

Sinn, Hans-Werner

Article

Ökonomische Effekte der Migration

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Sinn, Hans-Werner (2015) : Ökonomische Effekte der Migration, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 68, Iss. 01, pp. 3-6

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165527>

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.

Deutschland erlebt derzeit den Migrationssturm, den ich im März 2011 in dem Artikel »Die kommende Immigrationswelle« in der FAZ vorausgesagt habe. Die Zahlen sind noch nicht so hoch wie in den ersten Jahren nach dem Fall der Mauer, kommen den damaligen Werten aber nahe. Immerhin werden allein in diesem Jahr wahrscheinlich netto etwa eine halbe Million Menschen aus dem Ausland zugewandert sein. Das wird den Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung Deutschlands, der im Jahr 2012 mit 13,3% bereits deutlich vor den entsprechenden Werten der USA, Frankreichs, Großbritanniens oder Italiens lag, noch weiter hochschnellen lassen. In kein anderes Land der Welt, außer den USA, wandern derzeit so viele Menschen ein wie in Deutschland.

Die Migranten kommen vor allem aus den südeuropäischen Krisenländern, aus Syrien und den exkommunistischen Ländern in Osteuropa, für die kürzlich die Arbeitnehmerfreizügigkeit hergestellt wurde. Es ist bemerkenswert, dass von den früher nach Westeuropa gewanderten Türken, von denen bislang drei Viertel nach Deutschland gekommen waren, derzeit wieder mehr in ihr Heimatland zurückgehen, als von dort kommen. Die florierende Wirtschaft der Türkei bietet zuhause immer mehr Alternativen. Zusätzlich wandern Deutsche per saldo aus Deutschland aus, netto etwa 20 000 pro Jahr, wovon die meisten in die Schweiz gehen. Dabei dürfte es sich vor allem um besser ausgebildete Menschen handeln.

Deutschland zieht indes nicht gerade die am besten ausgebildeten Immigranten an. Während nach einer Studie der OECD der Anteil der Immigranten mit Hochschulabschluss in Kanada und Großbritannien etwa bei der Hälfte und in den USA bei einem Drittel liegt, beträgt er in Deutschland gerade einmal ein Fünftel. Ähnlich wie Italien und Österreich belegt Deutschland im Hinblick auf die Qualifikation der Zuwanderer einen der letzten Plätze der Migrationsstatistik.

Zu den EU-Migranten haben sich in letzter Zeit zunehmend Asylbewerber gesellt, die der wirtschaftlichen Krise in den Revolutionsländern Nordafrikas und dem Krieg im Nahen Osten entkommen wollen. Letztere werden in Deutschland in aller Regel als Asylbewerber anerkannt. Insgesamt dürften 2014 etwa 170 000 Asylbewerber gekommen sein.

Die Auffüllung des demographischen Defizits

Die Bereitschaft der Bevölkerung zur Aufnahme solcher Massen ist begrenzt, wie Pegida und andere Protestbewegungen zeigen. Doch hat Deutschland gar keine andere Wahl, als immer mehr Migranten hereinzulassen, wenn es

den eigenen Bevölkerungsschwund auch nur halbwegs ausgleichen will. Wenn die Deutschen, die mit ca. 6,4 Kindern pro 1 000 Einwohnern sehr viel weniger Kinder haben als andere Nationen, vor sich hin schrumpfen, dann liegt es nahe, frei werdende Plätze durch Immigranten zu besetzen.

Allerdings kann man sich auch nicht gut vorstellen, dass tatsächlich so viele kommen, wie rechnerisch nötig wären, um allein den Generationenvertrag zu erfüllen, der im umlagefinanzierten Rentensystem angelegt ist. Dazu ist die Verwerfung der deutschen Alterspyramide zu groß. Die Babyboomer, die um das Jahr 1965 geboren wurden, sind nun etwa 50 Jahre alt und werden in 15 Jahren ihre Rente von Kindern einfordern, die sie nicht haben. Außerdem werden sie das Geld zurückverlangen, das über die Banken und Versicherungen in den Kauf von deutschen und ausländischen Staatspapieren floss. Auch mit der Rückzahlung dieses Geldes wird es hapern, weil es von den dafür nötigen jungen und leistungsfähigen Menschen nicht genug gibt. Das gilt für die Anlagen in deutschen Papieren und für die Anlagen bei den Schuldnerstaaten des Euroraums, die auch noch aus anderen Gründen gefährdet sind.

Selbst wenn man jährlich eine Nettoimmigration von ca. 200 000 zulässt, wird Deutschland schon in zwei Jahrzehnten, also 2035, wenn der Berg der Babyboomer »durch« ist, ca. 7½ Millionen mehr Rentner (ab 65) haben als heute, während die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15–64) um ca. 8½ Millionen Personen kleiner sein wird. Wollte man die Relation von Alten und Jungen, und damit zugleich das relative Rentenniveau und die Beitragssätze zur Rentenversicherung, auf dem heutigen Niveau stabilisieren, würden von jetzt ab insgesamt 32 Millionen junge Zuwanderer benötigt. Wenn man nicht andere EU-Länder in dieselben Probleme stürzen will, die Deutschland zu vermeiden trachtet, müssten das Menschen aus anderen Gebieten der Welt sein. Es ist schwer vorstellbar, dass die deutsche Gesellschaft die dafür nötige Assimilationskraft und Toleranz aufbringt. Sicher ist nur, dass Deutschland innenpolitisch unruhigen Zeiten entgegengehen wird.

Es rächt sich nun, dass die Politik die Warnungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium und von Wissenschaftlern wie Miegel, Biedenkopf, Birg, die schon in den 1980er Jahren geäußert wurden, nicht ernst genommen hat. Man hätte damals noch viel Zeit gehabt, den dramatischen Rückgang der Geburten, der schon Ende der 1960er Jahre eingesetzt hatte, zu korrigieren, ähnlich wie es zum Beispiel Frankreich tat. Nun ist es zu spät, denn es mangelt bereits an Frauen im gebärfähigen Alter. An einer fortgesetzten Massenimmigration führt deshalb kein Weg vorbei.

Aber wenn man eine solche Migration zulassen will, dann muss man sich schon Gedanken darüber machen, welche

* Eine gekürzte Fassung des Artikels ist unter dem Titel »Ökonomische Effekte der Migration« in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 29. Dezember 2014, Seite 18, erschienen.

Wirkungen sie hervorruft und wen man überhaupt haben will. Die Frage ist, ob jede Form der Immigration gut ist oder ob man die Migration vielleicht so steuern sollte, dass sie zur Stabilisierung und zum Nutzen der bereits ansässigen Bevölkerung gerät. Dafür ist es fundamental, zwei Wirkungskanäle zu unterscheiden, durch die der Wohlstand der ansässigen Bevölkerung beeinflusst werden kann.

Arbeitsmarkteffekte der Migration

Der erste dieser Kanäle betrifft die Veränderungen auf den Arbeitsmärkten. Das Fundamentaltheorem der Volkswirtschaftslehre bezüglich der Migration lautet, dass bei flexiblen Löhnen diejenigen Menschen verlieren, die auf dem Arbeitsmarkt Substitute zu den Leistungen der Migranten anbieten, und diejenigen gewinnen, die Komplemente anbieten. Angesichts der im Durchschnitt nur geringen Qualifikation der bisherigen Zuwanderer nach Deutschland heißt das konkret, dass einfache Arbeiter zu den Verlierern gehören, während besser ausgebildete Menschen und Vermögensbesitzer profitieren. Sicherlich gehören auch die meisten Leser der FAZ zur Gruppe der Gewinner. Wie wäre es um das bürgerliche Leben bestellt, wenn nicht Putzkräfte, Pflegekräfte, Gärtner, Restaurants und andere Dienstleistungen preisgünstig zur Verfügung stünden. Umgekehrt jedoch rivalisieren einfache Arbeiter mit dem Migranten, was sich in einem Lohndruck und der Minderung ihrer Arbeitsplatzchancen äußert. Dass Menschen aufbegehren, die sich von Konkurrenz um ihren Arbeitsplatz bedroht sehen, ist nur verständlich.

Einfache Arbeiter können allenfalls insofern von der Immigration der Geringqualifizierten profitieren, als sie dadurch die politische Macht vergrößern, die zur Korrektur der Verteilungseffekte durch Steuern und Sozialtransfers erforderlich ist. Während die Führer der linken Parteien das sehr gut verstanden haben, zeigt sich das Fußvolk mehrheitlich noch uneinsichtig.

Immigration führt auf dem Wege über Marktprozesse aber nicht nur zu massiven Umverteilungseffekten zwischen den verschiedenen Berufsgruppen, sondern im Idealfall auch zu einem Realeinkommensgewinn für die bereits ansässige Bevölkerung in ihrer Gesamtheit. Per saldo gewinnen die Anbieter von Komplementen nämlich mehr, als die einheimischen Anbieter von Substituten verlieren, weil sich die Migranten auch selbst Konkurrenz machen und somit auch die bereits anwesenden Altmigranten zu den Verlierern einer weiteren Zuwanderung gehören.

Die Politik hat in diesem Jahr versucht, die absehbaren Verteilungseffekte der Migration durch einen gesetzlichen Mindestlohn abzublocken. Dieser Versuch ist jedoch nicht sinnvoll, weil es ohne eine Lohnflexibilität nach unten in den

Bereichen des Arbeitsmarkts, in die die meisten Ausländer einwandern, kaum neue Stellen geben wird. Vielmehr ist zu erwarten, dass der Mindestlohn in den kommenden Jahren zu mehr und mehr Arbeitslosigkeit führen wird, weil er den Mechanismus blockiert, durch den in der Marktwirtschaft die neuen Stellen geschaffen werden, die die Zuwanderer benötigen. Unternehmen investieren in neue Arbeitsplätze für Geringqualifizierte nur, wenn es sich für sie lohnt, und das verlangt nun einmal eine Lohnflexibilität nach unten. Freizügigkeit und Mindestlöhne kann man in einer Marktwirtschaft grundsätzlich nicht gut kombinieren, denn diese Kombination führt zu einer Migration in die Arbeitslosigkeit oder zu einer Verdrängung der Einheimischen dorthin. Der Rückbau der Schröderschen Reformen, den die Koalition vorgenommen hat, könnte Deutschland im Verein mit der neuen Migrationswelle wie schon in den Jahren vor 2003 längerfristig erneut zum OECD-Weltmeister der Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten machen.

Fiskalische Effekte

Zu den Arbeitsmarkteffekten treten über einen zweiten Wirkungskanal die fiskalischen Effekte hinzu, die daraus resultieren, dass die Migranten einerseits Steuern zahlen und andererseits öffentliche Leistungen empfangen. Es liegt in der Natur des Sozialstaates, dass er Mittel von den gutverdienenden qualifizierten Arbeitnehmern und Vermögensbesitzern zu den geringqualifizierten und wenig verdienenden Arbeitnehmern sowie auch zu nicht erwerbstätigen Personen umverteilt. Für die Geringqualifizierten wirkt der Sozialstaat wie ein Wohlfahrtsmagnet, und die Hochqualifizierten schreckt er ab. Die kommen entweder nicht oder wandern in andere Länder aus, die weniger stark umverteilen. Die Abwanderung von Deutschen in die Schweiz, Luxemburg oder Großbritannien dürfte dadurch zu erklären sein.

Die wirklich interessante Frage ist hier, welche Be- oder Entlastung die tatsächlichen Migranten für den deutschen Staat mit sich bringen. Das ifo Institut hatte dazu im Jahr 2001 unter Beteiligung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht eine Studie für das Bundesarbeitsministerium erstellt,¹ die die fiskalischen Verhältnisse der in Deutschland ansässigen Migranten auf der Basis des Sozio-oekonomischen Panels des Jahres 1997 erfasste. Für Migranten, die weniger als zehn Jahre in Deutschland blieben, damals die bei weitem größte Kategorie, ergaben sich jährliche Kosten von ca. 2 400 Euro. Günstiger war die Rechnung für Dauermigranten, die ihre Kinder der Rentenversicherung zur Verfügung stellten. Im Durchschnitt über alle Migranten ergab sich aber immer

¹ Hans-Werner Sinn, Gebhard Flaig, Martin Werding et. al., Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Institut, München 2001, online verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/docbase/details.html?docId=14582784>.

noch, dass ein Migrant den Staat im Durchschnitt und per saldo pro Jahr gut 700 Euro kostete.

Umso verblüffender ist es, dass vor Kurzem eine Studie von Holger Bonin für die Bertelsmann-Stiftung einen gegenteiligen Eindruck zu vermitteln schien. In Deutschlands prominentesten Internet-Medien las man Überschriften wie »Mehr Einnahmen als Ausgaben: Ausländer bringen Deutschland Milliarden«, »Zuwanderer bringen viel mehr, als sie kosten« oder »Zuwanderer bringen Deutschland Milliarden«. Und in der Tat hatte Bonin auf der Basis des gleichen Sozio-ökonomischen Panels, nun aber für das Jahr 2012, gezeigt, dass Ausländer dem Staat im Schnitt 3 300 Euro pro Jahr mehr an Steuern und Beiträgen einbringen, als sie an Sozialtransfers inklusive der Ausgaben für Bildung und Bildungsförderung kosten.

Der scheinbare Widerspruch lässt sich leicht auflösen. Zum einen hatte auch das ifo Institut damals, quasi als Zwischenergebnis der Rechnung, für Zuwanderer einen Überschuss der Steuern über die Sozialtransfers ausgerechnet. Wir waren auf ein Plus von jährlich ca. 5 600 Euro gekommen, wobei die Sozialtransfers etwas anders definiert waren als bei Bonin.

Zum anderen betont Bonin in seiner Studie ausdrücklich, dass die fiskalische Bilanz der Ausländer ins Defizit gerät, wenn man ihnen einen Anteil an den allgemeinen Staatsausgaben wie Verteidigung, Infrastruktur, Rechtssystem, Polizeikosten, Kosten der öffentlichen Verwaltung und Ähnlichem anteilig zurechnet. Genau so hatte nämlich das ifo Institut gerechnet. Da Bonin für diese Kosten keine Zahl nennt, hat das ifo Institut nun Bonins Rechnungen entsprechend vervollständigt. Nach den Angaben der amtlichen Statistik kommt man für das Jahr 2012 pro Kopf der in Deutschland ansässigen Bevölkerung auf Kosten für die von Bonin noch nicht berechneten öffentlichen Leistungen (also die öffentlichen Leistungen ohne die Ausgaben für die Schulen) in Höhe von 5 100 Euro pro Einwohner. Geht man davon aus, dass die Migranten an diesen Leistungen anteilig wie die Einheimischen partizipieren, muss man diesen Wert von den von Bonin zitierten 3 300 Euro abziehen. Man kommt dann in Erweiterung von Bonins Rechenansatz auf eine jährliche fiskalische Nettobilanz eines Ausländers von minus 1 800 Euro. Das Vorzeichen dreht sich also um und liegt nicht allzu weit von der ifo-Zahl entfernt. Die verbleibenden Unterschiede haben damit zu tun, dass inzwischen 15 Jahre vergangen sind, dass Bonin auf Gesamtdeutschland abstellt, während wir damals nur Westdeutschland untersucht hatten, und damit, dass Bonins Zahlen sich auf »Ausländer« beziehen, während wir die »Zuwanderer« inklusive der Deutschen aus Osteuropa und derjenigen Ausländer betrachtet hatten, die inzwischen die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen haben.

Man könnte nun argumentieren, die allgemeinen Kosten für staatliche öffentliche Leistungen seien unabhängig von der Bevölkerungsgröße und könnten deshalb außer Acht bleiben. Aber das stimmt nicht. Fast alle Ausgaben des Staates sind zur Größe der Bevölkerung proportional. Wäre das nicht so, müssten kleine Volkswirtschaften eine größere Staatsquote als große haben, was aber nicht der Fall ist. So wie man mehr Lehrer und Schulgebäude braucht, wenn mehr Schüler zu unterrichten sind, braucht man auch mehr Richter, mehr Polizisten, mehr Mitarbeiter in der staatlichen Verwaltung, mehr Personen für die Straßenreinigung etc. Es gibt keinerlei Rechtfertigung dafür, diese Kosten wegzulassen und nur die Kosten der Lehrer zu berücksichtigen. Allenfalls bei den Verteidigungsausgaben könnte man argumentieren, dass es Größenvorteile gibt, die eine vollständige Zuordnung dieser Kosten entbehrlich machen. Indes bliebe die fiskalische Bilanz des durchschnittlichen Ausländers mit minus 1 450 Euro in Bonins Ansatz auch dann noch stark negativ, wenn man die Verteidigungsausgaben nicht zurechnet.

Auch Bonin lässt ganz im Gegensatz zu dem öffentlichen Eindruck, den seine Studie hinterließ, keinen Zweifel daran, dass die fiskalische Nettobilanz der aktuellen Migranten negativ ist. Für das ganze Leben gerechnet, kommt er pro Migrant netto auf Staatskosten (er nennt sie »implizites Finanzierungsdefizit«) in Höhe von 79 100 Euro. Darin sind alle anteiligen Staatsausgaben enthalten, und alle von den Migranten geleisteten Steuern und Beiträge sind abgezogen.

Heimatlandprinzip und Punktesystem

Angesichts dieser Verhältnisse sollte nun endlich eine ideologiefreie und nicht vom Streben nach politischer Korrektheit getriebene Debatte über die Migrationspolitik beginnen. So wie die Migration derzeit läuft, läuft sie falsch, weil die Struktur der Migranten durch die künstlichen Anreize des Sozialstaates verzerrt wird.

Grundsätzlich gibt es nur drei Möglichkeiten, die Fehler zu korrigieren: Erstens kann man die Freizügigkeit einschränken, zweitens kann man das Prinzip der Inklusion der Zuwanderer in den Sozialstaat einschränken, und drittens kann man den Sozialstaat abbauen. Da man die dritte Option aus vielerlei Gründen nicht wünschen kann und bei der ersten Option das Grundrecht auf freie Wanderung innerhalb der EU verletzt, kommt eigentlich nur die mittlere in Frage. Wenn Migranten nur erschwert oder nach längerer Verzögerung Zugang zum steuerfinanzierten Sozialsystem erhalten, ist der Anreiz zu kommen unter den Geringqualifizierten sicherlich geringer.

Großbritannien will diesen Weg gehen. Wie Premierminister Cameron angekündigt hat, werden EU-Einwanderer das Land wieder verlassen müssen, wenn sie nicht innerhalb von sechs Monaten eine Stelle finden. Ferner werden ihnen für vier Jahre auch dann keine steuerlichen Freibeträge, keine Arbeitslosenunterstützung, kein Kindergeld und kein Anspruch auf eine Sozialwohnung gewährt, wenn sie einen Arbeitsplatz finden. Ob das in dieser Form nachahmenswert ist, sei dahin gestellt.

Eine Alternative zur britischen Lösung könnte bei Personen, die nicht aus Erwerbsgründen kommen, in der Einführung eines zeitlich begrenzten Heimatlandprinzips für steuerfinanzierte Sozialleistungen bestehen. Wer bedürftiger EU-Bürger ist, hat seine Ansprüche auf soziale Leistungen an sein Heimatland zu richten, denn alle EU-Länder sind Rechts- und Sozialstaaten, die gewisse Mindestnormen erfüllen. Wer Sozialhilfe erhält, hat das Recht, die empfangenen Mittel in einem beliebigen anderen EU-Land seiner Wahl zu konsumieren, und genießt insofern die volle Freizügigkeit, aber er kann dort keine Unterstützung verlangen. Dessen ungeachtet stehen steuerpflichtigen Arbeitnehmern aus anderen EU-Ländern alle steuer- und beitragsfinanzierten Sozialsysteme des Gastlandes von Anfang an offen.

Diese Regelung würde die Rolle des Wohlfahrtsstaates als Wanderungsmagnet abschwächen und dennoch die Freizügigkeit der EU-Bürger in vollem Umfang gewähren. Sie würde im Übrigen den Anreiz der EU-Staaten verringern, die eigenen Sozialleistungen angesichts der fiskalischen Zusatzlasten durch die Migranten abzubauen.

Für Nicht-EU-Bürger, die Asyl suchen, kann das Heimatlandprinzip natürlich nicht gewährt werden, und auch für andere Migranten kann es nicht ohne eine Prüfung der Verhältnisse des Herkunftslandes und der Schutzbedürftigkeit angewandt werden.

Für jene, die keinen berechtigten Asylanspruch haben, sondern aus wirtschaftlichen Gründen aus Nicht-EU-Ländern kommen wollen, bietet sich ein Punktesystem an, wie es in vielen Ländern der Erde, so z.B. den USA, Kanada, Australien, Neuseeland Großbritannien oder auch in unseren Nachbarländern Österreich, Niederlande und Dänemark, angewandt wird. Bereits im Jahr 2004 hatte eine Expertenkommission unter Leitung von Rita Süßmuth und Hans-Jochen Vogel auch für Deutschland ein Punktesystem gefordert. Das Punktesystem würde vor allem Kriterien wie Gesundheit, Alter, berufliche Qualifikation, Sprachkompetenz und vorhandene Geldmittel berücksichtigen, um der Gefahr entgegenzuwirken, dass die Migranten Kostgänger des Staates werden und über den Lohndruck, den sie erzeugen, zudem noch die Ungleichheit der Einkommen der bereits ansässigen Bevölkerung vergrößern.

Wenn man die Immigranten geschickt auswählt, für nicht-arbeitende EU-Migranten das Heimatlandprinzip an die Stelle des Wohnsitzlandprinzips setzt und zugleich das Rentenalter vergrößert, könnte Deutschlands absehbare demographische Krise gerade noch glimpflich bewältigt werden. Aber auch wenn die akute Krise gemeistert wird, werden die den Babyboomern nachfolgenden Generationen vor dem Dauerproblem einer unzureichenden Versorgungslage und einer Überforderung der Assimilationskraft der deutschen Gesellschaft stehen, wenn sie nicht wieder mehr Kinder bekommen. Heute wäre es an der Zeit, durch eine fundamentale und radikale Änderung der verzerrenden Anreizstrukturen im Steuer- und Rentenrecht zugunsten von Familien mit Kindern dagegen anzusteuern.