

Wolf Schäfer

EU-Erweiterung: Alternative Arrangements zur Migrationssteuerung

Die erwarteten Arbeitskräftewanderungen im Zuge der EU-Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Länder erfordern institutionelle Reformen in der EU. Wie kann die Migration gesteuert werden, damit die Wanderungsanreize nicht durch die Umverteilungssysteme der Sozialstaaten westeuropäischer Prägung verzerrt werden?

Die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union (EU) um die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) stellt die EU vor Herausforderungen, die sie bisher in dieser Größenordnung noch nicht zu bewältigen hatte. Es besteht kein Zweifel, daß die Integration der MOEL in die EU politisch und ökonomisch ohne Alternative ist. Auf das Ökonomische konzentriert wird man sagen können, daß die Erweiterung der EU per saldo positive Wohlstandswirkungen hat, wenn sich auch diese Wirkungen asymmetrisch auf die alten und neuen Mitglieder verteilen werden.

Die Integration Mittel- und Osteuropas in die europäische Arbeitsteilung spielt sich in der Weise ab, daß Sachkapital per saldo von Westen nach Osten fließt sowie Arbeitskräfte von Osten nach Westen wandern und Außenhandel zwischen Ost und West als weitgehendes Substitut für Faktormobilität fungiert. Diese drei Mechanismen – Kapitalmobilität, Arbeitsmobilität und Außenhandel – werden einen Reformdruck auslösen, der nicht überall in Ost und West als problemlos akzeptiert wird. Dies trifft vor allem für den Arbeitsmarkt in der EU und insbesondere den deutschen Arbeitsmarkt zu, weil Deutschland, wie die bisherige Erfahrung zeigt, neben Österreich für die Arbeitskräfte aus den MOEL die höchste Anziehungskraft besitzt.

Grundsätzlich gilt, daß Faktorwanderungen, also auch die Wanderung von Arbeitskräften, ökonomisch vorteilhaft sind, denn sie basieren im Kern auf rationalen (Nutzen-)Arbitrageentscheidungen. So sind sie für die EU von Vorteil, wenn die Migranten im Zielland einen Lohn erhalten, der über dem Verlust an Wertschöpfung in den Herkunftsländern und unter dem Gewinn an Wertschöpfung in den Zielländern liegt und

wenn sie die objektiven und subjektiven Wanderungskosten selbst tragen.

Verzerrte Migrationsanreize

Die Vorteilhaftigkeit von Arbeitskräftewanderungen ist jedoch dann eingeschränkt bzw. nicht gegeben, wenn sie aufgrund von verzerrten Anreizen zur Migration ausgelöst werden, d.h. von Anreizen, die nicht aus dem internationalen Lohngefälle ableitbar sind, sondern z.B. aus internationalen Unterschieden zwischen steuerfinanzierten Sozialleistungssystemen¹.

Da die Sozialsysteme in den MOEL sich diesbezüglich in Niveau und Struktur von denen innerhalb der EU und insbesondere auch vom deutschen Sozialsystem erheblich unterscheiden, muß davon ausgegangen werden, daß die EU-Integration der MOEL verzerrte Migrationsanreize von Ost nach West auslöst, die unter ökonomischem Aspekt weder für die Herkunfts- noch für die Zielländer wohlstandsfördernd sind. Diesen sozialleistungsbedingten Verzerrungen, die die Wanderungen von Ost nach West suboptimal überhöhen können (Überschußwanderungen), muß besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, weil vor allem sie es sind, die den politischen Ruf nach Steuerung bzw. Abblockung der Ost-West-Migration auslösen, um die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme in der EU und in Deutschland zu schützen.

Wie hoch das Ost-West-Migrationspotential durch die EU-Erweiterung sein wird, ist bekanntlich Gegenstand kontroverser Diskussionen, auf die hier nicht eingegangen werden soll². Sicher ist aber, daß die Migration eine Reihe von Konsequenzen für den Arbeitsmarkt sowie für die öffentlichen Finanzen in Deutschland haben wird. Unabhängig von der empirischen Größenordnung des Migrationspotentials ist die EU-Erweiterung aber auch ein konkreter Anlaß, über neue

Prof. Dr Wolf Schäfer, 60, ist Lehrstuhlinhaber für Theoretische Volkswirtschaftslehre an der Universität der Bundeswehr Hamburg und ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA)

¹ Vgl. unter anderem H.-W. Sinn, M. Werding: Einwanderung nach der EU-Erweiterung: Wo liegen die Probleme?, in: ifo Schnelldienst, Bd. 54, 8/2001, S. 20-23.

Direkte fiskalische Auswirkungen der Zuwanderung pro Zuwanderer und Jahr

(Westdeutschland 1997, Einnahmen minus Ausgaben in DM)

	Aufenthaltsdauer in Jahren			Insgesamt
	0-10	10-25	25+	
Gesetzliche Krankenversicherung	- 1154	- 84	96	- 245
Gesetzliche Rentenversicherung	2691	3141	4202	3512
Soziale Pflegeversicherung	185	228	344	269
Arbeitslosenversicherung	249	424	- 1015	- 169
Steuerfinanzierte Transfers und Leistungen	- 6602	- 6312	- 1957	- 4760
Gesamtbilanz	- 4631	- 2603	1670	- 1419

Quelle: H.-W. Sinn et al.: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 2, München 2001, S. 227.

institutionelle Arrangements nachzudenken, unter denen die Migration innerhalb der EU zukünftig effizient gestaltet werden kann.

Die aus der Migration folgenden Konsequenzen für den Arbeitsmarkt in Deutschland liegen auf der Hand: Es wird tendenziell einen Lohndruck geben (vor allem bei gering qualifizierter Beschäftigung), es wird zu einer stärkeren Spreizung in der Lohnstruktur kommen, es wird ein stärkerer Druck zur Flexibilisierung der Arbeitsmarktbedingungen ausgelöst, und dort, wo diese Flexibilisierung verhindert wird, kann es verschärfte migrationsbedingte Verdrängungseffekte hinsichtlich der Besetzung von Arbeitsplätzen geben mit der möglichen Folge einer erhöhten Arbeitslosenquote bei den heimischen Arbeitskräften³.

Dies alles sind keine für den Ökonomen alarmierenden Effekte, und man könnte pointiert sogar das Gegenteil herausstreichen: Das Migrationpotential der MOEL wird insgesamt dazu führen, daß die Überregulierung des deutschen Arbeitsmarktes unter Druck gerät, es wirkt sozusagen wie ein trojanisches Pferd, das den deutschen Arbeitsmarkt als ein vom Wettbewerb weitestgehend ausgenommenen Bereich wieder stärker den marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprinzipien unterwirft und damit bestreitbar macht. Diese Wirkung ist wohlstandsökonomisch grundsätzlich positiv.

² Vgl. hierzu insbesondere Th. Bauer, F.K. Zimmermann: 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 1999; DIW: EU-Osterweiterung: Keine Massive Zuwanderung zu erwarten, Wochenbericht 21, Berlin 2000, S. 315-326; H.-W. Sinn et al.: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, 2, München 2001; Th. Straubhaar: Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es?, HWWA Discussion Paper 137, Hamburg 2001.

Fiskalische Wirkungen der Zuwanderung

Nun gibt es allerdings – wie bereits erwähnt – das Phänomen verzerrter Wanderungsanreize durch die Steuer- und Transfersysteme, wie sie als Umverteilungssysteme im Sozialstaat westeuropäischer Prägung existieren, die diese positiven Effekte nicht beinhalten. Aufschlußreich erscheint in diesem Kontext die ifo-Studie zur EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration, in der die direkten fiskalischen Wirkungen der Zuwanderung pro Zuwanderer und Jahr für Westdeutschland 1997 berechnet werden⁴. Die fiskalische Bilanz in bezug auf die Leistungen und Finanzierungsbeiträge eines durchschnittlichen Zuwanderers ist in der Tabelle aufgezeigt. Hervorzuheben ist, daß indirekte Effekte der Zuwanderung, die sich z.B. aus dem Wirtschaftswachstum, der Lohnentwicklung, dem intensiveren Wettbewerb auf den Humankapitalmärkten usw. ergeben, nicht berücksichtigt – weil kaum quantifizierbar – sind.

Wir erkennen, daß Zuwanderer im Jahre 1997 Nettoempfänger staatlicher Leistungen waren in Höhe von rund 1400 DM pro Jahr. Diese Leistungen können als Migrationsprämie der Migranten bezeichnet werden. Entscheidend ist offensichtlich die Aufenthaltsdauer der Zuwanderer: Bis zu zehn Jahren Aufenthalt bedeutet, daß pro Kopf und Jahr eine Nettoprämie von rund 4600 DM herauskam, die sich zwischen zehn und 25 Jahren Aufenthaltsdauer in etwa halbierte (2600 DM), und erst ab 25 Jahren zahlten die Zuwanderer per saldo mehr, als sie bekamen. So kann man sagen, daß ein ausgeglichener Saldo erst nach einem Aufenthalt von ca. 25 Jahren erreicht wurde.

Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß man diese Bilanz 1997 nicht ohne weiteres auf die Zukunft hinsichtlich der MOEL-Migration übertragen darf, da sich die Bedingungen innerhalb der Steuer-Transfersysteme in Deutschland und den MOEL wandeln. Aber sie geben doch Aufschluß über den grundsätzlichen Zusammenhang. Dabei läßt sich die Aufenthaltszeitabhängigkeit der fiskalischen Bilanz wie folgt erklären: Die meisten Zuwanderer erhalten zunächst ein unterdurchschnittliches Einkommen und zahlen entsprechend niedrige Steuern, partizipieren aber in voller Höhe an den steuerfinanzierten Transfers und Leistungen. Erst mit zunehmender Aufenthaltsdauer wachsen die Migranten in das durchschnittliche Einkommensniveau der Inländer hinein,

³ Vgl. hierzu auch G. J. Borjas: The Economic Benefits from Immigration, in: Journal of Economic Perspectives 9, 1995, S. 3-22; C. Fuest, M. Thum: Zuwanderungsgewinne bei unvollständigen Arbeitsmärkten?, in: ifo Schnelldienst, Bd. 54, 8/2001, S. 28-31.

so daß durchschnittlich erst nach mehr als zwei Jahrzehnten die Integration der Migranten in Deutschland vollständig abgeschlossen ist.

In bezug auf die angesprochenen Wanderungseffekte, die sich aufgrund verzerrter Anreize durch steuerfinanzierte Sozialleistungssysteme sowie durch sonstige Möglichkeiten der Inanspruchnahme von öffentlichen Gütern ergeben, wird vielfach argumentiert und befürchtet⁴, daß es zu einem „race to the bottom“ der Wohlfahrtssysteme kommen wird, der die Umverteilung im Extremfall auf Null reduziert, den Sozialstaat moderner Prägung also erodieren läßt. Dem ist zunächst entgegenzuhalten, daß die in den Wanderungsbewegungen zum Ausdruck kommende Wahl der „Exit-Option“ der Migranten einen heilsamen Druck zu mehr Effizienz der Sozialversicherungssysteme ausübt, die z.B. in größerer Zielgenauigkeit, weniger Moral-Hazard-Anreizen, breiteren Spielräumen für Eigenvorsorge und geringeren administrativen Kosten der Systeme liegt⁵. Sodann ist es realistisch, davon auszugehen, daß mobile Faktoren durchaus in Äquivalenzkategorien denken und deshalb bereit sind, ein bestimmtes Maß an Umverteilung mitzufinanzieren, weil sie es als produktiv und deshalb für sie nützlich erkennen. Schließlich muß betont werden, daß ein „race to the bottom“ den bisherigen empirischen Erfahrungen allenthalben widerspricht⁷.

Alternative institutionelle Arrangements

Im Rahmen der vier Freiheiten des EU-Binnenmarktes spielt die Freiheit der Bewegungen von Menschen – neben denen von Waren, Dienstleistungen und Kapital – eine herausragende Rolle. Deshalb haben auch Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit im gesamten Rechtskanon der EU sowie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) einen herausragenden Stellenwert. Eine Außerkraftsetzung des Freizügigkeitspostulats widerspricht der Philosophie des Binnenmarktprogramms und ist deshalb im Prinzip nur temporär als Übergangslösung für Neumitglieder der EU denkbar. Unter dieser Prämisse muß der Ökonom aber Alternativen durchdenken, die das Problem der sozialsystembedingten Überschußwande-

rungen einer dauerhaft ökonomisch effizienten Lösung zuführen.

Welche Alternativen bieten sich an? Bevor wir einzelne Alternativen analysieren, sei betont, daß zunächst die EU-rechtlichen Dimensionen ausgeblendet werden, d.h. es soll nicht danach gefragt werden, ob eine Alternative mit gegenwärtigem EU-Recht vereinbar ist oder nicht. Eine solche Prüfung ist dann wichtig, wenn die Frage der Realisierbarkeit einer Lösung zu beantworten ist. Die Position ist hier also zunächst auf das ökonomische Raisonement begrenzt in der Meinung, daß die bevorstehenden EU-Erweiterungen ohnehin in vielen Bereichen – z.B. im europäischen koordinierenden Sozialrecht – nicht nur Übergangsregelungen, sondern auch dauerhafte Umgestaltungen notwendig machen werden. Denn die Erfahrung zeigt, daß das, was ökonomisch nicht trägt, auch rechtlich und politisch dauerhaft nicht von Bestand ist. Angesichts der Tatsache, daß die EU-Erweiterung das Datenumfeld für die weitere Entwicklung der EU – z.B. durch die zunehmende Heterogenität zwischen den Mitgliedern – dramatisch verändert, kommt man an dieser Erfahrung nicht vorbei. Es gilt deshalb zu erkennen, daß das innerhalb der EU praktizierte Beschäftigungslandprinzip das Problem der verzerrten Wanderungsanreize geradezu herausfordert. Deshalb müssen alternative Arrangements diskutiert werden.

Harmonisierung und Übergangsregelungen

Folgende Lösungsalternativen bieten sich prinzipiell an:

- (1) Harmonisierung der Sozialsysteme;
- (2) Übergangsregelungen;
- (3) Herkunftslandprinzip;
- (4) Wohnsitzlandprinzip;
- (5) Nationalstaatsprinzip;
- (6) Clubtheoretischer Ansatz;
- (7) Independent Contractor-Ansatz.

(1) *Harmonisierung der EU-Sozialsysteme.* Hier tritt sofort die Frage nach dem Harmonisierungsniveau auf. Eine Harmonisierung auf dem jetzigen EU-Niveau wäre für die MOEL vollständig unfinanzierbar und würde deren ökonomische Entwicklung abwürgen. Eine Harmonisierung auf MOEL-Niveau wäre dagegen für die EU-Bürger nicht akzeptabel, weil sie einer faktischen Abschaffung der gegenwärtigen Sozialpolitik

⁴ Vgl. H.-W. Sinn et al.: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, 2, München 2001, S. 170 ff.

⁵ So z. B. jüngst wieder H.-W. Sinn: Der neue Systemwettbewerb, Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2001 in Magdeburg (mimeo.).

⁶ Das Argument, staatliche (Umverteilungs-)Regulierungen eignen sich nicht für den Systemwettbewerb, weil sie aus Gründen des Marktversagens ja gerade dem Marktmechanismus entzogen sind und deshalb dieser nicht „durch die Hintertür“ wieder eingeführt werden dürfe, findet seine Grenze mithin an der Effizienzkontrollfunktion des Wettbewerbs auch für sozialstaatliches Handeln (z.B. für die Modelle der Sozialversicherung).

⁷ Vgl. hierzu auch W. Schäfer: Soziale Harmonisierung oder Wettbewerb der Systeme in der Integration Europas, in: R. Biskup (Hrsg.): Dimensionen Europas, Bern u. a. 1998, S. 285-304.

gleichkäme. Zudem gilt, daß Harmonisierung dem Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich widerspricht und stets die unterschiedlichen Traditionen und gegenwärtigen sowie zukünftigen Präferenzen der Bürger verschiedener Länder mißachtet, daß sie evolutionsfeindlich und mit extrem hohem administrativen Aufwand verbunden ist. Die Harmonisierungslösung für das Problem der Vermeidung von Überschußwanderungen scheidet mithin aus. Zwar strebt auch die EU-Kommission keine Harmonisierung der Sozialsysteme an, wohl aber geht die offizielle Richtung innerhalb der EU in weiten Bereichen durchaus hin zu einer Koordinierung des europäischen Sozialrechts, was immer unter Koordinierung im einzelnen verstanden wird.

(2) *Übergangsregelungen.* Grundsätzlich gilt, daß die beitretenden MOEL den „*acquis communautaire*“ übernehmen müssen. Dessen vollständige Übernahme ist sozusagen die Beitrittsvoraussetzung. Aber bei allen bisherigen Erweiterungsrunden sind von diesem Grundsatz Ausnahmen als Übergangsregelungen mit zeitlicher Begrenzung gemacht worden. Dies gilt auch und insbesondere für die Freizügigkeit innerhalb der EU. Das Europäische Gemeinschaftsrecht unterscheidet bei der Einräumung der Freizügigkeit zwischen Erwerbstätigen einerseits und Nichterwerbstätigen andererseits. Bei den Erwerbstätigen wird differenziert zwischen erwerbstätigen Arbeitnehmern und Selbständigen. Nur die Erwerbstätigen haben den Anspruch auf uneingeschränkte Freizügigkeit, während die Nichterwerbstätigen z.B. einen Krankenversicherungsschutz nachweisen und die Existenz ausreichender Mittel zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts glaubhaft machen müssen, um das Recht auf Freizügigkeit zu bekommen. Damit soll eine Wanderung lediglich zum Zwecke der Erlangung von Sozialleistungen (Sozialmigration) vermieden werden. Für Sozialhilfeempfänger ist wegen der Nichtportabilität der Sozialhilfe die Freizügigkeit innerhalb der EU praktisch nicht gegeben.

Die gegenwärtige Debatte um Übergangslösungen konzentriert sich nun auf die zeitliche Verzögerung der Inkraftsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für MOEL-Zuwanderer. Auf Initiative Deutschlands und Österreichs wird die EU eine Siebenjahresfrist einräumen (mit der Möglichkeit der Verkürzung, aber sicher auch der Verlängerung, wie sich aus der Erfahrung mit früheren Erweiterungsrunden auf der Basis besonderer „Arbeitsmarktschutzklauseln“ für einzelne Länder ergibt). Diese generelle Außerkraftsetzung der freien Wanderungen ist ökonomisch schädlich, denn sie differenziert nicht zwischen erwünschten – d.h. produktivitäts- bzw. lohninduzierten – und unerwünschten –

d.h. sozialsysteminduzierten – Wanderungen und verhindert beide, obwohl ja nur die letzteren vermieden werden sollten. Insofern ist also die intendierte Regelung des siebenjährigen Aufschubs der Arbeitnehmerfreizügigkeit kein geeignetes Instrument für die Problemlösung in bezug auf die ökonomisch unerwünschte Sozialmigration.

Ähnliches gilt für die verschiedentlich vorgeschlagenen Quotenregelungen zur quantitativen Steuerung von Immigration, und ebenso trifft dies zu für das bereits in Kraft befindliche Entsendegesetz in Deutschland. Stets handelt es sich um Maßnahmen, wie wir sie aus der klassischen Theorie der Protektion her kennen, die uns die generellen wohlfahrtsschädigenden Effekte solcher Eingriffe verdeutlicht. Sie sollten auch nicht, wie dies verschiedentlich geschieht, mit der Inflexibilität der deutschen Arbeitsmärkte begründet werden, bei denen sich die positiven Wohlfahrtswirkungen der Wanderungen wegen möglicher Verdrängungseffekte nicht einstellten. Vielmehr wäre dies ein Anlaß mehr, den notwendigen Abbau der Überregulierung hin zu einer Flexibilisierung der Arbeitsmärkte zu betreiben.

Differenzierter zu beurteilen sind dagegen Vorschläge, die im Rahmen von Übergangsregelungen gemacht werden, das Niveau aller oder einzelner Sozialleistungen nicht an dasjenige des Beschäftigungs- bzw. Wohnsitzlandes, sondern an das des Herkunftslandes der Migranten zu binden. Damit würden für eine gewisse Übergangszeit alle zugewanderten Arbeitnehmer aus EU-Staaten wie entsandte Arbeitnehmer behandelt, die nach geltendem Recht arbeits- und sozialrechtlich in ihren Herkunftsländern eingegliedert bleiben (für diese gilt allerdings eine zeitliche Begrenzung von einem Jahr). Mithin kommen wir zur dritten Lösungsalternative für das Migrationsproblem.

Herkunftslandprinzip

(3) *Herkunftslandprinzip.* Dieses kann in zweierlei Formen realisiert werden: Das Herkunftsland gewährt den Wanderarbeitnehmern die relevanten Leistungen gemäß seinem Niveau, oder das Beschäftigungs- bzw. Aufenthaltsland gewährt die Leistungen entsprechend dem Niveau des Herkunftslandes. Beide Alternativen erfüllen den Zweck, Produktionseffizienz durch Verhinderung sozialleistungsbedingter Überschußwanderungen zu gewährleisten. Auf die notwendigen anreizverträglichen grenzüberschreitenden administrativen Regelungen dieser Arrangements im Rahmen von Amtshilfe ist hinzuweisen.

Die Einführung des Herkunftslandprinzips impliziert darüber hinaus eine Reihe von Detailproblemen⁸, von

denen hier z.B. die Gewährung von Sozialhilfeleistungen in Deutschland erwähnt werden soll. Gemäß Bundessozialhilfegesetz soll dem Empfänger ein menschenwürdiges Leben gewährleistet werden, das am sogenannten sozio-kulturellen Existenzminimum in Deutschland orientiert ist. Der Rechtsanspruch darauf steht unterschiedslos Deutschen und Ausländern zu (auch aus EU-Drittstaaten, Ausnahmen: Asylbewerber). Dieser Anspruch ist also mit einer Differenzierung gemäß Herkunftsland und Beschäftigungsland im Sozialhilfeniveau grundsätzlich nicht vereinbar. Die Einführung des Herkunftslandprinzips würde hier aber Differenzierung verlangen.

Weitere Probleme praktischer Art mag das Herkunftslandprinzip implizieren, die z.B. in der Frage nach der Durchsetzungsmöglichkeit der Ansprüche des Herkunftslandes an den Migranten im Ausland in bezug auf seine Versicherungsbeiträge liegen. Zudem wird man sich mit möglichen Moral-Hazard-Problemen auseinandersetzen müssen. Darüber hinaus besseitigt das Herkunftslandprinzip nur die Sozialmigration aufgrund der Umverteilung in den Sozialversicherungen. Aber alle diese Detailfragen sollten den Blick für die Fruchtbarkeit einer grundsätzlichen Hinwendung zum Herkunftslandprinzip nicht trüben.

Übergangs- oder längerfristige Regelung?

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat nun die Anwendung des Herkunftslandprinzips als Übergangslösung im Sinne einer Karenzzeit – für fünf Jahre – für alle Zuwanderer aus EU-Ländern nach Deutschland vorgeschlagen, bevor das Beschäftigungs- bzw. Wohnsitzlandprinzip in Kraft gesetzt wird („Integrationsprinzip mit Karenzzeit“, „Prinzip der verzögerten Integration“)⁹. Die Ansprüche der Migranten auf Inklusion in das nationale Sozialsystem des Beschäftigungslandes werden mit hin zeitlich außer Kraft gesetzt. Damit soll der Anreiz zur Sozialmigration reduziert und gleichzeitig ein partieller Ausgleich der fiskalischen Nettobilanz der Migranten angestrebt werden. Die Fünfjahreskarenzzeit wird dabei als Kompromiß zwischen dem Wunsch nach Integration der Migranten in das Beschäftigungsland und der Vermeidung verzerrter Wanderungsanreize verstanden.

Ohne Zweifel kann es sich hier um den Einstieg in ein ökonomisch effizientes institutionelles Arrangement zur Gestaltung von Wanderungen handeln. Allerdings erscheint die Fünfjahresfrist als Übergangslö-

sung erheblich zu gering zu sein. Denn wenn sich gemäß der zitierten ifo-Studie erst ab ca. zwei Dekaden für die Zuwanderer ein Null-Saldo zwischen Zahlungen und empfangenen öffentlichen Leistungen einstellt, dann wäre eine Übergangszeit wohl eher von 20 bis 25 Jahren ins Auge zu fassen, nach der vom Herkunfts- zum Beschäftigungslandprinzip übergangen werden sollte. Allerdings könnte man fragen, ob die Karenzzeit für alle Sparten der Sozialversicherung gleich sein muß angesichts der Tatsache, daß die fiskalischen Nettobilanzen nicht für alle Bereiche gleich sind. So ist die Beitragsäquivalenz z.B. in der Krankenversicherung weniger ausgeprägt als in der Rentenversicherung. Jedenfalls ist die Festlegung auf einheitlich fünf Jahre ökonomisch schwer zu begründen und wirkt daher willkürlich. Deutlich wird aber, daß mit zunehmender Verzögerung das Herkunftslandprinzip und mit abnehmender Verzögerung das Beschäftigungslandprinzip dominant wird.

Allerdings stellt sich nun die grundsätzliche Frage, warum die Einführung des Herkunftslandprinzips nur als Übergangs- und nicht als eine unter gegenwärtigen Bedingungen durchaus längerfristige Lösung konzipiert werden soll. Das Herkunftslandprinzip für den Arbeitsmarkt entspricht ökonomisch dem Ursprungslandprinzip auf dem Gütermarkt, das nach EU-Gemeinschaftsrecht zur grundsätzlichen Richtschnur des EU-Binnenmarktes geworden ist. Das Ursprungslandprinzip für den Wettbewerb auf den heimischen Gütermärkten zu postulieren impliziert geradezu das Herkunftslandprinzip, weil ja importierte Güter auf Basis der Arbeits- und Sozialbedingungen der jeweils exportierenden Länder produziert worden sind, die Güter selbst inkorporieren also die Herkunftslandbedingungen ihrer Entstehung.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Ursprungs- und Herkunftslandprinzip ist ökonomisch gesehen folgender: Beim Herkunftslandprinzip konkurrieren die Arbeitnehmer mit ihren unterschiedlichen Arbeits- und Sozialbedingungen direkt und sichtbar innerhalb eines Landes bzw. Unternehmens, während sie dies indirekt und weniger sichtbar beim Ursprungslandprinzip über den Güterwettbewerb tun. Zwischen beiden Prinzipien liegen also räumliche Distanzen und Transportkosten.

⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Freizügigkeit und soziale Sicherung in Europa, in: Schriftenreihe des BMF, 69, Bonn 2001, S. 80 ff.; ebenso W. F. Richter: Soziale Sicherung und Besteuerung von Arbeit bei Subsidiarität und Freizügigkeit, Dortmund 2001 (mimeo.); sowie derselbe: Institutioneller Wettbewerb und die Regelung der Zuständigkeit von Institutionen für Personen, in: W. Franz, H. Hesse, H. J. Ramser, M. Stadler (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrhundertwende, Tübingen 2001, S. 503-517.

⁸ Vgl. auch H.-W. Sinn: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 5, S. 240-249.

Auf offenen und globalisierten Märkten entsprechen Ursprungs- und Herkunftslandprinzip gleichermaßen dem grenzüberschreitenden Wettbewerb institutioneller Arrangements. Zudem hat das Herkunftslandprinzip den Vorteil, daß es auch auf Nichterwerbstätige übertragbar ist. Diese könnten dann das Recht auf Freizügigkeit vollständig wahrnehmen, ohne daß Sozialmigration entsteht. Unter den gegenwärtigen Bedingungen sollte über die Einführung des Herkunftslandprinzips in der EU mithin durchaus nachgedacht werden.

Wohnsitzlandprinzip und Nationalstaatsprinzip

(4) *Wohnsitzlandprinzip*. Als Konsequenz des bisher Gesagten ist dieses Prinzip – das in den skandinavischen Staaten praktiziert wird und im übrigen in der EU für nicht erwerbstätige Personen gilt, die den Erwerbstätigen gleichgestellt sind: Rentner, Studenten, Familienangehörige und ähnliches – dann nicht sinnvoll, wenn Wohnsitz- und Beschäftigungsland eines Migranten identisch sind und sich die Sozialsysteme von Wohnsitzland und Herkunftsland erheblich unterscheiden. Bei Pendlern allerdings wird das Wohnsitzmit dem Herkunftsland in aller Regel übereinstimmen, so daß sich hier wiederum das Herkunftslandprinzip empfiehlt. Das wichtigste Argument gegen das Wohnsitzlandprinzip sollte klar herausgestellt werden: Da es auch für Sozialhilfeempfänger gelten würde, wäre für die Sozialmigration ein besonderer Anreiz geschaffen.

(5) *Nationalstaatsprinzip*. Hier gilt prinzipiell dieselbe Argumentation wie unter dem Wohnsitzlandprinzip: Nur wenn Nationalstaat und Beschäftigungsland nicht identisch sind, kann Sozialmigration vermieden werden. Stimmen Nationalstaat und Herkunftsland der Migranten überein, kommt wiederum das Herkunftslandprinzip ins Spiel.

Clubtheoretischer Ansatz

(6) *Clubtheoretischer Ansatz*. Hierbei handelt es sich um einen Lösungsansatz aus der ökonomischen Theorie der Clubs¹⁰, der besonders dann relevant wird, wenn man in der EU am Beschäftigungslandprinzip festhalten will. Zuwanderer lassen sich definieren als Neumitglieder eines nationalen (oder regionalen oder funktionalen) Clubs. Die Aufnahme eines neuen Mitglieds lohnt sich für einen Club nur dann, wenn dessen Grenzkosten für den Club den Grenznutzen des Beitritts nicht überschreiten. Analoges gilt für das beitretende Mitglied.

Auf das Wanderungsproblem übertragen würde dies folgendes bedeuten: Wenn die zuwandernden Arbeitnehmer als Neumitglieder im Club EU bzw. im Club Deutschland in den ersten rund 25 Jahren per

saldo den Club mehr kosten als sie ihm einbringen, dann müßte man dementsprechend einen jährlichen zusätzlichen „Clubbeitrag“ in Höhe dieses Saldos von jedem Zuwanderer erheben, um den Negativsaldo auszugleichen. Dies könnte in Form einer Kopfsteuer (poll tax) für Immigranten – oder eines anderen (z.B. Humankapital-)Beitrags, der dieselben Wirkungen hat – geschehen, die sozusagen das „Eintrittsgeld“ für die Club-Mitgliedschaft darstellt. Entspräche die Höhe dieser Steuer der Niveaudifferenz zwischen den Sozialleistungen im In- und Ausland, d.h. dem Umfang der Migrationsprämie, wie sie z.B. in der Tabelle aufgezeigt ist, dann gäbe es keinen Anreiz zur sozialleistungsbedingten Überschußwanderung, d.h. diese Steuer hätte prinzipiell denselben Steuerungseffekt wie die Einführung des Herkunftslandprinzips. Eine solche pretiale Lenkung der Migration als einen Verstoß gegen das Freizügigkeitspostulat zu interpretieren, wie dies vor allem aus juristischer Sicht vielfach geschieht, ist mithin ökonomisch absurd. Das Gegenteil ist wohl eher der Fall.

Vor dem Hintergrund der bisher betrachteten Lösungsmöglichkeiten zur ökonomisch effizienten Steuerung der Migration sollte schließlich die Langfristperspektive nicht außer Betracht bleiben. Welcher Entwicklung wird der Faktor Arbeit in der Informationsgesellschaft und unter den Bedingungen der Globalisierung ausgesetzt sein? Absehbar erscheint, daß die heute scheinbar noch relativ klar gezogene Abgrenzung zwischen „Arbeitnehmer“ und „Selbständigen“ zunehmend verschwimmt¹¹. Die zukünftige Informationsgesellschaft wird sich wohl – was sich bereits abzeichnet – dadurch ausprägen, daß ein wachsender Teil der Beschäftigten nicht mehr in abhängigen Angestelltenverhältnissen steht, sondern auf dem Markt für (Informations-)Dienstleistungen als „Unternehmer in eigener Sache“ handelt. Diese absehbare Entwicklung führt uns in bezug auf das Migrationsproblem zu einem Lösungsansatz, der hier als „Independent Contractor“-Ansatz bezeichnet werden soll.

Independent Contractor-Ansatz

(7) *Independent Contractor-Ansatz*. Die Überwindung der Unterscheidung zwischen klassischen Arbeitnehmern und Selbständigen beschreibt das Bild des Arbeitnehmers als „Selbständiger in eigener Sache“, der im Wettbewerb mit anderen seine Dienstlei-

¹⁰ Vgl. J. M. Buchanan: An Economic Theory of Clubs, in: *Economica* 32, 1965, S. 1-14.

¹¹ Wie problematisch diese Abgrenzung schon heute ist, zeigt die Tatsache, daß nach der Rechtsprechung des EuGH bereits eine geringfügige Beschäftigung von zehn bis zwölf Stunden pro Woche ausreicht, um eine Arbeitnehmereigenschaft zu begründen.

stungen zu jeweils eigenen Bedingungen anbietet. Dies impliziert eine Entkoppelung der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme von den Arbeitsverträgen.

Die Köpplung, wie sie heute üblich ist, kann man ohnehin als systemtheoretisch nicht sinnvoll einstufen, weil – wie wir aus der gegenwärtigen Diskussion um die Höhe der Sozialbeiträge und deren Wirkungen auf den Arbeitsmarkt in Deutschland erkennen – jede Kalkulation der Versicherungsbeiträge simultan über den Preis für den Faktor Arbeit die Höhe der Beschäftigung mitbestimmt. Denn Versicherungsprämien, die der Arbeitgeber anteilig zu zahlen hat, werden zu Bruttolohnbestandteilen, deren Finanzierung aus der Produktivität des Arbeitsplatzes erfolgen muß. Steigt diese bei steigenden Sozialsystemprämien nicht gleichermaßen und verhindert der Produktwettbewerb eine Überwälzung höherer Kosten auf die Güterpreise, so müssen entweder die Nettolöhne der Arbeitnehmer sinken, oder es entsteht Arbeitslosigkeit bei steigender Kapitalintensität.

Damit wird ein *Circulus vitiosus* sichtbar: höhere Sozialkosten über höhere Lohnzusatzkosten, höhere Produktivität, höhere Arbeitslosigkeit und daraus wieder höhere Sozialkosten usw. Das Soziale reproduziert sich mithin selbst, es verschafft sich seine eigene Expansionsgrundlage. Diese Wirkungsketten, die mit einem Mehr an Sozialem automatisch ein Weniger an Wettbewerbsfähigkeit der Menschen gegenüber Maschinen und Robotern produzieren, müssen durch eine Entkoppelung der Sozialsystemfinanzierung von den Arbeitsverträgen durchbrochen werden.

Freiheit der Versicherungswahl

Im Independent Contractor-Ansatz ist dies der Fall. Er entspricht im Kern einem grundlegenden Ordnungsprinzip, das auch für die Sozialpolitik gelten sollte: dem Subsidiaritätsprinzip. Der Arbeitnehmer ist prinzipiell selbst verantwortlich für seinen Versicherungsschutz, der Arbeitgeber beteiligt sich nicht an dessen Finanzierung – und kann dem Arbeitnehmer deshalb einen entsprechend höheren Nettolohn auszahlen. Das System müßte grundsätzlich mit Elementen versehen werden, wie wir sie z.B. aus der deutschen Kfz-Haftpflichtversicherung her kennen: Es besteht im Minimum Versicherungszwang, darüber hinaus ist freiwillige Höherversicherung zu höheren Prämien möglich, die Wahl der Versicherungsträger steht dem Versicherungsnehmer frei, es herrscht Wettbewerb zwischen den Versicherungsträgern. Dieses System ist ökonomisch effizient, und in bezug auf viele Versicherungen – neuerdings ja auch schon für den privaten Teil der Rentenversicherung – ist der Ar-

beitnehmer in Deutschland bereits heute ein „independent contractor“.

Mit zunehmender Öffnung der Märkte und unter den Bedingungen der Globalisierung kann er mehr und mehr – auch in der EU – zwischen Versicherungen verschiedener Länder wählen, was für die Sozialversicherungen allerdings (noch) nicht gilt. Dieser Internationalisierungsprozeß wird sich fortsetzen. Ein Arbeitnehmer wird und sollte mithin zukünftig zwischen Versicherungen seines Beschäftigungslandes, Herkunftslandes, Wohnsitzlandes oder anderer Länder ohne staatliche Reglementierung seine Wahl treffen können. Und dies sollte auch für die bisher noch in den traditionell nationalstaatlichen Zwangssozialversicherungen ermöglicht werden.

Damit würde die Zwangsmonopolisierung der Daseinsvorsorge durch die staatlichen Träger eines vorgegebenen Landes aufgehoben, und der Versicherungsnehmer hätte einen Anreiz zu kalkulieren, ob und wo ihm der Versicherungsschutz die Kosten in Höhe der (Sozial-)Versicherungsbeiträge bei gegebener individueller Risikoaversion wert ist. Dies entspricht dann nicht dem Postulat einer lebenslangen Zwangsmitgliedschaft in einer staatlichen Solidargemeinschaft, gerechtfertigt z.B. auf der Basis einer versicherungstheoretischen Begründung des Wohlfahrtsstaates¹². Vielmehr wird dem institutionellen Wettbewerb auch von staatlichen Umverteilungssystemen Gewicht beigemessen, der die Institutionen zwingt, ihr Handeln weitestgehend an den Präferenzen der Bürger, die die Exit-Option wahrnehmen können, auszurichten¹³. Erkennbar ist, daß der Prozeß der Globalisierung diesen Wettbewerb geradezu herausfordert.

Jeder Zuwanderer bringt mithin als „independent contractor“ sein eigenes Portfolio des Versicherungsschutzes mit, wenn er sich einem Unternehmen als Dienstleister anbietet. Das Unternehmen hätte dann lediglich zu prüfen, ob er für bestimmte Versicherungen, die insbesondere die existenzielle Absicherung im Mindestmaß anbetreffen, vorgesorgt hat, ohne die eine Beschäftigung im Inland nicht möglich ist. Da mit zunehmender Internationalisierung der Versicherungsmärkte das Portfolio des Versicherungsschutzes

¹² Vgl. z. B. H.-W. Sinn: A Theory of the Welfare State, in: Scandinavian Journal of Economics 97, 1995, S. 495-526.

¹³ Vgl. hierzu auch B. S. Frey, R. Eichenberger: The New Democratic Federalism für Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions, Cheltenham 1999; B. S. Frey: Lilliput oder Leviathan? Der Staat in der globalisierten Wirtschaft, Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2001 in Magdeburg (mimeo.); V. Vanberg, W. Kerber: Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: Constitutional Political Economy 5, 1994, S. 193-219.

eines Arbeitnehmers international gestreut sein kann, wird damit die alleinige Installation des Beschäftigungs- oder des Herkunfts- oder des Wohnsitzlandprinzips obsolet. Der Independent Contractor-Ansatz ist mit jedem dieser Prinzipien vereinbar, in einer globalisierten Welt geht er jedoch darüber hinaus und ist universeller, weil er dem Arbeitnehmer die freie Wahl der Versicherung eines Versicherungsträgers in welchem Land auch immer überläßt. Auch hier tauchen natürlich ähnliche Detailprobleme auf, wie wir sie beim Herkunftslandprinzip angesprochen haben. Insbesondere werden auch Probleme der Zertifizierung eine Rolle spielen.

Fazit

Das Problem der Arbeitskräftewanderungen im Zuge der EU-Erweiterung durch die MOEL und andere Staaten, wie groß diese auch sein mögen, ruft nach wirtschaftspolitischen Antworten und institutionellen Reformen. Man muß sicher unterscheiden zwischen Lösungen einerseits, die kurzfristig politisch-administrativ, unter weitgehender Beachtung politischer Durchsetzbarkeit und mit marginaler Verletzung des

gegenwärtigen EU-Gemeinschaftsrechts möglich erscheinen, und die andererseits längerfristig ökonomisch effizient, deshalb zukunftsfähig, aber zum Teil nur unter fundamentalen Änderungen des Gemeinschaftsrechts zu haben sind. Pragmatisch vorgehend könnte deshalb ein Weg für gangbar angesehen werden, der zunächst die Installierung des Herkunftslandprinzips betreibt: vorerst als Übergangslösung im Rahmen des „Konzepts der verzögerten Integration“, sodann aber als durchaus längerfristige Lösung.

Mit dem zunehmenden Wandel der Arbeitsmarktstrukturen hin zu wissensbasierten Dienstleistungen, zur Auflösung hierarchischer Strukturen, zu mehr Freiheit durch größere Eigenverantwortung und zu mehr Internationalität wird jedoch die Perspektive sichtbar, daß der national und sozialpaternalistisch bevormundete „klassische“ Arbeitnehmertyp nicht mehr als Leitfigur zukünftiger Sozialpolitik in Europa fungieren kann. Die Entwicklung des Arbeitnehmers zum selbständigen Dienstleister in einer sich internationalisierenden Welt führt dann wohl zwangsläufig zum Konzept des „Independent Contractors“.

Karl H. Storchmann

Nulltarife im Öffentlichen Personennahverkehr – ein Paradigmenwechsel?

In jüngerer Zeit sind in einigen europäischen Städten Nulltarife im Öffentlichen Personennahverkehr eingeführt worden. Zu welchen Ergebnissen führte diese Maßnahme? Konnten damit Pkw-Fahrer zu einem Umstieg auf den umweltfreundlichen ÖPNV bewegt und die Externalitäten des Pkw-Verkehrs ursachenadäquat beseitigt werden?

Mit der beginnenden Massenmotorisierung in den 50er Jahren hat sich das Personenverkehrsaufkommen in Deutschland mehr als versechsfacht, die Verkehrsleistung hat sich etwa verzehnfacht. Zwar hat dieses Wachstum inzwischen an Dynamik verloren, Sättigungsgrenzen sind aber nach wie vor nicht in Sicht. Initiator und Träger dieser Entwicklung war und ist der Pkw, während die öffentlichen Verkehrsmittel kaum hiervon profitieren konnten. Die damit verbundenen Implikationen, wie Verkehrsstauungen oder Umweltprobleme, lassen jedoch eine Korrektur des Modal split zugunsten des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wünschenswert erscheinen. Auf-

grund ihrer räumlichen und zeitlichen Konzentration und der damit verbundenen großen Merkllichkeit gilt dieses insbesondere für die Pendlerströme der Berufs- und Ausbildungsverkehre zu den Spitzenzeiten.

Es stehen verschiedene Instrumente in der öffentlichen Diskussion, die dieses „Umsteigen“ initiieren und unterstützen sollen. Neben ordnungsrechtlichen Maßnahmen wie Parkraumverknappungen und Angebotsausweitungen des ÖPNV sind dies in erster Linie Änderungen der relativen Preise. Grundsätzlich lassen sich dabei ÖPNV-unterstützende und Pkw-belastende Maßnahmen unterscheiden. In der Öffentlichkeit, aber auch bei den Unternehmen des ÖPNV, erfreut sich insbesondere Ersteres großer Beliebtheit.

Vor diesem Hintergrund ist auch der lange verstumte Ruf nach Nulltarifen im ÖPNV wieder er-

Dr. Karl H. Storchmann, 40, lehrt Ökonomie an der Yale University, New Haven, Connecticut, USA.