

IZA DP No. 505

Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik

Thomas K. Bauer

May 2002

Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik

Thomas K. Bauer
IZA, Bonn und CEPR, London

Discussion Paper No. 505
May 2002

IZA

P.O. Box 7240
D-53072 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-3894-0
Fax: +49-228-3894-210
Email: iza@iza.org

This Discussion Paper is issued within the framework of IZA's research area *Mobility and Flexibility of Labor*. Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the institute. Research disseminated by IZA may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent, nonprofit limited liability company (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) supported by the Deutsche Post AG. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its research networks, research support, and visitors and doctoral programs. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public. The current research program deals with (1) mobility and flexibility of labor, (2) internationalization of labor markets, (3) the welfare state and labor markets, (4) labor markets in transition countries, (5) the future of labor, (6) evaluation of labor market policies and projects and (7) general labor economics.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character. A revised version may be available on the IZA website (www.iza.org) or directly from the author.

ABSTRACT

Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik*

Im Rahmen dieses Beitrags wird die Frage analysiert, ob ein großzügig ausgestalteter Sozialstaat zusätzliche Wanderungsanreize generieren kann, die eine nennenswerte Zuwanderung in das Sozialversicherungssystem zur Folge hat. Darüber hinaus werden verschiedene Politikoptionen zur Einschränkung derartiger Zuwanderungsströme diskutiert. Ein Überblick der relevanten empirischen Literatur zeigt, dass der derzeit keine gesicherten Aussagen hinsichtlich der Effekte von Sozialversicherungssystemen auf die Wanderungsentscheidung von Individuen möglich sind. Die empirische Evidenz lässt jedoch vermuten, dass starke Effekte unwahrscheinlich sind. Es wird weiterhin aufgezeigt, dass die gestiegene Sozialhilfequote unter Ausländern in Deutschland zu einem Großteil historisch bedingt ist und angesichts einer sich fundamental ändernden Immigrationspolitik nicht auf zukünftige Zuwanderungsströme projiziert werden kann. Empirische Studien zu den Determinanten des Sozialhilfebezugs implizieren, dass eine auf die Arbeitsmarkt- und Integrationsfähigkeit von Migranten ausgerichtete selektive Zuwanderungspolitik, wie sie teilweise im neuen Zuwanderungsgesetz vorgesehen ist, dazu beitragen kann, das Sozialhilferisiko zukünftiger Zuwanderer zu verringern.

JEL Classification: H53, I38, J61

Keywords: Migration, Sozialversicherungssystem, Zuwanderungspolitik

Thomas Bauer
IZA
P.O. Box 7240
53072 Bonn
Germany
Tel.: +49 (228) 3894-529
Fax: +49 (228) 3894-510
Email: bauer@iza.org

*Ich danke Christoph M. Schmidt und Hilmar Schneider für ihre hilfreichen Kommentare.

*Wir haben die Sorge, die Befürchtung und auch die sichere Erkenntnis, dass hier wieder eine Zuwanderung in die sozialen Sicherungssysteme stattfinden wird.*¹

1. Einleitung

Die Einführung der *Green Card* für ausländische IT-Spezialisten im August 2000 hat in Deutschland einen bemerkenswerten Prozess des Umdenkens über die deutsche Zuwanderungspolitik eingeleitet. Dieser Prozess erreichte am 22. März dieses Jahres in einer denkwürdigen Bundesratssitzung mit der Verabschiedung des von Bundesinnenminister Schily vorgelegten und vom Bundestag am 1. März mit den Stimmen der rot-grünen Koalition verabschiedeten *Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern* (Zuwanderungsgesetz) einen vorläufigen Höhepunkt. Dieses Gesetz, das zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik die entscheidenden ausländerrechtlichen Bestimmungen zusammenfasst, verfolgt das Ziel einer verbesserten Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Dabei sollen insbesondere die Integrationsfähigkeit der Migranten sowie die wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen Deutschlands berücksichtigt werden (Bundesministerium des Innern 2002).

Gegner des Gesetzes haben im Rahmen der allgemeinen Debatte häufig die Befürchtung geäußert, dass es über die neuen Regelungen zu einer verstärkten Zuwanderung in die sozialen Sicherungssysteme kommen wird. Über die Neuregelung des Familiennachzugs könnten auch Ausländer, die in Deutschland gegenwärtig nur geduldet sind, ihre Familienangehörigen nach Deutschland holen. Darüber hinaus seien die neuen Regelungen zur Arbeitsmarktzuwanderung zu unspezifisch, um Zuwanderung potentieller Leistungsempfänger zu vermeiden. Befürworter des Gesetzes hingegen argumentieren, dass die verbesserte Steuerung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Situation dazu beitragen wird, dass zukünftige Zuwanderer die Sozialkassen entlasten (Deutscher Bundestag 2002).

Vor dem Hintergrund dieser Debatte analysiert dieser Beitrag auf Basis der existierenden wirtschaftswissenschaftlichen Literatur, ob das neue Zuwanderungsgesetz geeignet ist, zukünftige Zuwanderung in die sozialen Sicherungssysteme zu verringern. Dazu wird im folgenden Abschnitt zuerst die Frage diskutiert, inwieweit ein großzügig ausgestalteter Sozialstaat überhaupt zusätzliche Wanderungsanreize auslösen kann, die eine nennenswerte Zuwanderung in das Sozialversicherungssystem zur Folge haben. Der dritte Abschnitt beschäf-

¹ Dr. Angela Merkel im Rahmen der zweiten und dritten Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz). (Deutscher Bundestag 2002)

tigt sich mit den Ursachen der hohen Sozialhilfequote ausländischer Haushalte in Deutschland. In einem vierten Abschnitt werden verschiedene Politikoptionen zur Vermeidung der Zuwanderung von Leistungsempfängern diskutiert. Abschließend werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst.

2. Magneteffekte des Wohlfahrtsstaates

In diesem Abschnitt werden die von einem Wohlfahrtsstaat ausgehenden Effekte auf die Wanderungsanreize von Individuen in einem stilisierten Modell verdeutlicht.² Diese theoretische Darstellung wird durch einen Überblick über die existierende empirische Evidenz zu diesen Effekten ergänzt. Die Darstellung konzentriert sich dabei ausschließlich auf Situationen, in denen Wanderungsanreize durch das Sozialversicherungssystem in den potentiellen Empfängerländern ausgelöst werden. Andere, in ihrer quantitativen Bedeutung unter Umständen dominierende Wandermotive, wie beispielsweise die Wanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte mit einer geringen Wahrscheinlichkeit des Transferbezugs, Wanderungen zum Zweck der Familienzusammenführung, politisch motivierte Wanderung und die Rolle von Migrationsnetzwerken, werden nicht betrachtet.³

Das theoretische Modell, auf dem die folgende graphische Analyse basiert, unterliegt einigen vereinfachenden, für die zentralen Aussagen jedoch unbedeutenden Annahmen. Es werden Wanderungsströme von einem Herkunftsland H und einem oder mehreren potentiellen Empfängerländern betrachtet, wobei Wanderungen allein von Einkommensunterschieden zwischen dem Herkunftsland und den potentiellen Empfängerländern ausgelöst werden. Darüber hinaus wird unterstellt, dass Wanderungen mit Kosten verbunden sind, die proportional zum Einkommen eines Individuums in dessen Herkunftsland modelliert werden. Es soll weiterhin angenommen werden, dass die Migrationskosten für Einheimische der potentiellen Einwanderungsländer wiederum zu hoch sind, um Wanderungsanreize in die Gegenrichtung auszulösen.

Ein großzügiges soziales Sicherungssystem kann die Wanderungsentscheidung von Individuen in dreierlei Hinsicht beeinflussen. Zum einen besteht die Möglichkeit, dass das Sozialversicherungssystem im Empfängerland direkter Auslöser der Wanderungsentscheidung eines Individuums ist, d.h. Personen, die ansonsten nicht gewandert wären, entscheiden sich erst aufgrund der Existenz eines relativ großzügigen Sozialsystems zur Wanderung. Zum zweiten können Unterschiede der Sozialversicherungssysteme in den potentiellen Empfängerländern die Wahl des Einwanderungslandes beeinflussen. Schließlich kann ein ausge-

² Die folgenden Ausführungen basieren auf einem von Borjas (1999a) entwickelten theoretischen Modell.

³ Siehe Bauer und Zimmermann (1997) für eine Übersicht verschiedener Migrationstheorien.

prägendes soziales Sicherungssystem verhindern, dass Immigranten nach einem exogenen Arbeitsmarktschock in ihr Heimatland zurückkehren oder in ein anderes Land wandern.

DIE WANDERUNGSENTSCHEIDUNG

In Abbildung 1a wird eine Situation dargestellt, in der ein großzügiges soziales Sicherungssystem ursächlicher Auslöser für Wanderungen ist. Auf der Abszisse ist die Humankapitalausstattung S eines Individuums abgebildet. Unter Humankapital wird dabei sowohl beobachtbares Humankapital, wie Schulbildung und Arbeitsmarkterfahrung, als auch unbeobachtbares Humankapital, wie beispielsweise Motivation und Risikobereitschaft, subsumiert. Es wird unterstellt, dass das im Herkunftsland erworbene Humankapital vollständig auf die Arbeitsmarktanforderungen im Empfängerland transferiert werden kann. Die Ordinate beschreibt das potentielle Einkommen eines Individuums. Die Gerade H repräsentiert die Einkommen von Individuen mit unterschiedlicher Humankapitalausstattung im Herkunftsland und Gerade Z das um die Migrationskosten bereinigte potentielle Einkommen dieser Individuen im Zielland Z . In Abbildung 1a hat Gerade H eine höhere Steigung als Gerade Z . Damit wird implizit angenommen, dass im Sendeland eine höhere Einkommensungleichheit vorherrscht als im Empfängerland - eine für die Modellierung von Migrationsströmen von einem Entwicklungsland in ein entwickeltes Land durchaus realistische Annahme.

Bei der in Abbildung 1a dargestellten Situation werden Individuen mit einer Humankapitalausstattung unter S_1 in das Land Z wandern. Personen mit einer Humankapitalausstattung über S_1 verbleiben in ihrem Herkunftsland, da sie dort ein höheres Einkommen erzielen können. Führt nun Land Z ein über Einkommenssteuern finanziertes Mindesteinkommen in Höhe von w_1^Z ein (gestrichelte Linie Z' in Abbildung 1a)⁴, werden sich auch Individuen mit einer Humankapitalausstattung zwischen S_1 und S_2 für die Wanderung in das Land Z entscheiden. Für Personen mit einem Fähigkeitsniveau zwischen S_1 und S_2 ist das soziale Sicherungssystem in Land Z damit ursächlicher Auslöser der Wanderungsentscheidung. Die Einführung des Mindesteinkommens führt auf jeden Fall zu einem Anstieg der Zuwanderung in Land Z . Diese zusätzlichen Migranten und die vor der Einführung des Mindesteinkommens zugewanderten Personen werden Sozialhilfe beziehen.

Inwieweit soziale Sicherungssysteme primäre Ursache für Wanderungsströme sind, lässt sich empirisch nur schwer überprüfen. Immigranten werden normalerweise nicht angeben, dass sie allein mit der Absicht zugewandert sind, staatliche Sozialleistungen zu beziehen. Insgesamt dürfte die aus diesem Migrationsmotiv resultierenden Wanderungsströme - nicht

⁴ Durch die Einführung eines steuerfinanzierten Mindesteinkommens in Land Z kommt es über die damit verbundene Umverteilung zu einer Verringerung der Einkommensungleichheit in Land Z . Für eine Humankapitalausstattung über S_3 hat die Gerade Z' deshalb eine geringere Steigung als Gerade Z .

zuletzt aufgrund institutioneller Hemmnisse (siehe hierzu Abschnitt 4) - jedoch quantitativ unbedeutend sein.

WAHL DES EMPFÄNGERLANDES

Unterschiede in den sozialen Sicherungssystemen potentieller Empfängerländer können zu einer Selbstselektion von Migranten führen, die eine Konzentration von Migranten mit einer hohen Wahrscheinlichkeit des Bezugs staatlicher Transferleistungen in dem Land mit den höchsten Sozialstandards bewirkt. Diese Selbstselektion von Migranten wird in Abbildung 1b verdeutlicht. Im Unterschied zu Abbildungen 1a hat ein Individuum aus dem Herkunftsland H nun die Option, in zwei potentielle Empfängerländer zu wandern. In diesen Ländern wird ein über Steuern finanziertes Mindesteinkommen von w_1^Z in Land Z und w_1^X in Land X garantiert. Da Land Z das höchste Mindesteinkommen anbietet, werden Individuen mit einem Humankapitalbestand unter S_1 in das Land Z wandern und dort Sozialhilfe beziehen. Individuen mit einer Humankapitalausstattung zwischen S_1 und S_2 werden in das Land X wandern und dort arbeiten. Individuen mit einem Humankapitalniveau, das über S_2 liegt, können das höchste Einkommen in ihrem Herkunftsland erzielen und werden sich daher nicht für eine Wanderung entscheiden.⁵

Wie bereits oben angemerkt wurde, sind die Möglichkeiten der Zuwanderung mit dem Motiv des Bezugs staatlicher Transferleistungen in vielen Ländern aufgrund institutioneller Regelungen erheblich eingeschränkt. Der in Abbildung 1b dargestellte Extremfall dürfte daher ebenfalls quantitativ unbedeutend sein. In einer Erweiterung des hier dargestellten Modells, das in der Migrationsliteratur als Roy-Modell bekannt ist⁶, lassen sich jedoch in ihrer Bedeutung weitergehende Implikationen ableiten. Ein zentrales Ergebnis des Roy-Modells ist, dass Personen, die aufgrund ihrer Humankapitalausstattung sehr stark von Schwankungen der Arbeitsnachfrage betroffen sind, in das Land wandern werden, das ihnen die beste Absicherung vor ungünstigen Arbeitsmarktentwicklungen anbietet, selbst wenn sie in einem anderen Land ein höheres Einkommen erzielen könnten. Es kommt zu einer negativen Selbstselektion in dem Sinne, dass sich Migranten mit einer hohen Wahrscheinlichkeit des Transferbezugs in den Ländern mit den höchsten Sozialstandards konzentrieren werden.

Die Hypothese, dass Immigranten mit einer hohen Wahrscheinlichkeit des Bezugs staatlicher Transferzahlungen in den Ländern mit dem höchsten sozialen Sicherungsniveau konzentriert sein sollten, wurde insbesondere für die USA vielfach getestet. Für europäische Länder liegt hingegen nahezu keinerlei empirische Evidenz vor. Die existierende Literatur

⁵ Es wird im Rahmen dieser Analyse angenommen, dass die Migrationskosten für Personen aus dem Land B zu hoch sind um einen Anreiz zur Wanderung in Land A zu generieren.

⁶ Siehe Borjas (1999c, Abschnitt 3) und die darin zitierte Literatur.

lässt sich in zwei Gruppen einteilen. Die erste Gruppe konzentriert sich auf die Frage, inwieweit die je nach Bundesstaat variierenden Sozialhilfeniveaus Wanderungsströme innerhalb der USA erklären können. Die zweite Gruppe analysiert, ob sich internationale Migranten in Regionen mit relativ hohen Sozialstandards konzentrieren.

Für die USA liegt eine relativ umfangreiche empirische Literatur zu den Effekten der je nach Bundesstaat variierenden Sozialhilfeniveaus auf interne Wanderungsströme vor.⁷ Diese Studien kommen überwiegend zu dem Ergebnis, dass unterschiedliche Sozialhilfeniveaus innerhalb der USA keine bzw. nur sehr geringe Wanderungsanreize erzeugen. Ähnliche empirische Studien wurden für die Europäische Union bisher nicht durchgeführt, obwohl dies aufgrund der in den Mitgliedsländern der EU sehr unterschiedlichen Sozialhilfeniveaus prinzipiell möglich wäre.⁸ Es stellt sich damit die Frage, ob die für die USA vorliegende Evidenz auf die Europäische Union übertragen werden kann. Unterschiede zwischen der EU und den USA legen dabei den Schluss nahe, dass Wanderungen aufgrund unterschiedlicher Sozialhilfeniveaus innerhalb der EU eher unwahrscheinlicher sind als in den USA.

Zum einen liegen innerhalb der Europäischen Union rechtliche Restriktionen vor, die Wanderungen zum Zweck der Inanspruchnahme staatlicher Transferzahlungen erheblich einschränken.⁹ Zum zweiten dürften innerhalb der EU die Migrationskosten - insbesondere aufgrund von Sprachbarrieren - erheblich über diejenigen in den USA liegen. Die für die USA gemessenen geringen Effekte unterschiedlicher Sozialhilfeniveaus auf interne Wanderungsströme dürften daher eine Obergrenze für ähnliche Effekte innerhalb der EU darstellen.

Neben diesen Studien der internen Migration in der USA liegen bisher nur zwei empirische Studien vor, die die Effekte des Wohlfahrtsstaats auf die Wahl der Empfängerregion internationaler Migranten untersuchen. Borjas (1999a) analysiert, inwieweit die Standortwahl eines Migranten in den USA auf unterschiedliche Sozialhilfeniveaus in den Bundesstaaten zurückzuführen ist. Er zeigt, dass Immigranten, die Sozialtransfers beziehen, in einem größeren Ausmaß in Bundesstaaten mit relativ hohen Sozialhilfeniveaus konzentriert sind als Einheimische und Immigranten, die keine Sozialhilfe beziehen. Darüber hinaus haben Änderungen im Sozialhilfeniveau signifikant größere Effekte auf die Sozialhilfequote von Immigranten als auf die Sozialhilfequote der einheimischen Bevölkerung. Diese Ergebnisse stehen mit der Hypothese im Einklang, dass unterschiedliche Sozialhilfeniveaus Magneteffekte auf Immigranten ausüben. Zu der Analyse von Borjas (1999a) muss jedoch einschränkend

⁷ Siehe hierzu beispielsweise Blank (1988), Levine und Zimmermann (1999), Meyer (1998), Walker (1994). Eine Literaturübersicht findet sich in Moffit (1992).

⁸ Gemessen in Kaufkraftparitäten erhielt beispielsweise im Jahr 1997 eine Familie mit zwei Kindern in Dänemark nahezu die doppelte Sozialhilfe wie eine Familie in Spanien (OECD 1999, Tabelle 2.9).

⁹ Eine detaillierte Übersicht über die rechtlichen Grundlagen bezüglich des Bezugs staatlicher Transferleistungen in der EU geben Sinn et al. (2000, Kapitel 3).

angemerkt werden, dass seine Gesamtergebnisse insbesondere von zwei Beobachtungen (Kalifornien und New York) getragen werden.

In Anlehnung an Borjas (1999a) testen Brücker et al. (2001) für zehn EU-Mitgliedsstaaten¹⁰ die Hypothese, dass Migranten, für die aufgrund ihrer Eigenschaften ein Bezug staatlicher Transfers überdurchschnittlich wahrscheinlich ist, in solchen Staaten konzentriert sind, die sich durch ein relativ großzügiges Sozialsystem auszeichnen. Sie konzentrieren sich dabei auf Ausländer aus Herkunftsländern, die nicht Mitglieder der EU sind. Die Analyse vernachlässigt somit die interessante Frage potentieller Effekte unterschiedlicher Sozialhilfestandards in den EU-Mitgliedsländern auf interne Wanderungsströme.

Die Autoren schätzen in einem ersten Schritt für jedes der von ihnen betrachteten Länder die Wahrscheinlichkeit des Bezugs von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung in Abhängigkeit sozioökonomischer Charakteristika wie Geschlecht, Familienstand, Alter, Arbeitsmarkterfahrung, Anzahl der Kinder und Schulausbildung. Eine Dummy-Variable, die den Wert eins für Ausländer aus Nicht-EU Mitgliedsstaaten annimmt, erfasst zusätzlich die Unterschiede in der Wahrscheinlichkeit des Bezugs von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zwischen anderweitig vergleichbaren Immigranten und Einheimischen. Der geschätzte Koeffizient dieser Dummy-Variablen wird von den Autoren als *Residualabhängigkeit* bezeichnet.

Hat ein relativ großzügiges Sozialsystem Magneteffekte zur Folge, würde man über die Länder hinweg eine positive Korrelation zwischen der *Residualabhängigkeit* und Indikatoren für die Großzügigkeit des sozialen Sicherungssystems erwarten. Brücker et al. (2001) finden zwar eine positive Korrelation zwischen diesen beiden Variablen, diese ist jedoch unter herkömmlichen Signifikanzniveaus nicht von Null verschieden. Wie die Autoren selbst anmerken, sollte dieses Ergebnis jedoch mit Vorsicht interpretiert werden. Zum einen basieren die Ergebnisse auf einer sehr geringen Anzahl von Beobachtungen für Immigranten.¹¹ Darüber hinaus definieren die Autoren Migranten als Personen, die nicht Staatsbürger eines Mitgliedsstaates der EU sind. Für diese Personengruppe liegen in den meisten Ländern im Vergleich zu Migranten aus EU-Mitgliedsstaaten rechtliche Einschränkungen hinsichtlich des Bezugs staatlicher Transferleistungen vor. Es ist daher zu erwarten, dass die von den Autoren geschätzte Korrelation zwischen der Residualabhängigkeit und der Großzügigkeit sozialer Sicherungssysteme als Untergrenze zu interpretieren ist.

Insgesamt weisen die wenigen existierenden empirischen Studien darauf hin, dass Sozialversicherungssysteme keine starken Effekte auf Wanderungsströme und die Standortwahl

¹⁰ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, die Niederlande, Österreich, Spanien und das Vereinigte Königreich.

¹¹ Für Spanien liegen beispielsweise nur 41 Beobachtungen von Migranten vor.

von Migranten auslösen. Angesichts der geringen Zahl empirischer Studien ist in dieser Frage jedoch noch ein erheblicher Forschungsaufwand notwendig, bevor gesicherte Aussagen getroffen werden können.

RÜCKKEHRMIGRATION

Schließlich kann ein ausgeprägtes soziales Sicherungssystem verhindern, dass Immigranten, die aufgrund eines exogenen Schocks arbeitslos werden oder im Empfängerland nicht das von ihnen erwartete Einkommen erzielen, in ihr Heimatland zurückkehren oder in ein anderes Land wandern.¹² Eine derartige Situation ist in Abbildung 1c dargestellt. Zum Zeitpunkt t seien die im Einwanderungsland A erzielbaren Einkommen durch die Linie $w_1^Z A_t$ beschrieben. Zu diesem Zeitpunkt werden Individuen mit einer Humankapitalausstattung unter S_1 in das Land A wandern und Sozialhilfe in Höhe von w_1^Z beziehen. Individuen mit einer Humankapitalausstattung zwischen S_1 und S_3 werden ebenfalls in das Land A wandern, jedoch um dort zu arbeiten. Individuen mit einem Humankapitalniveau größer als S_3 bleiben in ihrem Heimatland.

Es wird nun eine Situation betrachtet, in der ein exogener Schock in Land A zu einer Verringerung der Nachfrage nach Arbeit führt. Dabei wird angenommen, dass dieser Schock die Einkommensmöglichkeiten für jedes Humankapitalniveau derart verringern, dass alle Personen mit einer Humankapitalausstattung unter S_4 arbeitslos werden und das staatliche Mindesteinkommen von w_1^Z beziehen (Verschiebung der Linie $w_1^Z A_t$ zu $w_1^Z A_{t+1}$). In Folge des Schocks werden alle Migranten mit einem Fähigkeitsniveau zwischen S_1 und S_3 arbeitslos. Von diesen Immigranten werden diejenigen mit einer Humankapitalausstattung zwischen S_2 und S_3 in ihr Heimatland zurückkehren, da sie dort ein höheres Einkommen erzielen können; diejenigen mit einer unter S_2 liegenden Humankapitalausstattung werden in Land A bleiben und dort Sozialhilfe beziehen.

Es sollte an dieser Stelle angemerkt werden, dass ein Gastland nicht notwendigerweise ein Interesse daran haben muss, dass Zuwanderer in einer Rezessionsphase in ihr Heimatland zurückkehren.¹³ Immigranten akkumulieren während Ihres Aufenthalts Humankapital, das für das Gastland in der nächsten Boomphase wieder von Wert sein könnte. Zumindest im Fall einer temporären Arbeitslosigkeitsphase ist es wahrscheinlich, dass der zukünftige

¹² In der folgenden Darstellung wird von der Möglichkeit abstrahiert, dass Migranten potentielle negative Schocks auf dem Arbeitsmarkt sowie die Absicherung vor den Folgen eines derartigen Schocks durch das Sozialversicherungssystem des Einwanderungslandes schon zum Zeitpunkt der Wanderung in ihrer Entscheidung berücksichtigt haben.

¹³ Siehe hierzu auch Dustmann (1993, 1997).

Wert dieses Humankapitalbestands die aus der Arbeitslosigkeit der Migranten entstehenden temporären Kosten für das Sozialversicherungssystem übersteigt.

Mangels geeigneter Daten existieren nur wenige empirische Studien zu den Determinanten der Rückkehr von Migranten in ihr Heimatland.¹⁴ Keine dieser Studien liefert direkte Evidenz hinsichtlich des Effekts des Bezugs staatlicher Leistungen auf die Wahrscheinlichkeit der Rückkehrmigration. Jedoch erlauben die Studien einige indirekte Schlussfolgerungen. Schmidt (1994, Tabelle 4) verwendet Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) für den Zeitraum von 1984 bis 1989 zur Analyse des Rückkehrverhaltens von männlichen, vollzeitbeschäftigten Gastarbeitern in Deutschland. Seine Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Rückkehrwahrscheinlichkeit von Gastarbeitern negativ mit dem Bildungsniveau korreliert ist. Zwischen dem Bildungsniveau eines Individuums und der Wahrscheinlichkeit des Bezugs von Sozialleistungen existiert wiederum eine hohe negative Korrelation.¹⁵ Im Umkehrschluss impliziert dieses Ergebnis, dass Gastarbeiter, die aufgrund ihrer sozioökonomischen Charakteristika eine hohe Wahrscheinlichkeit des Bezugs staatlicher Transferleistungen aufweisen, auch mit einer höheren Wahrscheinlichkeit in ihr Heimatland zurückkehren.

Dustmann (1996, Tabelle 2) analysiert die Rückkehrintention von Gastarbeitern in Deutschland unter Verwendung des SOEP. Seinen Ergebnissen zur Folge hat der Erwerbsstatus eines Gastarbeiters keinen signifikanten Einfluss auf dessen Rückkehrintention. Gegeben jedoch, dass ein Gastarbeiter in sein Heimatland zurückkehren will, findet Dustmann (1996), dass arbeitslose im Vergleich zu beschäftigten Gastarbeitern eine signifikant längere restliche Aufenthaltsdauer in Deutschland planen. Diese Ergebnisse implizieren, dass der Bezug von Arbeitslosenhilfe zwar die grundsätzliche Entscheidung eines Gastarbeiters, in sein Heimatland zurückzukehren, nicht beeinflusst, den Zeitpunkt der Rückkehr jedoch verzögert. Die Ergebnisse von Dustmann (1996) werden von Steiner und Velling (1992) tendenziell bestätigt. Wie Dustmann (1996) analysieren sie unter Verwendung des SOEP die geplante Aufenthaltsdauer von Gastarbeitern in Deutschland. Nach ihren Ergebnissen Gastarbeiter, die weniger als neun Monate arbeitslos sind, eine längere, und Gastarbeiter mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als neun Monaten eine kürzere Aufenthaltsdauer als beschäftigte Gastarbeiter.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass auf Basis der existierenden empirischen Evidenz keine gesicherten Aussagen hinsichtlich der Effekte von Sozialversicherungssystemen auf die Wanderungsentscheidung von Individuen möglich sind. Die Frage, inwieweit großzügige soziale Sicherungssysteme ursächlicher Auslöser für die Wanderungsentscheidung von Individuen ist, wurde bisher keinem empirischen Test unterzogen. Nicht

¹⁴ Eine Übersicht gibt Dustmann (1996).

¹⁵ Siehe hierzu Abschnitt 3.

zuletzt aufgrund institutioneller Hemmnisse dürften Wanderungen mit dem primären Motiv des Bezugs staatlicher Leistungen jedoch quantitativ unbedeutend sein. Studien zu den Effekten von Sozialversicherungssystemen auf die Standortwahl und die Rückkehrwahrscheinlichkeit von Migranten kommen zu keinem eindeutigen Ergebnis. Die Resultate dieser Studien weisen jedoch darauf hin, dass keine starken Effekte erwartet werden können.

3. Transferbezug ausländischer Haushalte in Deutschland

STILISIERTE FAKTEN

Befürchtungen, dass die Neuregelung der Zuwanderung nach Deutschland zu einer erhöhten Belastung der Sozialkassen führen könnte, werden zu einem Großteil von der überdurchschnittlich hohen Abhängigkeit der derzeit in Deutschland lebenden ausländischen Haushalte von staatlichen Transferzahlungen genährt. In diesem Abschnitt sollen daher einige stilisierte Fakten zum Sozialhilfebezug von Ausländern in Deutschland vorgestellt werden, die diese Befürchtungen relativieren. Es sollte an dieser Stelle angemerkt werden, dass sich die folgenden Statistiken auf die deutsche und ausländische Bevölkerung beziehen und daher neben Zuwanderern auch Ausländer der zweiten und dritten Generation erfassen. Darüber hinaus sollte bei der Interpretation der Zahlen berücksichtigt werden, dass in der amtlichen Statistik nicht zwischen in Deutschland geborenen Einheimischen und Aussiedlern unterschieden wird, wobei letztere eine überdurchschnittlich hohe Sozialhilfequote aufweisen (Frick, Büchel und Voges, 1996).

Abbildung 2 zeigt, dass die Sozialhilfequote der in Deutschland lebenden Ausländer im Vergleich zur Sozialhilfequote der deutschen Bevölkerung zwischen 1980 und 2000 dramatisch anstieg. Während die Sozialhilfequote der deutschen Bevölkerung in diesem Zeitraum nahezu linear von 1,4% (780 629 Personen) auf 3,3% (2 082 821 Personen) anstieg, stieg die Sozialhilfequote der Ausländer vom 31.12.1980 bis zum 31.12.2000 um nahezu 7 Prozentpunkte von 1,4% (70 523 Personen) auf 8,2% (594 298 Personen).¹⁶

Der Anteil der Ausländer an allen Sozialhilfeempfängern stieg von 8,3% zum Jahresende 1980 auf 22,2% zum Jahresende 2000. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes entspricht dieser Anteil auch dem Anteil der ausländischen Empfängerhaushalte an den gesamten Sozialhilfeausgaben im engeren Sinne: Im Jahr 2000 entfielen rund 78% (5,06 Mrd. Euro) der Sozialhilfeausgaben auf 1,143 Mill. deutsche Empfängerhaushalte und 22% (1,45 Mrd. Euro) auf 0,262 Mill. ausländische Haushalte (Haustein 2002).

¹⁶ Statistisches Bundesamt (2001) und Haustein (2002).

Abbildung 2 lässt weiterhin erkennen, dass der Anstieg der Sozialhilfequote von Ausländern bis 1994 stark mit der Entwicklung der Asylbewerberzahlen korreliert ist.¹⁷ Der Rückgang der Sozialhilfequote der ausländischen Bevölkerung von 11,4% im Jahr 1992 auf 6,3% im Jahr 1994 ist größtenteils auf das im Jahr 1993 verabschiedete Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) und die damit verbundene Ausgliederung der Leistungen an Asylbewerber aus der Sozialhilfestatistik zurückzuführen.¹⁸ Zum Jahresende 2000 erhielten fast 352 000 Personen Regelleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs nach dem AsylbLG. Die Nettoausgaben für Leistungen nach dem AsylbLG beliefen sich im Jahr 2000 auf nahezu 1,86 Mrd. Euro (Haustein 2002). Die Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz überstiegen damit die geschätzten Sozialhilfeausgaben für ausländische Haushalte um ca. 0,4 Mrd. Euro.

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Anzahl der Sozialhilfeempfänger und die Sozialhilfequoten nach Nationalität und Aufenthaltsstatus für den Zeitraum von 1994 bis 2000. Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass sich die Sozialhilfequoten von Deutschen und Ausländern aus Mitgliedstaaten der EU nicht sehr stark voneinander unterscheiden - in beiden Bevölkerungsgruppen erhalten ca. 3 von 100 Personen Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Sozialhilfequote von Ausländer aus Nicht-EU Staaten ist mit 9,9% im Jahr 2000 hingegen um nahezu 7 Prozentpunkte höher als diejenige der deutschen Bevölkerung. Tabelle 1 zeigt darüber hinaus, dass unter den Ausländern aus Nicht-EU Staaten die Asylberechtigten einen relativ hohen Anteil der Empfänger von Sozialhilfe darstellen. In 2000 lebten 164 000 Asylberechtigte in der Bundesrepublik Deutschland,¹⁹ wovon mehr als 71 000 Sozialhilfe empfangen. Dies entspricht einer Sozialhilfequote unter den Asylberechtigten von 43%.

Die in diesem Abschnitt dargestellten stilisierten Fakten ergeben ein relativ klares Bild hinsichtlich der zeitlichen Entwicklung und der Struktur der Sozialhilfeabhängigkeit ausländischer Haushalte. Der starke Anstieg der Sozialausgaben für Ausländer in Deutschland ist zu einem Großteil auf den starken Anstieg der Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge in den letzten 15 Jahren zurückzuführen. Die im Rahmen der Zuwanderung von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen anfallenden Kosten für das Sozialversicherungssystem müssen als Preis interpretiert werden, den Deutschland für die Erfüllung seiner humanitären Verpflichtungen zahlt. Diese Kosten entstehen aus rein humanitären Gesichtspunkten und entziehen sich daher einer ökonomischen Bewertung.

¹⁷ Für den Zeitraum von 1980 und 1993 beträgt der einfache Korrelationskoeffizient zwischen der Anzahl der Asylbewerber und der Sozialhilfequote ausländischer Personen in Deutschland 0,84.

¹⁸ Seit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) am 1.11.1993 werden Leistungen an Asylbewerber getrennt von der Sozialhilfestatistik in der Asylbewerberleistungsstatistik ausgewiesen (Hoffmann und Beck, 1994).

¹⁹ Siehe Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (2000), Tabelle 9.

Hinsichtlich der Sozialhilfeabhängigkeit der restlichen Ausländer erscheint die Situation weniger dramatisch als vielfach dargestellt. Ausländer aus EU-Mitgliedsstaaten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Sozialhilfeabhängigkeit nicht sehr stark von Deutschen. Wie im nächsten Abschnitt noch näher verdeutlicht wird, muss die höhere Sozialhilfeabhängigkeit von Ausländern aus Nicht-EU Staaten vor dem Hintergrund der vergangenen Zuwanderungspolitik Deutschlands gesehen werden, die die Zuwanderung von gering qualifizierten Personen, also von Personen mit einer typischerweise hohen Wahrscheinlichkeit der Transferabhängigkeit gefördert hat.

DETERMINANTEN DES SOZIALHILFEBEZUGS

Welche Faktoren sind für die im Vergleich mit dem durchschnittlichen deutschen Haushalt höhere Sozialhilfequote von ausländischen Haushalten verantwortlich? Untersuchungen zu den Determinanten des Sozialhilfebezugs von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland kommen nahezu übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass ausländische Haushalte im Vergleich zu deutschen Haushalten keine signifikant höhere bzw. sogar eine geringere Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs aufweisen, sobald für die wichtigsten sozioökonomischen Merkmale kontrolliert wird.

Basierend auf Querschnittsdaten des SOEP für das Jahr 1995 finden Frick, Büchel und Voges (1996), dass nach Kontrolle wichtiger Sozialstrukturvariablen keine signifikanten Unterschiede in der Inanspruchnahme von Sozialhilfe zwischen Ausländern und vergleichbaren Einheimischen festzustellen sind. Werden verschiedene Teilgruppen von Zuwanderern unterschieden, ergibt sich nur für Aussiedler, Asylbewerber und Flüchtlinge eine signifikant positive Residualabhängigkeit²⁰, für alle anderen ausländischen Haushalte zeigen sich keine signifikanten Unterschiede zu deutschen Haushalten.

Bird et al. (1999), die ebenfalls Querschnittsdaten des SOEP verwenden, können für das Jahr 1996 die Ergebnisse von Frick, Büchel und Voges (1996) nicht vollständig bestätigen. Im Unterschied zu Frick, Büchel und Voges (1996) finden Bird et al. (1999), dass ausländische Haushalte eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit des Transferbezugs aufweisen als vergleichbare deutsche Haushalte. Eine unterschiedliche Spezifikation der in den beiden Studien verwendeten Schätzgleichung dürfte einer der Gründe für die Divergenz der Ergebnisse sein. In einem zweiten Schritt betrachten Bird et al. (1999) nur Haushalte, die aufgrund ihres Einkommens Anspruch auf Sozialhilfe haben. Auf Basis dieses reduzierten Samples kommen sie zu dem Ergebnis, dass anspruchsberechtigte ausländische Haushalte keine

²⁰ Siehe Abschnitt 3 für eine Definition der Residualabhängigkeit.

größere Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs aufweisen als anspruchsberechtigte deutsche Haushalte.

Riphahn (1998) nutzt den Panelcharakter des SOEP um nicht nur für die soziale Struktur der Haushalte, sondern auch für unbeobachtete Heterogenität und potentielle Verzerrungen der Schätzergebnisse aufgrund selektiver Panelausfälle zu kontrollieren. Ihre Ergebnisse weisen auf eine signifikant negative Residualabhängigkeit von Ausländern hin. Dieses Ergebnis wird von Fertig und Schmidt (2001) unter Verwendung von Querschnittsdaten des Mikrozensus von 1995 bestätigt. Schließlich finden die meisten der genannten Studien eine mit der Aufenthaltsdauer der Zuwanderer abnehmende Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs.

Die vorliegenden Ergebnisse für Deutschland stehen überwiegend in Einklang mit ähnlichen Untersuchungen für andere Länder. In den USA und Schweden haben Immigranten selbst nach Kontrolle für die wichtigsten sozioökonomischen Charakteristika eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit des Transferbezugs als Einheimische, wenngleich dieser Unterschied insbesondere in den USA sehr gering ist.²¹ Im Unterschied zu Schweden und Deutschland nimmt die Wahrscheinlichkeit des Bezugs von Sozialleistungen in den USA jedoch mit Dauer der Anwesenheit eines Immigranten zu. In Australien kann die höhere Sozialhilfebezugsquote von Immigranten - wie in Deutschland und in den USA - ebenfalls zu einem Großteil durch Unterschiede in den sozioökonomischen Charakteristika zwischen den Zuwanderern und den Einheimischen erklärt werden (Maani 1993). In Kanada haben Zuwanderer eine signifikant negative Residualabhängigkeit, wobei die Wahrscheinlichkeit, Sozialleistungen zu beziehen, ähnlich wie in den USA mit der Aufenthaltsdauer zunimmt (Baker und Benjamin 1995).

Empirische Studien zu den Determinanten des Sozialhilfebezugs von Ausländern in Deutschland kommen nahezu einhellig zu dem Ergebnis, dass nach Kontrolle wichtiger Sozialstrukturvariablen keine signifikanten Unterschiede in der Inanspruchnahme von Sozialhilfe zwischen Ausländern und vergleichbaren Einheimischen festzustellen sind. Die hohe Sozialhilfequote von Ausländern ist damit überwiegend mit deren relativ zur einheimischen Bevölkerung schwachen sozialen Struktur zu erklären. Die relativ schwache soziale Struktur von Ausländern wiederum ist direkte Folge der vergangenen Einwanderungspolitik Deutschlands.²² In den sechziger und siebziger Jahren wurden im Rahmen der Gastarbeiterpolitik überwiegend unqualifizierte Migranten angeworben. Mit der darauffolgenden Politik der Familienzusammenführung und die Vernachlässigung der Integrationspolitik wurde die relativ

²¹ Siehe Blau (1984), Borjas und Trejo (1991) und Borjas und Hilton (1996) für die USA und Hansen und Lofstrom (1999) für Schweden.

²² Eine detaillierte Beschreibung der Zuwanderung nach Deutschland findet sich in Schmidt und Zimmermann (1992) sowie Bauer et al. (2002).

schwache Sozialstruktur der Ausländer weiter verfestigt. Der in den letzten beiden Jahrzehnten zu beobachtende Einbruch der Nachfrage nach unqualifizierter Arbeit führte schließlich zu einer stark ansteigenden Sozialhilfequote unter den Ausländern.

Die gestiegene Sozialhilfequote unter Ausländern in Deutschland ist damit zu einem Großteil historisch bedingt und kann angesichts einer sich fundamental ändernden Immigrationspolitik nicht auf zukünftige Zuwanderungsströme übertragen werden. Die in diesem Abschnitt vorgestellten Ergebnisse implizieren weiterhin, dass die Beurteilung einiger weniger sozioökonomischer Charakteristika als Einreisekriterium das Risiko des Sozialhilfebezugs zukünftiger Immigranten stark verringern könnte. Eine auf die Arbeitsmarkt- und Integrationsfähigkeit von Immigranten ausgerichtete selektive Zuwanderungspolitik, wie sie auch im neuen Zuwanderungsgesetz vorgesehen ist, kann demnach dazu beitragen, die Belastung der Sozialkassen durch Zuwanderung einzuschränken.

DER FINANZIERUNGSBEITRAG VON AUSLÄNDERN ZUM SOZIALSYSTEM

Die existierenden deutschen Studien zu den Determinanten des Transferbezugs ausländischer Haushalte beschäftigen sich ausschließlich mit der Wahrscheinlichkeit des Bezugs von Sozialhilfe in Abhängigkeit sozioökonomischer Variablen, nicht jedoch mit der Dauer und Höhe des Leistungsbezugs oder der Inanspruchnahme anderer staatlicher Transferleistungen, wie z.B. Wohngeld. Diese Studien geben damit keinen Einblick, inwieweit Zuwanderer insgesamt das soziale Sicherungssystem belasten bzw. zu seiner Finanzierung beitragen. Die Frage, ob Zuwanderer Nettoempfänger staatlicher Leistungen sind oder ob die Finanzierungsbeiträge der Zuwanderer die von ihnen in Anspruch genommenen Leistungen übersteigen, steht jedoch häufig im Mittelpunkt der politischen Diskussion.

Verschiedene Untersuchungen haben versucht, den Finanzierungsbeitrag von Immigranten zum Sozialversicherungssystem abzuschätzen. Das zentrale Problem derartiger Analysen liegt darin, dass die Ergebnisse eine außergewöhnliche Sensitivität hinsichtlich der den Berechnungen zugrundeliegenden Annahmen aufweisen. Von zentraler Bedeutung ist dabei einerseits, welche staatlichen Einnahmen und Ausgaben in die jeweiligen Berechnungen einbezogen werden. Existierende Studien unterscheiden sich hierbei insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung staatlich bereitgestellter öffentlicher Güter und Leistungen auf der Ausgabenseite und indirekter Steuern auf der Einnahmenseite. Darüber gehen in einem unterschiedlichen Ausmaß neben den direkten auch die aus dem Wirtschaftswachstum, der Lohnentwicklung und den entsprechenden Veränderungen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben resultierenden indirekten Effekte der Zuwanderung in die verschiedenen Berechnungen ein.

Nur die wenigsten Studien berücksichtigen in ihren Berechnungen, dass im Aufnahme-land mit der Zuwanderung ein unentgeltlicher Zufluss an Humankapital zu verbuchen ist. Für die Zuwanderung nach Deutschland von 1988 bis 1991 beziffern Barabas et al. (1992) den Wert dieses Humankapitalimports mit 3 Mrd. Euro. Schließlich unterscheiden sich die existierenden Studien in der Definition von Ausländern bzw. Zuwanderern. Während sich einige Berechnungen nur auf ausländische Zuwanderer der ersten Generation konzentrieren, berücksichtigen andere auch Ausländer der zweiten Generation bzw. Aus- und Übersiedler.

Aufgrund dieser Unterschiede ist nicht überraschend, dass existierende Studien zu stark divergierenden Ergebnissen kommen.²³ Auf der Grundlage des SOEP kommt Ulrich (1992) zu dem Schluss, dass Ausländer für die öffentlichen Haushalte im Jahr 1984 eine Entlastung gewesen sind. Sinn et al. (2000) verwenden ebenfalls Daten aus dem SOEP, berücksichtigen aber im Unterschied zu Ulrich (1992) die Nutzung staatlich bereitgestellter öffentlicher Güter in Form durchschnittlicher Pro-Kopf-Kosten. Nach Sinn et al. (2000) waren Ausländer im Jahr 1997 insgesamt Nettoempfänger staatlicher Leistungen. Dabei stellen Zuwanderer mit einer Aufenthaltsdauer von bis zu 25 Jahren eine Belastung für das Sozialsystem dar, während Ausländer, die 25 Jahre und länger in Deutschland leben, einen positiven fiskalischen Beitrag leisten.

Miegel (1984), Wehrmann (1989), Barabas et al. (1992) und Loeffelholz und Kopp (1998) versuchen mit Hilfe von Makrodaten den Einfluss von Ausländern auf die öffentlichen Haushalte abzuschätzen. Während Miegel (1984) und Wehrmann (1989) zu dem Ergebnis kommen, dass Ausländer insgesamt eine Belastung darstellen, finden Barabas et al. (1992) und Loeffelholz und Köpp (1998), die in ihren Berechnungen auch indirekte fiskalische Effekte der Zuwanderung berücksichtigen, dass die Zuwanderung nach Deutschland seit 1988 eine Entlastung der öffentlichen Haushalte bewirkte.

Im Gegensatz zu den genannten Studien, die den fiskalischen Beitrag von Ausländern zu einem bestimmten Zeitpunkt oder einem eher kurzfristigen Zeitraum messen, analysieren Bonin, Raffelhüschen und Walliser (2000) sowie Bonin (2001, 2002) mit Hilfe der Methode der Generationenbilanzierung die Effekte der Zuwanderung auf die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland. Den Ergebnissen dieser Studien folgend ist der fiskalische Gesamtbeitrag der Zuwanderung zu den öffentlichen Haushalten eindeutig positiv, sofern künftige Einwanderer eine zu den derzeit in Deutschland lebenden Ausländern ähnliche sozioökonomische Struktur aufweisen. Eine auf qualifizierte Zuwanderer ausgerichtete selektive Einwanderungspolitik könnte gemäß den Autoren diese positiven fiskalischen Effekte noch vergrößern.

²³ Eine kritische Literaturübersicht findet sich in Ulrich (1992) und in Sinn et al. (2000).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Berechnungen des fiskalischen Beitrags von Ausländern zu stark divergierenden Ergebnissen kommen, sofern sich diese Berechnungen auf einen bestimmten Zeitpunkt oder einen kurzfristigen Zeitraum beziehen. Analysen des langfristigen fiskalischen Beitrags von Ausländern mit Hilfe der Generationenbilanzierung konstatieren jedoch, dass Zuwanderung langfristig eine entlastende Wirkung auf die öffentlichen Haushalte aufweist. Es muss jedoch an dieser Stelle noch einmal betont werden, dass die Ergebnisse derartiger Berechnungen außergewöhnlich stark von den ihnen zugrunde liegenden Annahmen abhängen und damit mit Vorsicht interpretiert werden sollten.

RESIDUALABHÄNGIGKEIT UND FINANZIERUNGSBEITRAG - INDIKATOREN FÜR MAGNETEFFEKTE?

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass Ausländer in Deutschland nach Kontrolle sozioökonomischer Charakteristika im Vergleich zu Einheimischen keine höhere Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs, d.h. keine positive Residualabhängigkeit, aufweisen. Berechnungen des fiskalischen Beitrags von Ausländern zum Sozialversicherungssystem kommen zu keinem eindeutigen Ergebnis. Es stellt sich die Frage, ob diese Ergebnisse dahingehend interpretiert werden können, dass Magneteffekte des Sozialversicherungssystems keine bedeutende Rolle spielen. Mit anderen Worten, wäre eine signifikant positive Residualabhängigkeit bzw. ein negativer fiskalischer Beitrag von Immigranten ein verlässlicher Indikator für die Existenz von Magneteffekten?

In diesem Abschnitt wird aufgezeigt, dass eine derartige Interpretation nur unter sehr restriktiven Annahmen zulässig wäre, selbst wenn die bereits diskutierten methodischen Probleme ausgeräumt werden könnten. Eine überdurchschnittliche Inanspruchnahme des Sozialversicherungssystems durch Immigranten könnte auf vielfältige Faktoren zurückgeführt werden, die empirisch nur schwer getrennt voneinander identifiziert werden können. Beispielsweise kann eine positive Residualabhängigkeit oder ein negativer fiskalischer Beitrag von Immigranten Ausdruck potentieller Diskriminierung von Immigranten auf dem Arbeitsmarkt des Einwanderungslandes sein. Doch selbst wenn keine Diskriminierung von Ausländern vorliegen sollte, ist die Identifizierung der Ursachen einer erhöhten Belastung des Wohlfahrtsstaates durch Zuwanderer aufgrund von Assimilations- und Periodeneffekten problematisch.

Zuwanderer haben häufig nur unzureichende Kenntnisse der Sprache des Gastlandes. Darüber hinaus kann das im Herkunftsland erworbene Humankapital üblicherweise nur unvollständig auf die Erfordernisse des Einwanderungslandes übertragen werden. Dies hat zur Folge, dass Zuwanderer zum Zeitpunkt der Einwanderung relativ zu anderweitig vergleichbaren Einheimischen geringere Löhne und Beschäftigungsmöglichkeiten aufweisen und damit

in einem höheren Ausmaß auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer investieren Immigranten in das landesspezifische Humankapital der Empfängerregion. Aufgrund dieser Investitionen gleichen sich die Löhne und Beschäftigungsaussichten von Ausländern an die der Einheimischen an.

Internationale Studien zeigen, dass der Arbeitsmarkterfolg zum Zeitpunkt der Einwanderung als auch der nachfolgende Assimilationsprozess vom Herkunftsland, dem Wandermotiv sowie vom Zeitpunkt der Einwanderung determiniert werden.²⁴ Aufgrund dieser migrationsspezifischen Effekte besteht in Untersuchungen des fiskalischen Beitrags von Immigranten zum Sozialsystem, die den Assimilationsprozess nicht explizit berücksichtigen, die Möglichkeit, dass ein negativer fiskalischer Beitrag der Immigranten festgestellt wird, obwohl diese aufgrund des Assimilationsprozesses über ihren Lebenszyklus hinweg die Sozialkassen entlasten.

Die Existenz von Assimilationsprozessen impliziert auch wichtige politische Schlussfolgerungen. Spielen derartige Assimilationsprozesse eine bedeutende Rolle, sollte die Gewährung staatlicher Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts zu Beginn des Aufenthalts eines Migranten als Investition des Einwanderungslandes angesehen werden. Diese Investition ermöglicht den Migranten eine beschleunigte Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt. Damit würde sich wiederum die Wahrscheinlichkeit eines über den Lebenszyklus des Migranten positiven Finanzierungsbeitrags zum Sozialversicherungssystem erhöhen. Wie oben gezeigt, finden Untersuchungen zu den Determinanten des Transferbezugs ausländischer Haushalte in Deutschland überwiegend, dass derartige Assimilationsprozesse nicht vernachlässigt werden können.

Immigranten und Einheimische arbeiten häufig in unterschiedlichen Sektoren und Berufen. In Deutschland sind Ausländer beispielsweise überwiegend in Industrien beschäftigt, die einer starken Importkonkurrenz ausgesetzt sind und eher gering qualifizierte Arbeitnehmer beschäftigen. Empirische Untersuchungen zur Arbeitsnachfrage nach ausländischen Beschäftigten zeigen, dass die ausländische und einheimische Beschäftigung sehr unterschiedlich auf Konjunkturschwankungen reagiert (Bauer 1998, Bauer und Zimmermann 1996). Aufgrund dieser unterschiedlichen Konjunkturreaktivität der ausländischen und einheimischen Beschäftigung besteht die Möglichkeit, dass in Untersuchungen der Inanspruchnahme des sozialen Sicherungssystems durch Ausländer einerseits Effekte der Selbstselektion und andererseits Periodeneffekte vermischt werden.

Viele der oben genannten Untersuchungen gehen implizit von einer identischen Anpassung der deutschen und ausländischen Beschäftigung - und damit der Abhängigkeit von

²⁴ Eine Übersicht der relevanten Literatur findet sich in Bauer und Zimmermann (2002), Borjas (1999c), sowie Zimmermann (1995).

staatlichen Transferleistungen - an konjunkturelle Schwankungen aus. Schätzungen der Residualabhängigkeit, die auf Querschnittsdaten basieren, können daher nicht identifizieren, ob der geschätzte Koeffizient auf die Selbstselektion der Migranten oder auf Periodeneffekte zurückzuführen ist. Berechnungen des fiskalischen Beitrags von Immigranten zum Sozialversicherungssystem basieren ebenfalls häufig auf Querschnittsdaten. Die Ursache eines negativen fiskalischen Beitrags könnte daher darauf zurückgeführt werden, dass die den Berechnungen zugrundeliegenden Daten aus einer Periode stammen, in der Ausländer überdurchschnittlich stark von einer negativen Arbeitsmarktlage betroffen sind.

Dieser Abschnitt hat gezeigt, dass die Belastung des deutschen Sozialversicherungssystems durch Zuwanderer in vielen Fällen überzeichnet wird. Der starke Anstieg der Sozialhilfequote von Ausländern ist zu einem Großteil auf den Anstieg der Asylbewerber- und Flüchtlingszahlen zurückzuführen. EU-Ausländer belasten das Sozialversicherungssystem nicht mehr als Einheimische und die relativ hohe Sozialhilfequote der restlichen Ausländer ist auf die deutsche Zuwanderungspolitik der letzten 40 Jahre zurückzuführen. Die Entwicklung der Vergangenheit kann nur unter sehr restriktiven Annahmen auf die zukünftige Entwicklung übertragen werden. Insbesondere ist die vergangene Entwicklung kein verlässlicher Indikator für die Existenz von Magnetwirkung des deutschen Sozialversicherungssystems.

4. Politikoptionen

Die Ausführungen in Abschnitt 2 dieses Beitrags haben gezeigt, dass auf Basis der existierenden empirischen Literatur keine gesicherten Aussagen hinsichtlich der Magneteffekte eines ausgeprägten Sozialversicherungssystems formuliert werden können. Es stellt sich damit die Frage, welche Politikoptionen einem Einwanderungsland zur Verfügung stehen, die die Zuwanderung potentieller Leistungsempfänger verhindern oder zumindest einschränken können.

Das in Abbildung 1a-1c dargestellte Modell impliziert, dass ein Einwanderungsland drei Optionen hat, um die Zuwanderung von Transferempfängern zu vermeiden. Eine erste Möglichkeit besteht darin, das Sozialhilfeniveau unter das Niveau in anderen Ländern zu senken. Ausgehend von Abbildung 1b hätte beispielsweise Land Z die Option, das Mindesteinkommen unter das in Land X herrschende Mindesteinkommen (w_1^X) auf w_2^Z zu senken. In diesem Fall würden alle Individuen aus dem Herkunftsland H mit einer Humankapitalausstattung unter S_2 in das Land X wandern und alle Individuen mit einer Humankapitalausstattung über S_2 in ihrem Heimatland verbleiben. Dies kann jedoch zur Folge haben, dass sich Land X gezwungen sieht, sein Sozialhilfeniveau ebenfalls zu senken. Aus dieser Situation könnte zwischen potentiellen Empfängerländern ein Wettbewerb um das geringste Sozialhilfeniveau

(*race to the bottom*) entstehen, auf welchen im Rahmen der Diskussion um die Osterweiterung der EU und der Globalisierungsdebatte häufig verwiesen wird.²⁵

Eine selektive Zuwanderungspolitik wäre eine zweite Möglichkeit zur Verringerung der Zuwanderung potentieller Transferempfänger. Eine derartige Politik erlaubt nur denjenigen Personen die Zuwanderung, die aufgrund ihrer Charakteristika eine geringe Wahrscheinlichkeit aufweisen, von staatlichen Transferleistungen abhängig zu werden. Entsprechend wird Personen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit des Transferbezugs die Einwanderung verweigert. Ausgehend von Abbildung 1c würde Land A zum Zeitpunkt t versuchen die Einwanderungspolitik derart zu gestalten, dass nur Personen mit einer Humankapitalausstattung über S_1 die Einwanderung gestattet wird. Eine derartige Politik wird beispielsweise von Kanada, Australien und Neuseeland verfolgt. In diesen Ländern müssen Zuwanderer im Rahmen eines Punktesystems eine Mindestpunktzahl erreichen, um ein Einwanderungvisum zu erhalten. Die Punktesysteme bewerten verschiedene Charakteristika der Immigranten, die mit einer problemlosen Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt korreliert sind.²⁶

Eine Vielzahl empirischer Studien zeigt, dass Immigranten in Ländern mit einem derartigen Punktesystem im Durchschnitt eine höhere Qualifikation aufweisen und sich schneller in den Arbeitsmarkt integrieren als Immigranten in Ländern, die keine aktive Steuerung des Zuwanderungsstromes nach ökonomischen Kriterien vornehmen.²⁷ Die im letzten Abschnitt vorgestellten empirischen Untersuchungen zeigen, dass eine geringe Zahl von Charakteristika Unterschiede in der Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs von Ausländern und Einheimischen nahezu vollkommen erklären können. Würden diese Charakteristika als Selektionskriterien für die Erteilung einer Einwanderungserlaubnis verwendet, könnte das Risiko einer Zuwanderung in die Sozialversicherungssysteme wirksam eingeschränkt werden.

Schließlich besitzt das Einwanderungsland die Option, Zuwanderern die Gewährung staatlicher Transferzahlung ganz oder zumindest für einen bestimmten Zeitraum zu verweigern.²⁸ Diese Option wird von den meisten Einwanderungsländern praktiziert. Aufgrund einer rapide steigenden Sozialhilfeabhängigkeit, wurden 1996 in den USA im Rahmen einer Sozialhilfereform die Möglichkeiten des Bezugs staatlicher Transferleistungen für Immigranten drastisch eingeschränkt (Borjas 1999b, S. 119ff). Seit dieser Reform sind Immigranten in den USA von den meisten staatlichen Unterstützungsprogrammen ausgeschlossen, bis sie die

²⁵ Siehe Brown (2000) für eine Übersicht der relevanten Literatur.

²⁶ Eine detaillierte Beschreibung der Zuwanderungspolitik in Australien, Kanada und Neuseeland geben Zimmermann et al. (2002).

²⁷ Eine Literaturübersicht findet sich in Zimmermann et al. (2002, Kapitel 5) und Fertig (2002).

²⁸ Unter diese Politikoption fallen auch Vorschläge, soziale Sicherungssysteme gemäß dem Herkunftsland- oder Nationalitätsprinzip auszugestalten, d.h. staatliche Leistungen an Migranten werden - zumindest temporär - nach den Bestimmungen des Herkunftslandes oder sogar durch das Herkunftsland selbst gewährt (Sinn et al. 2000).

amerikanische Staatsbürgerschaft annehmen.²⁹ Im März 1997 hat Australien sein Einwanderungsgesetz dahingehend geändert, dass allen Immigranten (mit Ausnahme von Asylanten) jeglicher Bezug staatlicher Unterstützungszahlungen für einen Zeitraum von 2 Jahren verwehrt wird (Cobb-Clark 2001).

Wie bereits angemerkt, ist diese Politikoption nicht in jedem Fall positiv zu bewerten. Die Verweigerung staatlicher Transferleistungen zu Beginn des Aufenthalts beschränkt die Möglichkeiten eines Immigranten, in das landesspezifische Humankapital des Einwanderungslandes zu investieren. Damit wird tendenziell die Wahrscheinlichkeit einer schnellen und erfolgreichen Integration der Zuwanderer, und damit auch die Wahrscheinlichkeit eines über den Lebenszyklus des Migranten positiven Finanzierungsbeitrags zum Sozialversicherungssystem verringert.

In Deutschland haben Ausländer derzeit grundsätzlich einen Anspruch auf Sozialhilfe wie Inländer, sofern sie nicht zu dem Zweck eingereist sind, einen Sozialhilfeanspruch zu erlangen. Ausländer, die sozialhilfebedürftig werden, können prinzipiell ausgewiesen werden. Eine Ausnahme gilt für sozialhilfebedürftige Arbeitnehmer aus EU-Mitgliedsstaaten, die nicht ausgewiesen werden können, sofern sie weiterhin erwerbstätig sind und nur ergänzende Sozialhilfe beanspruchen. Die Möglichkeit der Ausweisung eines Arbeitnehmers aus einem EU-Mitgliedsstaat besteht erst, wenn dieser mehr als sechs Monate arbeitslos ist.³⁰ Mit kleineren Ausnahmen sind derartige Regelungen auch im neuen Zuwanderungsgesetz vorgesehen.

In diesem Abschnitt wurde aufgezeigt, dass ein Einwanderungsland prinzipiell mehrere Möglichkeiten besitzt, die Zuwanderung potentieller Leistungsempfänger effektiv einzuschränken. Mit dem am 22. März dieses Jahres im Bundesrat verabschiedeten Zuwanderungsgesetz würden insbesondere zwei der zur Verfügung stehenden Politikoptionen verwirklicht. Zum einen wird für Ausländer die Möglichkeit der Inanspruchnahme staatlicher Transferleistungen zumindest temporär eingeschränkt. Darüber hinaus ist ein Punktesystem nach dem Vorbild Kanadas und Australiens vorgesehen. Insbesondere mit der Einführung des Punktesystems hat Deutschland einen effektiven Weg zur Verringerung der Zuwanderung in das deutsche Sozialversicherungssystem eingeschlagen. Inwieweit das neue Gesetz jedoch wirklich dazu beiträgt, dass zukünftige Zuwanderer zu einer Entlastung der Sozialkassen beitragen, wird zentral davon abhängen, welches Gewicht den über das Punktesystem zuwandernden Personen am gesamten Zuwanderungsstrom zugeteilt wird.

²⁹ Um die amerikanische Staatsbürgerschaft zu beantragen, müssen sich Zuwanderer mindestens fünf Jahre in den USA aufhalten.

³⁰ Sinn et al. (2000, Kapitel 3).

5. Zusammenfassung

Im Rahmen der Debatte um das neue Zuwanderungsgesetz in Deutschland wurde häufig die Befürchtung geäußert, dass dieses Gesetz die Zuwanderung in die Sozialversicherungssysteme nicht wirksam einschränken könne bzw. zu einer zusätzlichen Belastung der Sozialkassen durch Zuwanderung von Leistungsempfänger führen würde. Dieser Beitrag analysierte die Frage, ob ein großzügig ausgestalteter Sozialstaat zusätzliche Wanderungsanreize auslösen kann, die eine nennenswerte Zuwanderung in das Sozialversicherungssystem zur Folge hat. Darüber hinaus wurden verschiedene Politikoptionen zur Einschränkung einer derartigen Zuwanderung diskutiert.

In einem einfachen theoretischen Modell wurde dargelegt, das ein großzügiges Sozialsystem die Wanderungsentscheidung eines Individuums in dreierlei Hinsicht beeinflussen kann: (i) es kann ursächlicher Auslöser der Wanderung eines Individuums sein; (ii) es kann die Wahl des Empfängerlandes beeinflussen; und (iii) es kann die Rückkehr in das Heimatland verhindern. Die Frage, inwieweit großzügig ausgestaltete Sozialversicherungssysteme ursächlicher Auslöser für die Wanderungsentscheidung von Individuen sind, wurde bisher keiner empirischen Analyse unterzogen. Hinsichtlich des Einflusses von Sozialversicherungssystemen auf die Standortwahl und die Rückkehrwahrscheinlichkeit von Migranten ist die empirische Evidenz nicht eindeutig. Die Ergebnisse wiesen jedoch darauf hin, dass zumindest keine starken Effekte erwartet werden können. Insgesamt jedoch sind gesicherte Aussagen hinsichtlich der Effekte von Sozialversicherungssystemen auf die Wanderungsentscheidung von Individuen aufgrund der geringen Zahl relevanter empirischer Studien zu diesem Zeitpunkt nicht möglich.

Die zeitliche Entwicklung und die Struktur der Abhängigkeit ausländischer Haushalte von staatlichen Leistungen sowie die empirische Evidenz zu den Determinanten des Sozialhilfebezugs ausländischer Haushalte in Deutschland ergibt ein relativ klares Bild. Der Anstieg der Sozialausgaben für Ausländer in Deutschland ist zum einen auf den starken Anstieg der Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge in den letzten 15 Jahren zurückzuführen. Die hohe Sozialhilfequote der restlichen Ausländer kann überwiegend mit deren relativ zur einheimischen Bevölkerung schwachen sozialen Struktur erklärt werden. Diese ist wiederum direkte Folge der deutschen Zuwanderungspolitik der letzten 40 Jahre und der dramatischen Verringerung der Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften in den letzten beiden Jahrzehnten. Die gestiegene Sozialhilfequote unter Ausländern in Deutschland ist damit zu einem Großteil historisch bedingt und kann angesichts einer sich fundamental ändernden Immigrationspolitik nicht auf zukünftige Zuwanderungsströme projiziert werden.

Aus diesen Erkenntnissen lassen sich einige wichtige politische Implikationen ableiten. Ausländer haben relativ zu *vergleichbaren* Einheimischen keine höhere Wahrscheinlichkeit

des Sozialhilfebezugs. Eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von sozialen Transferzahlungen für bzw. die (temporäre) Verweigerung staatlicher Transferzahlungen an Zuwanderer erscheint daher nicht unbedingt notwendig. Eine derartige Politik könnte vielmehr zur Folge haben, dass die für eine schnelle Integration der Immigranten notwendigen Investitionen in das spezifische Humankapital des Einwanderungslandes und den Transfer des im Herkunftsland erworbenen Humankapitals erschwert werden. Damit würde sich auch die Wahrscheinlichkeit verringern, dass Zuwanderer über ihren Lebenszyklus hinweg zu einer Entlastung der Sozialkassen beitragen.

Die Ergebnisse implizieren weiterhin, dass die Beurteilung weniger sozioökonomischer Charakteristika bei der Erteilung der Einreiseerlaubnis das Risiko des Sozialbezugs eines Immigranten stark verringern könnte. Eine auf die Arbeitsmarkt- und Integrationsfähigkeit eines Zuwanderers ausgerichtete selektive Zuwanderungspolitik kann demnach effektiv dazu beitragen, das Sozialhilferisiko zukünftiger Migranten zu verringern. Deutschland hat mit dem neuen Zuwanderungsgesetz - insbesondere mit der vorgesehenen Auswahl von Immigranten nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten über ein Punktesystem - einen richtigen Weg zur Verringerung der Zuwanderung in das Sozialversicherungssystem eingeschlagen. Inwieweit das neue Gesetz jedoch insgesamt zu einer Entlastung der Sozialkassen beitragen kann, wird zentral vom Anteil der über das Punktesystem zuwandernden Personen am gesamten Zuwanderungsstrom abhängen.

Literaturverzeichnis

Baker, Michael, Dwayne Benjamin (1995): The Receipt of Transfer Payments by Immigrants in Canada. In: *Journal of Human Resources*, Vol. 30, No. 4, 650-676.

Barabas, György, Arne Gieseck, Ullrich Heilemann, Hans Dietrich von Loeffelholz (1992): Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung 1998 bis 1991. In: *RWI-Mitteilungen*, Vol. 43, 133-154.

Bauer, Thomas (1998): Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik: Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland. Pysika-Verlag, Heidelberg.

Bauer, Thomas, Klaus F. Zimmermann (1996): Konjunktur, Migration und Beschäftigung: Erfahrungen aus dem Gastarbeiterregime. In: Helmstädter, Ernst, Poser, Günter, Ramser, Hans Jürgen (Hrsg.), *Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung: Festschrift für Karl Heinrich Oppenländer*, Berlin, 83-96.

Bauer, Thomas, Klaus F. Zimmermann (1997): Causes of International Migration: A Survey. In: C. Gorter, P. Nijkamp, and J. Poot (Hrsg.), *Immigrants, the City and the Labour Market*, Aldershot, Brookfield (USA), Singapore, Sidney, 95-127.

Bauer, Thomas, Klaus F. Zimmermann (2002): The Economics of Migration - Volume II: Assimilation of Migrants. Edward Elgar, Cheltenham.

Bauer, Thomas, Barbara Dietz, Klaus F. Zimmermann und Eric Zwintz (2002): German Migration: Development, Assimilation and Labor Market Effects. Mimeo., Bonn.

Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (2000): 4. Bericht zur Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

Bird, Edward J., Hilke Kayser, Joachim R. Frick, Gert G. Wagner (1999): The Immigrant Welfare Effect: Take-Up or Eligibility. IZA Discussion Paper, No. 66, Bonn. Erscheint in: *International Migration*.

Blank, Rebecca (1988): The Effect of Welfare and Wage Levels on the Location Decision of Female Households. In: *Journal of Urban Economics*, Vol. 24, No. 2, 186-211.

Blau, Francine D. (1984): The Use of Transfer Payments by Immigrants. In: *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 37, No. 2, 222-239.

Bonin, Holger (2001): Fiskalische Effekte der Zuwanderung nach Deutschland: Eine Generationenbilanz. IZA Discussion Paper, No. 305, Bonn.

Bonin, Holger (2002): Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, diese Ausgabe.

Bonin, Holger, Bernd Raffelhüschen und Jan Walliser (2000): Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? In: *Finanzarchiv*, Vol. 57, No. 1, 1-21.

Borjas, George J. (1999a): Immigration and Welfare Magnets. In: *Journal of Labor Economics*, Vol. 17, No. 4, 607-637.

Borjas, George J. (1999b): *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*. Princeton University Press, Princeton.

Borjas, George J. (1999c): The Economic Analysis of Immigration. In: Ashenfelter, Orley und Card, David (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Volume 3A, Amsterdam, 1697-1760.

Borjas, George J., Lynette Hilton (1996): Immigration and the Welfare State: Immigrant Participation in Means-Tested Entitlement Programs. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 111, No. 2, 575-602.

Borjas, George J., Stephen J. Trejo (1991): Immigrant Participation in the Welfare System. In: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 44, No. 2, 195-211.

Brown, Drusilla K. (2000): International Trade and Core Labour Standards: A Survey of the Recent Literature. Labour Market and Social Policy - Occasional Papers, No. 43, OECD, Paris.

Brücker, Herbert, Gil S. Epstein, Barry McCormick, Gilles Saint-Paul, Alessandra Venturini, Klaus F. Zimmermann (2001): Managing Migration in the European Welfare State. Mimeo., Triest.

Bundesministerium des Innern (2002): Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern: Regierungsentwurf. URL: <http://www.bmi.bund.de/Downloads/Zuwanderungsgesetz.pdf> [Stand 1. März 2002].

Cobb-Clark, Deborah A. (2001): Settling In: Public Policy and the Labor Market Adjustment of New Immigrants to Australia. Mimeo., Australian National University, Canberra.

Deutscher Bundestag (2002): Protokoll der 222. Sitzung am 01.03.2002. URL: <http://www.bundestag.de/pp/222/index.html> [Stand 10. April 2002].

Dustmann, Christian (1993): Earnings Adjustments of Temporary Migrants. In: Journal of Population Economics, Vol. 6, 153-168.

Dustmann, Christian (1996): Return Migration: The European Experience. In: Economic Policy, Vol. 22, 214-250.

Dustmann, Christian (1997): Differences in the Labor Market Behavior between Temporary and Permanent Women. In: Labour Economics, Vol. 4, No. 1, 29-46.

Fertig, Michael (2002): Evaluating Immigration Policy: Potentials and Limitations. IZA Discussion Paper, No. 437, Bonn.

Fertig, Michael, Christoph M. Schmidt (2001): First- and Second-Generation Migrants in Germany - What Do We Know and What Do People Think. IZA Discussion Paper, No. 286. Erscheint in: Ralph Rotte (Hrsg.), Migration Policy and the Economy: International Experiences.

Frick, Joachim R., Felix Buechel, Wolfgang Voges (1996): Sozialhilfe als Integrationshilfe für Zuwanderer in Westdeutschland. In: DIW Wochenbericht, Nr. 48/96, Berlin.

Hansen, Jörgen, Magnus Lofstrom (1999): Immigrant Assimilation and Welfare Participation: Do Immigrants Assimilate Into or Out-of Welfare? IZA Discussion Paper, No. 100, Bonn. Erscheint In: Journal of Human Resources.

Haustein, Thomas (2002): Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 2000. In: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 2/2002, 123-138.

Hoffmann, U., M. *Beck* (1994): Die neue Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik. In: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 2/1994, 116-127.

Levine, Phillip B., David J. *Zimmermann* (1999): An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate Using the NLSY. In: *Journal of Population Economics*, Vol. 12, No. 3, 391-409.

Loeffelholz, Hans Dietrich von, Günter *Köpp* (1998): Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland. In: *Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, Heft 63, Berlin.

Maani, Sholeh A. (1993): Immigrants and the Use of Government Transfer Payments. In: *Australian Economic Review*, Vol. 0, No. 104, 65-76.

Miegel, Meinhard (1984): Arbeitsmarktpolitik auf Irrwegen: Zur Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. In: *IWG-Impulse*, Band 6, Verlag Bonn Aktuell, Stuttgart.

Meyer, Bruce (1998): Do the Poor Move to Receive Higher Welfare Benefits? Mimeo., Northwestern University.

Moffit, Robert (1992): Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review. In: *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, No. 1, 1-61.

OECD (1999): *Benefit Systems and Work Incentives*. OECD, Paris.

Riphahn, Regina (1998): Immigrant Participation in the German Welfare Program. In: *Finanzarchiv*, Vol. 55, No. 2, 163-185.

Schmidt, Christoph M. (1994): The Country of Origin, Family Structure and Return Migration of Germany's Guest-Workers. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, No. 1-2, 119-125.

Schmidt, Christoph M., Klaus F. *Zimmermann* (1992): Migration Pressure in Germany: Past and Future. In: *Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.), Migration and Development*, Berlin, 207-236.

Sinn, Hans-Werner, Gebhard *Flaig*, Martin *Werding*, Sonja *Munz*, Nicola *Düll*, Herbert *Hoffmann* (2000): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht Nr. 286, Bonn.

Statistisches Bundesamt (2001): *Ausländer in der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik*. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Steiner, Viktor, Johannes *Velling* (1992): Re-Migration Behaviour and Expected Duration of Stay of Guest-Workers in Germany. ZEW Discussion Paper No. 92-14, Mannheim.

Ulrich, Ralf (1992): Der Einfluß der Zuwanderung auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben in Deutschland. In: *Acta Demographica*, 189-208.

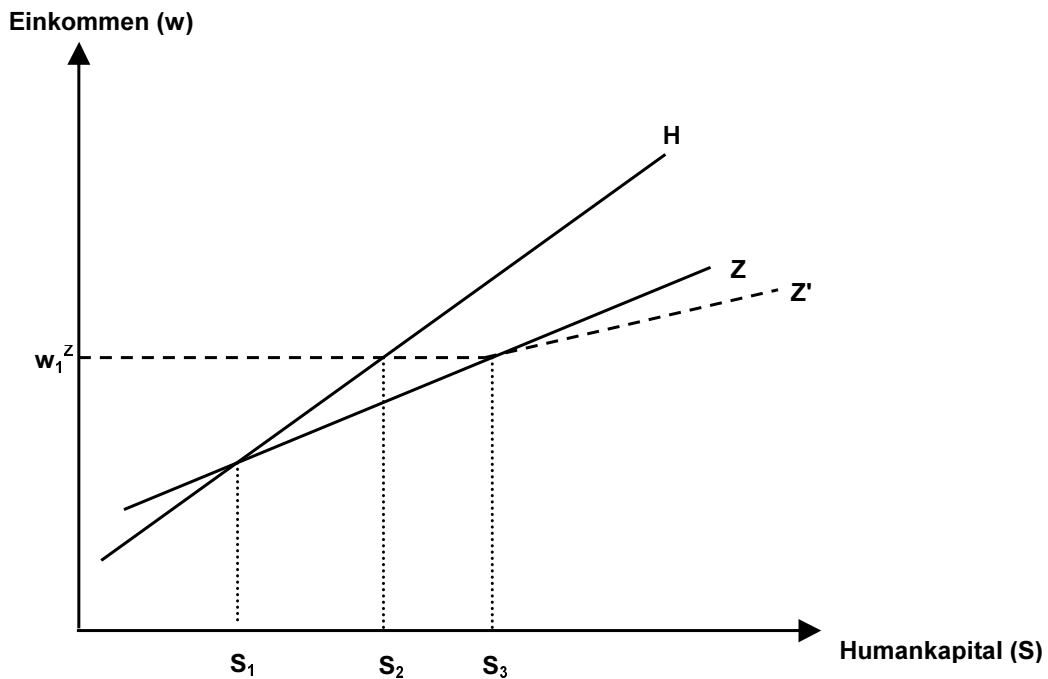
Wehrmann, Martin (1989): Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland in Vergangenheit und Zukunft. Nomos, Baden-Baden.

Walker, James R. (1994): Migration among Low-Income Households: Helping the Witch Doctors Reach Consensus. Institute for Research on Poverty Discussion Paper, No. 1031-94, Wisconsin-Madison.

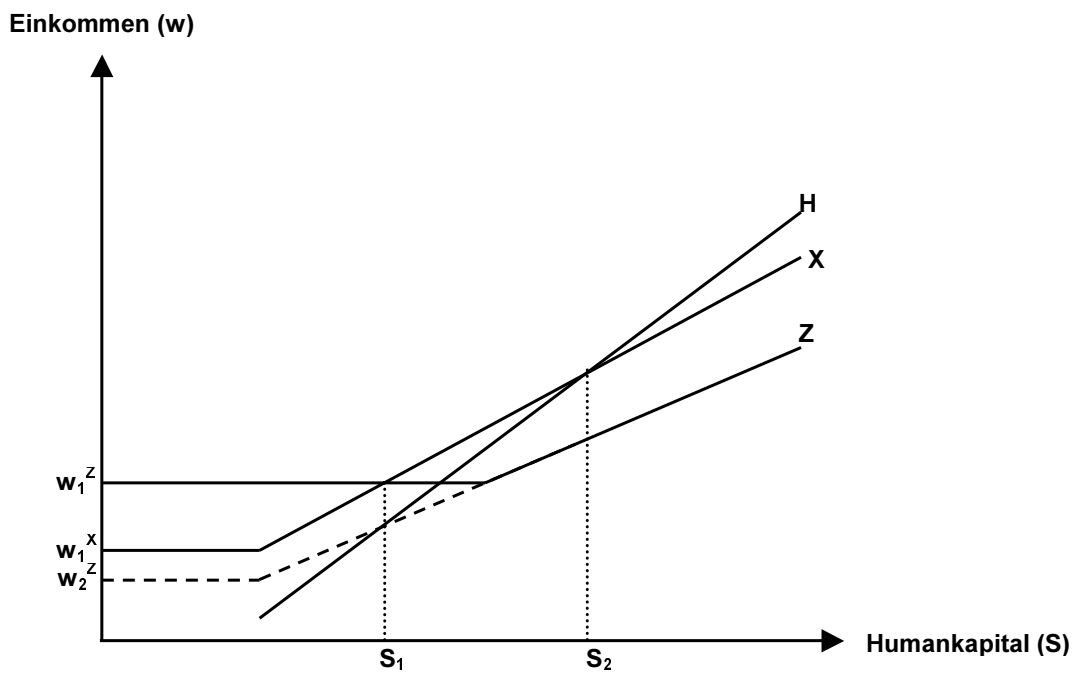
Zimmermann, Klaus F. (1995): Tackling the European Migration Problem. In: Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, No. 2, 45-62.

Zimmermann, Klaus F., Thomas K. *Bauer*, Holger *Bonin*, René *Fahr*, Holger *Hinte* (2002): Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit: Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland. Springer Verlag, Berlin.

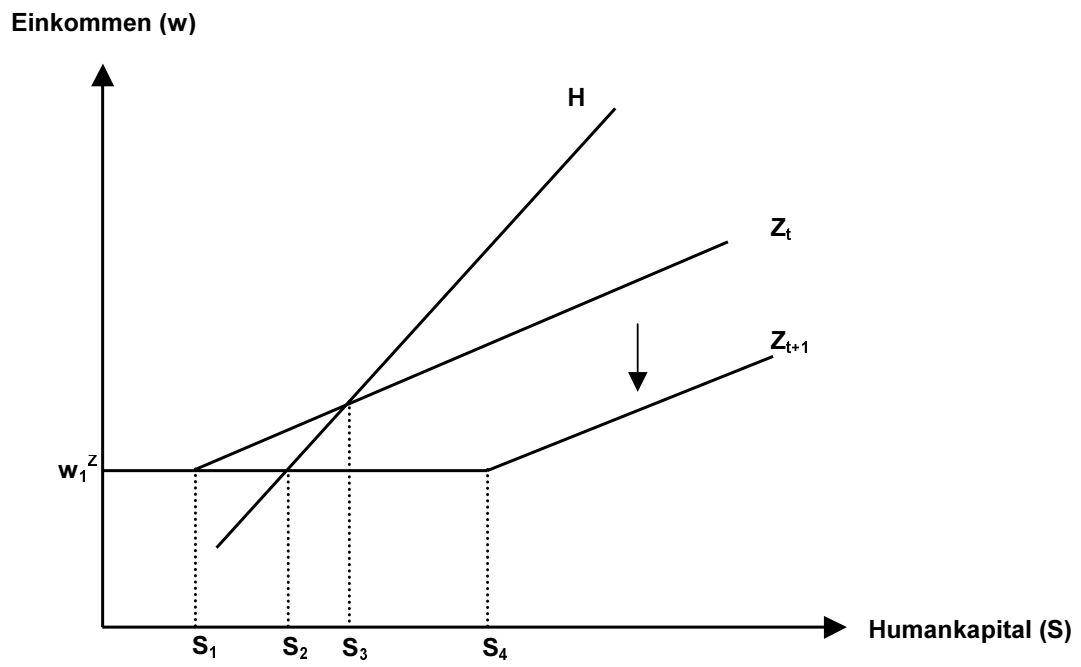
Abbildung 1: Wohlfahrtsstaat und Migration



(a) Wanderungsanreize

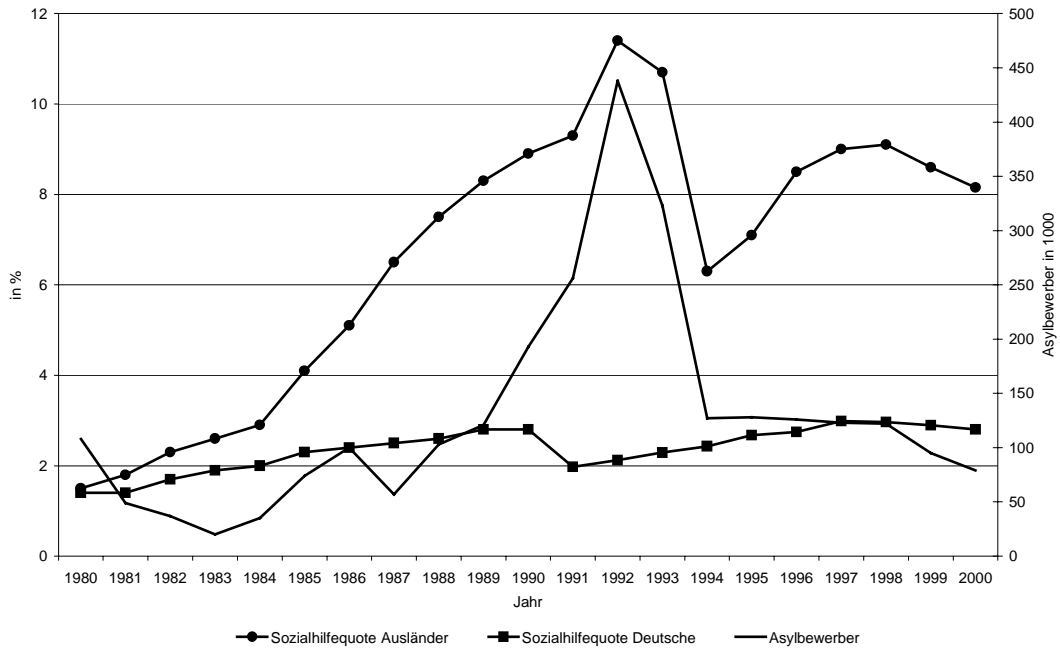


(b) Wahl des Einwanderungslandes



(c) Rückkehrmigration

Abbildung 2: Sozialhilfequoten¹, 1980-2000



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung, 2001; Statistisches Bundesamt: Ausländer in der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik, 2001; eigene Berechnungen.

¹: Anteil der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe.

Tabelle 1: Sozialhilfeempfänger¹ und Sozialhilfequoten nach Nationalität, 1994-2000

Jahr	davon:												
	Sozialhilfeempfänger insgesamt				Deutsche				Nichtdeutsche				
	in Mio.	SHQ in %	in Mio.	SHQ in %	Insgesamt	EU-Ausländer	insgesamt	Nicht-EU-Ausländer	Asyl-berechtigte	Bürgerkriegs-flüchtlinge	Sonstige Ausländer		
1994	2.205848	2.71	1.771333	2.38	0.434515	6.22	0.041661	2.34	0.392854	7.54	12.14	6.59	81.26
1995	2.515693	3.07	1.995494	2.67	0.520199	7.25	0.050675	2.80	0.469524	8.76	15.21	6.43	78.37
1996	2.694980	3.29	2.057490	2.75	0.637490	8.72	0.059399	3.23	0.578091	10.56	13.99	4.37	81.64
1997	2.893178	3.53	2.228442	2.98	0.664736	9.02	0.066297	3.58	0.598439	10.84	14.78	2.19	82.93
1998	2.879322	3.51	2.214742	2.96	0.664580	9.08	0.067549	3.64	0.597031	10.92	14.45	1.79	83.76
1999	2.792479	3.40	2.163147	2.89	0.629332	8.57	0.065012	3.50	0.564320	10.29	14.63	1.89	83.48
2000	2.677119	3.25	2.082821	2.78	0.594210	8.14	0.059975	3.20	0.534235	9.85	13.35	1.69	84.98

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung, 2001; Statistisches Bundesamt: Ausländer in der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik, Tabelle 1, 2001, eigene Berechnungen.

1: Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

IZA Discussion Papers

No.	Author(s)	Title	Area	Date
489	D. Del Boca S. Pasqua	Employment Patterns of Husbands and Wives and Family Income Distribution in Italy (1977-1998)	5	04/02
490	W. F. Richter	Social Security and Taxation of Labour Subject to Subsidiarity and Freedom of Movement	2	05/02
491	R. Rotte C. M. Schmidt	On the Production of Victory: Empirical Determinants of Battlefield Success in Modern War	5	05/02
492	R. Lalive J. Zweimüller	Benefit Entitlement and Unemployment Duration: The Role of Policy Endogeneity	6	05/02
493	R. M. Leontaridi M. E. Ward	Work-Related Stress, Quitting Intentions and Absenteeism	5	05/02
494	J. Wagner R. Sternberg	The Role of the Regional Milieu for the Decision to Start a New Firm: Empirical Evidence for Germany	1	05/02
495	J. T. Addison L. Bellmann C. Schnabel J. Wagner	German Works Councils Old and New: Incidence, Coverage and Determinants	3	05/02
496	M. P. Keane E. S. Prasad	Changes in the Structure of Earnings During the Polish Transition	4	05/02
497	D. Gatti	European Integration and Employment: A New Role for Active Fiscal Policies?	2	05/02
498	P. Frijters J. P. Haisken-DeNew M. A. Shields	Individual Rationality and Learning: Welfare Expectations in East Germany Post-Reunification	6	05/02
499	G. A. Pfann H. van Kranenburg	Tax Policy, Location Choices, and Market Structure	6	05/02
500	D. A. Jaeger	Estimating the Returns to Education Using the Newest Current Population Survey Education Questions	6	05/02
501	C. Dustmann N. Rajah A. van Soest	Class Size, Education, and Wages	5	05/02
502	B. R. Chiswick Y. L. Lee P. W. Miller	Immigrants' Language Skills: The Australian Experience in a Longitudinal Survey	1	05/02
503	R. Winter-Ebmer A. Wirz	Public Funding and Enrolment into Higher Education in Europe	3	05/02
504	L. Cappellari S. P. Jenkins	Modelling Low Income Transitions	4	05/02
505	T. K. Bauer	Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik	1	05/02