

EDITORIAL

Sorgfältige Statistik

Die Problematik der illegalen Zuwanderung nach Europa hat jüngst erneut durch die Flüchtlingsströme auf die Mittelmeerinsel Lampedusa und die folgenden Massenproteste der Einheimischen für breite Aufmerksamkeit gesorgt. Die Politik bemüht sich, die illegale Einwanderung und die oft damit verbundene illegale Beschäftigung zu bekämpfen – allerdings ohne sichtbare Erfolge. Was die Politik dringend benötigt, um eine gute Migrationspolitik gestalten zu können, sind fundierte analytische Konzepte. Dazu wiederum sind empirisch gesicherte Erkenntnisse von Nöten. Und hier kommt eine sorgfältig aufgearbeitete Statistik ins Spiel: Nur wenn die Datengrundlage verlässlich ist, lassen sich sinnvolle politische Vorschläge formulieren. Ansonsten drohen Entscheidungsträger und Meinungsmacher zu schnell einer ohnehin ständigen Versuchung zu erliegen, kurzfristige Maßnahmen zu verabschieden. Vor diesem Hintergrund freue ich mich sehr, Ihnen eine europaweite Datenbank zur illegalen Migration zu präsentieren. Sie wurde vom HWWI entwickelt und steht ab dem 20. Februar 2009 zur Verfügung unter <http://irregular-migration.hwwi.net>. TS

IN DIESER AUSGABE

Illegal in Europa – Neue Datenbank liefert Zahlen und Dokumentationen	Seite 1/2
Zur Beurteilung von Biokraftstoffen	Seite 3
Am Rande einer Deflation?	Seite 4

MIGRATION

## Illegal in Europa – Neue Datenbank liefert Zahlen und Dokumentationen

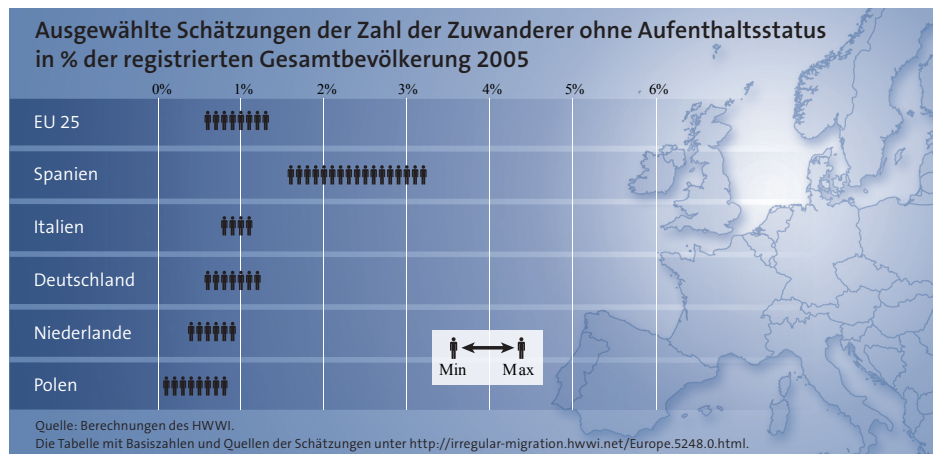
„Die im Dunklen sieht man nicht“. Deshalb lassen sich auch keine Aussagen dazu machen, wie viele Menschen ohne den erforderlichen Aufenthaltsstatus – und damit illegal – in einem Land leben. So oder ähnlich heißt es oft, wenn man nach dem Umfang irregulärer Migration in Europa fragt. Das HWWI hat eine neuartige Datenbank erstellt, die mehr Transparenz zum Umfang irregulärer Migration in der Europäischen Union (EU) herstellt.

Von Dita Vogel und Vesela Kovacheva

Sicherlich wird sich die Zahl der Menschen ohne Papiere, wie sie auch genannt werden, nie so genau feststellen lassen wie die Zahl der Menschen, die regulär in Deutschland leben. Das heißt aber nicht, dass es keinerlei Datenspuren gibt. Kontrollbehörden sammeln zum Beispiel Daten im Rahmen ihrer Arbeit und werten sie aus. Auf europäischer Ebene gibt es ein Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung, in dem seit mehr als zehn Jahren Vertreter aus Politik, Grenzpolizei und Immigrationsbehörden der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Ein großer Teil der Tätigkeiten solcher Einrichtungen ist jedoch nicht öffentlich und auf die strategische Planung von

Kontrollbehörden ausgerichtet. Zur seriösen Einschätzung von Umfang und Struktur irregulärer Migration sind sie in der gegenwärtigen Form kaum geeignet. Dies ist auch der Grund, warum die EU das Projekt CLANDESTINO in Auftrag gegeben hat, an dem auch das HWWI beteiligt ist. In 12 Ländern, die insgesamt 83 Prozent der regulären EU-Bevölkerung umfassen, wurden Länderberichte von Experten erstellt, Schätzungen in tabellarischer Form aufgearbeitet und im Internet als Datenbank zur Diskussion gestellt.

Die Grafik zeigt, dass Schätzungen eher auf geringe Bevölkerungsanteile von Zuwanderern ohne Status hindeuten: In vielen Ländern werden Werte von unter 1 Prozent ermittelt, in einigen wenigen Werte bis zu 3



Prozent. Auf der Basis der Länderberichte und ausgewählter Zusatzinformationen hat das HWWI eine sehr grobe Schätzung zum Gesamtumfang illegalen Aufenthalts in der EU im Jahr 2005 erstellt. Bisher wird in den EU-Veröffentlichungen davon ausgegangen, dass es 4,5 Millionen bis 8 Millionen Zuwanderer ohne Aufenthaltsstatus gibt, wobei die Basis der Schätzung nicht transparent ist. **Nach der Schätzung des HWWI gibt es heute in der EU zwischen 2,8 und 6 Millionen Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus.** Damit sind nur diejenigen Nicht-EU-Bürger gemeint, die weder ein Aufenthaltsrecht noch ein Arbeitsrecht haben oder die während eines touristischen Aufenthalts illegal arbeiten. Sie müssen bei einer Aufdeckung mit einer Ausweisung und Abschiebung rechnen. Die Zahl der ausländischen Zuwanderer, die zwar regulär im Land sind, aber irregulär arbeiten, ist meist bedeutend höher und lässt sich nicht immer scharf trennen. Für Deutschland zum Beispiel deuten Indikatoren darauf hin, dass viermal mehr Zuwanderer Arbeitsverbote als Aufenthaltsverbote missachten. Dazu zählen zum Beispiel EU-Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten oder Asylbewerber.

Die Analyse der Trends in den letzten Jahren und ihrer Ursachen ist ein weiterer Schritt zur Schaffung von mehr Transparenz, an dem zurzeit noch gearbeitet wird. Bisher lässt sich nur sagen, dass es mehr Hinweise auf eine sinkende als auf eine wachsende Bedeutung illegalen Aufenthalts gibt. Für die EU-Schätzung wurden die Bevölkerungsanteile der Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus verglichen und für jedes Land ein begründeter Mindest- und Maximalanteil festgelegt. Diese Schätzung der europäischen Gesamtzahl kann nach den selbst aufgestellten Kriterien nur von minderer Qualität sein. Für zu viele Länder liegen keine oder nur auf sehr groben Expertenurteilen beruhende Zahlen vor. Allerdings hat diese Schätzung erstmals das Potenzial, sukzessive im wissenschaftlichen Dialog zu einer verbesserten Gesamtschätzung für Europa entwickelt zu werden. Neue und bessere Schätzungen

können systematisch integriert werden, so dass der HWWI-Ansatz als „länderbasierte dynamische aggregierte Schätzung“ bezeichnet werden kann. Wenn für immer mehr Länder Schätzungen mittlerer und guter Qualität vorgelegt werden, können sie integriert werden und die Gesamtschätzung für Europa verbessern.

Vier Hauptwege lassen sich zur Verbesserung der Datenlage aufzeigen:

**Sogenannte Residualschätzungen basieren auf einem Vergleich unterschiedlicher Register.** In Spanien zum Beispiel können sich Zuwanderer ohne Status regulär in Gemeinden registrieren lassen. Sie haben auch einen Anreiz zur Registrierung, weil sie dadurch Zugang zu einer Grundversorgung bei Krankheit erhalten. Wenn es nun nach den Gemeinderegistern mehr Ausländer in Spanien gibt, als es nach offiziellen Zuwandererzahlen geben dürfte, wird die Differenz mit irregulärer Zuwanderung erklärt – selbstverständlich unter Berücksichtigung der Tücken des Details, den die offiziellen Zuwandererzahlen messen keineswegs immer, was Wissenschaftler für logisch und sinnvoll erachten würden. In England wurden nach einer ähnlichen Logik Daten einer anonym und umfassend angelegten Volkszählung mit offiziellen Zuwanderungszahlen verglichen.

**Umfragen können normalerweise bei irregulärer Migration nicht angewendet werden,** weil sich keine repräsentative Stichprobe aus einer unbekanntem Grundgesamtheit ziehen lässt. Allerdings sind in den letzten Jahren einige, relativ aufwändige

Methoden entwickelt worden, mit denen Vertrauen von Menschen ohne Status gewonnen und mangelnde Repräsentativität durch Gewichtungskriterien rechnerisch berücksichtigt werden können. So wurden in Italien Umfragen an Migrantentreffpunkten durchgeführt und zugleich auch erhoben, wer wie häufig diese und andere Treffpunkte nutzt. Diese Information kann dann zur Gewichtung genutzt werden.

**Auch Kontrolldaten der Polizei können genutzt werden,** wenn vorhandene Verzerrungen erkannt und rechnerisch berücksichtigt werden können. Dieser Weg wurde in den Niederlanden genutzt. Wissenschaftler konnten Mikrodaten der Polizei auswerten und kombinierten umfassenendes, durch qualitative Methoden gewonnenes Hintergrundwissen mit komplexen aus der Biologie entlehnten quantitativen Capture-Recapture-Berechnungen.

**Multiplikatorüberlegungen bilden explizit oder implizit die Grundlage vieler Expertenschätzungen.** Solche Überlegungen können zum Beispiel auf Beobachtungen in der Feldforschung oder den Arbeitsstatistiken von kontrollierenden und helfenden Behörden beruhen. In Hamburg wurden zum Beispiel knapp 8 Prozent der ausländischen Tatverdächtigen von der Polizei als illegal eingestuft. Während einzelne Multiplikatoren wie dieser nur ein einseitiges Bild liefern, kann ein systematischer Abgleich verschiedener Multiplikatoren bessere Ergebnisse erbringen. Einen solchen Ansatz entwickelt das HWWI-Team zurzeit für die Stadt Hamburg.

## DATENBANK

Kern der Datenbank über irreguläre Migration ist eine Inventarisierung und Klassifizierung von Schätzungen zum Umfang irregulärer Migration in ausgewählten europäischen Ländern. Außerdem werden Informationen zur Zusammensetzung nach Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit und Sektoren ökonomischer Aktivität aufgearbeitet. Innovativ ist vor allem die konsistente Struktur, die Klassifizierung der Schätzungen in Güteklassen sowie die Einbettung in eine umfangreiche Hintergrunddokumentation, die im Rahmen des europäischen Forschungsprojektes **CLANDESTINO** erarbeitet wurde. Damit sollen auch Wissenslücken offengelegt und Wege zur schrittweisen Verbesserung des Informationsstandes aufgezeigt werden.

Die Datenbank ist unter <http://irregular-migration.hwwi.net> zu finden.

# Zur Beurteilung von Biokraftstoffen

Biokraftstoffe galten einige Jahre lang als ökologisch und ökonomisch sinnvolle Möglichkeit, um im Verkehrsbereich CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele zu verwirklichen. Dies hat sich 2008 in der öffentlichen Wahrnehmung jedoch gewandelt. Es stellt sich die Frage, welche Aspekte für eine ausgewogene Beurteilung von Biokraftstoffen eine Rolle spielen sollten. *Von Sebastian Schröer und Sven Schulze*

Den Schwerpunkt der meisten energiepolitischen Debatten bilden Fragen der Versorgungssicherheit und des Klimawandels. Im Verkehrssektor galten bis vor Kurzem Biokraftstoffe als eine der aussichtsreichsten Optionen, um eine größere Unabhängigkeit von konventionellen Kraftstoffen zu erreichen und gleichzeitig den Ausstoß von Treibhausgasen zu verringern. Im Laufe des Jahres 2008 sind Biokraftstoffe jedoch zunehmend kritisch beurteilt worden, weil sie erstens wegen möglicher Nahrungsmittel- und Flächenkonkurrenzen für steigende Weltmarktpreise bei Agrarrohstoffen verantwortlich gemacht wurden und zweitens vermehrt Nachhaltigkeitsbedenken im Hinblick auf den Anbau der benötigten nachwachsenden Rohstoffe aufkamen.

Allgemein werden mit einer zusätzlichen Nutzung von Biokraftstoffen ökologische und ökonomische Ziele verfolgt. Die ökologischen Ziele beziehen sich auf Reduktionsziele bei den Treibhausgasemissionen sowie auf die Schonung endlicher Ressourcen. Die Beurteilung der ökologischen Zielfelder hängt dabei vor allem von den verwendeten (nachwachsenden) Rohstoffen und den Gegebenheiten auf den verschiedenen Stufen des gesamten Produktionsprozesses ab. Die ökonomischen Ziele sind energie-, technologie-, beschäftigungs-, agrar- und entwicklungspolitischer Art. Ihr Rechtfertigungsgehalt hängt insbesondere von der Ausgestaltung der Förderpolitik und der Einordnung einer Biokraftstoffstrategie in ein konsistentes Gesamtkonzept ab.

Das CO<sub>2</sub>-Minderungspotenzial einzelner Biokraftstoffe im Vergleich zu fossilen Kraftstoffen und untereinander hängt von den CO<sub>2</sub>-Emissionen über die gesamte Produktionskette vom Anbau über die Konversion bis hin zur Verbrennung im Fahrzeug ab. Es kristallisieren sich hier er-

hebliche Möglichkeiten der verschiedenen Biokraftstoffe, aber auch deutliche Heterogenitäten heraus. Für eine ökonomische Beurteilung ist die Kenntnis der CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten nötig. Im Vergleich zu anderen erneuerbaren Energien und anderen Anwendungen von Biomasse im Strom- und Wärmesektor schneiden sämtliche Biokraftstoffarten außer Bioethanol aus brasilianischem Zuckerrohr aktuell schlecht ab. Dies ist jedoch nicht notwendigerweise ein Argument gegen den Ausbau von Biokraftstoffen, denn neben den statischen Kosten spielen die produktivitäts- und technologiebedingten Möglichkeiten einer schnellen Senkung der Vermeidungskosten eine bedeutende Rolle.

## Künftige Potenziale des Biokraftstoffsektors hängen vom Biokraftstoffbedarf und dem möglichen Biokraftstoffangebot ab.

Für den Biokraftstoffbedarf sind die aus dem Verkehrsaufkommen abgeleitete allgemeine Kraftstoffnachfrage und die relativen Preise der Biokraftstoffe untereinander sowie im Vergleich zu fossilen Kraftstoffen relevant. Das Biokraftstoffangebot wird einerseits durch politische Fördermaßnahmen und andererseits von den vorhandenen Produktions- und Anbaukapazitäten determiniert. Selbst unter Berücksichtigung von anhaltenden Produktivitätsfortschritten auf allen Ebenen des Herstellungsprozesses kann nicht davon ausgegangen werden, dass die vorhandenen Anbauflächen in Deutschland oder Europa für die Realisie-

rung ambitionierter Biokraftstoffziele ausreichen werden. Angesichts der reichlich vorhandenen Anbaupotenziale vor allem in Süd- und Mittelamerika sowie im mittleren und südlichen Afrika erweist sich dies aber als unproblematisch. Damit würden zudem wirtschaftliche Möglichkeiten für die genannten Regionen erschlossen.

## Insofern stellt sich die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien als zwingende Voraussetzung für die Verwendung von Biokraftstoffen differenziert dar:

Nahrungsmittel- und Flächenkonkurrenzen treten permanent auf, sowohl zwischen den verschiedenen Nahrungs- bzw. Futtermitteln untereinander als auch zwischen Biokraftstoffen und Nahrungsmitteln; fraglich ist nur deren Ausmaß. Mithilfe effizienter Anbautechnologien und unter Ausnutzung der reichlich vorhandenen Flächen können die Konkurrenzen so weit verringert werden, dass sowohl Nahrungsmittel als auch Biokraftstoffe erzeugbar sind. Mithilfe eines internationalen Zertifizierungssystems sollte es möglich sein, Nachhaltigkeitskriterien entlang der gesamten Produktionskette zu definieren und zu überprüfen, Biodiversität und schützenswerte Lebensräume zu erhalten sowie allgemeine Umweltschutzaspekte zu berücksichtigen.

Mithin können Biokraftstoffe unter bestimmten Bedingungen einen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Minderung im Verkehrssektor leisten. Dies muss nicht zwangsläufig auf Kosten des allgemeinen Umweltschutzes gehen oder höhere Lebensmittelpreise zur Folge haben. Durch technischen Fortschritt und die Ausnutzung vorhandener Anbaumöglichkeiten können etwaige Zielkonkurrenzen deutlich reduziert werden. Gleichzeitig können die Biokraftstoffe aber nur ein kleiner Mosaikstein in einer umfassenden Klimaschutzpolitik sein.

## LITERATUR

Bräuninger, M., S. Schröer, S. Schulze (2009): Biokraftstoffe: Ziele, Chancen und Risiken, HWWI Policy Paper 1-11.

Weitere Publikationen zum Thema finden Sie im HWWI Dossier „Biokraftstoffe“ unter [http://www.hwwi.org/HWWI\\_Dossier.1884.0.html](http://www.hwwi.org/HWWI_Dossier.1884.0.html).

## Am Rande einer Deflation?

Die Preisentwicklung in Deutschland vollführte in der jüngeren Vergangenheit eine wahre Achterbahnfahrt. Nach kräftigem Anstieg bis Mitte des Jahres 2008, als die Inflationsrate für die Verbraucherpreise mit 3,3 Prozent den höchsten Stand seit 15 Jahren erreichte und die Europäische Zentralbank aus Inflationsfurcht ihren Leitzins auf 4,25 Prozent erhöhte, folgte in der zweiten Jahreshälfte nicht nur ein deutlicher Rückgang der Teuerungsrate, sondern auch ein Rückgang des gesamten Verbraucherpreisindex. Im Januar dieses Jahres betrug die Inflationsrate nur noch 0,9 Prozent. Droht uns angesichts dieser Entwicklung eine Deflation? *Von Jörg Hinze*

Eine Deflation ist als allgemeiner, länger anhaltender Rückgang des Preisniveaus definiert, von dem schließlich auch die Lohnentwicklung ergriffen wird. Die Preisschwankungen im vergangenen Jahr waren jedoch vor allem Ergebnis extremer Preisausschläge bei einzelnen Gütergruppen, insbesondere bei Energie und bestimmten Nahrungsmitteln. Der zuletzt zu beobachtende Preisrückgang war somit nicht breit angelegt, vielmehr war die Preisentwicklung bei den meisten anderen Gütern stetiger und moderater. Der starke Rückschlag der Preise für Öl und andere Rohstoffe sowie für bestimmte Nahrungsmittel zum Jahresende 2008 hin war vor allem eine Korrektur der vorangegangenen Übertreibungen und insoweit eine – zumal in der aktuellen Konjunktursituation – willkommene Entwicklung. Die Hausse an den Öl- und anderen Rohstoffmärkten bis zum Sommer war offenbar auch durch Spekulationen überzeichnet. Die leichte Preiserholung auf diesen Märkten zu Beginn dieses Jahres, könnte ein Indiz dafür sein, dass hier nunmehr eine Bodenbildung eingesetzt hat.

Auch wenn in den letzten Monaten auf allen Stufen, auch auf der Erzeuger- und Großhandelsebene, spürbare Preisrückgänge zu verzeichnen waren, so war nach Herausrechnen der Energiepreise der Preistrend zumeist leicht aufwärts gerichtet. Ein Grund hierfür ist, dass der inländische Kostenauftrieb, namentlich von Seiten der Arbeitskosten, wegen der seit geraumer Zeit höheren Tarifabschlüsse wieder zugenommen hat. **Die vom HWWI berechnete Kerninflationsrate für die Verbraucherpreise, die die kurzfristigen Preisschwankungen bei Energieträgern und Nahrungsmitteln herausfiltert, hat sich denn auch in den letzten Monaten vergleichsweise wenig verringert und betrug zuletzt knapp 2 Prozent (siehe Grafik).**

Sicherlich hat sich in jenen Bereichen, die durch eine größere Preisflexibilität gekennzeichnet sind – wie im Autohandel oder bei Discountern – der Druck auf die Preise erhöht. Ein allgemeiner Rückgang des Preisniveaus oder gar ein Sinken von Löhnen ist bislang jedoch nicht zu beobachten. Die

erhöht sich momentan sogar der Lohnkostendruck. Das schließt zwar für sich nicht Preissenkungen aus, doch würden die Unternehmen kaum Lohnabschlüsse akzeptieren, die sie trotz der ungünstigen Konjunkturperspektiven als nicht tragfähig erachteten. Auch die sehr expansive Geld- und Fiskalpolitik wirken deflationären Entwicklungen tendenziell entgegen. Für die Zeit nach der Krise herrschen denn auch eher starke Inflationserwartungen vor.

Angesichts der gesunkenen Nachfrage und des dadurch gestiegenen Wettbewerbsdrucks überwiegen derzeit die preisdämpfenden Faktoren. Die Unternehmen werden die steigenden Arbeitskosten so kaum überwälzen können, allerdings werden dadurch auch die Preisspielräume nach unten beschränkt. Die Preise für Öl und andere Rohstoffe scheinen sich zudem auf dem gedrückten Niveau zu stabilisieren. Unter diesen Bedingungen zeichnen sich in nächster Zeit weder nach oben noch nach unten größere Preisbewegungen ab; die Inflationsrate wird dabei zunächst weiter zurückgehen. Um die Jahresmitte herum, wenn der „Basiseffekt“ aufgrund der zur gleichen Vorjahreszeit extrem gestiegenen Energiepreise zum Tragen kommt, wird die Inflationsrate im negativen Bereich liegen. Anschließend wird die Inflationsrate wieder leicht zunehmen. **Im Jahresdurchschnitt 2009 dürfte die Inflationsrate zwischen 0 und 0,5 Prozent liegen.** Eine deflationäre Entwicklung wäre lediglich dann vorstellbar, wenn die ergriffenen Konjunkturstützungsmaßnahmen nicht wirkten oder zusätzliche Schocks aufträten und die Konjunktur weiter drastisch abrutschen würde.

