

**Martin Werding**

## **SPIEL OHNE GRENZEN: DIE FREIZÜGIGKEITSDEBATTE**



**Martin Werding** ist seit 2008 Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum. Zuvor leitete er ab 2000 den ifo-Forschungsbereich »Sozialpolitik und Arbeitsmärkte«. Seine akademische Ausbildung absolvierte er in München und Passau.

Migration ist wohl die älteste Strategie der Menschheit zur Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen und Risiken. Zugleich führt sie immer wieder zu Konflikten, die in der Gegenwart allerdings zivilisierter ausgetragen werden als früher und andere Gegenstände haben, die einer rationalen Analyse besser zugänglich sind. Trotzdem ist Migration in ihren vielen Formen bis heute politisch und gesellschaftlich ein schwieriges Thema. Wer sich öffentlich dazu äußert, erfährt rasch unerwartete Kritik und erhält auch unerbetenen Beifall.

Eines der ersten Forschungsprojekte, dessen sich Hans-Werner Sinn als ifo-Präsident persönlich annahm, war dem Thema EU-Osterweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit gewidmet. Auftraggeber war die Bundesregierung, man schrieb das Jahr 2000. Während auf EU-Ebene die Verhandlungen mit bis zu zwölf Beitrittsstaaten anliefen, sollte abgeschätzt werden, wie groß das Migrationspotenzial in diesen Ländern war – mangels passender Prä-

zedenzfälle eine kaum lösbare Aufgabe. Außerdem sollte diskutiert werden, welche Auswirkungen auf Arbeitsmärkte und öffentliche Haushalte sich ergeben würden und ob aus deutscher Sicht eine Übergangszeit bis zur Freizügigkeit nach dem Muster der Süderweiterung hilfreich oder sogar nötig sein könnte.

Politik und Öffentlichkeit waren seinerzeit skeptisch gegenüber einer Zuwanderung von Arbeitskräften. Zuvor war die Arbeitslosigkeit 30 Jahre lang tendenziell immer weiter gestiegen – ein Trend, der sich erst ab 2005 wieder umkehrte. Die deutschen Arbeitsmärkte galten als hoch reguliert, wenig flexibel und daher kaum geeignet, eine größere Migrationswelle aufzunehmen, ohne weitere, bereits ansässige Arbeitskräfte aus ihren Jobs zu verdrängen. Dass die Arbeitsmarktakteure gerade dabei waren, eine kaum vorausgeahnte »interne« Flexibilität zu entwickeln, trat erst in der Krise 2008/2009 hervor. Auch ein Umdenken in Migrationsfragen bahnte sich erst langsam an:

Die »Süssmuth-Kommission«, die in ihrem Abschlussbericht feststellte, dass Deutschland längst ein Zuwanderungsland war und daher sein Einwanderungsrecht modernisieren sollte, um zu einem attraktiven Zielland zu werden, beendete ihre Arbeit erst 2001.

In seiner Abschätzung des Migrationspotenzials gelangte das ifo Institut zu Zahlen, die im Vergleich zu anderen Schätzungen im Auftrag der EU als hoch erschienen. Trotzdem zeigte Sinn, dass freie Wanderungen grundsätzlich Teil einer optimalen Transformationsstrategie sowohl für Ost- als auch für Westeuropa sein könnten. Er plädierte dafür, Übergangsfristen – wenn überhaupt – so kurz wie möglich zu setzen und sie zu nutzen, um die deutschen Arbeitsmärkte anpassungsfähiger zu machen. Die Politik hörte alle diese Botschaften nicht gern. Sie blieb auf ihrem vorgezeichneten Kurs, handelte möglichst lange Übergangsfristen aus und schöpfte sie bis zum letzten Tag aus.

Mögliche Probleme sah das ifo Institut bei den Wirkungen freier Wanderung auf die öffentlichen Haushalte, wegen der Gefahr, dass umverteilende Sozialleistungen eines Landes wie Deutschland auf einen unbestimmten Personenkreis ausgedehnt werden, so dass das System überfordert wird oder abgebaut werden muss. Hans-Werner Sinn plädierte daher öffentlich dafür, die soziale Sicherung für eine Übergangszeit nach dem »Heimatlandprinzip« zu gestalten – als weitaus milderes Mittel im Vergleich dazu, Migration komplett zu unterbinden. Ein solcher Umbau des Europarechts erschien damals nicht als verhandelbar. Sinn wiederholte diese Empfehlung später mit Nachdruck, als sich die EU daran machte, auch die Freizügigkeitsrechte für Nichterwerbstätige zu erweitern, bei denen dieses Risiko noch viel größer ist. Empirisch bestätigt sich ein wach-

sender Druck durch Migration auf die Sozialkassen zwar bisher nicht, nicht zuletzt weil dem bereits einige rechtliche Regelungen entgegenstehen. Wer wie Sinn den Sozialstaat vor Erosionskräften der Globalisierung schützen will, sollte diese Frage aber im Auge behalten.

Rückblickend kann man sagen, dass Deutschland die Übergangsfristen bis zur vollen Freizügigkeit vielleicht wirklich brauchte und seine Arbeitsmärkte durch gezielte Reformen dann deutlich flexibilisiert hat. Es hätte die Freizügigkeit aber schon 2007 einführen können, als der »*Polish plumber*« in London bereits zum Inbegriff eines gut ausgebildeten, fleißigen Handwerkers geworden war, und nicht erst 2011. Vorteile aus der Migration wurden damit verspielt, während im Gegenzug auf Großbritannien nach seiner sofortigen Arbeitsmarktöffnung möglicherweise mehr Zuwanderung entfiel, als das Land verkraften konnte – nicht ökonomisch, aber politisch. Vorab wurde dort nur mit um die 10 000 zusätzlichen Zuwanderern pro Jahr gerechnet, in der Realität wurden daraus phasenweise bis zu 500 000.

Recht behalten hat das ifo Institut im Rückblick nämlich auch mit seinen Migrations-schätzungen. Über sie wurde in der deutschen Ökonomie damals eine Art Methodenstreit geführt. Beim mit enormen Unsicherheiten behafteten Versuch, aus der EU-Süderweiterung Rückschlüsse auf die Ost-West-Migration zu ziehen, wichen die ifo-Forscher vom Lehrbuchstandard ab. Rechnet man ihre Zahlen für Deutschland aus damaliger Sicht auf die ganze EU 15 um und berücksichtigt dann, welche Grenzen anschließend rasch geöffnet wurden und welche nicht, passen Gesamtzahlen und umgelenkte Ströme in einzelne Länder aber gut zu den ifo-Schätzwerten.