhe der Abgabe festzulegen. Weiter ist davon auszugehen, dass Unternehmen in wertschöpfungsstarken Branchen mit Blick auf die Entrichtung der Zuwanderungsabgabe gegenüber weniger wertschöpfungsstarken Branchen grundsätzlich im Vorteil wären. Dies insbesondere dann, wenn es sich bei der Zuwanderungsabgabe um einen Einheitspreis handeln würde. Dasselbe würde für internationale Grosskonzerne im Vergleich zu KMU gelten. Von daher wäre

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

eine einheitliche Abgabe über alle Unternehmensgrössen und Branchen hinweg politisch kaum mehrheitsfähig und es müssten verschiedene Ausnahmen vorgesehen werden (z. B. Erwerbstätigkeit mit Aus- und Weiterbildungen, öffentliche Institutionen wie Spitäler, Universitäten, Forschungsanstalten), was die Komplexität des Systems und den Verwaltungsaufwand insgesamt erhöhen würde.

Eine weitere Herausforderung wäre die Frage, wer – ob Arbeitgebende oder Arbeitnehmende – die Abgabe entrichten müsste. Aus einer ökonomischen Perspektive ist diese Frage zwar, wie in Kapitel 3.2.4 ausgeführt, eher sekundär, da sich die Parteien ja untereinander auch einigen und die Kosten beispielsweise teilen könnten. Allerdings könnte eine Abwälzung der Kosten von den Arbeitgebenden auf die Arbeitnehmenden zu erhöhtem Lohndruck führen, was insbesondere in Bereichen mit tiefem Lohnniveau sozialpolitisch unerwünschte Folgen haben könnte. Dieses Risiko wäre geringer, wenn die Zuwanderungsabgabe von den Unternehmen zu bezahlen wäre.

Weitere praktische Umsetzungsfragen stellen sich zum Beispiel, falls eine Person kurz nach Einreise und nachdem der Arbeitgeber eine Zuwanderungsabgabe entrichtet hatte, die Stelle wechselt. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Einführung einer Zuwanderungsabgabe viele nachgelagerte Fragen mit sich bringen würde, die auf Gesetzes- und Verordnungsstufe geregelt werden müssten. Aufgrund fehlender Erfahrungswerte in Bezug auf Funktionsweise und Wirkung einer Zuwanderungsabgabe ist nicht auszuschliessen, dass eine stetige Nachjustierung zwecks Optimierung und Verhinderung unerwünschter Nebeneffekte sich im Laufe der Zeit aufdrängen könnte.

6 Fazit

Zur Bewertung einer Zuwanderungsabgabe mit Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen ist die Frage der Zielsetzung entscheidend. Falls die Zielsetzung vor allem darin bestünde, das Gesamtvolumen der Zuwanderung einzuschränken, so müsste bekannt sein, ab welchem Preis effektiv eine Bremswirkung erzielt werden könnte und was dies mit Blick auf eine optimale Zuwanderung für Auswirkungen auf die qualitative Zusammensetzung der Schweizer Wohnbevölkerung hätte. Weiteres Ziel einer Zuwanderungsabgabe kann sein, mit dem Bevölkerungswachstum und der Zuwanderung verbundene Herausforderungen abzufedern, indem mit den generierten Erträgen entsprechende Massnahmen finanziert werden. Auch eine bessere Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials könnte mittels Finanzierung von Massnahmen zur verstärkten Integration in den Arbeitsmarkt beispielsweise angestrebt werden.

Es hat sich gezeigt, dass für die Einführung einer Zuwanderungsabgabe – sollte sich diese an den bisher skizzierten Modellen orientieren – zuerst eine Grundlage in der BV geschaffen werden müsste. Als Kausalabgabe, für deren Erhebung der Bund bereits über eine ausreichende Kompetenz verfügen würde, könnte eine Zuwanderungsabgabe nur dann eingestuft werden, wenn es sich um einen einmalig erhobenen, vergleichsweise kleinen Betrag handeln würde. Eine Steuerungswirkung auf die Zuwanderung würde mit einer Kausalabgabe indes verfehlt. Eine ausreichende Grundlage in der BV würde für die Erhebung einer Lenkungsabgabe bestehen. Damit eine Zuwanderungsabgabe als solche eingestuft werden könnte, müssten die Erträge vollständig an die Bevölkerung und Wirtschaft verteilt werden und die Abgabe eine effektive Lenkungswirkung entfalten bzw. die Zuwanderung bremsen.

Die Einführung einer Zuwanderungsabgabe für EU/EFTA-Staatsangehörige ist mit dem FZA nicht vereinbar. Würde sie dennoch auch für EU/EFTA-Staatsangehörige erhoben, würde die Schweiz mit einer solchen Zuwanderungsabgabe das Diskriminierungsverbot im FZA grundlegend verletzen. Damit unter Vorbehalt der Genehmigung des Pakets zur Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs eine Zuwanderungsabgabe als zeitlich befristete Schutzmassnahme zeitnah zur Anwendung gebracht werden könnte, müsste sie im Rahmen der laufenden Beratungen zu Art. 21b E-AIG auf Gesetzesebene verankert werden.

Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltungen sowie Einbettung

Eine auf Familienangehörige erhobene Zuwanderungsabgabe wäre grundsätzlich möglich, müsste jedoch so umgesetzt werden, dass sie keinen ungerechtfertigten Eingriff des Staates in das Recht auf Achtung des Familienlebens gemäss Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK darstellt.

Vor diesem Hintergrund müssten voraussichtlich zahlreiche Ausnahmen vorgesehen werden, sodass die Erwartungen bezüglich einer Steuerung dieser Zuwanderung vermutlich nur bedingt erfüllt würden.

Eine Anwendung auf die Arbeitsmarktzuwanderung aus Drittstaaten ergänzend zu den heutigen qualitativen und quantitativen Zulassungsvoraussetzungen wäre grundsätzlich möglich. Allerdings handelt es sich bei dieser Gruppe um hochqualifizierte und gut bezahlte Fachkräfte. Aufgrund ihres hohen Einkommens ist nicht anzunehmen, dass deren Aufenthalt in der Schweiz dem Staat mehr Kosten verursacht, als er ihm in Form von Steuereinnahmen einbringt. Zu einem bedeutenden Teil halten sich die ausländischen Fachkräfte nur für einige Jahre in der Schweiz auf. Aufgrund des Inländervorrangs ist zudem davon auszugehen, dass sie in den Unternehmen grundsätzlich schwierig zu besetzende Schlüsselfunktionen ausüben. Die grundlegende Frage stellt sich, ob eine zusätzliche Besteuerung dieser wirtschaftlich erwünschten und anteilmässig bereits begrenzten Zuwanderung über die bestehende Kontingentierung hinaus gerechtfertigt oder sinnvoll erscheint.

Die volkswirtschaftliche Wirkung einer Zuwanderungsabgabe ist – soweit sie rechtlich zulässig ist – schwer zu prognostizieren. Es wäre grundsätzlich zu vermuten, dass der Staat mit einer Zuwanderungsabgabe einen Teil des wirtschaftlichen Vorteils von Zuwanderern und Unternehmen abschöpfen, die Zuwanderung begrenzen und sie stärker in Richtung von Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung verschieben und dadurch einen volkswirtschaftlichen Vorteil erzielen könnte. Bestehende Steuerungsinstrumente könnten durch eine Zuwanderungsabgabe aufgrund der Nicht-Vereinbarkeit mit Artikel 121a Absatz 2 BV allerdings nicht vollständig ersetzt werden. Die Neueinführung einer Zuwanderungsabgabe zusätzlich zu den bestehenden Steuerungsinstrumenten würde die Komplexität des Zulassungssystems je nach Ausgestaltung somit stark erhöhen, statt – wie eigentlich durch das Postulat angestrebt – sie zu reduzieren.

International sind Zuwanderungsabgaben wenig verbreitet. In den Staaten der OECD ist dieses Instrument kaum bekannt. Viele Länder der OECD sind bestrebt, ihr Zuwanderungssystem für ausländische Arbeitskräfte so auszurichten, dass es in Zeiten des demografischen Wandels im Wettbewerb um die besten Talente mithalten kann. Durch die Erhebung einer Zuwanderungsabgabe würde sich die Schweiz im internationalen Vergleich ungünstig positionieren.

Positiv betrachtet könnten mit einer Zuwanderungsabgabe zusätzliche Einnahmen generiert werden, die beispielsweise pro Kopf wieder an die Bevölkerung verteilt oder mit denen bestimmte öffentliche Ausgaben finanziert würden. Zudem würden sich zuwandernde Personen und vor allem auch die Wirtschaft verstärkt an der Lösung der mit der Zuwanderung verbundenen Herausforderungen beteiligen. Angesichts der unterschiedlichen Möglichkeiten und Erwartungen, die mit der Einführung einer Zuwanderungsabgabe verbunden sein können, wären vor einer Einführung allerdings zahlreiche Fragen bezüglich Praktikabilität und Umsetzung noch weiter zu vertiefen, als dies im Rahmen dieses Berichts möglich war.