

Deutschland hat im vergangenen Jahr Erstaunliches geleistet. Mit der Hilfe vieler Freiwilliger hat das Land über eine Million Flüchtlinge aufgenommen. Die Flüchtlinge wurden von den Behörden untergebracht und versorgt. Die Kanzlerin verbreitete Optimismus: »Wir schaffen das.«² Diese Großzügigkeit ist beeindruckend, stößt aber angesichts der Massen, die unkontrolliert einreisen, an Grenzen. Trotz des Winters kommen derzeit immer noch etwa 2 000 Flüchtlinge pro Tag (vgl. *Handelsblatt* 2016a). Mit dem Frühjahr werden die Zahlen wieder anschwellen. Schaffen wir das wirklich? Oder überfordern wir nicht die Helfer und das Gemeinwesen? Die Ereignisse in Köln sind Vorboten massiver gesellschaftlicher Konflikte in den kommenden Jahren und Jahrzehnten. Mit der chaotischen, unkontrollierten Immigration aus rückständigen Ländern handelt sich Deutschland einen Sack voller Probleme ein. Je schneller sich die Kanzlerin zu einem Kurswechsel durchringt, desto glimpflicher wird die Sache für alle Beteiligten abgehen, auch für sie selbst.

Derzeit lässt Slowenien, das nach der Schließung der ungarischen Grenzen das Tor zum Schengen-Raum verwaltet, nur noch Flüchtlinge durch, die von sich behaupten, aus Syrien, dem Irak oder Afghanistan zu stammen, weil genau diese Menschen von Deutschland aufgenommen werden. Dazu gehören offenbar auch Marokkaner, Algerier und Ägypter, die erst in die Türkei reisen und sich dann als syrische Flüchtlinge ausgeben. Die Länder der genannten Personengruppen haben eine Bevölkerung von derzeit knapp 250 Mio. Menschen, und der jährliche Geburtenüberschuss liegt bei über 5 Millionen.³ Dass der Flüchtlingsstrom

irgendwann wegen der Erschöpfung der Reisewilligen versiegen wird, ist nicht zu erwarten.

Dabei ist nur ein geringer Teil der Flüchtlinge asylberechtigt. Bei den in Deutschland im Jahr 2015 abgeschlossenen Verfahren wurden gerade einmal 0,7% der Antragsteller nach dem deutschen Grundgesetz als Asylsuchende anerkannt. 48% wurden pauschal nach der Genfer Flüchtlingskonvention akzeptiert, weil sie aus Kriegsgebieten stammen (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016, S. 6). Die Aufnahme dieser Menschen ist ein humanitärer Akt, aber keine rechtliche Notwendigkeit. Nach der Genfer Flüchtlingskonvention, dem Dublin-III-Abkommen und dem Grundgesetz ist Deutschland nicht gezwungen, Flüchtlingen Asyl zu gewähren, wenn sie über sichere Drittstaaten einreisen. In der Tat sagt das deutsche Asylgesetz in § 26a und § 27 eindeutig, dass nicht als Asylberechtigter anerkannt werden kann, wer über einen sicheren Drittstaat einreist. Damit sind Flüchtlinge, die Deutschland auf dem Landweg erreichen, grundsätzlich nicht berechtigt, Asylanträge zu stellen, und dürfen ohne Visa auch nicht nach Deutschland einreisen. Ähnliches haben kürzlich die ehemaligen Verfassungsrichter Papier (vgl. *Handelsblatt* 2016b) und Di Fabio (2016) unabhängig voneinander betont. Allenfalls sehr kurzfristig kann die Bundesregierung Ausnahmeregelungen in Anspruch nehmen, wie sie aber nun schon viele Monate lang praktiziert werden. Beide Ex-Verfassungsrichter betonen die Pflicht des deutschen Staates, seine Grenzen zu sichern, und verlangen fast schon ultimativ von der Bundesregierung, nun endlich die selbst geschlossenen Verträge einzuhalten.

Die Vorstellung, dass man Millionen von Menschen erst nach Deutschland einreisen lassen könne, um nach einer Einzelfallprüfung die nicht asylberechtigten anschließend wieder abzuschieben, ist ohnehin unrealistisch. Wer erst einmal drin ist, der wird kaum wieder gehen. Personen, die hier nicht anerkannt werden, tauchen unter, wechseln ihre Identität und bewerben sich von neuem, oder sie su-



Hans-Werner Sinn*

* Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Erweiterte Fassung von H.-W. Sinn, »Der Klub steht nicht allen offen«, *Welt am Sonntag*, 24. Januar 2016, S. AV12.

² Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, 31. August 2015, verfügbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html>.

³ Vgl. Weltbank, *World DataBank, Database World Development Indicators*, verfügbar unter: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators&p-review=on>.

chen ihr Glück in einem anderen EU-Land. Abgeschoben werden nur wenige, weil das Herkunftsland oft nur schwer nachweisbar ist und sich, wenn es denn identifiziert wurde, vielfach weigert, die eigenen Staatsbürger zurückzunehmen. Von Januar bis Dezember 2015 wurden nach jetzigen Erkenntnissen knapp 21 000 Personen abgeschoben (vgl. *Zeit Online* 2016), während aber 91 514 Asylanträge abgelehnt wurden (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016, S. 6).

Die humanitäre Aufgabe und die Chancen und Gefahren einer multikulturellen Gesellschaft zu bewerten, fällt schwer. Die Bilder von den Chefärzten aus Aleppo, den Ausschreitungen in der Silvesternacht und den hilflosen Kindern vor den Grenzzäunen verschwimmen ineinander.

Umso wichtiger ist es, die ökonomischen und sachlichen Argumente zu diskutieren, die von der Bundeskanzlerin und von vielen ethisch getriebenen Kommentatoren hilfswise zur Begründung einer Politik der offenen Grenzen angeführt werden.

Theoretisch kann es positive Arbeitsmarkteffekte für die deutsche Bevölkerung geben. Flüchtlinge könnten als Selbstständige tätig werden und die Ökonomie mit neuen Produkten aus ihren Heimatländern bereichern. Einige werden sich für höher qualifizierte Arbeiten eignen. Doch die meisten werden im Dienstleistungssektor unterkommen wollen und sich der Industrie als Fließbandarbeiter anbieten. Ob sie die gewünschten Stellen finden werden, steht allerdings in den Sternen, denn die kommen im Regelfall nur bei einer weiteren Ausbreitung der Lohnskala nach unten zustande, die freilich durch den Mindestlohn behindert wird. Immerhin bezogen noch 2013 etwa 50% der nach 2007 eingereisten Migranten aus Krisengebieten Löhne unterhalb des Mindestlohns. Angesichts der geringen Qualifikation der Flüchtlinge wird es zu einem erheblichen Teil eine Immigration in die Arbeitslosigkeit geben. Dass die Bundesagentur die arbeitslosen Flüchtlinge in Zukunft nicht mehr in der allgemeinen Arbeitslosenstatistik mitzählen will, spricht Bände.

Wegen der Schuldenfinanzierung der Kosten gibt es kurzfristige Konjunktureffekte, weil Mittel ausgegeben werden, die sonst zur Schuldentilgung verwendet worden wären. Das wird für die Eingliederung der Flüchtlinge nützlich sein. Aber es handelt sich dabei nicht um Nettoeffekte, weil die zusätzlichen Schulden ja später durch Entzug von Steuermitteln bedient werden müssen, was genau die gegenteiligen Nachfrageeffekte hervorruft.

Die Kanzlerin argumentiert, man könne Deutschland mit seinen 3 600 km Landgrenze nicht abriegeln. Damit übersieht sie nicht nur, dass Deutschland relativ zu seiner Größe aus geometrischen Gründen extrem kurze Grenzen hat, sondern auch, dass sie vom Grundgesetz zum Schutz der deutschen

Grenzen verpflichtet wird. Der Staat ist Treuhänder des öffentlichen Vermögens in Form der freien Natur und der über Generationen aufgebauten Infrastruktur, und er muss die Funktionsfähigkeit der für jedermann verfügbaren öffentlichen Einrichtungen wie Ämter, Kammern, Gerichte, Polizei, Schulen und Universitäten erhalten. Bei der Nutzung all dieser Leistungen besteht eine Rivalität zwischen Flüchtlingen und Einheimischen, und die Erbringung und Sicherung der Nutzungsqualität kostet viel Geld. Ökonomen sprechen hier von Klubgütern. So wie die eigene Wohnung ein Klubgut ist, das der Familie gehört, oder der Fußballplatz ein Klubgut im Eigentum der Vereinsmitglieder, handelt es sich beim öffentlichen Vermögen um Klubgüter im Eigentum der Staatsbürger. Die Vorstellung, der Zugang zu den öffentlichen Klubgütern müsse Ausländern jedweder Herkunft unbeschränkt zustehen, ist aus ökonomischer und staatsrechtlicher Sicht abwegig.

Ähnliches gilt für die Funktion des Staates als einer Versicherungsinstitution (vgl. Sinn 1995), die Glück und Pech im Leben ausgleicht, indem sie einkommensabhängige Steuern erhebt und den unterdurchschnittlich verdienenden Bürgern mehr soziale Leistungen und öffentliche Güter zur Verfügung stellt, als diese Bürger via Steuern und Sozialversicherungsbeiträge selbst an den Staat entrichten, während die überdurchschnittlich Verdienenden per saldo Mittel an den Staat abführen müssen. So wie eine private Versicherungsgesellschaft auf Gegenseitigkeit in Schwierigkeiten geriete, wenn sie zunehmend schlechte Risiken mitversichern muss, wird auch der Sozialstaat bei einer freien Immigration der Bedürftigen lädiert (vgl. Sinn 2002; Sinn 2003, Kapitel 3).

Sicher, es könnte theoretisch sein, dass junge und gebildete Migranten zu uns kommen, die den Staat finanziell unterstützen, statt ihn zu belasten. Aber das ist derzeit leider nur bei einer Minderheit der Fall. Das ist durch die Studien von Bernd Raffelhüschen von der Universität Freiburg belegt (vgl. Stiftung Soziale Marktwirtschaft 2015; Raffelhüschen und Moog 2016). Raffelhüschen ist einer der wenigen Experten für das sogenannte Generational Accounting, über die Deutschland verfügt. Das Generational Accounting ist die einzige verlässliche Methode, um solche Effekte zu messen. Raffelhüschen hat berechnet, dass eine Million Flüchtlinge den deutschen Staat per saldo und auf die Dauer 450 Mrd. Euro kosten würden, also 450 000 Euro pro Kopf. Dabei unterstellt er, dass sie nach sechs Jahren so integriert würden, wie es die bislang schon in Deutschland anwesenden Altmigranten im Durchschnitt sind.

Nach Raffelhüschen kosten bereits die Altmigranten den Staat per saldo viel Geld, weil sie unterdurchschnittliche Markteinkommen haben und deshalb von der Umverteilung des Sozialstaates profitieren. Und die neuen Migranten werden noch teurer als die alten, weil sie erst noch integriert werden müssen.

Dieses Ergebnis wurde auch von Holger Bonin, einem anderen Experten für das Generational Accounting, in einer Studie nachgewiesen, die von der Presse in ihr Gegenteil verdreht wurde. So errechnete Bonin im Jahr 2014 für die im Jahr 2012 in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung, dass dem Staat durch sie auf die Dauer ein Finanzierungsdefizit von 79 100 Euro pro Kopf entsteht (vgl. Bonin 2014 S. 56; 2016).

Auch eine ältere Studie des ifo Instituts, an der unter anderem Martin Werding, Gebhard Flaig und der Verfasser beteiligt waren, kam auf der Basis des Sozio-oekonomischen Panels zu dem Schluss, dass die in den 1990er Jahren in Deutschland vorhandenen Migranten dem Staat per saldo erhebliche Kosten verursachen (vgl. Sinn et al. 2001).

Der Grund dafür liegt darin, dass Deutschland einen Sozialstaat hat, der per saldo Ressourcen von den überdurchschnittlich Verdienenden zu den unterdurchschnittlich Verdienenden umverteilt, und dass die Migranten unterdurchschnittlich verdienen und deshalb unterdurchschnittlich an der Finanzierung der allen zur Verfügung stehenden staatlichen Leistungen beteiligt sind (die sie größtenteils auch noch überproportional in Anspruch nehmen). Zwar sind die Migranten jung und würden insofern bei gleicher Qualifikation wie Einheimische einen überdurchschnittlichen Beitrag zur Finanzierung des Staates leisten, doch überwiegt der Effekt, dass sie tatsächlich unterdurchschnittlich qualifiziert sind und insofern von den Umverteilungswirkungen des Sozialstaates profitieren.

Es kommt hinzu, dass ein vergleichsweise hoher Anteil der Migranten nicht oder nur wenig arbeitet. So ist der Anteil der Personen ohne Erwerbseinkommen unter den Migranten mit etwa einem Viertel in Deutschland deutlich höher als der entsprechende Anteil unter den Einheimischen, der nur bei einem Sechstel liegt (vgl. Battisti und Felbermayr 2015). Und während der Anteil der (nicht in Deutschland geborenen) Ausländer an der Gesamtbevölkerung bei 7,3% liegt, macht diese Bevölkerungsgruppe 18% der Hartz-IV-Empfänger und 25% der Sozialhilfe-Empfänger aus (vgl. Statistisches Bundesamt 2015, Tab. 1.1).

Wie wichtig die Integration ist, zeigt Raffelhüschen anhand einer fiktiven Rechnung. Gesetzt den Fall, die eine Million Flüchtlinge, die bislang zu uns kamen, hätten bei gleicher Altersstruktur über die durchschnittliche Ausbildung der in Deutschland bereits ansässigen Bevölkerung verfügt und wären sofort einsetzbar. Dann würden sie dem deutschen Staat einen langfristigen Einnahmeüberhang verschaffen, der einem Versicherungswert von 300 Mrd. Euro entspricht.

Die humanitäre Aufgabe, den Flüchtlingen zu helfen, ist also nicht zugleich ein Geschäft für den deutschen Staat. Denn die Migranten, die zurzeit nach Deutschland drängen, sind

nicht identisch mit jenen, die wir uns aufgrund eines Punktesystems nach kanadischem Muster aussuchen würden.

So gesehen geht es bei der Entscheidung der Bundesregierung, eine unkontrollierte Zuwanderung zuzulassen, keineswegs nur um die Frage, ob die immateriellen Werte einer freien Gesellschaft gefährdet werden. Es geht auch um die konkrete Frage, wie viel die Staatsbürger von ihrem öffentlichen Vermögen und dem sozialstaatlichen Versicherungsschutz hergeben wollen. Das sollte wegen der langfristigen Bindungswirkungen heutiger Entscheidungen nicht die Bundesregierung festlegen, sondern der Bundestag.

Bisweilen wird unterschwellig in Kommentaren die Auffassung vertreten, ein offener, freiheitlicher Staat dürfe seine Grenzen nicht schützen und befestigen. Dieses Argument hat die gleiche logische Qualität wie die Aussage, dass das Privateigentum im Widerspruch zu einer liberalen Gesellschaft stehe: Das Gegenteil ist der Fall. Ohne Privateigentum, das notfalls durch Zäune geschützt wird, entsteht eine Wild-West-Gesellschaft mit Mord und Totschlag. Beim Zusammenleben der Staaten ist es nicht anders. Chaos, Gewalt und Ineffizienz werden die Folge sein, wenn die Staaten darauf verzichten, ihre Grenzen und damit das öffentliche Eigentum der Staatsbürger wirksam zu schützen.

Das heißt nicht, dass jeder einzelne Staat Grenzen braucht. So wie ich den Zaun zu meinem Nachbarn beseitigen kann, wenn ich sicher bin, dass er nicht Fremden den Zutritt zu unseren Grundstücken erlaubt, so können sich auch benachbarte Länder zusammenschließen, um den Tausch ihrer öffentlichen Güter durch freie Migration zu ermöglichen. In diesem Sinne erlaubt das Schengen-Abkommen den äquivalenten Tausch der nationalen Klubgüter durch Migration.

Dieser Tausch verlangt aber zwingend, dass die Außengrenzen des Schengen-Raums wirksam geschützt werden. Das heißt, dass vor allem die slowenische und italienische Außengrenze zu sichern sind. Ungarn und Spanien sichern ihre Grenzen bereits. Nachdem Spanien beschlossen hat, die Flüchtlinge nach Afrika zurückzubringen, ist die Zahl der Flüchtenden drastisch zurückgegangen, während vor der italienischen Küste immer noch Tausende die lebensgefährliche Flucht antreten. So sind im vergangenen Jahr nur noch 106 Personen vor der spanischen Küste bei Fluchtversuchen umgekommen. Vor der italienischen Küste kamen demgegenüber 2 892 Personen zu Tode (vgl. International Organisation for Migration 2016). Diese Zahlen sollte sich vergegenwärtigen, wer meint, die Praktizierung einer naiven Willkommenskultur führe zu besonders humanen Effekten. Zwischen einer vordergründigen Gesinnungsethik und einer auf die langfristigen Effekte schauenden Verantwortungsethik wusste schon Max Weber zu unterscheiden.

Am sinnvollsten wäre es, Italien zur Übernahme des spanischen Ansatzes zu drängen und Slowenien bei der Sicherung seiner Außengrenze zu helfen. Denn wenn die slowenische Grenze dicht ist, gibt es faktisch kaum noch Möglichkeiten, den zentraleuropäischen Schengen-Raum auf dem Landweg zu erreichen.

Das heißt nicht, dass das Asylrecht eingeschränkt werden sollte, denn an der slowenischen Grenze könnten mit finanzieller Unterstützung Deutschlands Auffanglager errichtet werden, in denen das Asylverfahren nach deutschem oder, noch besser, nach einem neuen einheitlichen EU-Recht durchgeführt wird. Die asylberechtigten Personen könnten nach einer Einzelfallprüfung von dort aus nach Deutschland und anderen aufnahmebereiten Ländern weitergeleitet werden. Deutschlands Geschichte ist eine bleibende Verpflichtung, den politisch Verfolgten Schutz zu gewähren, nicht aber, den unkontrollierten Massenansturm von Wirtschaftsflüchtlingen hinzunehmen. Wenn der deutsche Staat beschädigt wird, kann er auch seine humanitären Aufgaben nicht mehr erfüllen.

Literatur

Battisti, M. und G. Felbermayr (2015), »Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten«, *ifo Schnelldienst* 68(20), 39–47, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2015-20-battisti-felbermayr-fluechtlinge-2015-10-29.pdf>.

Bonin, H. (2014), *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Bonin_Beitrag_Zuwanderung_zum_dt_Staatshaushalt_141204_nm.pdf.

Bonin, H. (2016), »So wie die Zuwanderung läuft, läuft sie falsch«, in G. Felbermayr, M. Knoche und L. Wößmann (Hrsg.), *Hans-Werner Sinn und 25 Jahre deutsche Wirtschaftspolitik*, Hanser, München, 236–237.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016), »Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015«, verfügbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile.

Di Fabio, U. (2016), *Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem*, verfügbar unter: http://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/01/Gutachten_Bay_DiFabio_formatiert.pdf.

Handelsblatt (2016a), »Das Asypaket II soll endlich kommen«, 27. Januar 2016, 4–5.

Handelsblatt (2016b), »Unbegrenzte Einreise ist ein Fehler«, Interview mit Hans-Jürgen Papier, 12. Januar, 4–5.

International Organization for Migration (2016), »IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015«, Pressemitteilung, 5. Januar, verfügbar unter: <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015>.

Raffelhüschen, B. und S. Moog (2016), »Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz«, *ifo Schnelldienst* 69(4), 24–29.

Sinn, H.-W. (1995), »A Theory of the Welfare State«, *Scandinavian Journal of Economics* 97, 495–526, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/dms/ifo/doc/docs/rts/rts-mitarbeiter/IFOMITARBSINNCV/CVSinnPDF/CVSinnPDFrefjournalsbis2006/Theory-Welfare-State-SJE97-1995_5356154_de.pdf.

Sinn, H.-W. (2002), »EU Enlargement and the Future of the Welfare State«, Stevenson Citizenship Lectures, *Scottish Journal of Political Economy* 49, 104–115, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/dms/ifo/doc/docs/rts/rts-mitarbeiter/IFOMITARBSINNCV/CVSinnPDF/CVSinnPDFrefjournalsbis2006/EU_Enlargement_Future__214048_de.pdf.

Sinn, H.-W. (2003), *The New Systems Competition*, Basil Blackwell, Oxford, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/dms/ifo/doc/docs/publ/einzelschriften/SINNBOOK1/publ-sinn-2002-systcomp-ch3__230244_en.pdf.

Sinn, H.-W., G. Flaig, M. Werding, S. Munz, N. Düll und H. Hofmann in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (2001), *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung des Arbeitsmarktes*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 2, ifo Institut, München, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo_Beitraege_z_Wifo_2.pdf.

Statistisches Bundesamt (2015), *Fachserie 1 Reihe 2.2 – 2014, Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus*, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220147004.pdf?__blob=publicationFile.

Stiftung Soziale Marktwirtschaft (2015), »Planlose Zuwanderung kostet dauerhaft 17 Mrd. Euro pro Jahr«, Pressemitteilung, 24. November, verfügbar unter: http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Pressemitteilungen/2015/PM_Generationenbilanz_Fluechtlinge_24-11-2015.pdf.

Zeit Online (2016), »Zahl der Abschiebungen 2015 verdoppelt«, 20. Januar, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-01/abschiebungen-asylbewerber-nordrhein-westfalen-bayern>.