

Thum, Marcel

Article

Vorstellung der Thesen von Hans-Werner Sinn: Offene Grenzen und generöser Sozialstaat – Die Flüchtlings- und Migrationskrise

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Thum, Marcel (2018) : Vorstellung der Thesen von Hans-Werner Sinn: Offene Grenzen und generöser Sozialstaat – Die Flüchtlings- und Migrationskrise, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 71, Iss. 18, pp. 28-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198654>

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.

Marcel Thum*

Vorstellung der Thesen von Hans-Werner Sinn Offene Grenzen und generöser Sozialstaat – Die Flüchtlings- und Migrationskrise



Marcel Thum

Ökonomen wird gelegentlich nachgesagt, dass sie einen nüchternen und für manche auch kalten Blick auf die Welt werfen, der viele Aspekte, die in anderen Disziplinen oder in der Öffentlichkeit im Vordergrund stehen, ausblendet. Die Öffentlichkeit sieht die Bürger eines Staates häufig definiert durch gemeinsame Sprache, eine gemeinsame Geschichte oder auch eine gemeinsame Kultur. Die meisten Ökonomen, darunter auch Hans-Werner Sinn, sehen im Staat hingegen zunächst einmal einen Zusammenschluss von Bürgern, die manche Güter besser gemeinsam als alleine erzeugen und bereitstellen können. Müsste jeder Bürger für seine eigene Sicherheit vorsorgen, bliebe jedem einzelnen vermutlich viel weniger Geld für die schönen Dinge des Lebens übrig. Würden wir uns darauf verlassen, dass einzelne, engagierte Bürger Straßen bauen oder unterhalten, wäre die wirtschaftliche Entwicklung sicher nie in Gang gekommen. Für die Ökonomen ist der Staat daher wie ein Club, der seinen Mitgliedern wertvolle Güter bereitstellt und diese mit Mitgliedsbeiträgen finanziert. So nüchtern dieser Blick auch anmuten mag, so hilfreich ist er, um die politischen Handlungsoptionen besser zu verstehen. Wie im Tennisclub stellt sich auch beim Staat die Frage, wer in diesen Club eintreten darf und zu welchen Bedingungen. Im Tennisclub mögen einige Mitglieder den Eintritt von jungen Tennistalenten begrüßen, weil diese die Vereinsmannschaften in der Liga nach oben bringen. Andere Vereinsmitglieder sind über die Neueintritte vielleicht weniger erfreut, weil die jungen Talente die Tennisplätze zu den besten Zeiten belegen und darüber hinaus kaum Mitgliedsbeiträge bezahlen. Ganz analoge Fragen stellen sich auch beim Staat: Sollte durch

Zuwanderung die Zahl der Clubmitglieder erhöht werden? Welche neuen Clubmitglieder will man im Land aufnehmen? Welche Auswirkungen hat die Zuwanderung auf die Qualität der Clubgüter? Und wie verändert die Aufnahme neuer Mitglieder die Finanzierung der Clubgüter?

Das Motiv des Staates als Club wird im Folgenden immer wieder auftauchen, wenn Hans-Werner Sinns Beiträge zur Rolle des Sozialstaats bei offenen Grenzen diskutiert werden. Die ersten grundlegenden Beiträge datieren lange vor der aktuellen Flüchtlingskrise. Denn Hans-Werner Sinn hat sich schon im Vorfeld der Ost- und Südostweiterung der EU mit der Frage auseinandergesetzt, wie große Migrationsbewegungen das Wohlergehen der alten Clubmitglieder beeinflussen. Einige Beispiele für diese Beiträge Hans-Werner Sinns sollen im Folgenden etwas näher dargestellt werden.

EFFIZIENTE ZUWANDERUNG

Beginnen wir aus didaktischen Gründen mit dem Idealfall, bei dem die Zuwanderung effizienzsteigernd ist. Da in wettbewerblichen Arbeitsmärkten der Lohn die (Grenz-)Produktivität der Arbeiter widerspiegelt, vergrößern Wanderungsbewegungen, die von Lohnendifferenzialen ausgelöst werden, den insgesamt erwirtschafteten Output. »Wenn Menschen wegen unterschiedlicher Löhne vom einen zum anderen Land wandern, führt die freie Wanderungsentscheidung stets zu einer Erhöhung der Wohlfahrt im Sinne des gemeinsamen Sozialprodukts der beteiligten Länder abzüglich der subjektiven und objektiven Wanderungskosten.« (Sinn 2016, S. 329) Hans-Werner Sinn weist zu Recht darauf hin, dass auch Wanderungskosten am Effizienzergebnis nichts ändern, da immer nur diejenigen wandern, deren Wanderungskosten kleiner sind als die Vorteile, die sich aus der Lohn Differenz ergeben. Wer hohe Migrationskosten hat, zum Beispiel weil er nur seine Muttersprache spricht und sich familiär oder kulturell seine Heimatregion sehr verbunden fühlt, wird eben gar nicht erst auswandern.

Eine Anmerkung am Rande zu den Wanderungskosten: Während in der öffentlichen Debatte einige so tun, als würden wegen kleinster Lohnendifferenziale Millionen Arbeiter umziehen, betrachten andere die Menschen als gleichsam fest verwurzelt mit dem Heimat-

* Prof. Dr. Marcel Thum ist Inhaber des Lehrstuhls für VWL, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Technischen Universität Dresden und Leiter der ifo Niederlassung Dresden.

land. Im ersten Fall wären die Migrationskosten null, im zweiten Fall unendlich hoch. Wie so oft, liegt die Wahrheit irgendwo in der Mitte. Ein illustratives Beispiel aus dem Lehrbuch (vgl. Borjas 2016, S. 318) ist die Arbeitskräftewanderung von Puerto Rico in die USA. Puerto Rico eignet sich zum Studium der Wanderungskosten besonders gut, weil die Boricua – die Einwohner Puerto Ricos – seit 1917 die US-Staatsbürgerschaft bekommen und keinerlei Restriktionen beim Zugang zum US-Arbeitsmarkt unterliegen. Zugleich ist die Distanz so groß, dass Pendlerbewegungen keine Rolle spielen, und nahezu alle Einwohner nennen Spanisch ihre Muttersprache, was sie mit potenziellen Migranten anderer lateinamerikanischer Staaten gut vergleichbar macht. Trotz des sehr großen Lohnunterschieds – 22 600 US-Dollar in Puerto Rico vs. 34 500 US-Dollar in den USA für einen Arbeiter im produzierenden Gewerbe im Jahre 2012 – wandern keineswegs alle Boricua aus, aber eben doch sehr viele: Ungefähr ein Drittel der Bevölkerung Puerto Ricos ist in den letzten 50 Jahren in die USA ausgewandert. Die physischen und psychischen Kosten der Wanderung sind dabei erheblich; eine Überschlagsrechnung mit den genannten Zahlen für das Lohndifferenzial legt nahe, dass der (marginale) Migrant Wanderungskosten von ca. 240 000 US-Dollar zu tragen hat.

Selbst wenn Zuwanderung das Sozialprodukt erhöht, heißt das nicht, dass alle Einheimischen davon profitieren, da die Löhne unter Druck geraten. Das Lehrbuchmodell eines kompetitiven Arbeitsmarktes sagt voraus, dass das zusätzliche Arbeitsangebot durch Zuwanderer einen Lohndruck nach unten ausübt. Die einheimischen Arbeiter, die mit den Zuwanderern im Arbeitsmarkt konkurrieren, verlieren durch die sinkenden Löhne; Kapital- und Landbesitzer hingegen profitieren von der Zuwanderung. Da letztere mehr gewinnen als erstere verlieren, entsteht insgesamt ein Wohlfahrtsgewinn (»Migration Surplus«) für alle Einheimischen zusammen, der aber eben nicht gleichmäßig verteilt ist.

Diese Lohndruckhypothese aus dem Lehrbuch der Arbeitsmarkttheorie wurde von vielen empirischen Arbeitsmarktökonomern lange bestritten, da selbst bei großen Zuwanderungsschocks auf Arbeitsmärkten keine nennenswerten Lohneffekte gefunden wurden. Das vermutlich bekannteste Beispiel für einen solchen Zuwanderungsschock ist der sogenannte Mariel Boat Lift. Zwischen April und Oktober 1980 ließ Fidel Castro ca. 125 000 Kubaner ausreisen, die per Schiff nach Miami kamen und größtenteils dort blieben. Trotz dieses sprunghaften Anstiegs des lokalen Arbeitsangebots konnten frühere Studien (z.B. Card 1990) keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt im Großraum Miami im Vergleich zu anderen Arbeitsmärkten wie Atlanta, Houston oder Los Angeles ausmachen. Neuere empirische Studien mit besseren Daten bzw. Vergleichsgruppen revidieren dieses Bild und bringen empirische Befunde und Lehrbuchtheorie wieder näher zusammen. Lohnsenkungen lassen sich tatsäch-

lich in denjenigen Segmenten des Arbeitsmarktes beobachten, die besonders von der Zuwanderung betroffen sind – also meist bei den Geringqualifizierten. Betrachtet man die Gruppe der Schulabbrecher – denn 60% der Marielitos sind Schulabbrecher – findet man negative Lohneffekte. Der Lohn von High School Drop-outs in Miami fiel in den Jahren nach dem Mariel Boat Lift um 10–30%.¹

Hans-Werner Sinn hat sich früh Gedanken gemacht, wie sich die möglichen Effizienzgewinne der Zuwanderung mit der Verteilungsgerechtigkeit für die alten Clubmitglieder in Einklang bringen lassen. Insbesondere sollten die Einkommensbezieher am unteren Ende der Lohnskala nicht zu Verlierern der Globalisierung werden. Die beiden Ziele Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit unter einen Hut zu bringen, ist kein leichtes Unterfangen. Offene Arbeitsmärkte generieren zwar Effizienzgewinne, aber auf Kosten einer Verschiebung in der Einkommensverteilung. Unterbindet man hingegen die Zuwanderung, kann man vielleicht die Verteilungsposition der konkurrierenden inländischen Arbeiter schützen, vergibt sich aber die möglichen Effizienzgewinne. Ohne die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa wäre der wirtschaftliche Aufschwung Deutschlands in den letzten Jahren sicher schwächer ausgefallen.

Daher hat Hans-Werner Sinn – neben einer verzögerten Integration (Sinn 2004) – Lohnsubventionen in Kombination mit einem Übergang zum Heimatlandprinzip vorgeschlagen (Sinn 2005). Die Grundidee dabei ist, dass es besser ist, niedrige Löhne zu subventionieren, statt Lohnersatzleistungen an die Einheimischen im Falle der Arbeitslosigkeit zu bezahlen. Im Gegensatz zur aktuellen Praxis wäre beim Heimatlandprinzip zunächst einmal immer das Herkunftsland für die Sozialleistungen zuständig. Dies würde es dem Zuwanderungsland leichter machen, freie Lohnanpassungen nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage zuzulassen. Denn nur durch ein Absinken der Löhne lassen sich die Beschäftigung ausdehnen und damit die Effizienzgewinne einfahren. Wenn durch die Zuwanderung nun die Löhne für die Einheimischen fallen, kann der Staat mit Lohnsubventionen, die sich nur an die »alten Clubmitglieder« richten, deren Nachteile ausgleichen.

ZUWANDERUNG IN DEN SOZIALSTAAT

Während Wanderung in einer Welt ohne Steuern und Transfers zu einer effizienten Allokation des Faktors Arbeit führt, ist eine unregelmäßige Zuwanderung in den Sozialstaat nicht effizient. Die Arbeitskräfte wandern dann nicht nur wegen der Lohndifferenzen, sondern auch wegen der Umverteilung im Zielstaat. »Da das Umverteilungsgeschenk umso größer ist, je niedriger

¹ Vgl. Borjas (2017). Die Zuwanderung nach Großbritannien nach der EU-Osterweiterung führte zu einem Absinken der Löhne bei den untersten 20% der Lohnbezieher, während die Löhne der obersten 10% von der Zuwanderung profitierten (vgl. Dustmann et al. 2013).

das Markteinkommen ist, das man verdienen kann, zieht es insbesondere Geringqualifizierte in die besser ausgebauten Sozialstaaten der EU.« (Sinn 2016, S. 330)

Das ist nicht nur deshalb problematisch, weil es die Kosten des Sozialstaats erhöht, sondern auch weil es einen Abwärtswettbewerb der Sozialstaaten auslösen kann (Sinn 2002; 2003b). Bei Personenfreizügigkeit wandern gerade die Personen mit niedrigen Einkommen tendenziell in die Länder mit hohen Sozialtransfers, während Bezieher hoher Einkommen Länder mit niedrigen Steuern bevorzugen. Dies gibt jedem Land den Anreiz, etwas niedrigere Transfers und Steuern als die Nachbarländer zu setzen, um so die Steuerzahler anzuziehen und die Transferempfänger abzuschrecken. »Wenn freilich alle westeuropäischen Länder knauseriger der Sozialstaaten als ihre Nachbarn sein wollen, dann führt der Abschreckungswettbewerb in der Konsequenz zu einer allmählichen Erosion des Sozialstaats.« (Sinn 2003a, S. 434).

Um die Vorteile der Wanderung zu nutzen und zugleich die Erosionsgefahren des Sozialstaats zu mindern, kann nicht jeder sofort durch Zuwanderung Vollmitglied im Club »Sozialstaat« werden. Anders formuliert: Zuwanderung in den Arbeitsmarkt und Zuwanderung in den Sozialstaat können und sollten auseinanderfallen. Auch hier hilft der von Hans-Werner Sinn vorgeschlagene Wechsel vom Gastland- zum Heimatlandprinzip innerhalb der EU.² Zuständig für steuerfinanzierte Leistungen an Zuwanderer wäre dann zunächst einmal das Heimatland. »Ansprüche auf steuerfinanzierte Sozialleistungen können sie im Gastland nur in dem Maße geltend machen, wie sie zuvor selbst durch Steuern finanziert haben. (...) Das bedeutet, dass für jeden Migranten ein Steuerkonto zu führen ist, in dem die erhaltenen steuerfinanzierten Leistungen mit den gezahlten Steuern verrechnet werden – ohne dass dort ein Fehlbetrag entstehen darf.« (Sinn 2016, S. 331–333) Die Freizügigkeit bleibt erhalten, weil man seine Altersrente oder auch die Sozialhilfe mitnehmen kann, wenn man in ein anderes Land ziehen will. Zugleich wird die Zuwanderung in den Sozialstaat gebremst, weil man erst allmählich durch eigene Steuer- und Beitragszahlungen im Zielland Ansprüche auf Sozialhilfe erwirbt.

SCHLUSS

Dies sind nur einige Beispiele für die Auseinandersetzung Hans-Werner Sinns mit den Herausforderungen moderner Arbeitsmärkte und Sozialstaaten angesichts der erhöhten Mobilität des Faktors Arbeit – zum einen bedingt durch politische Maßnahmen wie die EU-Erweiterungsrunden, zum anderen aber auch durch mehr oder minder exogene Schocks wie militärische Konflikte und globale Kommunikation durch soziale Netzwerke. Bei all seinen Beiträgen geht es – und das wird in der öffentlichen Debatte leider gelegentlich missverstanden – eben gerade nicht darum, neue Clubmitglieder auszuschließen, sondern vielmehr ihnen solche Zugangsregeln in den Club zu gewähren, dass sowohl alte wie auch neue Mitglieder von der Vergrößerung des Clubs profitieren. Denn ganz ohne Statuten funktioniert eben kein Club.

LITERATUR

- Borjas, G. J. (2016), *Labor Economics*, 7. Aufl., McGraw-Hill, New York.
- Borjas, G. J. (2017), »The Wage Impact of the Marielitos: A Reappraisal«, *Industrial and Labor Relations Review* 70, 1077–1110.
- Card, D. (1990), »The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market«, *Industrial and Labor Relations Review* 43, 245–257.
- Dustmann, C., T. Frattini und I. P. Preston (2013), »The Effect of Immigration along the Distribution of Wages«, *Review of Economic Studies* 80, 145–173.
- Sinn, H.-W. (2002), »Der neue Systemwettbewerb«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 391–407.
- Sinn, H.-W. (2003a), *Ist Deutschland noch zu retten?*, Econ, München.
- Sinn, H.-W. (2003b), *The New Systems Competition*, Basil Blackwell, Oxford.
- Sinn, H.-W. (2004), »EU Enlargement, Migration and the New Constitution«, *CESifo Economic Studies* 50, 685–707.
- Sinn, H.-W. (2005), »Migration and Social Replacement Incomes. How to Protect Low-income Workers in the Industrialized Countries against the Forces of Globalization and Market Integration«, *International Tax and Public Finance* 12, 375–393.
- Sinn, H.-W. (2016), *Der schwarze Juni*, Herder, Freiburg im Breisgau.

² Für Zuwanderer (und abgelehnte Asylbewerber) von außerhalb der EU lässt sich ein solches Heimatlandprinzip nicht durchsetzen, so dass andere Lösungen für die externe Migration nötig sind. Hans-Werner Sinn schlägt hier ein Punktesystem vor, das sich an den Qualifikationen der Bewerber und den Bedarfen im inländischen Arbeitsmarkt orientiert.