

Sinn, Hans-Werner; Werding, Martin

Article

Zuwanderung nach der EU-Osterweiterung: Wo liegen die Probleme?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Sinn, Hans-Werner; Werding, Martin (2001) : Zuwanderung nach der EU-Osterweiterung: Wo liegen die Probleme?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 54, Iss. 08, pp. 18-27

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163621>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zuwanderung nach der EU-Osterweiterung: Wo liegen die Probleme?

18

Hans-Werner Sinn und Martin Werding

In den Verhandlungen zur EU-Osterweiterung steht im ersten Halbjahr 2001 das heikle Thema der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf der Tagesordnung, die in Traditionen und Rechtssystem der heutigen EU einen hohen Stellenwert besitzt. Wie bei früheren Erweiterungen herrschen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten Befürchtungen, dass massive Wanderungsströme von Ost nach West einsetzen, falls den Arbeitnehmern der Beitrittsstaaten rasch die uneingeschränkte Freizügigkeit gewährt wird. Das enorme Wohlstandsgefälle nach Mittel- und Osteuropa, der dort aufgestaute Migrationsdruck und die nach wie vor angespannte Lage auf den westeuropäischen Arbeitsmärkten spannen das Problemfeld auf, das die Diskussion kennzeichnet. Mittlerweile liegen mehrere Schätzungen des Zuwanderungspotentials vor, das nach der EU-Erweiterung für Deutschland oder ganz Westeuropa wirksam werden kann (vgl. etwa Bauer und Zimmermann 1999, European Integration Consortium 2000 oder Sinn et al. 2001). Die öffentliche Diskussion konzentriert sich dabei vor allem auf das jeweils prognostizierte Migrationsvolumen, das für Deutschland nach Ablauf von 15 Jahren auf Werte zwischen zwei und sechs Mill. Personen geschätzt wird. Letztlich sind es aber nicht so sehr die nur schwer vorzuschätzenden Zuwanderungszahlen, sondern in erster Linie die bestehenden ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für Wanderungen innerhalb einer erweiterten EU, die als eigentliche Ursache möglicher Folgeprobleme anzusehen sind.

Migration in Europa: Die Besonderheiten

Wanderungsbewegungen innerhalb Europas folgen einem anderen Muster als die Migration in klassische Einwanderungsländer wie die USA, Kanada, Australien oder Neuseeland, welche die gängigen Erklärungsansätze und Modelle der ökonomischen Migrationstheorie prägt. Während die Zuwanderung nach dort in der Regel auf Dauer geschieht, sind inner-europäische Migranten zu einem wesentlichen Teil »Pendler«. Sie unterscheiden sich lediglich durch die Frequenz ihrer Heimreisen, die sie im Extremfall täglich oder wöchentlich, üblicherweise aber zumindest mehrfach im Jahr antreten. Schließlich arbeiten die meisten Migranten nur für einige Jahre im Zielland und kehren spätestens bis zum Ende ihres Erwerbslebens ins Herkunftsland zurück.

Beobachten lässt sich dieser Prozess in Deutschland anhand von Daten des Statistischen Bundesamtes zur Aufenthaltsdauer von ausländischen Zu- und Rückwanderern aus Europa, ergänzt durch Informationen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP). Auf der Basis dieser Daten ergibt sich, dass von einer fiktiven Zuwandererkoorte, bei der alle Einwanderungszeitpunkte fiktiv synchronisiert wor-

den sind, nach zehn Jahren nur noch 40%, nach 25 Jahren nur noch 25% der ursprünglichen Immigranten in Deutschland leben. Der Rest ist zurückgewandert oder – vor allem nach der längeren Frist – bereits im In- oder Ausland verstorben.

Eine weitere wichtige Besonderheit von Wanderungen innerhalb Europas liegt in der Unterschiedlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen im Hinblick auf das Herkunftsland der Migranten. Während die Zuwanderung aus EU-Drittstaaten – zu denen bis auf weiteres auch die Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa gehören – stark kontrolliert und eng begrenzt ist, genießen Arbeitnehmer und ihre Angehörigen *innerhalb* der Grenzen der EU im Prinzip vollständige Freizügigkeit. Diese Wanderung kann nicht direkt gesteuert werden, sondern hängt allein von den individuell wirksamen Wanderungsanreizen ab, wie sie durch die relative Einkommenssituation, die Arbeitsmarktlage, staatlich gesetzte Rahmenbedingungen sowie objektive und subjektive Wanderungskosten bestimmt sind.

Die Vorteile der Freizügigkeit

Aus ökonomischer Perspektive gibt es gewichtige Argumente zugunsten einer

freien Arbeitskräftemobilität. Freie Wanderungsmöglichkeiten können bei flexiblen Arbeitsmärkten für eine effiziente Verteilung der Arbeitskräfte auf alle Staaten der erweiterten EU sorgen. Grundsätzlich gilt, dass die freie Wanderung das gemeinsame Sozialprodukt der Union, bereinigt um die Wanderungskosten, erhöht. Die Selbststeuerung des Arbeitsmarktes passt den Bestand der Migranten kontinuierlich in optimaler Weise an den Stand der wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Mitgliedstaaten an.

Abbildung 1 illustriert, dass freiwillige Wanderungen genau in dem Umfang stattfinden, wie sie sowohl für potentielle Migranten als auch für die beteiligten Volkswirtschaften vorteilhaft sind. Diese grundsätzliche Übereinstimmung von individuellem und sozialem Optimum ergibt sich zumindest in einem einfachen Grundmodell, in dem von staat-

lichen Aktivitäten aller Art zunächst vereinfachend abgesehen wird.

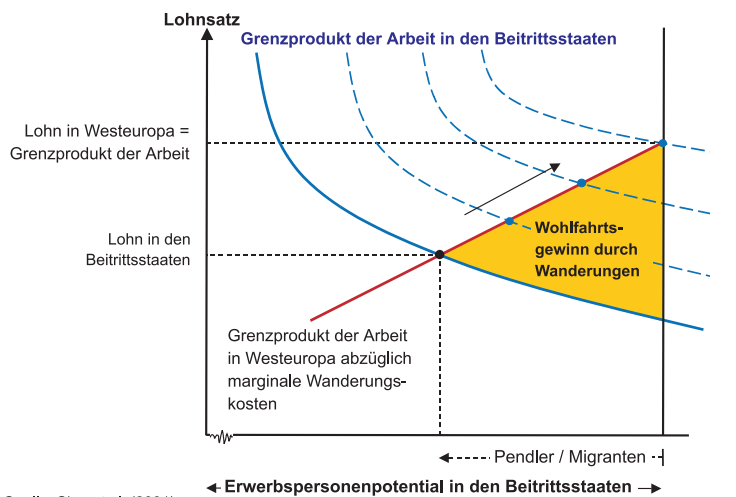
Auf individueller Ebene basieren Wanderungsentscheidungen in erster Linie auf der Lohndifferenz zwischen Herkunfts- und Zielland, korrigiert um die jeweils anfallenden Kosten für Reisen und alle sonstigen Nachteile, die beim Leben und Arbeiten in einer fremden Umgebung entstehen. Jeder, dessen Lohnvorteil die eigenen Wanderungskosten übersteigt, wird wandern, und jeder, bei dem das nicht der Fall ist, wird zu Hause bleiben. Sofern der Lohnvorteil den Produktivitätsvorsprung des Ziellandes gegenüber dem Herkunftsland adäquat widerspiegelt, führt die freie Wanderung zu einer bestmöglichen Verteilung der Arbeitskräfte auf die beteiligten Länder in dem Sinne, dass das gemeinsame Sozialprodukt abzüglich der Wanderungskosten maximiert wird. Gibt

es neben den Löhnen zusätzliche pekuniäre Wanderungsanreize, so kommen Menschen, die hier weniger zur Wertschöpfung beitragen, als erforderlich ist, um den Verlust an heimischer Wertschöpfung und die Wanderungskosten zu kompensieren. Werden administrative Wanderungshürden aufgebaut, so bleiben Menschen zu Hause, die hierzulande mehr an zusätzlicher Wertschöpfung erzeugen würden, als benötigt wird, um die Wanderungskosten und den Verlust an Wertschöpfung im Herkunftsland aufzuwiegen.

Soweit Arbeitsproduktivität und Löhne in Mittel- und Osteuropa mit der fortschreitenden Transformation – nicht zuletzt infolge der Integration in die EU – ansteigen, wird der Anreiz, in Westeuropa zu arbeiten, für die osteuropäischen Arbeitnehmer im Zeitablauf ständig kleiner, und die Zahl der Personen, bei denen die Lohndifferenz die Wanderungskosten übersteigt, verringert sich ebenfalls. Letztlich wandern deshalb mehr und mehr Menschen wieder in ihre Heimat zurück.

Das Fazit aus diesen Vorüberlegungen ist, dass Arbeitskräftemobilität ein wichtiges Element innerhalb einer optimalen Strategie für die gleichzeitige Systemtransformation und EU-Integration der Staaten in Mittel- und Osteuropa darstellt, von der auch Deutschland und die anderen bisherigen EU-Länder profitieren (Sinn 2000). Diese grundlegende Einsicht sollte nicht aus den Augen verloren werden, wenn im Folgenden mögliche Probleme diskutiert werden, die aus deutscher Sicht mit dem Übergang zur uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit im Verhältnis zu den EU-Kandidaten verbunden sind.

Abb. 1
Wohlfahrtssteigernde Wanderungen - ein Grundmodell



Quelle: Sinn et al. (2001).

Erläuterung: Die Abszisse zeigt die Aufteilung des Erwerbspersonenpotentials der Beitrittsländer auf dort Beschäftigte und die Gruppe der Migranten und Pendler. Die Ordinate zeigt den (festen) Lohn im Westen und den (variablen) Lohn in den Beitrittsländern. Die Nachfrage nach Arbeitskräften in den Beitrittsländern ist (bei gegebenem Kapitalstock) durch die fallende Kurve der Grenzproduktivität der Arbeit gegeben. Das Arbeitsangebot in den Beitrittsländern wird demgegenüber durch die ansteigende Kurve verdeutlicht. Es steigt mit steigendem Lohn, weil der Bestand an Migranten, die im Westen arbeiten, umso kleiner ist, je geringer der Lohnabstand ist. Die Angebotskurve entsteht, indem die Arbeitskräfte der Beitrittsstaaten von rechts nach links nach der Höhe ihrer subjektiven und objektiven Wanderungskosten (und damit nach den volkswirtschaftlichen Grenzkosten der Wanderung) geordnet werden und indem die so ermittelten Wanderungskosten dann von dem im Westen erzielbaren Lohn abgezogen werden. Das Gleichgewicht bei freiwilligen Wanderungsentscheidungen ergibt sich im Schnittpunkt der Kurven. Es ist volkswirtschaftlich optimal. Das von den Migranten in Westeuropa erzeugte zusätzliche Inlandsprodukt ist im Umfang der schattierten Fläche höher als die Summe aus der Verringerung des Inlandsprodukts in den Beitrittsstaaten und den Wanderungskosten, und es kann offenbar durch eine Veränderung des Migrantenbestandes nicht weiter vergrößert werden. Die Annahme, dass die Löhne in den relativ »großen« Zuwanderungsländern nicht auf die Migration reagieren, während sich in den »kleinen« Herkunftsländern sehr wohl Lohneffekte ergeben, ist in der Zeichnung nur aus Gründen der didaktischen Vereinfachung getroffen worden. Die Optimalität der freien Wanderung ergibt sich unabhängig von dieser Annahme.

Das Migrationspotential

In einer Studie für das Bundesarbeitsministerium hat das ifo Institut das Migrationsvolumen prognostiziert, das sich nach der EU-Erweiterung bei einem sofortigen Übergang zur vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Deutschland ergeben würde (Sinn et al. 2001, Kap. 1). Die Schätzungen beziehen sich vereinbarungsgemäß auf die fünf bevölkerungsstärksten Beitrittsländer (Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn) und berücksichtigen noch nicht die inzwischen verfügbar gewordene Information, dass Rumänien zunächst noch nicht beitreten wird. Die Implikationen dieser neuen Information werden wir unten erläutern. Die Prognose basiert auf Erfahrungen aus früheren Migrationsprozessen, wie sie in den Jahren 1974 bis 1997 mit der Zuwanderung aus Italien, den Ländern der EU-Süderweiterung (Griechenland, Portugal und Spanien) und aus der Türkei gemacht werden konnten. Das Jahr 1974 wurde als Anfangsjahr des Beobachtungszeitraums gewählt, weil es das Ende der Diktaturen in Spanien und Portugal und den Beginn der Beitrittsgespräche dieser Länder mit der EU markiert.

Der Schätzansatz basiert auf einer Panel-Analyse, bei der die Determinanten früherer Wanderungen sowohl im Querschnitts- also auch im Zeitvergleich erfasst werden. Zu den Determinanten gehören die folgenden Variablen:

- *Einkommensabstand zu Kaufkraftparitäten* als zentraler Bestimmungsfaktor von Wanderungsentscheidungen, gemessen an der Relation zwischen dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den Herkunftsländern und dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Deutschland;
- *Arbeitsmarktlage* in Deutschland, operationalisiert als »Output-Lücke«, die ihrerseits mit Hilfe eines ökonomischen Modells geschätzt wurde (vgl. Flaig 2000) und in den Projektionen auf Null gesetzt wird, da die Migrationsschätzungen frei von konjunktureller Dynamik sein sollen;
- *Netzwerkeffekte*, die in der Schätzung am Migrantenbestand der Vorperiode gemessen werden, der als Indikator für das Vorhandensein einer von Landsleuten aufgebauten Infrastruktur gelten kann, die das soziale Leben erleichtert und Zugang zu Informationen über Wohn- und Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet;
- *Dummy-Variablen für EU-Mitgliedschaft* und – unabhängig davon – für die *volle Arbeitnehmerfreizügigkeit*, die bei der EU-Süderweiterung jeweils erst verzögert eingeräumt wurde.¹

Eine Besonderheit des Schätzansatzes liegt darin, dass primär die Bestände der Migranten in Deutschland erklärt wer-

den und dass sich die jährlichen Wanderungsströme aus der verzögerten Anpassung an die erklärten Bestände ergeben. Dies entspricht dem oben dargestellten theoretischen Ansatz, nach dem durch die Lohndifferenzen unmittelbar der Bestand an Migranten und nur mittelbar ihr Strom erklärt wird. Schätzansätzen, die die jährlichen Ströme direkt zu erklären versuchen, mangelt es nicht nur an der theoretischen Basis, sondern sie übersehen vor allem den zentralen Unterschied zwischen den iberischen Wanderungen und den Wanderungen aus Osteuropa: Während sich in Osteuropa hinter dem Eisernen Vorhang ein erheblicher Wanderungsdruck aufgebaut hatte, der wegen der Verschärfung der Zuwanderungsbeschränkungen in der EU bis heute nicht abgebaut wurde, war die Wanderung zur Zeit der iberischen Diktaturen nicht beschränkt. So lag die Nettoauswanderung der iberischen Länder in der Zeit von 1960 bis 1974 bei nicht weniger als 5,5% der ursprünglichen Bevölkerung, obwohl in dieser Zeitspanne eine erhebliche Rückwanderung aus den ehemaligen Kolonien zu verzeichnen war. Natürlich konnte nach 1974 nicht auswandern, wer es vor 1974 schon getan hatte.

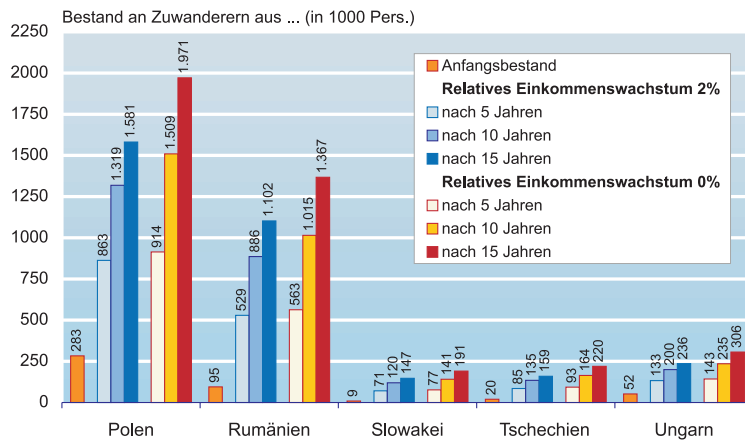
Dieser logisch einfache, aber ökonomisch nicht ganz triviale Sachverhalt wird nur durch einen echten Bestandsansatz, wie er vom ifo Institut verwendet wurde, adäquat erfasst. Er erklärt, wieso die Beobachtung, dass sich bei der Süderweiterung 2% bis 3% der Bevölkerung auf den Weg machten, keineswegs als Faustregel für die Prognose der osteuropäischen Wanderungen taugt (vgl. Handelsblatt vom 24. April 2001). Eine solche Faustregel macht im Übrigen auch schon deshalb keinen Sinn, weil der reale Einkommensabstand (zu Kaufkraftparitäten) zwischen der EU und den iberischen Ländern im Jahr 1974 nur rund 30% betrug, während er für die fünf größten Beitrittsländer heute bei 60% (ohne Rumänien: bei 55%) liegt.

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Resultate der Schätzungen des Migrationspotentials für die Zuwanderung nach Deutschland. Bei der Projektion des zukünftigen Migrantensbestandes werden zwei Szenarien unterschieden, in denen sich der Einkommensabstand zu Deutschland im Zeitablauf entweder sukzessive verringert (»relatives Einkommenswachstum 2%«) oder konstant bleibt (»relatives Einkommenswachstum 0%«). Ausgewiesen wird jeweils der projizierte Bestand an in Deutschland lebenden Ausländern der einzelnen Nationalitäten, der sich – ausgehend vom aktuellen Anfangsbestand – fünf, zehn und 15 Jahre nach EU-Erweiterung und sofortigem Übergang zur Arbeitnehmerfreizügigkeit ergibt.² Nach Ablauf von 15 Jahren wachsen

¹ In der definitiv verwendeten Schätzgleichung ist außerdem ein Interaktionsterm für EU-Mitgliedschaft und Einkommensrelation enthalten, der sich in zahlreichen Tests mit alternativen Spezifikationen als signifikant herausstellte. Vgl. dazu Flaig (2001).

² Implizit werden zwischenzeitliche Einbürgerungen dabei herausgerechnet, da die Ausgangsdaten der zugrunde liegenden Schätzung auf der Basis südeuropäischer Länder nicht in jedem Fall um eingebürgerte Zuwanderer korrigiert werden konnten. Angesichts des in der Vergangenheit eher restriktiven Einbürgerungsrechts liegt darin jedoch keine große Verzerrung. Außerdem sind die Angaben in Abbildung 2 daher besser mit anderen Schätzungen vergleichbar.

Abb. 2
Migrationspotential aus ausgewählten Beitrittsländern



Quelle: Sinn et al. (2001).

diese Bestände von derzeit rund 500 000 Personen auf schätzungsweise 3,2 bis 4 Mill. Personen. Das entspricht einer längerfristigen Migrantenquote von etwa 4% bis 5% der Einwohner der Herkunftsländer.

Ergänzend wurde außerdem eine Schätzung des Potentials der jährlichen Nettozuwanderung auf der Basis eines ansonsten ganz analog aufgebauten Modells geschätzt.³ Es ergibt sich, dass in den ersten fünf Jahren nach der EU-Erweiterung mit jeweils etwa 200 000 bis 250 000 Zuwandernden aus den betrachteten fünf Ländern zu rechnen ist, während die jährlichen Zahlen anschließend zurückgehen.

Es ist verständlich, dass die Politik eher an den kurzfristigen Wanderungseffekten interessiert ist als an der längerfristigen Entwicklung. Indes ist die Schätzung der zeitlichen Verteilung des von uns prognostizierten Bestandseffektes auf die einzelnen Jahre weniger verlässlich als die Schätzung des Bestandseffektes selbst. Deswegen hat sich das ifo Institut wie übrigens auch andere Autoren auf die Schätzung der Gesamtmigration konzentriert, die über eine längere Zeitspanne, nämlich etwa 15 Jahre, zu erwarten ist. Wie erwähnt beziehen sich die Schätzungen auf Migrationspotentiale und nicht etwa auf die wirkliche Migration, die stattfinden wird. Die wirkliche Migration wird unter anderem deshalb von diesen Potentialen abweichen, weil Übergangsfristen für die Gewährung der Freizügigkeit erwogen werden und weil der Zeitverlauf der Beitritte nicht bekannt ist. Natürlich kann man keine Prognose der Wanderungszahlen vornehmen, die unabhängig von den derzeit noch unbekanntem Politikentscheidungen sind. Alle Prognosen haben nur einen hypothetischen Charakter – ein Aspekt, der

³ Die jährliche Bestandsveränderung unterscheidet sich von der jährlichen Nettozuwanderung durch Geburten und Todesfälle unter Migranten in Deutschland. Für solche und weitere Details der Schätzungen vgl. Sinn et al. (2001, Tab. 1.2 und 1.3).

in der öffentlichen Diskussion der Prognoseergebnisse immer wieder übersehen wird.

So ist mittlerweile, unter anderem wegen des hohen Migrationspotentials, nicht mehr mit einem raschen Beitritt von Rumänien zu rechnen. Nach der Empfehlung der EU-Kommission, die nach Abgabe der ifo Studie am 8. November 2000 veröffentlicht wurde, werden bis zu acht Länder frühzeitig beitreten können, nämlich Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Wir verfügen derzeit nicht über die Daten, die eine explizite Prognose für diese Länder erlauben würden. Jedoch lässt sich eine erste Abschätzung sehr wohl vornehmen, weil die nicht explizit erfassten kleineren Länder nur 15% der Bevölkerung der acht Länder umschließen. Lässt man die

für Rumänien gewonnenen Resultate außer Acht, so folgt aus unserem Ansatz, dass in den ersten 15 Jahren nach dem Beitritt im Falle unbeschränkter Freizügigkeit insgesamt etwa 3,4% bis 4,3% der Bevölkerung der Beitrittsländer nach Deutschland auswandern werden. Multipliziert man diese Werte mit der Bevölkerung der acht Beitrittskandidaten, so kommt man auf ein längerfristiges Zuwanderungspotential von insgesamt 2,5 Mill. bis 3,3 Mill. Menschen. Man weiß aber wieder nicht genau, wie sich diese Zahlen auf die Zeitspanne von 15 Jahren verteilen, und wiederum bleibt unklar, wie sie durch politische Einschränkungen noch reduziert werden.

Der Unterschied zwischen den Prognosen des ifo Instituts und des DIW

Die Prognosewerte des ifo Instituts für das Migrationspotential der EU-Osterweiterung liegen höher als die Werte, die das DIW im Rahmen einer europäischen Gemeinschaftsstudie geschätzt hat.⁴ Nach den Resultaten des DIW wird die Zuwanderung nach Deutschland sich innerhalb von 15 Jahren auf 1,8% bis 2,4% der Bevölkerung der Herkunftsländer belaufen, wobei bei der DIW-Prognose von einem Beitritt Bulgariens und Rumäniens ausgegangen wird. Worin liegt der Unterschied begründet?

Es liegt nicht bei möglichen Unterschieden in den verwendeten Daten. Die DIW-Schätzungen greifen auf ähnliche Daten zurück wie das ifo Institut. In der Tat hat ein gegenseitiger Datenaustausch zwischen den Instituten gezeigt, dass sich die Ergebnisse wechselseitig replizieren lassen. Auch der Einschluss Bulgariens bei der DIW-Studie erklärt den Unter-

⁴ Vgl. European Integration Consortium (2000). Eine aktualisierte Schätzung für Deutschland liefert Brücker (2001).

schied nicht. Der Unterschied liegt demgegenüber allein in der methodischen Aufbereitung und Interpretation der Daten.

Das vom ifo Institut verwendete ökonomische Verfahren basiert sowohl auf Querschnitt- als auch Längsschnittdaten. Querschnittdaten setzen die internationalen Unterschiede in den erklärenden Variablen (wie z.B. den Einkommen) zu den internationalen Unterschieden in den beobachteten Wanderungen in Beziehung. Längsschnittdaten tun ähnliches bezüglich der Unterschiede im Zeitverlauf. Wenn also zum Beispiel das Einkommen in Spanien zunahm und gleichzeitig die Auswanderung nach Deutschland abnahm, so kann hieraus ein Koeffizient für die Einkommensabhängigkeit der Migration gewonnen werden. Auf Basis dieses Koeffizienten kann dann abgeschätzt werden, wie ein vermuteter Einkommenszuwachs in Polen sich auf die Abnahme der polnischen Auswanderung nach Deutschland auswirken wird. Werden die Querschnitt- und Längsschnittdaten zusammengefasst, um einen gemeinsamen Koeffizienten für die Prognose von Querschnitts- und Längsschnittseffekten zu gewinnen, so betreibt man das, was Panel-Analyse genannt wird. Die ifo Studie ist eine Panel-Analyse.

Im Gegensatz zum ifo Institut eliminiert das DIW die Querschnittdaten und verwendet allein die Längsschnittdaten, um die Koeffizienten für die Prognose zu errechnen. Das DIW verwendet ein Verfahren (»fixed effects-Schätzer«), das für die Schätzung der Modellparameter die Querschnittsinformationen zwischen den Ländern faktisch eliminiert und lediglich die Datenvariationen über die Zeit innerhalb der Länder verwendet. Dies, und nur dies, erklärt den Unterschied in den Ergebnissen. Die Längsschnittdaten erbringen nämlich sehr viel niedrigere Koeffizienten für den Einfluss von Einkommenseffekten auf die Migration und reduzieren damit die Bedeutung des im Vergleich zur Süderweiterung außerordentlich großen Einkommensabstandes der Osteuropäer. Ein besonders wichtiger, wenn nicht der wichtigste Unterschied zwischen der Süderweiterung und der Osterweiterung wird auf diese Weise ausgeblendet (Flaig 2001).

Das Vorgehen des DIW wäre plausibler, wenn es darum ginge, eine anfänglich schon beobachtete Wanderung aus den osteuropäischen Ländern unter einer bestimmten Hypothese über die weitere Einkommensentwicklung in diesen Ländern fortzuschreiben. Man würde dann finden, dass die zu erwartende Einkommenserhöhung die Wanderung nur geringfügig verringert. Doch das ist nicht die Frage.

Es geht vielmehr darum festzustellen, mit welchen Wandervolumina aus den einzelnen Ländern nach dem Beitritt zur EU und nach Herstellung der Freizügigkeit zu rechnen ist, und das ist eine Frage nach den zu erwartenden Querschnittseffekten. Das DIW versucht, die Querschnittseffekte mit Koeffizienten zu schätzen, die allein aus Längsschnittdaten gewonnen wurden. Dies ist ein methodischer Fehler. Wenn

überhaupt irgendwelche Daten bei der Prognose der Querschnittseffekte unterdrückt werden können, so sind es die Zeitreihendaten, nicht aber die Querschnittdaten selbst.

Über den ökonomischen Grund dafür, dass die Längsschnittdaten so viel niedrigere Koeffizienten als die Querschnittdaten generieren, lässt sich nur spekulieren. Eine uns plausibel erscheinende Hypothese bezieht sich auf die alte Unterscheidung zwischen längerfristigen und konjunkturellen (oder permanenten und transitorischen) Einkommenseffekten. Längsschnittdaten, die in den Studien auf Jahresbasis vorliegen, reflektieren in einem hohen Maße konjunkturelle Effekte, und diese Effekte sind klein, weil sie von den Menschen zu Recht für vorübergehend gehalten werden. Wenn also z.B. ein konjunkturelles Auf und Ab des spanischen Einkommens nur geringe Änderungen des Migrationsverhaltens mit sich gebracht hat, weil die Spanier wussten, dass die beobachteten Einkommensänderungen keine längerfristige Bedeutung haben, so folgt daraus zwar ein niedriger Schätzkoeffizient im Ansatz des DIW, doch keinesfalls, dass der Einkommensabstand zwischen Polen und Deutschland nach dem Beitritt Polens nur geringe Wanderungsströme induzieren wird. Genau dieser Schluss wird aber durch die Methode des DIW gezogen, weil der niedrige Koeffizient, der aus der Beobachtung zyklischer Einkommensschwankungen gewonnen wurde, für die Schätzung der Migration aus Polen herangezogen wird.

Die Zuwanderung der Polen hängt von den längerfristig erwarteten Einkommensunterschieden zu Deutschland ab. Längerfristige Unterschiede werden jedoch insbesondere in den Querschnittdaten sichtbar, weil die Unterschiede von Land zu Land von den Menschen sicherlich für dauerhafter gehalten werden als die Unterschiede zwischen Boom und Rezession. In der Schätzung des ifo Instituts bestimmen die Unterschiede zwischen den Ländern die Höhe der für die Prognose verwendeten Koeffizienten in vollem Umfang mit, doch in der DIW-Schätzung spielen sie bis auf einen indirekten Effekt, der auf länderspezifische Konstanten einwirkt, faktisch keine Rolle.

Als Begründung für dieses Vorgehen führt das DIW ins Feld, dass es länderspezifische Unterschiede in der Migrationsneigung gebe, die die Schätzergebnisse verzerren (Brückner 2001). So sei beispielsweise die geographische Distanz zu Deutschland ein in den Schätzansätzen nicht erfasstester Unterschied, der die Prognosen beeinflusse. In abstrakter Form kann man diesem Argument vielleicht folgen, im Konkreten jedoch nicht. Weder das DIW noch ifo berücksichtigen die Distanz zu Deutschland als erklärende Variable, denn sie erwies sich wegen der geringen Distanzunterschiede der beobachteten Länder als nicht signifikant. Dennoch ist es nicht unplausibel, wegen der geringeren Distanz der osteuropäischen Länder von einem

möglicherweise wichtigen Effekt auf die Wanderungen auszugehen. Nur – und das entkräftet das Argument des DIW – wird dieser Effekt die Migrationsprognosen vergrößern, statt sie zu verkleinern. Polen grenzt an Deutschland, Spanien grenzt an Frankreich. Eine Schätzung, die unter anderem aufgrund der früheren Zuwanderung der Spanier nach Deutschland Aussagen über die Wanderung der Polen nach Deutschland wagt, untertreibt das zu erwartende Wanderungsvolumen. Die tatsächlichen Migrationszahlen, die zu erwarten sind, könnten also noch über den vom ifo Institut geschätzten Zahlen liegen (Ochel 2000).

Die wahren Probleme

In der öffentlichen Diskussion werden Schätzungen des Migrationspotentials häufig als bedrohlich empfunden oder – bei niedrigeren Zahlen – erleichtert aufgenommen. Hohe Prognosewerte für die Migration setzen die Autoren dem Verdacht aus, rechte Positionen stützen zu wollen, und niedrige Werte riechen nach Konformität mit Positionen der EU-Kommission. Das alles ist Unsinn und belastet die Unabhängigkeit der Forschung. Wenn ein ökonometrischer Schätzansatz hohe Wanderungszahlen bringt, so folgt daraus in keiner Weise, dass die Wanderung als zu hoch angesehen werden kann. Auch eine hohe Zuwanderung kann nützlich sein. Unabhängig vom projizierten oder effektiv eintretenden Wanderungsvolumen gilt nämlich, was zuvor schon verdeutlicht wurde: Wenn die Migranten allein dem internationalen Lohn- und Produktivitätsgefälle folgen und wenn sich die Arbeitsmärkte ihrer Zielländer als hinreichend flexibel und aufnahmefähig erweisen, wirkt die Zuwanderung insgesamt wohlfahrtssteigernd. Zwar werden innerhalb der Einwanderungsländer Umverteilungen ausgelöst, da zumindest in einigen Arbeitsmarktsegmenten die Konkurrenz unter den Arbeitskräften steigt und die Löhne unter Druck geraten. Im Gegenzug steigen aber Kapitaleinkommen, Bodenrenten und Mieten sowie die Löhne für komplementäre Typen von (z.B. qualifizierter) Arbeit (Sinn 1992; Borjas 1995). Per Saldo ergibt sich für die Einwohner des Ziellandes immer ein Vorteil, der sich theoretisch an alle Betroffenen weitergeben lässt.

Im Umkehrschluss werden aber zwei wichtige Problemkomplexe erkennbar, wenn man die Bedingungen noch einmal Revue passieren lässt, an die diese Wohlfahrtsgewinne geknüpft sind:

- Erstens sind die deutschen und kontinentaleuropäischen Arbeitsmärkte aus mehreren Gründen wenig flexibel, und ihre Anpassungsfähigkeit kann durch eine Zuwanderung größeren Maßstabs überfordert werden.
- Zweitens erhöhen die Umverteilungsaktivitäten der westeuropäischen Sozialstaaten – mit steuerfinanzierten So-

zialeleistungen und ihrem umfangreichen Angebot an öffentlichen Gütern – künstlich die Wanderungsanreize.

Unflexible Arbeitsmärkte

Auf den westeuropäischen Arbeitsmärkten herrscht immer noch in beachtlichem Umfang Arbeitslosigkeit. Vor allem bei relativ rascher Zuwanderung einer größeren Zahl zusätzlicher Arbeitskräfte besteht das Risiko, dass diese angesichts wenig reagibler Löhnen zum Teil nur vorhandene Beschäftigte verdrängen. Dem verringerten Inlandsprodukt der Herkunftsländer steht dann keine erhöhte Wertschöpfung im Zielland gegenüber, und die angefallenen Wanderungskosten sind volkswirtschaftlich verschwendet. Zu beachten ist außerdem, dass die arbeitslos gewordenen Inländer wegen ihrer Ansprüche auf Lohnersatzleistungen unter Umständen zu geringe Anreize haben, in eine Beschäftigung zurückzukehren und für eine Räumung des Arbeitsmarktes bei niedrigeren Löhnen zu sorgen.

Der Schlüssel zur Lösung dieser Probleme liegt im Inland. Die generelle und keinesfalls neue Empfehlung dazu lautet, dass die Anpassungsfähigkeit der deutschen Arbeitsmärkte erhöht werden sollte (vgl. OECD 1994; EU-Kommission 1998; Sinn et al. 2001, Kapitel 2.6). Dies setzt zunächst eine genauere Analyse voraus, was eigentlich die wesentlichen Ursachen der gegenwärtigen Arbeitsmarkt rigiditäten sind – Tarifsysteem, staatliche Arbeitsmarktregulierungen und/oder ungünstige Anreizeffekte des Sozialsystems. Auf der Agenda stehen demnach Themen, wie stärker dezentralisierte Lohnvereinbarungen, Änderungen bei Kündigungsschutz und ähnlichen Arbeitsmarktinstitutionen sowie eine Umgestaltung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die stärker dem Gedanken des »Welfare to Work« verpflichtet ist als einer Prämierung von Nicht-Erwerbstätigkeit. In jedem Fall sind bereits im Vorfeld der geplanten EU-Osterweiterung auf vielen Seiten Anstrengungen erforderlich, um die deutschen Arbeitsmärkte flexibler zu machen. Falls die verbleibende Zeit dazu nicht reicht – und falls die Gefahr einer Verdrängung inländischer Arbeitskräfte das einzige Problem einer Errichtung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit darstellen würde –, wäre eine Übergangsphase mit befristeter Regulierung des Wanderungsvolumens der einzige Ausweg. Dieser Ausweg kann gegenüber einem Weg mit zügigen Reformen des Arbeitsmarktes und einer sofortigen Herstellung der Freizügigkeit aber nur den Charakter einer Second-best-Lösung beanspruchen.⁵ Wenn die Politik ihn wählt, entsteht ein erhebliches Risiko, weil sie sich letztlich vor den nötigen Reformen drückt.

⁵ Es lässt sich zeigen, dass Zuwanderung auch bei unvollkommenen Arbeitsmärkten für das Zielland vorteilhaft sein kann (vgl. Zimmermann 1998; oder den Beitrag von Fuest und Thum im selben Heft). Unabhängig davon, welche Mechanismen Arbeitsmarktunvollkommenheiten erzeugen und gleichwohl mögliche Wohlfahrtsgewinne treiben, werden die Vorteile jedoch größer, je geringer die Rigiditäten sind.

Wanderungsanreize durch staatliche Umverteilung

Komplizierter liegen die Dinge beim zweiten Problemfeld – den künstlichen Wanderungsanreizen durch den umverteilenden Wohlfahrtsstaat. Abbildung 3 verdeutlicht, dass das Volumen freiwilliger Wanderungen aus volkswirtschaftlicher Sicht überhöht ist, falls die Migranten von der im Einwanderungsland betriebenen Umverteilung profitieren. Hierzu ist die »fiskalische Bilanz« der Zuwanderer zu betrachten, die aus der Summe der empfangenen Sozialleistungen und des Gegenwerts aller staatlich bereitgestellten oder finanzierten Infrastrukturgüter abzüglich aller Finanzierungsbeiträge durch Steuern und Sozialabgaben besteht. Falls diese fiskalische Bilanz positiv ausfällt, übersteigt der für die Migranten effektiv verfügbare Lohn die Arbeitskosten, und der individuelle Wanderungsgewinn ist höher als der volkswirtschaftliche. Korrigiert um die Wanderungskosten schaffen die zusätzlichen Migranten, die im Vergleich zum Optimum angezogen werden, in Deutschland ein geringeres Inlandsprodukt als sie es im Herkunftsland hätten können. Es entsteht ein marginaler Wohlfahrtsverlust.

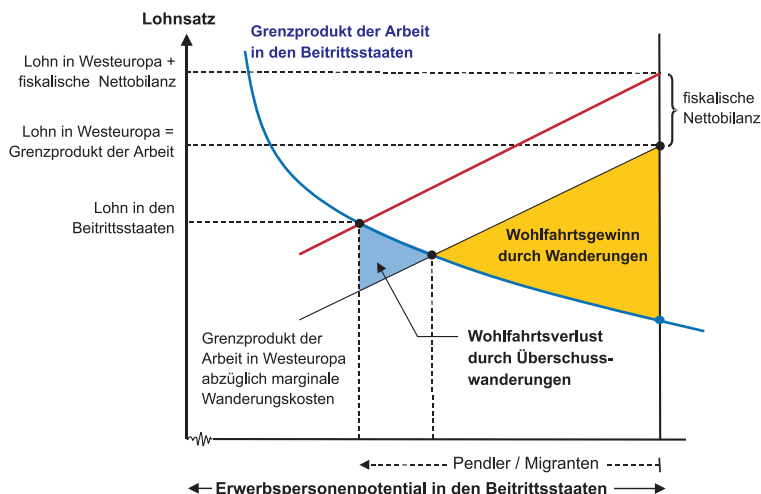
In der Praxis stellt sich dieses Problem so dar, dass Zuwanderer zumindest vorübergehend in Beschäftigungsverhältnis-

sen mit geringen Qualifikationsanforderungen arbeiten und während einer Reihe von Jahren unterdurchschnittliche Erwerbseinkommen erwirtschaften, bis sie sich assimiliert haben und den Durchschnitt erreichen.⁶ Da die Zuwanderer während dieser Phase relativ niedrige Steuern und Sozialabgaben entrichten, aber zugleich an der Gesamtheit der steuerfinanzierten Ausgaben des Staates ungeschmälert partizipieren, profitieren sie von der Umverteilung von Reich zu Arm, die die Steuer- und Transfersysteme im typischen Staatswesen westeuropäischer Prägung kennzeichnet.

Dies ist zunächst nicht wirklich ein fiskalisches Problem, aber es führt doch zu einem überhöhten und zudem auch noch verzerrten Wanderungsvolumen. Da das künstliche Element der ökonomischen Wanderungsanreize um so schwerer wiegt, je geringer die Qualifikation bzw. der jeweils erzielte Marktlohn eines Zuwanderers ausfällt, werden gerade die Minderqualifizierten in besonderem Maße angezogen. Umgekehrt werden die natürlichen, im Lohn liegenden Wanderungsanreize für Hochqualifizierte verringert, denn sie verdienen ein überdurchschnittliches Einkommen und müssen dem Staat deshalb mehr an Steuern und Beiträgen geben, als sie in Form öffentlicher Güter und sonstiger Leistungen zurückbekommen.

Abb. 3

Verzerrte Wanderungsanreize durch staatliche Umverteilung



Quelle: Sinn et al. (2001).

Erläuterungen: Im Unterschied zu Abbildung 1 wird hier unterstellt, dass die Migranten im Zielland nicht nur einen Lohnsatz erhalten, der ihrer dortigen Grenzproduktivität entspricht, sondern dass sie zugleich per Saldo Empfänger staatlicher Umverteilungsaktivitäten sind. Diese positive »fiskalische Nettobilanz« erhöht bei unverändertem Verlauf der Grenzproduktivität im Herkunftsland und bei identischen Annahmen über die Höhe der Wanderungskosten das Migrationspotential. Da die zusätzlichen Migranten in Westeuropa einen niedrigeren Beitrag zum Inlandsprodukt leisten, als sie an Wanderungskosten und Produktionseinbußen in den Beitrittsstaaten verursachen, ergibt sich im Gleichgewicht jenseits des optimalen Wanderungsvolumens ein Wohlfahrtsverlust im Umfang der blauen Fläche. Die Tatsache, dass sich die fiskalische Nettobilanz individuell betrachtet im Zeitablauf reduziert und langfristig sogar negativ werden kann, ist für diese Analyse unerheblich. Soweit sich der Aufenthalt im Zielland nach dieser Entwicklung nicht mehr lohnt, wird ein Migrant ins Herkunftsland zurückkehren, ohne kompensierende Effekte für die früheren Wohlfahrtsverluste zu erzeugen.

Längerfristig kann bei größeren Wanderungsströmen sogar eine erhebliche fiskalische Last entstehen, die die Zielländer zum Abbau Ihrer Sozialsysteme veranlasst, um nicht zum Ziel weiterer Wanderungsströmen zu werden. Die Gefahr einer Erosion des Sozialstaats westeuropäischen Stils, die auch einen »harten Kern« an umverteilenden Maßnahmen bedroht, die zu den ureigensten staatlichen Aufgaben zählen, ist nicht von der Hand zu weisen.⁷

Es ist kaum möglich, die aggregierten fiskalischen Effekte der erwarteten Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa vorauszuschätzen. Dazu wären genauere Informationen über die sozio-demographische Struktur der Migranten und über ihre effektiven Beschäftigungsperspektiven erforderlich. Ein Eindruck von der Dimension des Problems lässt sich aber gewinnen, wenn man die »fiskalische Bilanz« bisheriger Zuwanderer nach

⁶ Die Unterscheidung unterschiedlicher Qualifikations- und Einkommensgruppen von Arbeitnehmern ist in Abbildung 3 ausgeblendet.

⁷ Dabei ist es irrelevant, ob staatlich organisierte Umverteilung hier als Ausdruck spezieller redistributiver Präferenzen verstanden wird, über die ein gesellschaftlicher Konsens herrscht, oder ob man sie als Ergebnis einer allgemeinen, effizienzsteigernden Versicherung von Risiken hinsichtlich des Lebenseinkommens interpretiert, die durch Märkte nicht oder nicht vollständig angeboten werden kann (Sinn 1995; 1996).

Deutschland aufstellt, die für Personen mit relativ kurzer Aufenthaltsdauer eindeutig eine zusätzliche Wanderungsprämie anzeigt, die zum Lohnabstand hinzutritt.⁸ Die Tabelle gibt die Ergebnisse detaillierter Berechnungen für alle wesentlichen Zweige des deutschen Steuer-Transfersystems wieder. Die Angaben basieren auf Daten des Sozio-ökonomischen Panels sowie eigenen Berechnungen des ifo Instituts (Sinn et al 2001, Kap. 4). Sie zeigen Gegenwartswerte

für Beiträge und Leistungen der Sozialversicherungen, Steuerzahlungen und steuerfinanzierte Transfers und sonstige staatliche Leistungen.⁹ Die Struktur der Finanzierungsbeiträge und Leistungen für Zuwanderer mit verschiedener Aufenthaltsdauer spiegelt einerseits vor allem typische Einkommensverläufe wider, andererseits unterschiedliche Ansprüche, die sich aus Beschäftigungsdauer, Lebensalter und entsprechenden Risikohäufigkeiten ergeben.

Direkte fiskalische Auswirkungen der Zuwanderung
pro Zuwanderer^{a), b)}
- Westdeutschland 1997 -

	Aufenthaltsdauer			Insgesamt
	0-10	10-25	25+	
- Angaben in DM pro Kopf und Jahr -				
Einnahmen				
GKV	1.817	2.237	3.792	2.773
GRV	4.053	4.731	6.330	5.290
PflegeV	252	311	470	368
ArbeitslosenV	701	1.091	1.393	1.157
Steuern	6.044	6.046	9.687	7.576
Einnahmen insgesamt	12.866	14.415	21.672	17.164
Ausgaben				
GKV	2.970	2.321	3.696	3.018
GRV ^{c)}	1.362	1.590	2.128	1.778
PflegeV ^{c)}	67	83	126	98
ArbeitslosenV	452	667	2.408	1.353
Steuerfinanz. Transfers u. Leistungen ^{d)}	12.646	12.358	11.644	12.337
Ausgaben insgesamt	17.498	17.019	20.001	18.584
Bilanz				
GKV	-1.154	-84	96	-245
GRV	2.691	3.141	4.202	3.512
PflegeV	185	228	344	269
ArbeitslosenV	249	424	-1.015	-196
Steuern u. steuerfinanz. Leistungen	-6.602	-6.312	-1.957	-4.760
Gesamtbilanz	-4.631	-2.603	1.670	-1.419

^{a)} Die Zahlen der vorliegenden Tabelle spiegeln ausschließlich die relative Position derjenigen Zuwanderer wider, die sich 1997 in Westdeutschland befanden. Eine direkte Übertragung auf die zu erwartenden Zuwanderer aus Mittel- und Osteuropa ist nicht möglich, da sich die Struktur zukünftiger Einwanderungskohorten von der des Zuwandererbestandes 1997 unterscheiden dürfte.

^{b)} Zuwanderer umfassen in Deutschland lebende Personen mit nicht-deutscher Nationalität, Personen mit Müttern nicht-deutscher Nationalität und in Deutschland eingebürgerte Personen; keine Aus- und Übersiedler.

^{c)} Barwert der späteren Leistungsansprüche (implizite Staatsschuld).

^{d)} Transfers der Gebietskörperschaften an private Haushalte und Durchschnittskosten der Bereitstellung öffentlicher Güter.

Quelle: Sinn et al. (2001).

Für Zuwanderer mit einem Aufenthalt in Deutschland unter zehn Jahren ergibt sich ein durchschnittlicher Nettovorteil von rund 4 600 DM pro Kopf und Jahr. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer nimmt dieser Gewinn erwartungsgemäß ab. Wer 25 Jahre oder länger in Deutschland lebt, zahlt pro Jahr schließlich sogar jährlich 1 700 DM mehr an den Staat, als er an Leistungen in Anspruch nimmt. Die Ergebnisse belegen, dass die fiskalische Nettobilanz aus der Sicht eines Zuwanderers mit kurzer Aufenthaltsdauer, wie sie für innereuropäische Wanderungsbewegungen typisch ist, in der Tat positiv ausfällt, wie in Abbildung 3 unterstellt wurde. Sie bestätigt (im Rückblick auf die Vergangenheit), dass selbst unter Berücksichtigung zahlreicher Sonderregelungen für die Sozialleistungsansprüche von Ausländern ein künstlich erhöhter Anreiz besteht, nach Deutschland einzuwandern.¹⁰

⁸ Zwar bleibt in den auf das deutsche Steuer-Transfersystem bezogenen Berechnungen offen, welche fiskalische Bilanz sich für die Zuwanderer im Herkunftsland ergäbe. Da die Zuwanderer hinsichtlich Qualifikation, Mobilität und Risikobereitschaft jedoch regelmäßig eine positive Selektion der heimischen Arbeitskräfte darstellen, ist kaum damit zu rechnen, dass sie auch zu Hause per Saldo Empfänger staatlicher Leistungen wären.

⁹ Als steuerfinanzierte Transfers werden Sozial- und Arbeitslosenhilfe, Wohn-, Kinder- und Erziehungsgeld erfasst. Unter sonstige steuerfinanzierte Leistungen fallen staatliche Infrastrukturangebote, einschließlich der Straßen, Schulen und des Rechtssystems, die bei einer Zuwanderung ausgebaut werden müssen, wenn ihre Qualität nicht sinken soll. Unter der Annahme so genannter »unreiner« öffentlicher Güter (d.h. öffentlicher Güter mit Ballungskosten) können letztere hier auf der Basis von Pro-Kopf-Ausgaben erfasst werden. Die Pro-Kopf-Ausgaben entsprechen den volkswirtschaftlichen Grenz-Ballungskosten der Zuwanderung, wenn angenommen wird, dass die Gebietskörperschaften optimal strukturiert sind und deshalb im Durchschnittskostenminimum produzieren.

¹⁰ Der Nettovorteil von 4600 DM pro Kopf und Jahr entspricht für eine Einzelperson immerhin 9%, für einen durchschnittlich »3,3-köpfigen« Zuwanderer-Haushalt rund 30% des Bruttolohnes (zuzüglich Arbeitgeberanteil der Sozialabgaben). – Für echte empirische Evidenz zu den resultierenden Wanderungsanreizen in einem US-amerikanischen Kontext vgl. Borjas (1999).

Die Lösung: *Selektiv verzögerte Integration in das Sozialsystem*

Der traditionelle Sozialstaat ist mit freier Arbeitskräftemigration und sofortigem vollen Zugang der Zuwanderer zu allen staatlichen Leistungen im Zielland (Inklusion) unvereinbar, denn er kann im Wettbewerb mit anderen Sozialstaaten nicht bestehen. Da ein jeder Staat versucht, die Nettoempfänger staatlicher Leistungen abzuschrecken und die Nettozahler anzulocken, erodiert die Basis des Sozialstaats. Ein Wettbewerb der Sozialstaaten ist ein Dumping-Wettbewerb, der, wenn man ihn in Europa gewähren lässt, auf längere Sicht zum Verlust der sozialer Errungenschaften Westeuropas führen kann.

Das amerikanische Beispiel zeigt die Art der drohenden Gefahren in aller Deutlichkeit. In den USA sind Freizügigkeit und Inklusion gewährleistet, und zugleich ist das Staatswesen dezentral organisiert. Die Folge dieser Strukturen war, dass sich sozialstaatliche Strukturen nach europäischem Muster niemals entwickeln konnten. Als der Staat New York einmal versuchte, das Armutsproblem im Alleingang durch großzügige Sozialprogramme zu lösen, induzierte er eine Armutswanderung aus den anderen Staaten, die ihn im Jahr 1974 fast in den Bankrott trieb. Die Umstände zwangen New York, sein Sozialprogramm alsbald wieder auszusetzen.

Will man den Sozialstaat nicht den Erosionskräften des staatlichen Wettbewerbs aussetzen, so muss entweder die Freizügigkeit oder die Inklusion eingeschränkt werden.¹¹ Das ifo Institut hält die Freizügigkeit für das größere Rechtsgut und empfiehlt deshalb eine maßvolle, temporäre Abschwächung des Inklusionsprinzips.

Die Grundidee ist die folgende: Um künstliche Wanderungsanreize und einen Abschreckungswettbewerb zu verhindern, muss die fiskalische Nettobilanz von Zuwanderern mit kurzer Aufenthaltsdauer ausgeglichen werden, ohne dass dies eine langfristige Integration der Migranten behindert und ohne dass dadurch Wettbewerbsverzerrungen auf den Arbeitsmärkten entstehen. Dies verlangt keinen Ausschluss der Zuwanderer aus dem Steuer- und Transfersystem des Ziellandes. Ein solch radikaler Schritt wäre schon deshalb nicht diskutabel, weil ein Großteil der vom Staat zur Verfügung gestellten Infrastruktur frei zugänglich ist und weil die Assoziierungsabkommen, die die EU bereits mit den Beitrittsländern ausgehandelt hat, grundsätzlich eine Inklusion in die *beitragsfinanzierten* Sozialsysteme verlangen. Möglich und hinreichend zum Ausgleich der fiskalischen Nettobilanz ist jedoch eine verzögerte Gewährung

ausgewählter *steuerfinanzierter* Sozialleistungen. Dazu gehört die Sozialhilfe, das Wohngeld und der Zugang zu den ohnedies zu knappen Sozialwohnungen. Auch kann man daran denken, den »Export« von Familienleistungen an im Herkunftsland lebende Kinder auszuschließen. Erstmals formuliert wurde der Grundgedanke von Sinn (1990). Konkrete Empfehlungen dieser Art haben jüngst der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium (2001) und das kurz darauf veröffentlichte ifo Gutachten für das Bundesarbeitsministerium (Sinn et al. 2001) abgegeben.

Allerdings liegt der Schlüssel für Lösungen dieser Art auf europäischer Ebene. Das geltende Recht der Freizügigkeit für EU-Arbeitnehmer wird ergänzt durch das koordinierende Sozialrecht der EU. Als hochrangiger Grundsatz gilt dabei die Nichtdiskriminierung von Wanderarbeitnehmern gegenüber Einheimischen. Im EU-Recht und in der daran anknüpfenden Rechtsprechung wurde dieser Grundsatz bisher stets so ausgelegt, dass – mit gewissen Differenzierungen im Hinblick auf die steuer- und beitragsfinanzierten Systeme – für die sozialrechtliche Behandlung von Migranten und Pendlern im Wesentlichen die Bestimmungen des Beschäftigungslandes maßgeblich sind, einschließlich eines »Exportgebots« für bestimmte Sozialleistungen an im Ausland lebende Angehörige. Befürchtungen vor einem überhöhten Wanderungsvolumen anlässlich früherer EU-Erweiterungen wurde durch Übergangsregelungen begegnet, die das übergeordnete Recht auf Freizügigkeit einschränkten. Wer wandern durfte, erhielt sofort den vollen Status als EU-Wanderarbeitnehmer, doch viele, die wandern wollten, durften überhaupt nicht kommen. Sie mussten ein Maximum an Diskriminierung hinnehmen.

Für einen Ansatz zur fiskalischen Steuerung der EU-Binnenwanderung durch eine selektiv verzögerte Integration von Zuwanderern aus den Beitrittsstaaten in die westeuropäischen Sozialsysteme gibt es europarechtlich gesehen keine Vorbilder, aber auch keine unüberwindbaren Schranken. In den laufenden Beitrittsverhandlungen hat dieser Gedanke bisher keine Rolle gespielt. Es gibt aber gute Gründe zum Umdenken, auch im Hinblick auf Traditionen und Intentionen der Europäischen Integration. Die in der Vergangenheit gewählten Übergangsregelungen, die eine befristete Kontingentierung von Zuwanderern aus Beitrittsländern zuließen, schränken die in den Römischen Verträgen verankerte Freizügigkeit unnötig stark ein und bedeuten einen Verzicht auf mögliche Integrationsgewinne. Die hier vorgeschlagene Alternative führt zu einer wesentlich geringeren Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte. Jeder, der kommen will, darf kommen, aber er erhält keine Geschenke. So wird ein rascherer Übergang zur vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit ermöglicht, und es kommt zu einer effizienten Selbstselektion potentieller Migranten, wie sie für die Erzielung maximaler Wohlfahrtsgewinne erforderlich ist. Europa braucht keine dirigistischen Lösungen für das Migrationsproblem.

¹¹ Eine Harmonisierung der Sozialleistungen scheidet angesichts der erheblichen Einkommensunterschiede in Europa vorläufig aus. Harmonisierte Sozialleistungen, die für die reicheren europäischen Länder als angemessen erscheinen, implementieren in den schwächeren Ländern zu hohe Lohnuntergrenzen, deren Konsequenz eine Massenarbeitslosigkeit wäre. Es gäbe dann viele Mezzogiorni in Europa.

Literatur

- Bauer, Th. und K.F. Zimmermann (1999), *Assessment of possible Migration Pressure and its Labour Market Impact following EU Enlargement to Central and Eastern Europe*, Report on behalf of the Department for Education and Employment, Bonn, London.
- Borjas, G.J. (1995), »The Economic Benefits from Immigration«, *Journal of Economic Perspectives* 9, 3–22.
- Borjas, G.J. (1999), »Immigration and Welfare Magnets«, *Journal of Labor Economics* 17, 607–637.
- Brücker, H. (2001), »Die Folgen der Freizügigkeit für die Ost-West-Migration. Schlussfolgerungen aus einer Zeitreihenanalyse der Migration nach Deutschland, 1967 bis 1998«, erscheint in: *Konjunkturpolitik*.
- Dustmann, Chr. (2001), »Kommentar zu Herbert Brücker (2001) und Gerhard Flaig (2001)«, erscheint in: *Konjunkturpolitik*.
- EU-Kommission (1998), *Von Leitlinien zu Maßnahmen: Die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung*. Mitteilung, KOM (98) 316 endg., Brüssel.
- European Integration Consortium (DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER; 2000), *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Report on behalf of the Employment and Social Affairs Directorate General of the European Commission, Berlin, Milano.
- Flaig, G. (2000), »Trend und Zyklus. Eine empirische Analyse mit einem Unobserved Components Modell«, Mimeo, München.
- Flaig, G. (2001), »Zur Abschätzung der Migrationspotentiale der osteuropäischen Beitrittsländer«, erscheint in: *Konjunkturpolitik*.
- Fuest, C. und M. Thum (2001), »Zuwanderungsgewinne bei unvollkommenen Arbeitsmärkten«, *ifo Schnelldienst* 54 (8), S. 28–31.
- Ochel, W. (2000), »Mittel- und osteuropäische Einwohner in Westeuropa«, *ifo Schnelldienst* 53 (19-20), 49.
- OECD (1994), *Jobs Study: Evidence and Explanations*, 2 Bde., Paris.
- o.V. (2001), »Europa droht keine Völkerwanderung«, in: *Handelsblatt* vom 24. April, 3.
- Sinn, H.-W. (1992): »Macroeconomic Aspects of German Unification«, in: P.J. Welfens (Hrsg.), *Economic Aspects of German Unification*, Berlin u.a., 79–133.
- Sinn, H.-W. (1995), »A Theory of the Welfare State«, *Scandinavian Journal of Economics* 97, 495–526.
- Sinn, H.-W. (1996), »Social Insurance, Incentives and Risk Taking«, *International Tax and Public Finance* 3, 259–280.
- Sinn, H.-W. (2000), »EU Enlargement, Migrations, and Lessons from German Unification«, *German Economic Review* 1, 299–314.
- Sinn, H.-W., G. Flaig, M. Werding, S. Munz, N. Düll, H. Hofmann, A. Hänlein, J. Kruse, H.-J. Reinhard und B. Schulte (2001), *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 2, München.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium (2001), »Freizügigkeit und Soziale Sicherung in Europa«, Gutachten, Mimeo, Bonn.
- Zimmermann, K.F. (1998), »Immigration und Arbeitsmarkt: Eine ökonomische Perspektive«, *IZA Discussion paper* No. 7, Bonn.