

Fritz Söllner

System statt Chaos

Ein Plädoyer für eine
rationale Migrationspolitik

SACHBUCH

EBOOK INSIDE



Springer

System statt Chaos

Fritz Söllner

System statt Chaos

Ein Plädoyer für eine rationale
Migrationspolitik

 Springer

Fritz Söllner
Fachgebiet Finanzwissenschaft
TU Ilmenau
Ilmenau, Deutschland

ISBN 978-3-658-25377-6 ISBN 978-3-658-25378-3 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-25378-3>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Umschlagbild: Migrants Cross Into Slovenia, Fotograf Jeff J Mitchell © Getty Images

Springer ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Für Viktoria und ihre Generation

INHALT

Einführung: Die Mutter aller Probleme?	1
-----------------------------------------------	----------

ERSTER TEIL: DAS KLEINE EINMALEINS DER MIGRATIONSÖKONOMIE

Kapitel 1: Wie Ökonomen denken	11
Rationalität und Nutzenmaximierung	12
Der nationalökonomische Standpunkt	15
De lege ferenda	18
Migranten: Flüchtlinge und Einwanderer	19
Kapitel 2: Die Konsequenzen der Migration: Gewinner und Verlierer	23
Die globale Perspektive	25
Die Perspektive des Ziellandes	33
Variabler Kapitalstock	36
Heterogenes Arbeitskräfteangebot	38
Sonstige ökonomische Konsequenzen der Migration	42
Einwanderer und Flüchtlinge: Gibt es Unterschiede?	47
Migration: Eine Quelle des Wohlstands?	48

VIII Inhalt

Kapitel 3: Diversität: Segen oder Fluch?	51
Was ist überhaupt Diversität?	54
Die Vorteile einer zunehmenden Diversität	57
Die Nachteile einer zunehmenden Diversität	59
Überwiegen die Vorteile oder die Nachteile?	66

ZWEITER TEIL: DEUTSCHLAND UND DIE FLÜCHTLINGSKRISE

Kapitel 4: Der perfekte Sturm	73
Der Trend zu immer mehr Migration	74
Exogene Faktoren	76
Endogene Faktoren	83
Wer ist schuld an der Flüchtlingskrise?	94
Kapitel 5: Das Dilemma der Integration	97
Aktuelle Zahlen – eine Bestandsaufnahme	97
Kurzfristige Konsequenzen	105
Mittelfristige Konsequenzen	109
Langfristige Konsequenzen	116
Ende gut, alles gut?	119
Kapitel 6: Unangenehme Wahrheiten und andere Tabus	123
Probleme? Welche Probleme?	124
Scheidlösungen und Symbolpolitik	126
Der Zusammenbruch der Responsivität	128
Erklärungsansätze: Interessenpolitik, Ohnmacht oder Naivität?	131

DRITTER TEIL: WEGE AUS DER KRISE

Kapitel 7: Wie muss eine rationale Migrationspolitik aussehen?	139
Brauchen wir überhaupt Migrationspolitik?	141
Welche Ziele soll die Einwanderungspolitik verfolgen?	143
Welche Ziele soll die Flüchtlingspolitik verfolgen?	148
Wie können die Ziele der Einwanderungspolitik erreicht werden?	153
Wie können die Ziele der Flüchtlingspolitik erreicht werden?	161
Kapitel 8: Lehren für die deutsche Politik	171
Die deutsche »Einwanderungspolitik«	172
Was läuft richtig, was läuft falsch in der Migrationspolitik?	181
Was muss geändert werden?	191
Was kann geändert werden?	197
Ergebnisse und Schlussfolgerungen	209
Kapitel 9: Der Nationalstaat – ein Auslaufmodell?	211
Der globalökonomische Standpunkt	212
Nichtökonomische Standpunkte	214
Die Frage der politischen Durchsetzbarkeit	220
Der Nationalstaat im Spannungsfeld von Globalisierung und Massenmigration	224
Ausblick: Der Vater aller Lösungen	229
Anmerkungen	231
Literaturverzeichnis	253



EINFÜHRUNG

Die Mutter aller Probleme?

»Lässt es sich in der Schweiz eigentlich gut leben, Papa?«

»Ja, sicher, die Schweiz ist ein sehr schönes Land. Aber warum fragst Du das, Viktoria?«

»Naja, ich überlege mir gerade, wo ich später einmal hingehen soll, wenn hier nach Deutschland immer mehr Araber und Syrer kommen.«

Dieses Gespräch führte ich am Frühstückstisch mit meiner damals 13jährigen Tochter Viktoria im Frühjahr 2016 – auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise. Die Ängste und Sorgen meiner Tochter mögen übertrieben erscheinen – und höchstwahrscheinlich sind sie das auch (inzwischen sieht sie diese Dinge glücklicherweise etwas entspannter!). Aber ähnliche Ängste und Sorgen hatten und haben viele Bürger, was zumindest nachvollziehbar ist, wenn man an die Fernsehbilder aus der Zeit zwischen dem Herbst 2015 und dem Winter 2016 denkt, die auch heute noch jedem gegenwärtig sind – jene Bilder von Tausenden und Abertausenden von Flüchtlingen, die die deutsche Grenze überschreiten, von ratlosen Bundespolizisten und von überfüllten Aufnahmelagern.

Aber ist diese Besorgnis begründet? Oder handelt es sich lediglich um irrationale Ängste, die durch eine einseitige Berichterstattung in den Medien begünstigt und durch fremdenfeindliche Gruppierungen befördert werden? Nicht zu

letzten diese Frage ist es, die im Folgenden beantwortet werden soll. Ohne unserer Diskussion hier vorgreifen zu wollen, soll zumindest so viel gesagt sein: Bestimmte Teile unserer Bevölkerung haben durchaus guten Grund, sich Sorgen zu machen. Und die Tatsache, dass diese Sorgen von der deutschen Politik bislang nicht ernst genommen, ja sogar bewusst ignoriert worden sind, trägt nicht gerade dazu bei, das Vertrauen in eben diese Politik zu stärken.

Leider gibt die Politik in Deutschland bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise auch sonst kein allzu gutes Bild ab. Dies fing schon im Vorfeld der Krise an: Es gab seit Jahren Anzeichen für die Verschärfung des Migrationsproblems und Vorboten der sich abzeichnenden Krise, sodass eigentlich genug Zeit gewesen wäre, sich mit entsprechenden Maßnahmen auf diese Entwicklung einzustellen und vorzubereiten – Zeit, die von Seiten der Politik leider nicht genutzt wurde. So kam es, dass Deutschland auf die Ereignisse des Jahres 2015 und der Folgejahre nur sehr unzureichend vorbereitet war. Als in diesem Jahr, mit dem Ausbruch der Flüchtlingskrise, Hunderttausende von Migranten, vor allem aus Syrien, dem Irak und Afghanistan nach Europa und insbesondere nach Deutschland drängten, wurde Deutschland vor neue und große Herausforderungen gestellt – Herausforderungen, denen die bisherigen migrations- und flüchtlingspolitischen Ansätze offensichtlich nicht gewachsen waren. Seither beherrschen Fragen des Asyls, der Einwanderung und der Integration mit nie gekannter Intensität die öffentliche und die politische Debatte – und zwar nicht nur in Deutschland, sondern auch in den meisten anderen europäischen Ländern. Welchen Stellenwert die Flüchtlingskrise heute in der Politik hat, verdeutlicht nicht zuletzt das bekannte Zitat von Horst Seehofer, der diese als »die Mutter aller Probleme« bezeichnete. Dass sich daran auf absehbare Zeit etwas ändern wird, ist nicht zu erwarten: Zum einen hält der Zustrom von Migranten, wenn auch auf niedrigerem Niveau, weiter an und zum anderen werden die mit dem Zuzug von Migranten einhergehenden Probleme unser Land und un-

sere Gesellschaft noch auf Jahre und Jahrzehnte hinaus in Anspruch nehmen.

Es ist deshalb alles andere als verwunderlich, dass die Flüchtlingspolitik einen so hohen Stellenwert in der öffentlichen Debatte genießt. Problematisch dabei ist aber, auf welche Art und Weise diese Debatte häufig geführt wird. Während die Frage eines Einwanderungsgesetzes früher zwar kontrovers, aber im Großen und Ganzen nicht unsachlich diskutiert wurde, ist die aktuelle Debatte weniger durch den Austausch sachlicher Argumente als durch gegenseitige Angriffe und Beschuldigungen, weniger durch Vernunft als durch Leidenschaft und Gefühle gekennzeichnet: Kritiker einer liberalen Flüchtlingspolitik werden all zu oft und all zu leicht als Fremdenfeinde oder Rassisten beschimpft, während sich die Befürworter einer »Willkommenskultur« häufig als naive »Gutmenschen« oder gar als Vaterlandsverräter verunglimpfen lassen müssen. Von dieser Debatte, wenn man denn die gegenseitigen Angriffe als solche bezeichnen will, ist nicht zu erwarten, dass eine wie auch immer gearteter gesellschaftlicher Konsens erreicht und auf dieser Grundlage eine Lösung der Migrations- und Flüchtlingsproblematik gefunden wird. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass die politischen und gesellschaftlichen Gräben, die im Laufe der Flüchtlingskrise aufgebrochen sind, noch tiefer und noch breiter werden – mit gefährlichen Konsequenzen für das politische Klima und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Dieser Charakter der öffentlichen Debatte wird in gewisser Weise von der aktuellen Migrations- und Flüchtlingspolitik widergespiegelt: Die Unsachlichkeit und die schroffen Gegensätze, die die Auseinandersetzung prägen, schlagen sich in einer Politik nieder, die sich – nicht zuletzt in dem Bestreben, es beiden Lagern recht zu machen – in einem vollkommen ziellosen und unsystematischen »Durchwursteln« erschöpft. Mangels eines systematischen Ansatzes wird auf neu auftretende oder gerade im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit stehende Teilprobleme mit einzelnen, mehr oder minder durchdachten Maßnahmen reagiert, die wenig bis überhaupt

nicht aufeinander abgestimmt sind. Gestern ging es um die Verfahrensweise bei Abschiebungen, heute beschäftigt man sich mit dem Für und Wider von Sachleistungen für Asylbewerber, morgen werden Deutsch- und »Werte«-Kurse oder andere Integrationsmaßnahmen diskutiert und übermorgen wird man über den Schutz der deutschen und europäischen Grenzen nachdenken ... Es kann deshalb nicht wirklich verwundern, dass sich Widersprüche und Inkonsistenzen zu Hauf finden: So werden Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen auf den Weg gebracht, ohne dass zuvor entschieden worden wäre, wie viele und welche Flüchtlingen überhaupt integriert werden sollen. Und dieselben Politiker, die heute die Anstrengungen zur Integration der Flüchtlinge preisen, fordern schon morgen, dass eben diese Flüchtlinge so schnell als möglich wieder in ihre Heimatländer zurückkehren müssen. Schließlich ist es nicht nur widersprüchlich, sondern zutiefst scheinheilig, wenn Politiker einerseits das Asylrecht des Grundgesetzes und die Rechte der Genfer Flüchtlingskonvention hochhalten und verteidigen, aber andererseits alles dafür tun, damit Flüchtlinge erst gar nicht nach Deutschland kommen und eben diese Rechte in Anspruch nehmen.

Eine solch planlose Vorgehensweise ist zwar immer problematisch, aber bei einem Politikbereich wie der Migrations- und Flüchtlingspolitik besonders misslich – einem Politikbereich, der von zentraler Bedeutung für die weitere Entwicklung Deutschlands ist, da er eng mit Fragen der nationalen und kulturellen Identität, der humanitären Verantwortung, der internationalen Kooperation, der sozialen und politischen Stabilität und nicht zuletzt des wirtschaftlichen Wachstums und der Verteilungsgerechtigkeit zusammenhängt. Von daher ist die Bezeichnung »Mutter aller Probleme« vielleicht etwas übertrieben, aber sicher nicht ganz unberechtigt. Und aus diesem Grund ist es höchste Zeit, die Migrations- und Flüchtlingspolitik zielgeleitet, planvoll und systematisch – mit einem Wort: rational – zu gestalten. Mit diesem Ziel vor Augen will ich im Folgenden die Migrations- und Flüchtlingspolitik vom

Standpunkt der Ökonomie aus untersuchen und analysieren. Das bedeutet aber *nicht*, dass ich lediglich die finanziellen Aspekte dieses Problems betrachten werde: Die Sicht- und Herangehensweise der Ökonomie ist eine wesentlich umfassendere und allgemeinere und erlaubt auch die Berücksichtigung von nicht auf den ersten Blick wirtschaftlichen Aspekten. Vorausgesetzt wird lediglich die Annahme des rationalen Verhaltens – und zwar sowohl auf Ebene individueller als auch auf Ebene kollektiver Entscheidungen. Rationalität wird dabei *im ökonomischen Sinn* verstanden – also als eine bestimmte Art von *Zweckrationalität*, die nicht mit dem allgemeinen Verständnis bzw. der umgangssprachlichen Verwendung des Begriffs »rational« als »nachvollziehbar«, »angemessen« oder »verantwortbar« gleichgesetzt werden darf (dazu gleich ausführlicher in Kapitel 1).

Ich möchte die Frage beantworten, wie eine rationale Migrations- und Flüchtlingspolitik aussehen muss – und zwar unabhängig davon, ob diese eher restriktiv oder eher liberal ausgerichtet ist. Mit anderen Worten: Welche grundlegenden Anforderungen muss *jede* Migrations- und Flüchtlingspolitik erfüllen, damit man sie als rational bezeichnen kann? Es wird sich zeigen, dass hierzu zweierlei notwendig ist: erstens, die Formulierung konsistenter Ziele und, zweitens, die Auswahl der am besten zur Realisierung dieser Ziele geeigneten Maßnahmen. Dies scheint eine Selbstverständlichkeit darzustellen; und eigentlich sollte eine solche Vorgehensweise tatsächlich selbstverständlich sein. Leider ist dies aber gegenwärtig nicht der Fall und wir werden sehen, woran das liegt und welche besonderen Probleme einer rationalen Migrationspolitik im Wege stehen. Ich werde zeigen, dass es die Zielformulierung ist, die den kritischen Punkt darstellt: In einer Demokratie bedarf es hierzu einer politischen bzw. gesellschaftlichen Verständigung, die deswegen nicht leichtfällt, weil es gerade auf dem Gebiet der Migrationspolitik große Interessengegensätze gibt – und zwar nicht nur, aber vor allem in ökonomischer Hinsicht. Dies wird am Beispiel der aktuellen

Flüchtlingskrise besonders deutlich: Während einige Bevölkerungsgruppen erheblich unter ihr leiden, sind andere nicht betroffen oder profitieren sogar von ihr. Von zentraler Bedeutung ist deshalb eine vorurteilsfreie und tabulose Analyse der Konsequenzen verschiedener möglicher migrationspolitischer Zielsetzungen und der Eignung der zur Verfügung stehenden migrationspolitischen Instrumente; dabei müssen vor allem die Interessen *aller* gesellschaftlicher Gruppen offen angesprochen und berücksichtigt werden.

Auf diese Weise, mit dieser »Ökonomisierung« und »Rationalisierung« der Migrationsfrage kann, so steht zu hoffen, vielleicht auch eine Versachlichung der öffentlichen Debatte erreicht werden – was die Voraussetzung dafür darstellt, schließlich doch noch einen gesellschaftlichen Konsens herbeiführen zu können. Denn es ist einfacher und leichter, sich über Kosten und Nutzen zu verständigen, als über Gut und Böse oder Recht und Unrecht.

Zu dieser Versachlichung soll das vorliegende Buch zumindest etwas beitragen. Es ist wie folgt gegliedert: Im *ersten Teil* (Kapitel 1 bis Kapitel 3) werden wir die theoretischen Grundlagen für unsere Analyse legen. Zunächst muss die Sichtweise der Ökonomie erläutert werden (Kapitel 1). In diesem Zusammenhang wird vor allem auf die zentrale Bedeutung des Konzepts der Rationalität eingegangen; außerdem werden bestimmte Begrifflichkeiten eingeführt und es wird die für diese Arbeit grundlegende Entscheidung für eine Migrationspolitik im nationalen Interesse begründet. In Kapitel 2 werden wir die ökonomischen Konsequenzen der Migration theoretisch analysieren – und zwar einerseits bezogen auf die Weltwirtschaft und andererseits bezogen auf ein einzelnes Migrationszielland. Kapitel 3 behandelt die nicht unmittelbar ökonomischen Folgen der Zuwanderung und thematisiert die Vor- und Nachteile einer zunehmenden Diversität. Der *zweite Teil* (Kapitel 4 bis Kapitel 6) ist dem konkreten Fall der Flüchtlingskrise in Deutschland gewidmet, auf den wir die im ersten Teil gewonnenen Erkenntnisse anwenden werden. Dabei

wird in Kapitel 4 zunächst dargelegt, warum sich die Situation in Deutschland und Europa so entwickeln konnte, wie sie sich entwickelt hat. In Kapitel 5 werden die Konsequenzen der aktuellen Flüchtlingskrise für Deutschland geschildert. Dabei wird sich zeigen, dass ein »Dilemma der Integration« dergestalt besteht, dass die negativen Verteilungswirkungen der Flüchtlingskrise für die einheimische Bevölkerung umso gravierender sind, je *besser* die Integration der Flüchtlinge gelingt. Das folgende Kapitel 6 versucht die Frage zu beantworten, warum Probleme wie dieses Dilemma in der öffentlichen Diskussion bisher so gut wie überhaupt nicht thematisiert werden. Im *dritten Teil* dieses Buches (Kapitel 7 bis Kapitel 9) wird aufgezeigt, welche Wege aus der gegenwärtigen Krise der Migrations- und Flüchtlingspolitik führen. Dazu werden wir in Kapitel 7 die Folgerungen aus der bisherigen Analyse ziehen und darlegen, wie eine rationale Migrationspolitik aussehen könnte und müsste. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die deutsche Politik? Was müsste wie geändert werden? Diese Fragen werden in Kapitel 8 beantwortet, in dem auch die deutsche Einwanderungspolitik und deren gerade anstehende Reform diskutiert werden. Ich schließe mit Kapitel 9, in dem ein Ausblick auf die Zukunft der Nationalstaaten gewagt wird – eine Zukunft, in der Globalisierung und internationale Migration das Konzept des Nationalstaates zunehmend in Frage stellen. Nicht zuletzt deshalb ist es unabdingbar, nicht nur die deutsche, sondern auch die europäische, ja sogar die globale Dimension unseres Themas zu berücksichtigen. Dennoch steht die deutsche Migrations- und Flüchtlingspolitik im Zentrum dieses Buches: Sie ist es, mit der wir uns vor allem beschäftigen werden und sie ist es, anhand derer die Probleme und Konsequenzen der verschiedenen migrationspolitischen Ansätze diskutiert werden.

ERSTER TEIL:

**DAS KLEINE EINMALEINS
DER MIGRATIONSÖKONOMIE**



KAPITEL 1

Wie Ökonomen denken

»Heutzutage kennen die Leute den Preis von allem und von nichts den Wert.«

Man könnte meinen, dass Oscar Wilde hier von Ökonomen sprechen würde.¹ Denn diese sehen doch die Welt ausschließlich durch die Brille der Preise, sodass alles, was keinen Preis hat, auch keinen Wert hat? Nun, dem ist mitnichten so. Die Sichtweise der Ökonomen ist weitaus umfassender und beschränkt sich nicht auf Preisgrößen. Im Folgenden soll diese Sichtweise näher erläutert werden. Schließlich beruht jede Analyse, so auch die ökonomische, auf gewissen Prämissen und Grundannahmen und diese müssen klar herausgestellt und begründet werden, um unnötige Missverständnisse und Fehlinterpretationen zu vermeiden. Vor allem ist zu klären, was unter Rationalität zu verstehen ist und welche Rolle die Rationalitätsannahme in der Ökonomie spielt. Während die Rationalitätsannahme plausibel und – zumindest unter Ökonomen – selbstverständlich ist, gilt dies für zwei weitere Prämissen, die von weniger grundlegender Bedeutung sind, aber in der Ökonomie sehr häufig verwendet werden, nur eingeschränkt: Beide, die Voraussetzung eines nationalen Standpunkts und die der grundsätzlich möglichen Änderung der bestehenden Rechtsnormen, sollen deshalb ausführlich begründet werden. Schließlich müssen an dieser Stelle

auch einige wichtige Begriffe, die wir immer wieder verwenden werden, definiert werden.

RATIONALITÄT UND NUTZENMAXIMIERUNG

Die Ökonomie wird heute, im Gegensatz zum Verständnis der meisten Nichtökonomien, nicht durch ihren Objektbereich, sondern durch ihre zentrale Analyse­methode definiert und von anderen Sozialwissenschaften abgegrenzt. Bei dieser Methode handelt es sich um die Annahme der Rationalität bzw. der Optimierung unter Nebenbedingungen. Auf diese Weise wird die Ökonomie als Entscheidungskalkül interpretiert, was bedeutet, dass sie *nicht* auf die im engeren Sinn wirtschaftlichen Fragen, etwa der Güterproduktion oder der Besteuerung, beschränkt ist, sondern auf *alle* Entscheidungen und damit auf *alle* Bereiche des menschlichen Handelns angewandt werden kann. Als einer der ersten hat dies Lionel Robbins deutlich zum Ausdruck gebracht: »Die Ökonomie ist eine Wissenschaft, die das menschliche Verhalten als Beziehung zwischen Zielen und knappen Mitteln mit alternativen Verwendungen untersucht.«²

Folglich ist es wenig überraschend, dass sich Ökonomen auch mit solch nichtwirtschaftlichen Problemen wie Kindererziehung und Eheschließung (Ökonomie der Familie), Glauben und Religion (Ökonomie der Religion), Politik (Neue Politische Ökonomie) oder eben Migration und Einwanderung beschäftigen. In der Tat kann man auch im letztgenannten Fall von einer eigenen Unterdisziplin sprechen – der Ökonomie der Migration –, die alles aufweist, was für die wissenschaftliche Reputation eines Faches notwendig ist: Konferenzen und Tagungen, Ausschüsse und Arbeitsgruppen, wissenschaftliche Zeitschriften, Sammelbände und Monographien sowie – zumindest an Universitäten mit großen volkswirtschaftlichen Fakultäten – ein entsprechendes Lehrangebot.³ Unglücklicherweise spielen aber die bislang von den Ökonomen gewonne-

nen Erkenntnisse in der öffentlichen Diskussion kaum eine Rolle – ein Zustand, den vielleicht das vorliegende Buch zu ändern vermag.

Was genau ist nun unter der Rationalitätsannahme zu verstehen? Wenn Ökonomen davon ausgehen, dass sich Menschen rational verhalten, dann nehmen sie an, dass sie versuchen, ihre Ziele mit gegebenen, knappen Mitteln bestmöglich zu erreichen bzw. ihre Präferenzen bestmöglich zu erfüllen. Beispielsweise wird ein Arbeitnehmer versuchen, bei gegebener Arbeitszeit sein Arbeitseinkommen zu maximieren. Oder ein Asylsuchender wird bemüht sein, möglichst hohe Sozialleistungen zu erhalten. Rationale Individuen passen ihr Verhalten an sich ändernde Rahmenbedingungen an und reagieren folglich auf bestimmte Anreize in vorhersehbarer Weise. So würde etwa der erwähnte Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz wechseln, wenn er dadurch ein höheres Einkommen erzielen könnte. Und der Asylsuchende würde, insoweit er sich zwischen verschiedenen Ländern frei bewegen kann, seinen Asylantrag in dem Land stellen, in dem er die höchsten Leistungen erhält. Rationalität im ökonomischen Sinn bedeutet also *Zweckrationalität* – und ist deshalb von anderen Rationalitätsbegriffen, wie etwa dem der Wertrationalität, zu unterscheiden.

Verkörpert wird die Rationalitätsannahme durch die Kunstfigur des *homo oeconomicus*. Sein Ziel ist die Maximierung seines Nutzens, wobei er bestimmte Nebenbedingungen beachten muss. Wenn etwa der erwähnte Arbeitnehmer seine Tätigkeit ausschließlich als Verdienstquelle ansieht, dann besteht bei ihm die Nutzenmaximierung in der Maximierung seines Arbeitseinkommens; als Nebenbedingung kommt in diesem Fall z. B. die ihm mögliche Arbeitszeit in Frage.⁴ Das Nutzenkonzept ist ein sehr allgemeines und umfassendes: Der Nutzen ist keineswegs auf die Verfolgung egoistischer und materieller Ziele beschränkt, also etwa auf die Maximierung des Einkommens oder des Vermögens; er kann sich auch auf altruistische oder immaterielle Ziele, wie etwa das Wohlergehen anderer oder die Verwirklichung bestimmter Ideale beziehen.⁵

Im Unterschied zu anderen Disziplinen, wie etwa der Soziologie oder der Psychologie, nehmen Ökonomen diese Ziele als gegeben an; sie werden nicht hinterfragt oder bewertet, sondern gehen als Daten in die ökonomische Analyse ein: Die Offenheit des Nutzenkonzepts für alle möglichen Ziele und Präferenzen und der Verzicht auf die Beurteilung dieser Ziele und Präferenzen bedingen einander. Deshalb wird letztlich in der Ökonomie Rationalität als Nutzenmaximierung *definiert* – und umgekehrt.⁶

Für unsere Analyse ist entscheidend, dass wir für die Akteure, die wir betrachten wollen, rationales Verhalten unterstellen: für die (potentiellen) Migranten, für die Bürger der Zielländer und für die Politiker dieser Länder. Diese – aus ökonomischer Sicht – selbstverständlichen Annahmen haben, wie wir sehen werden, wichtige Konsequenzen für die Art und Weise, wie Migrationspolitik gestaltet werden kann bzw. gestaltet werden sollte. Nachdem wir uns ja auf die Suche nach den Bedingungen für eine rationale Migrationspolitik machen wollen, stellt sich natürlich die Frage, was unter einer solchen zu verstehen ist. Die Antwort auf diese Frage erhalten wir, wenn wir das Rationalitätskonzept in analoger Weise auf die Politik anwenden: Politik soll dann als rational gelten, wenn sie so gestaltet ist, dass bestimmte vorgegebene Ziele bestmöglich erreicht werden können – also z. B. mit den geringsten Kosten oder innerhalb der kürzesten Zeit. Bei der Wahl der Mittel zur Realisierung dieser Ziele muss natürlich rationales Verhalten auf Ebene der Individuen unterstellt werden, da nur unter dieser Voraussetzung eine Optimierung der Politik möglich ist: Wenn man nicht davon ausgehen kann, dass die Individuen auf bestimmte politisch gesetzte Anreize in einer bestimmten Weise reagieren, kann man kaum hoffen, das Verhalten dieser Individuen zielgerichtet beeinflussen zu können. Demzufolge würde eine rationale Migrationspolitik einerseits auf der Annahme individueller Rationalität beruhen und andererseits eine systematische und – in bestimmter Weise – optimale Beziehung zwischen Zielen und Mitteln etablieren.

DER NATIONALÖKONOMISCHE STANDPUNKT

In der Ökonomie werden wirtschaftspolitische Fragestellungen meist vom Standpunkt eines bestimmten Landes aus untersucht: Das heißt, dass wirtschaftspolitische Empfehlungen mit dem Ziel erarbeitet werden, die nationale Wohlfahrt zu maximieren bzw. den nationalen Interessen zu dienen. Nicht umsonst war früher im deutschsprachigen Raum der Begriff »Nationalökonomie« allgemein gebräuchlich und auch die Bezeichnung »Volkswirtschaftslehre« als deutsches Pendant zu dem aus dem Altgriechischen entlehnten Fremdwort »Ökonomie« verweist auf diese Tradition – eine Tradition, die bis auf Adam Smith, den Begründer der Ökonomie als eigenständiger Wissenschaft, zurückgeht. Sein Hauptwerk befasst sich schon vom Titel her mit dem »Wohlstand der Nationen«.⁷

Wir wollen uns bei unserer Analyse dieser Tradition anschließen und uns fragen, welche Migrationspolitik aus nationaler Sicht rational, d. h. zur Erreichung nationaler Ziele am sinnvollsten oder am besten geeignet ist. In unserem Fall bedeutet das, dass die deutsche Migrationspolitik im Interesse Deutschlands sein soll und nach Maßgabe ausschließlich der Präferenzen der deutschen Bevölkerung zu gestalten ist. Für diese Vorgehensweise spricht aber nicht nur die Tradition der Ökonomie, sondern es gibt dafür durchaus auch »handfeste« Gründe. Denn die Alternative zum nationalen Standpunkt besteht darin, den globalen Standpunkt einzunehmen und danach zu fragen, welche Migrationspolitik nicht für eine einzelne Volkswirtschaft, sondern für die Weltwirtschaft am besten wäre. Man könnte argumentieren, dass die Migration ja ein globales Phänomen ist und als solches nach einer globalen Lösung verlangt. Dies ist auf den ersten Blick nicht unplausibel, geht aber an der Realität vorbei: Ein globaler Ansatz macht nur dann Sinn, wenn es eine Weltregierung gibt, die diesen implementieren kann oder wenn zumindest eine weltweite Koordination der Migrationspolitiken aller Länder stattfindet (siehe Kapitel 7 und 9). Von beidem kann jedoch heute keine Rede

sein und es ist auch nicht abzusehen, dass sich daran in naher Zukunft etwas ändern wird. Solange dies der Fall ist, müssen sich die einzelnen Länder zwangsläufig an ihren eigenen Interessen orientieren. Denn schließlich ist es für ein einzelnes Land unmöglich, das weltweite Migrationsproblem zu lösen. Das Beste, was ein einzelnes Land hoffen kann zu erreichen, ist die Lösung seines eigenen Migrationsproblems.

An dieser Stelle muss zwei möglichen Missverständnissen vorgebeugt werden: Eine an deutschen Interessen orientierte Migrationspolitik zu betreiben, heißt *nicht*, dass zwangsläufig eine egoistische und kaltherzige Politik betrieben wird, dass man das Leid und die Not von anderen Ländern ignoriert, deren Bitten um Hilfe und Unterstützung die kalte Schulter zeigt und insbesondere alle Flüchtlinge mitleidlos zurückweist. Denn diese sind aus wirtschaftlicher Sicht ja ein »Verlustgeschäft«, da sie – zumindest im Durchschnitt – mehr Kosten verursachen als Nutzen bringen. Wie wir im vorangegangenen Abschnitt gesehen haben, erlaubt das Konzept der Rationalität bzw. Nutzenmaximierung durchaus die Berücksichtigung nicht-egoistischer Interessen. Präferenzen für Altruismus, Nächstenliebe und Wohltätigkeit sind keineswegs irrational. Und insoweit in der deutschen Bevölkerung die Bereitschaft besteht, Flüchtlinge aufzunehmen, ist deren Aufnahme selbstverständlich mit einer rationalen Migrationspolitik nicht nur zu vereinbaren, sondern sogar ein wesentlicher Bestandteil einer solchen. Entscheidend ist allerdings, dass für den Grad des Altruismus in der Migrationspolitik die Präferenzen der deutschen Bevölkerung entscheidend sind – nicht die der (potentiellen) Flüchtlinge und Migranten.⁸

Ferner schließt eine nationale Interessen verfolgende Migrationspolitik keineswegs die Koordination mit anderen Staaten aus. Im Zeitalter der Globalisierung wird es zunehmend schwieriger, rein nationale Politiken zu verfolgen und mehr und mehr notwendig, sich mit anderen Ländern abzustimmen. Im Fall der Migrationspolitik ist dies besonders offensichtlich, wenn man die Europäische Union ins Auge fasst: Da

bei der Abwesenheit von innereuropäischen Grenzkontrollen auch außereuropäische Migranten (zumindest de facto) in der Lage sind, sich frei innerhalb der EU zu bewegen, ist eine Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten der EU, vielleicht sogar eine gemeinsame Politik, in Fragen der Migration unabdingbar. Rein nationale Politiken könnten nur betrieben werden, wenn man die effektive Kontrolle der innereuropäischen Grenzen wiedereinführen würde. Nicht zuletzt aus diesem Grund gibt es seit einiger Zeit innerhalb der EU eine mehr oder weniger intensive Koordination der Migrations- und Asylpolitik, die heute im »Gemeinsamen Europäischen Asylsystem« zum Ausdruck kommt (mehr dazu in Kapitel 4).

Auch eine Abstimmung zwischen den Zielländern und den Herkunftsländern sowie den Transitländern der internationalen Migration kann durchaus sinnvoll bzw. notwendig sein. Kaum möglich ist es allerdings, schon bei der Formulierung der nationalen Politik die Interessen der Herkunftsländer zu berücksichtigen und zu versuchen, die nationale Migrationspolitik so zu gestalten, dass sie den eigenen nationalen Interessen *und* den Interessen von Drittländern Rechnung trägt. Ein solcher Versuch würde aus einem einfachen Grund sehr schnell an seine Grenzen stoßen: Die Herkunftsländer der Migration sind so heterogen, dass es kein typisches Herkunftsland mit typischen Interessen gibt, die man relativ einfach berücksichtigen könnte, wenn man dies wollte. Nach Deutschland kommen Flüchtlinge aus so unterschiedlichen Ländern wie Syrien, China, Eritrea oder Russland. Und Zuwanderer, die sich als Arbeitskräfte mit einer »Blauen Karte EU« hier aufhalten, stammen etwa aus China, Indien, der Türkei oder dem Iran.⁹ In beiden Fällen haben die genannten Länder praktisch nichts gemeinsam und deshalb auch keine auch nur ähnlichen Interessen hinsichtlich der Migration. Folglich müsste ein Zielland praktisch für Migranten aus jedem einzelnen Herkunftsland eine speziell auf dieses Land ausgerichtete Politik machen, was offensichtlich unmöglich ist.

Warum sprechen wir von Migrationspolitik immer nur mit

Bezug auf die Zielländer? Heutzutage ist das Recht zur Ausreise bzw. Auswanderung aus einem Land völkerrechtlich allgemein anerkannt, *nicht* jedoch das Recht zur Einreise bzw. Einwanderung in ein anderes Land. Folglich gehen etwaige Restriktionen der Migration stets von den Zielländern aus, ist also Migrationspolitik stets die Politik der Zielländer.

DE LEGE FERENDA

Ökonomen argumentieren meist *de lege ferenda*, d.h. vom Standpunkt des künftigen Rechts aus. Dies bedeutet, dass Gesetze und andere Rechtsnormen grundsätzlich als veränderbar und anpassbar angesehen werden und *nicht* als fixe und unabänderliche Nebenbedingungen in die ökonomische Analyse eingehen. Im Fall der letztgenannten Vorgehensweise spricht man von einer Argumentation *de lege lata*, d.h. vom Standpunkt des gültigen Rechts aus. Juristen argumentieren in aller Regel auf diese Weise. Für unsere ökonomische Analyse werden wir die prinzipielle Änderbarkeit des Rechts unterstellen, da andernfalls die aktuelle Rechtslage nicht hinterfragt werden könnte und keine Vorschläge zu ihrer Änderung gemacht werden könnten.

Wir werden deshalb folgendermaßen vorgehen: Falls und insoweit geltende Rechtsnormen einer rationalen Migrationspolitik im Wege stehen, ist zu prüfen, ob und in welcher Weise diese geändert werden müssen. Bei einem Konflikt zwischen einer Rechtsnorm und den Anforderungen einer rationalen Migrationspolitik werden also nicht grundsätzlich Abstriche an letzterer gemacht, da, wie gesagt, Rechtsnormen *nicht* als in Stein gemeißelt und sakrosankt angesehen werden. Allerdings heißt dies auch nicht, dass Rechtsnormen für jeden beliebigen ökonomischen Vorteil, wie unbedeutend oder kurzfristig dieser auch sein mag, über Bord geworfen werden sollen. Vielmehr wird lediglich gefordert, dass bei Auftreten von Kon-

flikten zwischen aktuellem Recht einerseits und möglichen Nutzengewinnen durch eine Änderung dieses Rechts andererseits eine sorgfältige Güterabwägung durchgeführt und gefragt wird, ob der Gesellschaft die Beibehaltung der betreffenden Rechtsnorm mehr – oder eben weniger – wert ist als der mögliche Nutzengewinn durch eine Änderung dieser Rechtsnorm. Wenn wir beispielsweise feststellen sollten, dass die grundgesetzliche Garantie des Asylrechts gemäß Artikel 16a mit einer rationalen Migrationspolitik nicht vereinbar ist, dann folgt daraus *nicht*, dass der Artikel 16a des Grundgesetzes ohne weiteres zu streichen ist. Aber es folgt daraus, dass eine öffentliche Diskussion darüber notwendig ist, ob uns die Bewahrung des Artikel 16a den »Preis« der Nutzeneinbuße infolge einer suboptimalen Migrationspolitik wert ist. Dabei handelt es sich letztlich um eine politische Entscheidung, die man als Ökonom weder in der einen noch in der anderen Richtung vorwegnehmen kann. Was man als Ökonom aber tun kann und muss, ist, auf solche oder ähnliche Zielkonflikte aufmerksam zu machen und eine vorurteilsfreie Abwägung der Alternativen anzuregen.

MIGRANTEN: FLÜCHTLINGE UND EINWANDERER

Wenn wir von *Migranten* sprechen, dann sind damit alle Arten von Zuwanderern gemeint – unabhängig von deren Motiven und unabhängig davon, wie willkommen sie im Zielland sind: Einerseits können Zuwanderer auf Wunsch bzw. Einladung des Ziellandes ins Land kommen. Diese Zuwanderer sollen als *Einwanderer* bezeichnet werden; sie lassen sich langfristig oder für immer im Zielland nieder.¹⁰ Andererseits können Zuwanderer sich ohne oder sogar gegen einen solchen Wunsch auf den Weg machen, weil sie auf der Flucht vor Verfolgung, Krieg oder Armut sind; dann handelt es sich um *Flüchtlinge*. Diese

können sich entweder kurz- oder langfristig in ihrem Gastland aufhalten. Wenn Flüchtlinge einen Antrag auf Asyl stellen, gelten sie als *Asylsuchende*. Einen Anspruch auf Asyl haben allerdings nur Flüchtlinge mit den zwei erstgenannten Fluchtmotiven, nicht hingegen *Wirtschaftsflüchtlinge*, weil eine wirtschaftliche Notlage (ebenso wenig wie eine Naturkatastrophe) nach dem herrschenden Verständnis von Asyl *keinen* Asylgrund darstellt (siehe dazu auch Kapitel 4).

Insoweit wir in unserer Diskussion allgemein von Flüchtlingen sprechen, so unterscheiden wir nicht nach deren Motiven. Für diese Vorgehensweise lassen sich zwei Gründe anführen: Zum einen spielt die jeweilige Fluchtursache keine oder kaum eine Rolle für die Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung auf die Zielländer, die ja im Mittelpunkt unseres Interesses stehen sollen. Zum anderen ist eine eindeutige Unterscheidung zwischen den verschiedenen Flüchtlingsgruppen praktisch kaum möglich – nicht nur, weil es meist unmöglich ist, das tatsächliche Fluchtmotiv herauszufinden, sondern weil in vielen Fällen verschiedene Motive gleichzeitig vorliegen: Ist beispielsweise ein Syrer, der über die Türkei nach Deutschland kommt, ein politischer Flüchtling (weil er zur Opposition gegen Assad gehört), ein Kriegsflüchtling (weil in seinem Heimatland Bürgerkrieg herrscht) oder ein Wirtschaftsflüchtling (weil er die Türkei verlassen hat, in der für ihn ja keine Gefahr für Leib und Leben bestand)?

Analog zum Begriff »Migrant« soll der Begriff »Migrationspolitik« verstanden werden: Diese umfasst sowohl Flüchtlings- als auch Einwanderungspolitik.

Es ist an dieser Stelle angebracht, darauf hinzuweisen, dass wir eine bestimmte Art von Migration *nicht* betrachten wollen – weil in diesem Fall schlichtweg *keine* Migrationspolitik möglich ist: die Wanderung von Bürgern der EU innerhalb der Mitgliedsländer der EU.¹¹ Das Prinzip der Freizügigkeit ist so fest im europäischen Recht verankert, dass einzelne EU-Mitglieder daran de facto nichts ändern können – es sei denn, sie verlassen die EU. Ganz abgesehen davon können wir die innereuro-

päische Migration auch deshalb ignorieren, weil sie – zumindest gegenwärtig und im Vergleich zur Zuwanderung von außerhalb von Europa – kein Problem darstellt.¹²