

ANALYSE

Die Zuwanderung hat ihren Preis

Statt die Migration zu begrenzen, wäre es besser, von Zuwanderern Eintrittspreise zu verlangen.

Von Reiner Eichenberger und David Stadelmann



Integrationskurs

Foto dpa

Viele sehen die Personenfreizügigkeit als Wohstandstreiber Europas. Nun aber wollen Großbritannien und die Schweiz – Länder mit besonders hoher Zuwanderung – diese nach Volksentscheiden einschränken, und selbst führende EU-Politiker vertreten die Personenfreizügigkeit nicht uneingeschränkt, kaum einer möchte sie auf ärmere Nachbarländer und Flüchtlinge ausdehnen. Hingegen ist sie auf nationaler Ebene völlig unbestritten. Wie sind diese Unterschiede zu erklären?

Die Personenfreizügigkeit hat einen positiven Freiheitseffekt: Menschen können dorthin wandern, wo es ihnen am besten geht. Allerdings wirkt freier Personenverkehr nicht analog zu freiem Güterverkehr. Bei freiem Güterverkehr steigt in den Import- und Exportländern die Gesamtwohlfahrt bei konstanter Einwohnerzahl. Bei freiem Personenverkehr steigt in den Einwanderungsländern zwar die Gesamtwohlfahrt, jedoch bei gleichzeitig steigender Einwohnerzahl. Weil das Arbeitskräfteangebot steigt, sinken die Löhne. Das bringt einen Umverteilungseffekt von den Arbeitnehmern zu den Arbeitgebern.

Mit den Löhnen sinken aber auch die Lohnkosten. Das macht Einwanderungsländer attraktiver für Investitionen in Arbeitsplätze und neue Kapitalzuflüsse, was die negativen Lohneffekte der Zuwanderung im besten Fall aufhebt. Auf dieser Annahme basieren viele der Personenfreizügigkeit wohlgesinnte Gutachten. Die Zuwanderung besonders Hochqualifizierter schließlich kann einem Land Vorteile bringen. Sie beschert dem Staat zumeist mehr Einnahmen als Ausgaben und steigert das durchschnittliche Qualifikationsniveau, was die Produktivität und den Wohlstand steigern kann. Neben Arbeit und Kapital gibt es jedoch weitere Pro-

duktionsfaktoren, die oft nur zu steigenden Kosten vermehrt werden können, insbesondere Boden, Infrastruktur und Umweltgüter. Mit schnellem zuwanderungsbedingtem Bevölkerungswachstum werden diese Faktoren knapper und teurer, sprich, die Bodenpreise steigen. Durch diese Überfüllungseffekte gleicht sich die Lebensqualität zwischen den Zu- und Auswanderungsländern an und unterscheidet sich langfristig nur noch im Ausmaß der Wanderungskosten. So sind München oder der Schweizer Kanton Zug besonders attraktive Standorte. Aber weshalb ziehen nicht viel mehr Leute nach München und Zug? Einfach weil die Boden- und Mietpreise und all die anderen knappen Faktoren die Vorteile stark kompensieren. Die Gewinner dieses Umverteilungseffektes sind diejenigen, die große Mengen an knappen Faktoren besitzen, insbesondere Land und Immobilien.

Oft wird behauptet, Zuwanderung mache die Staatsschulden tragbarer. Zuwan-

derungsländer haben aber zumeist keine Schulden, sondern bedeutende Nettovermögen – wenn ihre Vermögenswerte wie Infrastruktur, öffentliche Unternehmungen, Gebäude und Boden berücksichtigt werden. Für Deutschland weist das Statistische Bundesamt für 2014 trotz gut 2000 Milliarden Euro Staatsschulden ein Vermögen von 408 Milliarden Euro aus, also rund 5000 Euro pro Kopf. Zuwanderung reduziert also nicht Schulden, sondern das Vermögen pro Kopf, was eine Form des Überfüllungseffekts darstellt. Aus den Überfüllungseffekten ergibt sich schließlich ein negativer politischer Anzeizeffekt. Die Anreize von Politikern und Wählern sinken, für höhere Standortqualität einzustehen, weil sie mehr Zuwanderung mit ihren Effekten bringt.

Die Gesamtwirkung der Personenfreizügigkeit folgt aus dem Freiheitseffekt einerseits und den Überfüllungs-, Umverteilungs- und negativen politischen Anzeizeffekten andererseits. Letztere sind

umso größer, je asymmetrischer die Wanderungsströme sind und so gewisse Länder lange hohes Bevölkerungswachstum haben. Wenn die Wanderungsströme hingegen symmetrisch sind, sind die Überfüllungs- und Umverteilungseffekte geringfügig, so dass der Freiheitseffekt überwiegt. Wie aber kann die Symmetrie gestärkt werden?

Menschen wandern, wenn ihre Wanderungsnutzen die -kosten übersteigen. Die Nutzen durch mehr Lebensqualität und Einkommen hängen stark von der Qualität der politischen Institutionen ab. Die Kosten hängen von der Verwurzelung im Heimatland, sprachlichen und kulturellen Barrieren sowie den Lebenshaltungskosten im Zuwanderungsland ab. Diese steigen aufgrund von Überfüllungseffekten dort, wo es den Menschen gutgeht und wo sie leben möchten. Weil die Immobilienmärkte nur langsam reagieren, die Wanderungskosten über die Zeit sinken und immer neue Menschen ins wan-

derungsfähige Alter kommen, dürften die Wanderungsströme noch lange von den Ländern mit schlechten in diejenigen mit guten politischen Institutionen fließen.

Zur Erreichung von symmetrischen Wanderungsströmen müssen die Lebenschancen in den Auswanderungsländern verbessert werden. Dazu könnten Finanzmittel von den Zu- in die Abwanderungsländer umverteilt werden. Damit aber würden die Kosten der Überfüllungseffekte nur auf die politische Ebene verschoben. Zudem werden solche Mittel oft ineffizient eingesetzt und zweckentfremdet.

Folglich muss versucht werden, die Qualität der Politik in den verschiedenen Regionen anzugleichen. Dafür schwebt vielen EU-Politikern eine Harmonisierung der Politik von oben vor. Das Risiko ist aber groß, dass dabei eine schlechte zentrale Politik für alle herauskommt.

Der Königsweg ist deshalb ein anderer: Die Qualität der politischen Institutionen muss angeglichen werden. Nur wenn die EU-Länder auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ähnlich funktionsfähige Institutionen haben, wird auch die Lebensqualität ähnlich, und nur dann müssen die erfolgreichen Mitgliedstaaten nicht fürchten, unter asymmetrischen Wanderungsströmen mit ihren Überfüllungs-, Umverteilungs- und politischen Anzeizeffekten zu leiden. Was aber wären gute äquivalente Institutionen? Ein Blick auf die Länder mit besonders hoher Nettozuwanderung aus der EU ist anregend.

Äquivalente Institutionen erklären auch, weshalb Personenfreizügigkeit so unterschiedlich beurteilt wird: Innerhalb von Ländern, in denen die regionalen politischen Institutionen weitgehend vergleichbar sind, ist Wanderung tendenziell symmetrisch und hat vor allem den Freiheitseffekt. Dementsprechend ist sie erwünscht und unbestritten. Die Personen-

freizügigkeit zwischen Staaten stößt auf umso mehr Widerstand, je ungleicher die Lebensverhältnisse und die dafür verantwortlichen politischen Institutionen sind und je asymmetrischer die zu erwartenden Wanderungsströme sind.

Was aber soll nun getan werden, bis die politischen Institutionen äquivalent ausgestaltet werden können? Bis dann sollte der freie Personenverkehr keinesfalls durch Quoten und Kontingente eingeschränkt werden. Viel effektiver ist es, asymmetrische Wanderungsströme mit Zuwanderungspreisen zu steuern. Zuwanderungspreise können explizit mit einer zeitweiligen finanziellen Abgabe für Neuzuwanderer oder implizit mit einem Ausschluss der Zuwanderer von gewissen Staatsleistungen realisiert werden. Zuwanderung ist dann eher positiv, wenn sie nicht aufgrund von Sozialleistungen stattfindet, sondern auf Basis von individuellen Produktivitätsunterschieden. Mit Zuwanderungspreisen oder einem zeitweiligen Ausschluss von Staatsleistungen würden die Zuwanderer einen Teil der Überfüllungs- und Umverteilungseffekte tragen. Dies würde auch die Bereitschaft der Einheimischen stärken, Zuwanderer willkommen zu heißen.

Der große Freiheitseffekt der Personenfreizügigkeit – dass Menschen frei und ohne bürokratische Behinderungen an den von ihnen bevorzugten Ort ziehen können – bliebe erhalten. Die Nachteile würden aber gemindert. Schließlich könnte ein Teil der Einnahmen dazu verwendet werden, in den Auswanderungsländern den Aufbau äquivalenter Institutionen zu unterstützen, wovon langfristig alle Beteiligten profitierten.

Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist Ordinarius für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Fribourg. Prof. Dr. David Stadelmann ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth.