

Thomas Straubhaar

Migrationspolitik in Theorie und Praxis

Die Geschichte der Menschheit ist eine Geschichte der Wanderung. Die Migrationsbewegungen der Gegenwart bestätigen diese Binsenwahrheit. Migration ist grundsätzlich wohlförderungsfördernd. Allerdings haben Herkunfts- und Zielländer unterschiedliche Interessen. Eine internationale Organisation könnte die erforderliche globale Zusammenarbeit koordinieren und das Instrument Migrationssteuer zu einem Interessensausgleich einsetzen.

Erneut sind Massen von Menschen in Bewegung – viele freiwillig auf der Suche nach einem besseren Leben, andere schlicht auf der Flucht vor Verfolgung und Gewalt. Politische Ursachen (Krieg, Konflikte und instabile oder gar auseinanderbrechende institutionelle Strukturen), religiöse Auseinandersetzungen, demografische Prozesse (stark steigende Bevölkerungszahlen und eine Verstärkung, die oft mit einer Verslumung einhergeht¹), ökonomische Probleme (Massenarmut, Verelendung und Perspektivlosigkeit) und ökologische Katastrophen (ansteigende Meeresspiegel und Überflutungsgefahren, Zerstörung des Umweltgleichgewichts, fortschreitende Versteppung, Verrocknung und Bodenerosion) sind die wesentlichen Gründe für eine steigende Abwanderungsbereitschaft.² Millionen von Menschen in Europas Nachbarschaft wollen oder müssen zur Existenzsicherung oder -verbesserung ihre Heimat verlassen.

Europa tut sich schwer mit dem steigenden Migrationsdruck. Offene Grenzen – selbst wenn sie ökonomische Vorteile versprechen – sind politisch nicht konsensfähig. Viele Europäer fürchten den Verlust politischer Stabilität, kultureller Identität und ökonomischer Prosperität. Hoffnungen, Erwartungen und auch Forderungen von Zuwandernden auf der einen und die Eigeninteressen der durch

Globalisierung, Strukturwandel, Eurokrise, Staatsverschuldung und Überalterung verunsicherten europäischen Gesellschaften auf der anderen Seite prallen aufeinander. Eine Neuorientierung der Migrationspolitik wird notwendig. Der folgende Beitrag will auf der Grundlage ökonomischer Konzepte aufzeigen, dass die Vergangenheit nationalen, die Zukunft jedoch globalen migrationspolitischen Strategien gehört(e).

Zur Theorie internationaler Migrationsbewegungen

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kann die ökonomische Theorie eindeutig und schlüssig belegen, dass internationale Migrationsbewegungen positiv zu bewerten sind.³ Wie Freihandel auf Gütermärkten ist eine ungehinderte grenzüberschreitende Mobilität von Menschen eine unabdingbare Notwendigkeit, um das Sozialprodukt zu maximieren. Denn sie balanciert Ungleichgewichte aus. Emigration verringert einen Überschuss an Arbeitskräften im Herkunftsland, Einwanderung beseitigt einen Mangel im Zielland. Deshalb führen offene Grenzen zu mehr Wohlstand für alle.

Ebenso positiv sind die theoretisch zu erwartenden mikroökonomischen Effekte. Aus einer individuellen Perspektive ist „Migration“ eine positive Option.⁴ Menschen können entscheiden auszuwandern, wenn es ihrer Beurteilung gemäß klüger ist zu gehen, anstatt zu bleiben. Natürlich gibt es Situationen, in denen die Migrationsentscheidung überhaupt nicht oder nur scheinbar frei getroffen werden kann – beispielsweise, wenn politische Ausreiseverbote bestehen, wenn soziale Bindungen an Eltern, Familie oder Verwandte einen Wegzug faktisch verunmöglichen, oder wenn die ökonomischen Umzugskosten als unbezahlbar hoch erscheinen. Und genauso ist es natürlich möglich, dass die

1 Vgl. dazu Analyse der International Organization for Migration (IOM): World Migration Report 2015 (Migrants and Cities), Genf (IOM) 2015.

2 Vgl. dazu IOM: World Migration Report 2013 (Migrant Well-being and Development), Genf (IOM) 2013, insbesondere S. 33.

3 Zur makroökonomischen Theorie der Migrationseffekte vgl. z.B. P. Krugman, M. Obstfeld, M. Melitz: International Economics: Theory and Policy, 10. Aufl., Harlow 2014, Kapitel 4, S. 102-107; ausführlicher vgl. G. H. Hanson: The Economic Consequences of the International Migration of Labor, in: Annual Review of Economics, Vol. 1 (2009), S.179-207.

4 Zur ökonomischen Theorie des Optionswerts des Wartens vgl. M. C. Burda: Migration and the Option Value of Waiting, in: The Economic and Social Review, Vol. 27 (1995), Nr. 1, S. 1-19.



Prof. Dr. Thomas Straubhaar lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere internationale Wirtschaftsbeziehungen, an der Universität Hamburg.

falsche Entscheidung getroffen wird. Entweder bleibt man fälschlicherweise in der Heimat, obwohl eine Auswanderung die vernünftige Wahl gewesen wäre. Oder aber, man wandert aus und erlebt dann, wie Hoffnungen platzen und Erwartungen unerfüllt bleiben, die Entscheidung war also nicht klug.

Die Migrationsfreiheit vergrößert die individuellen Handlungs- und Entscheidungsspielräume und verbessert dadurch auch die gesamtgesellschaftliche Situation. Allerdings gibt es keine komplette Interessenkonvergenz. An zwei Stellen zeigen sich Divergenzen zwischen individuellen und gesellschaftlichen Bewertungen, die rechtfertigen, individuelle Migrationsfreiheiten zu beschränken und die eine Migrationspolitik erforderlich machen:

- Erstens kann es sein, dass Menschen, die sich zur Auswanderung entscheiden, in der Vergangenheit öffentliche Güter konsumiert haben, die sie zum Zeitpunkt des Weggehens noch nicht (vollständig) durch ihre Steuern bezahlt haben.
- Zweitens können mit der Abwanderung bestimmter Personen negative Externalitäten entstehen, bzw. positive Externalitäten verloren gehen.

Die negativen Externalitäten der Emigration sind als „Brain Drain“ bekannt.⁵ Es gibt jedoch eine Reihe von Reaktionen, die dem Verlust von Humankapital durch Abwanderung entgegenstehen, ihn mindern und möglicherweise sogar in einen Gewinn (Brain Gain) wandeln. Das gilt dann, wenn sich in der Herkunftsgesellschaft mehr Menschen stärker anstrengen, eine bessere (Aus-)Bildung zu erhalten – in der Hoffnung, dass sie davon im Ausland profitieren können. Dann kann das allgemeine Bildungsniveau stimuliert werden, und solange nur ein Teil der nun besser Gebildeten das Land verlässt, alle anderen hingegen zu Hause bleiben, wirkt sich der verbesserte Bildungsstand makroökonomisch positiv für die Herkunftsgesellschaft aus.⁶ Ebenso profitiert die Herkunftsgesellschaft, wenn die Auswandernden die in der Heimat zurückgebliebenen Familienangehörigen mit Rücküberweisungen unterstützen. Dann fließen

den Auswanderungsgesellschaften finanzielle Mittel zu, die als zusätzliche Kaufkraft die lokale Wirtschaft ankurbeln oder als zusätzliche Investitionen die Produktivität der Zurückgebliebenen steigern können.⁷ Dieser Mittelzufluss kann dann besonders stark werden, wenn Ausgewanderte in ihre Herkunftsregionen zurückkehren und Ersparnisse mitbringen, die sie im Laufe ihrer Beschäftigung im Ausland zusammentragen konnten.

Aus der Sicht der Aufnahmegesellschaft führt Zuwanderung zu ähnlichen Folgewirkungen wie in der Herkunftsgesellschaft, wobei in der Bewertung die Vorzeichen wechseln.

1. Zuwanderung kann Mängel auf dem Arbeitsmarkt beheben.
2. Auch im Zuwanderungsland entstehen Externalitäten. Wer im Produktionsprozess Aufgaben erfüllt, die komplementär zu den Tätigkeiten der Zuwandernden sind, wird profitieren; wer substitutive Aufgaben erfüllt, wird negative Effekte spüren.⁸ Zudem sind mit der Immigration dann positive (technologische) Externalitäten verbunden, wenn eine Zuwanderung von Hochqualifizierten dazu führt, dass Einheimische leistungsfähiger werden.
3. Es kann sein, dass Zuwandernde über (direkte Einkommen-)Steuern, Gebühren und Abgaben mehr an den heimischen Fiskus abliefern, als sie öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen. Ob Zuwandernde mehr oder weniger in die Sozialkassen der Aufnahmeländer einzahlen, als sie Sozial- und öffentliche Leistungen konsumieren, ist empirisch nicht eindeutig zu beantworten.⁹ Die Ergebnisse sind zu sehr raum- und zeitbezogen, um sie verallgemeinern zu können. In der Regel ist die Budgetinzidenz an den Konjunkturzyklus des Aufnahmeandes gekoppelt und eng mit den Möglichkeiten verbunden, die den Zuwandernden auf dem Arbeitsmarkt

5 Zu den Ursachen und Folgen des „Brain Drain“ aber auch zur Diskussion, ob nicht „Brain Gain“ oder „Brain Exchange“ eine bessere Bezeichnung der Migration qualifizierter Arbeitskräfte wäre, vgl. F. Docquier, H. Rapoport: Globalization, Brain Drain, and Development, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 50 (2012), Nr. 3, S. 681-730.

6 Dieses Argument wurde von O. Stark, C. Helmenstein, A. Prskawetz: A Brain Gain with a Brain Drain, in: *Economics Letters*, Vol. 55 (1997), S. 227-234; in die Literatur eingebracht und durch viele Studien empirisch bestätigt; vgl. F. Docquier, H. Rapoport, a.a.O.; I. Roudgar: The Global Brain Drain: Theory and Evidence, Working Papers Series Universiti Teknologi Malaysia (UTM), Kuala Lumpur 2014; (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2473414). Kontrovers: M. Chowdhury: Migration, Human Capital Formation and the Beneficial Brain Drain Hypothesis: a Note, in: *Migration and Development*, Vol. 3 (2014), S. 174-180.

7 Nach Angaben der Weltbank flossen 2015 etwa 432 Mrd. US-\$ in Form von Rücküberweisungen in die weniger entwickelten Volkswirtschaften, ein Vielfaches der offiziellen staatlichen Entwicklungshilfe und in den meisten Ländern auch deutlich mehr als die Direktinvestitionen privater Firmen aus den Industrieländern. Die Rücküberweisungen entsprechen in einigen Ländern des Nahen Ostens und in den Balkanländern mehr als 10% des Bruttoinlandproduktes (BIP) und für Nordafrika sind es etwas weniger als 10% des BIP; vgl. World Bank: Migration and Remittances. Migration and Development Brief, 26 vom 13. April 2016; abrufbar unter: <http://pubdocs.worldbank.org/en/661301460400427908/MigrationandDevelopmentBrief26.pdf>.

8 Die ungleichen Effekte der Zuwanderung auf substitutive bzw. komplementäre Produktionsfaktoren sind als Stolper-Samuelson-Theorem Grundlage der neoklassischen Außenwirtschaftstheorie; vgl. beispielhaft das Lehrbuch von P. Krugman, M. Obstfeld, M. Melitz, a.a.O.

9 Vgl. dazu H. Bonin: Langfristige fiskalische Erträge künftiger Zuwanderungen nach Deutschland, in: *Wirtschaftsdienst*, 95. Jg. (2015), H. 4, S. 262-268; kritisch dazu H.-W. Sinn: Ökonomische Effekte der Migration, in: *ifo Schnelldienst* 2015, 68. Jg. (2015), Nr. 1, S. 3-6.

sowohl konjunkturell als auch einwanderungsrechtlich offenstehen.

Die bisherige Analyse zeigt zusammengefasst für die Formulierung einer ökonomisch effizienten Migrationspolitik eine offensichtliche Interessen-Asymmetrie: Die einzelne Person möchte eine möglichst weitgehende grenzenlose Freiheit, von einem Land zum anderen wandern zu dürfen. Die Herkunftsgesellschaften begrüßen die Abwanderung von vergleichsweise gering qualifizierten Unterbeschäftigten und befürchten die Abwanderung von hoch qualifizierten Schlüsselpersonen. Die Aufnahmegesellschaften hingegen sind offen für gut qualifizierte Fachkräfte, würden aber gerne für Unqualifizierte mit geringen Beschäftigungschancen und hohen Risiken für die öffentlichen Haushalte geschlossen bleiben.

Die Vergangenheit: nationale Migrationspolitik

Im Zeitalter der Globalisierung sind in der Nachkriegszeit viele Hemmnisse für internationale Austauschbeziehungen beseitigt worden. Nationale Wirtschaftsräume wurden für den globalen Handel, Kapital- und Finanzverkehr geöffnet. Arbeitsmärkte hingegen blieben weiterhin entsprechend den Interessen der Aufnahmegesellschaften national reguliert. Bestenfalls stehen sie in gemeinsamen Arbeitsmärkten (wie z.B. der EU) für Angehörige anderer Mitgliedstaaten offen. Aber für Menschen aus Drittstaaten gelten strikte nationale Regulierungen und schlimmstenfalls können nationale Arbeitsmärkte gegen Zuwanderung abgeschottet werden. Die Migrationspolitik bleibt fest in der Souveränität der einzelnen Nationalstaaten. Die Kompetenz, autonom zu entscheiden, wer einwandern darf und wer draußen bleiben muss, gehört unverändert zu den Schlüsselbereichen nationalstaatlichen Selbstverständnisses und ist ein letzter Hort der nationalen Diskriminierung in einer Welt der Globalisierung, in der mehr und mehr Grundrechte internationale und teilweise sogar universale Gültigkeit erlangen. Während das „right to exit“ ein allgemeines Menschenrecht ist, besteht kein „right to entry“.¹⁰ Nationalstaaten würden eines ihrer zentralen konstitutiven Rechte verlieren, wenn sie darauf verzichteten, festzulegen, wer welche Rechte und Pflichten mit „Staatsangehörigkeit“, „Zuwanderung“, „Aufenthalt“ und „Niederlassung“ erhält.

Anders als beim internationalen Güterhandel mit dem GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und der WTO (World Trade Organisation), anders als beim Dienstleistungshandel mit dem GATS (General Agreement on

Trade in Services) und anders als bei den internationalen Finanzmärkten mit der BIZ (Bank für internationalen Zahlungsausgleich) und dem IMF (International Monetary Fund) klafft bei der internationalen Steuerung der Migration eine Lücke, die weder von der ILO (International Labour Office) noch von der IOM (International Organization for Migration) gefüllt wird.¹¹ Nationale Kompetenzen werden kaum an internationale Institutionen oder gar supranationale Organisationen delegiert – selbst innerhalb der EU geht der Prozess in Richtung einer gemeinsamen Migrationspolitik nur sehr zögerlich voran. Zudem behalten die einzelnen Mitglieder ein sehr weitgehendes Vetorecht. Die aktuellen Flüchtlingsbewegungen nach Europa offenbaren, dass eine nationale Migrationspolitik in einer globalisierten Weltwirtschaft an ihre Funktionsgrenze stößt. Nationale Asylpolitik ist zum Scheitern verurteilt, zumal ein einzelnes europäisches Land politisch zu schwach ist, Druck auf Krisenstaaten aufzubauen, um Massenmigrationsbewegungen gar nicht erst entstehen zu lassen. Humanismus endet nicht an nationalen Grenzen. Er ist eine Verpflichtung, die alle Staaten der EU gemeinsam zu schultern haben.

Wird Asylpolitik nicht als gemeinsame europäische Verantwortung verstanden, versuchen einzelne Regierungen – trotz der Dublin-Abkommen, die das eigentlich verhindern sollten – Flüchtlinge zu Durchreisenden zu machen und eine Daueraufnahme zu verhindern, d.h., eine Quotenregelung für Europa wird notwendig. Ein fairer und verlässlicher Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge innerhalb der EU sollte sich an folgenden bereits etablierten Kriterien orientieren:¹² Bevölkerungszahl, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politischer Einfluss (z.B. Zahl der Sitze im EU-Parlament), räumliche oder kulturelle Nähe zu bestimmten Flüchtlingsgruppen, Bevölkerungsdichte bzw. demografische Engpässe – wobei aus ökonomischer Sicht die wirtschaftliche

¹⁰ Vereinte Nationen (Resolution der Generalversammlung): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, New York 10.12.1948, Artikel 13 (2): „Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.“

¹¹ C. Kindleberger: *Multinational Excursions*, Cambridge (Mass) 1984 hatte bereits vor Jahren ein „GATT for International Direct Investment“ als wichtige Ergänzung zur bestehenden Welthandelsordnung gefordert. Es wurde aber ebenso wenig realisiert, wie verschiedene Anläufe von Jagdish Baghwati, auch für die internationale Migration ein internationales Abkommen (vor allem mit Blick auf Steuerfragen) zu schaffen. Eher schon weisen die Ergebnisse der NIROMP (New International Regime for Orderly Movements of People)-Studiengruppe in die Richtung einer multilateralen Regulierungsbehörde; vgl. B. Ghosh: *New International Regime for Orderly Movements of People: What will it Look Like?*, in: B. Ghosh (Hrsg.): *Managing Migration (Time for a New International Regime?)*, Oxford/New York 2000, S. 220-247. Demgemäß sollte ein internationales Migrationsregime auf drei zentralen Säulen ruhen: 1. Einrichtung einer Reihe gemeinsamer Ziele der Migrationssteuerung, 2. Entwicklung eines vereinbarten und international harmonisierten normativen Rahmens, um die Kohärenz der Maßnahmen auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu gewährleisten, 3. die Einrichtung eines koordinierten institutionellen Arrangements zur Migrationssteuerung, einschließlich eines Überwachungsmechanismus.

¹² U. Rinne, K. F. Zimmermann: *Zutritt zur Festung Europa? Anforderungen an eine moderne Asyl- und Flüchtlingspolitik*, in: *Wirtschaftsdienst*, 95. Jg. (2015), Heft 2, S. 114-120.

Leistungsfähigkeit der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ein, wenn nicht das zentrale Kriterium sein sollte.

Ein Verzicht auf Passkontrollen innerhalb des Schengen-Raums, und die Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb des Gemeinsamen Marktes verlangen zwangsläufig nach einer gemeinsamen Migrationsstrategie. Sonst ist eine unerwünschte Dreiecksmigration vorgezeichnet. Wer es in die EU geschafft hat, kann danach mehr oder weniger ungehindert in alle anderen EU-Länder weiterwandern, also auch in jene, in die er direkt nicht hätte gehen können, weil er dort – nach den nationalen Migrationsregeln – nicht willkommen wäre. Will man eine ungewollte Dreiecksmigration verhindern, muss bei Einreise oder bei der Niederlassung auch innerhalb des Schengen-Raums wiederum vermehrt kontrolliert werden, was Transaktionskosten verursacht. Wird die Dreiecksmigration politisch unterbunden – z.B., wenn Zuwanderer aus Drittländern nicht von einem zum anderen EU-Mitgliedsland weitermigrieren dürfen – dann entsteht eine auch ökonomisch ineffiziente Immobilität. Die national gebundene Arbeitskraft (also der Zuwanderer aus einem Drittland) wird ein immobilierender Faktor, der das EU-weite Spiel von Angebot und Nachfrage stört, relative Faktorpreise verzerrt und damit eine wohlförderungseffektive Arbeitsteilung verhindert.

Besonders dramatisch zeigen sich Anreize zu einer (unerwünschten) Dreiecksmigration, wenn einzelne EU-Mitgliedsländer eine unterschiedliche Integrationspolitik betreiben und einzelnen Ländern Zuwandernden einfach und billig ermöglichen, die Staatsangehörigkeit anzunehmen. Da die Staatsangehörigkeit in einem EU-Mitgliedsland untrennbar damit verbunden ist, auch EU-Bürger zu werden und damit alle Freizügigkeitsrechte im gesamten EU-Raum beanspruchen zu dürfen, kann an sich nichts und niemand ein Weiterwandern in ein anderes EU-Mitgliedsland verhindern. Das wiederum unterhöhlt und schwächt die Eigenständigkeit und Effektivität nationaler Migrationspolitiken innerhalb der EU. Wie vielfach in der Theorie gezeigt und von der Politik gefordert, gilt es, die freie Mobilität von Arbeitskräften innerhalb Europas zu stärken und die Vorteile gemeinsam gesteuerter Zuwanderung aus Drittstaaten besser darzustellen. Die EU braucht eine besser abgestimmte gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik.¹³ Diese Forderung ist das Gebot humanitärer Verantwortung, aber dafür sprechen auch ökonomische und demografische Argumente.¹⁴

13 Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Jahresgutachten, Berlin, verschiedene Jahrgänge (<http://www.svr-migration.de/jahresgutachten/>). Insbesondere 2016 wird aufgedeckt, „dass auf EU-Ebene nach wie vor die Voraussetzungen für eine kohärente Migrations- und Entwicklungspolitik fehlen – obwohl diese für die viel beschworene Bekämpfung von Fluchtursachen essentiell ist“.

14 Vgl. K. F. Zimmermann et al.: Arbeiten ohne Grenzen - Eine Agenda für Europas Zukunft, http://www.iza.org/working_without_borders/index.

Die Zukunft: Globale Migrationspolitik

Die Ursachen der Massenmigration lassen sich von den Zielländern in Europa kaum beheben – schon gar nicht, wenn Aufnahmegeellschaften einseitig ihre eigenen Interessen verfolgen. Alles was hierzulande geleistet werden kann, ist Symptombekämpfung und nicht Ursachentherapie. Nachhaltig ist nur eine Migrationspolitik, die danach strebt, die dramatischen Unterschiede in den ökonomischen Lebensbedingungen, bei der politischen Stabilität und in den Hoffnungen auf eine bessere Zukunft für die nachfolgenden Generationen zwischen den reichen Ziel- und den armen Herkunftsgesellschaften abzubauen. Klar ist, dass so verstandene langfristige Lösungen nicht gegen, sondern nur mit dem Willen der Regierungen der Herkunftsländer umgesetzt werden können. Hier bedarf es der internationalen Zusammenarbeit von Aufnahme- und Herkunftsländern. Sie muss darauf ausgerichtet sein, durch ökonomische Anreize, aber auch Sanktionen, den Schutz von Minoritäten einzufordern und sicherzustellen, dass deren Leib und Leben nicht aus politischen oder religiösen Gründen bedroht wird.

Zudem muss eine Migrationspolitik das Problem asymmetrischer Interessen zwischen Aus- und Einwanderungsländern lösen. Dieses Ziel kann nicht in einer einseitigen Maximierung der Interessen entweder der Herkunfts- oder der Aufnahmegeellschaft liegen. Vielmehr muss nach einem Kompromiss gesucht werden, der beiden Seiten gerecht wird. Es gilt, die Interessen-Asymmetrie zwischen Herkunfts- und Aufnahmegeellschaften zu überwinden und ein Optimum zwischen offenen und geschlossenen Grenzen anzustreben.

Ein GAMP (General Agreement on Movements of People) könnte den multilateralen Rahmen bilden, in dem sich Aus- und Einwanderungsländer auf die Modalitäten einer gemeinsam akzeptierten Migrationspolitik einigen, um transkontinentale Massenmigrationsbewegungen gar nicht erst entstehen zu lassen.¹⁵ Das ökonomische Schlüsselinstrument des GAMP sollte eine internationale Migrationssteuer sein, die als fairer Kompromiss der asymmetrischen Interessen von Herkunfts- und Aufnahmegeellschaft auszugestalten wäre.¹⁶

15 Die Idee des GAMP wurde im Rahmen des Triple-Win-Migrationsansatzes vorgestellt, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Migration gerecht gestalten – Weltweite Impulse für einen fairen Wettbewerb um Fachkräfte. Gütersloh 2015.

16 Die Idee einer Migrationssteuer stammt von Bhagwati, der bereits vor vielen Jahren – damals insbesondere im Kontext einer Diskussion über die negativen Aspekte des Brain Drains – eine Besteuerung der Migration forderte; vgl. J. Bhagwati: *The Brain Drain and Taxation: Theory and Empirical Analysis*; Amsterdam 1976; Die verschiedenen Beiträge in J. Bhagwati, J. D. Wilson: *Income Taxation and International Mobility*; Cambridge 1989; bieten einen guten Überblick über die Vor- und Nachteile einer Migrationssteuer.

Sie müsste als Auswanderungssteuer erhoben werden – wie das historisch der Fall war, wenn Personen aus dem Ostblock vom Westen „freigekauft“ wurden. Oder sie kann als Einwanderungssteuer ausgestaltet sein – ähnlich wie das bei Visagebühren heute durchaus gang und gäbe ist. Einfacher und nachhaltiger wäre es jedoch, eine Migrationssteuer so auszugestalten, dass alle Personen, die in einem anderen als ihrem Heimatland arbeiten, mit einem proportionalen Zuschlag auf die Einkommensteuer belastet werden, der von der Finanzbehörde der Aufnahmegesellschaft erhoben wird.

Die internationale Migrationssteuer verfolgt die Absicht, für Wanderungswillige die internationale Mobilität zu verteuern. Sie verringert für auswanderungswillige Personen den Anreiz, die Herkunftsgesellschaft zu verlassen, weil ein Teil des finanziellen Zugewinns durch die Migrationssteuer abgeschöpft wird. Das kommt den Interessen der Herkunftsgesellschaften entgegen, weil dadurch auch für Fachkräfte, die mit öffentlichen Mitteln ausgebildet wurden, die Attraktivität des Weggehens kleiner wird. Aber auch den Interessen der Aufnahmegesellschaften ist gedient, weil für gering Qualifizierte die Attraktivität einer Zuwanderung schwindet. Je nach Höhe des Einkommensteuerzuschlags würde sich in vielen Fällen durch die Migrationssteuer die individuelle Entscheidung von „gehen“ auf „bleiben“ verschieben. Sollten immer noch mehr Menschen einwandern wollen, als die Aufnahmegesellschaft bereit ist, aufzunehmen, müsste die Migrationssteuer weiter erhöht und gegebenenfalls um eine verbindliche Quotenregelung ergänzt werden.

Die Migrationssteuer führt dazu, dass weniger Menschen wandern, was die Externalitäten verringert.¹⁷ Die Einnahmen aus der Migrationssteuer ermöglichen es zudem, die Folgen der Externalitäten zu dämpfen oder gar vollständig zu internalisieren. So könnten sie im Auswanderungsland zweckgebunden zur Kompensation für die öffentlich finanzierte Ausbildung der Emigrierenden in das allgemeine Bildungssystem fließen. Und im Einwanderungsland sollten sie für Maßnahmen zu einer erfolgreichen Integration der Zuwandernden in die Aufnahmegesellschaft genutzt werden. Die Zweckgebundenheit der Mittelverwendung würde die Migrationssteuer auch aus moralischer Perspektive stärker rechtfertigen. Denn so würde der Komplexität von Ursachen und Folgen internationaler Wanderungsbewegungen berücksichtigt:

- Erstens würde verdeutlicht, dass es weder im Interesse der Herkunfts- noch der Aufnahmegesellschaft ist, wenn

¹⁷ Steuern sind das ökonomische Standardinstrument, wenn es darum geht, Externalitäten zu verringern und die Folgen zu internalisieren. Gebühren stehen dagegen mit einer konkreten Ursache in Verbindung, streben eine Verhaltensänderung an und die Einnahmen sollen einem bestimmten Zweck dienen. Der fiskalische Zweck der Steuereinnahme zur Alimentierung der Staatskasse ist also nicht gegeben. So gesehen ist die Migrationssteuer eigentlich eine Gebühr und keine Steuer!

einzelne Länder „ausbluten“. Wenn die besser Qualifizierten gehen, kann es zu einer eigendynamischen Verstärkung von Abwanderungswellen und damit einer Massenwanderung kommen, die sowohl die subjektive Integrationswilligkeit als auch die objektive Integrationsfähigkeit von Aufnahmegesellschaften erschöpfen dürften. Eine internationale Migrationssteuer kann ein griffiges Instrument sein, um Fehlallokationen zu verhindern.¹⁸

- Zweitens würden die Rückflüsse aus der Migrationssteuer in den Herkunftsgesellschaften das Bildungsangebot verbessern. Damit würde ein zentraler Faktor für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum gestärkt, was den Anreiz und die Notwendigkeit einer künftigen (Massen-) Abwanderung verringert.
- Drittens wäre eine Migrationssteuer das klare Signal, dass bei allem Nutzen, den Migration stiften kann, es letztlich für eine „faire“ Migrationssteuerung unverzichtbar ist, an den ökologischen, demografischen, politischen und ökonomischen Ursachen einer interkontinentalen Massenmigration anzusetzen, die langfristig weder von Herkunfts- noch Aufnahmegesellschaften gewünscht wird. Die Einnahmen aus der Migrationssteuer könnten helfen die ökonomische Diskrepanz zwischen Aus- und Einwanderungsländern (etwas) zu verringern und damit das Bleiben gegenüber dem Gehen attraktiver werden zu lassen.

Der einfachen Grundidee einer internationalen Migrationssteuer stehen ein paar grundsätzliche Probleme entgegen, die behoben werden müssten:

- Die internationale Migrationssteuer missachtet den Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung, weil sie nur Ausländer, nicht jedoch Inländer belastet.
- Da alle ausländischen Arbeitskräfte der internationalen Migrationssteuer unterliegen, entspricht sie „Sand im Getriebe der Weltwirtschaft“. Sie erhöht die Transaktionskosten der internationalen Mobilität, was sich für die weltweite Arbeitsteilung negativ auswirkt. So können nicht alle Vorteile der internationalen Spezialisierung ausgeschöpft werden, was ökonomisch ineffizient ist.
- Die internationale Migrationssteuer trifft nicht nur negative, sondern auch positive Externalitäten, die mit inter-

¹⁸ M. Chowdhury: Labour market integration, remittances and optimal tax policy, in: Migration and Development, Vol. 3 (2014), Nr. 1, S. 20-37 zeigt, dass es in international integrierten Arbeitsmärkten mit voller Freizügigkeit für Arbeitskräfte optimal für die Herkunfts- und Aufnahmegesellschaft ist, die Wanderung zu besteuern (wenn auch die Vorteile ungleich verteilt sind).

nationalen Wanderungsbewegungen einhergehen – also die Wanderung von gut ausgebildeten Fachkräften aus Regionen, in denen sie nicht, oder nicht ihren Fähigkeiten entsprechend, beschäftigt sind, in Regionen, wo sie fehlen und dringend gebraucht werden könnten.

- Zu regeln ist, wie lange die internationale Migrationssteuer auf Menschen, die ausgewandert sind, erhoben werden soll und wie mit Personen umzugehen ist, die den Pass der Herkunftsländer abgeben und die Nationalität der Aufnahmeländer annehmen.

Neben diesen offensichtlichen ökonomischen und rechtlichen Bedenken finden sich weitere Gegenargumente, die vor allem auch mit Gerechtigkeits- und ethischen Fragen zu tun haben.¹⁹ So unstrittig die Schwächen einer internationalen Migrationssteuer sind, so zweifelsfrei springt die Kritik zu kurz, wenn sie als Referenzrahmen ein theoretisches Modell verwendet, dessen Annahmen der Realität schlicht nicht standhalten. Die internationale Migrationssteuer ist nicht die beste denkbare Lösung. Aber sie ist eine gute zweit- oder drittbeste Lösung, mit dem Vorteil, dass sie eher „Fairness“- als „Effizienz“-orientiert ist und deshalb politische Chancen hat, realisierbar zu sein. Nachdem Bhagwati ursprünglich vorgeschlagen hatte, dass hoch qualifizierte Einwanderer in den USA einen 15%igen Zuschlag auf ihre Einkommensteuer zu bezahlen hätten, um damit die Herkunftsgesellschaften für den „Brain Drain“ zu kompensieren, schwächte er seine Forderung später auf 10% ab.²⁰ Nach heftigen Diskussionen nahm die Forderung nach einer Migrationssteuer vorerst etwas ab.

19 M. Clemens: A Case against Taxes and Quotas on High-Skill Emigration, Working Paper 363, Center for Global Development, Washington DC 2014, S. 35-36; kommt aufgrund dieser Einwände zur Schlussfolgerung, dass die durch eine internationale Migrationssteuer erzeugte Ineffizienz (weil auch positive Externalitäten verringert werden) und Ungerechtigkeit (weil Einwanderer bei gleicher Arbeit am gleichen Arbeitsort eine Steuer bezahlen müssen, nicht jedoch ihre nicht gewanderten, „einheimischen“ Kollegen) abzulehnen sei. Stattdessen sollten die Wandern den freiwillig die Herkunftsgesellschaften unterstützen und Geld für ihre mit öffentlichen Mitteln finanzierte Ausbildung nach Hause überweisen – beispielsweise, indem sie Patenschaften für junge Auszubildende übernehmen. Wer „freiwilliges“ Verhalten bei eigennutzorientierten Personen kritisch einschätzt, sieht bei diesem Vorschlag enge Grenzen.

20 J. Bhagwati: The United States in the Nixon era: The end of innocence, in: Daedalus, Vol. 101 (1972), Nr. 4, S. 25-47; J. Bhagwati, W. Dellalgar: The Brain Drain and Income Taxation, in: World Development, Vol. 1 (1973), S. 94-101.

Seit aber offensichtlich wird, dass insbesondere in Afrika das Fehlen und die Abwanderung von Fachkräften zu einem, wenn nicht *dem*, zentralen Entwicklungsengpass werden, wird der Ruf nach einer Migrationssteuer in jüngerer Vergangenheit wieder lauter.²¹ Selbst Liberale, die sich für den Grundsatz von Freihandel für Güter und Freizügigkeit für Arbeit stark machen (wie beispielsweise Bhagwati selber), kommen unter Abwägung von Vor- und Nachteilen zu einer positiven Gesamtbeurteilung der Migrationssteuer.²²

Fazit

Wie Freihandel ist auch freie Migration im Grundsatz wohlfördernd. Aber es gibt eben Ausnahmen, die nicht zuletzt auch damit zusammenhängen, dass zwar Arbeitskräfte wandern, aber Menschen kommen (um an ein Zitat von Max Frisch zu erinnern). Um mit internationalen Wanderungsbewegungen einhergehende Externalitäten zu kompensieren und eine internationale Migrationssteuer einzuführen, bedarf es der allgemeinen Einsicht und der Zustimmung beider – der Herkunfts- und der Aufnahmegesellschaft. Nur so wird eine nachhaltige Migrationssteuerung möglich sein.

Nationale Regulierungen verfolgen zunächst einmal nationale Interessen – und es gilt im Wesentlichen das Recht des (politisch) Stärkeren. Wenn es jedoch darum gehen soll, eine nachhaltige Migrationssteuerung für die Zukunft zu definieren, kann das nicht im einseitigen nationalen Interesse geschehen. Dann bedarf es einer internationalen Zusammenarbeit. Dafür könnte das GAMP stehen. Und die internationale Migrationssteuer wäre ein Instrument, das zwar – wie jeder Kompromiss – eine Reihe von Schwächen hat, aber letztlich eben auch einige Stärken, die es lohnend machen, die Idee weiterzuentwickeln.

21 J. Bhagwati: Time for a Rethink, in: Finance & Development, Vol. 47, Nr. 3, S. 14-16; verweist darauf, dass es im Kampf gegen HIV/AIDS in Afrika an allen Ecken und Enden an Ärzten, Krankenschwestern und Sozialarbeitern fehlt, gleichzeitig aber afrikanisches Personal des Gesundheitswesens auswandert – beispielsweise würden rund 90% der ghanaischen Ärzte im Ausland arbeiten.

22 Vgl. F. Docquier, H. Rapoport: Skilled migration: The perspective of developing countries. In: J. Bhagwati, G. Hanson (Hrsg.): Skilled Immigration Today: Prospects, Problems, and Policies, Oxford 2009, S. 247-284; oder D. Scalera: Skilled migration and education policies: Is there still scope for a Bhagwati tax?, in: The Manchester School, Vol. 80 (2012), Nr. 4, S. 447-467; und J. D. Wilson: Brain-drain taxes for non-benevolent governments, in: Journal of Development Economics, Vol. 95 (2011), S. 68-76.

Title: Migration Policy in Theory and Practice

Abstract: In principle, free migration is welfare improving for all parties involved, i.e. both the sending and the receiving economies and the migrants. However, externalities (i.e. impacts on public goods) lead to exceptions from the rule. They provide sound arguments for the political management of migration. A General Agreement on Movements of People (GAMP) and the establishment of an international migration tax might be first steps towards an efficient multilateral migration policy.

JEL Classification: F22, F55, J61