EUROPÄISCHE INTEGRATION 22.11.2018 | Branko Milanović

Aufenthalt zeitlich befristet

Warum wir bei der Migration ganz neue Wege beschreiten müssen.

Migration ist zu einem der problematischsten Themen der politischen Debatte geworden. Die Gründe sind vielfältig: der Krieg in Syrien, die Integration Osteuropas, der Mangel an neuen Arbeitsplätzen in vielen westlichen Ländern nach der weltweiten Finanzkrise. Die Liste ließe sich weiterführen. Um das Problem zu verstehen und eine Lösung zu finden, reicht die Reflexion einzelner Ursachen aber nicht aus.

Zwei Entwicklungen sind verantwortlich für die Zunahme der Migration: Durch die Globalisierung wird das Wissen über die Einkommensunterschiede zwischen den Ländern viel stärker in aller Welt verbreitet. Zudem sind die Einkommensunterschiede zwischen der Europäischen Union (insbesondere ihres reichen nördlichen Teils) und Afrika oder dem Nahen Osten immens. Der erste Punkt ist gut bekannt. Je mehr die Menschen über den Rest der Welt wissen (insbesondere wenn dieser reicher ist als ihr Land), desto mehr vergleichen sie ihren eigenen Lebensstandard mit dem der Bürger in den reicheren Ländern. Umso wahrscheinlicher ziehen sie aus diesem Wissen Konsequenzen: Sie wandern aus. Dies wurde durch zahlreiche Untersuchungen bestätigt.

Der Unterschied im Pro-Kopf-BIP zwischen den 15 ursprünglichen EU-Mitgliedsländern und den afrikanischen Ländern südlich der Sahara ist von sieben zu eins im Jahr 1980 auf heute elf zu eins gestiegen. Dabei wird bereits das niedrigere Preisniveau in Afrika berücksichtigt, sonst wäre der Abstand sogar noch größer. Und nicht nur die Realeinkommen haben sich derart auseinander entwickelt: Noch stärker ist es beim Bevölkerungswachstum der Fall. 1980 gab es in den 15 EU-Ursprungsländern noch mehr Menschen als in Afrika südlich der Sahara. Heute hingegen leben in diesen afrikanischen Ländern mehr als zweieinhalbmal so viele Menschen. Und in zwei Generationen werden dort wahrscheinlich 2,5 Milliarden Menschen leben – fünfmal mehr als in Westeuropa. Es ist völlig unrealistisch zu glauben, derart hohe Einkommens- und Bevölkerungsunterschiede könnten dauerhaft bestehen bleiben, ohne zu einem erheblichen Migrationsdruck zu führen.

Einwanderung ist wirtschaftlich gesehen für die reichen Länder überwiegend vorteilhaft. Kulturell aber kann sie nachteilig wirken.

Europa hat also ein langfristiges Problem und steht vor folgendem Dilemma: Wenn es Globalisierung gibt und die Einkommen der beteiligten Länder sehr unterschiedlich sind, muss es auch Migration geben. Um diese Migration zu stoppen, muss man entweder die Globalisierung aufgeben, indem man die Staatsgrenzen schließt. Oder aber man muss den Ländern helfen, so reich wie Westeuropa zu werden. Letzteres würde wohl selbst unter den besten Umständen mindestens hundert Jahre dauern. Es ist also keine realistische Lösung. So bleibt uns nur, die Globalisierung zu beenden – zumindest, was die Migration der Menschen betrifft.

Wäre das eine gute Lösung? Das ist sehr fraglich. Studien zeigen, dass Einwanderer auf manche Gruppen inländischer Arbeitnehmer, die mit ihnen im Wettbewerb stehen, einen leicht negativen Einkommens- und Beschäftigungseffekt haben. Anders sieht es bei den Löhnen und Arbeitsmarktaussichten von Arbeitnehmern aus, deren Jobs sich mit denen der Einwanderer ergänzen. Auf diese hat die Einwanderung positive Effekte. Entsprechend könnte ein Klempner aus Mali die Löhne französischer Klempner unter Druck setzen, aber andererseits das Realeinkommen derjenigen erhöhen, deren Badezimmer er repariert. Dies nicht nur, weil sie weniger zahlen müssen. Sie finden auch leichter einen Klempner und müssen deshalb keine eigene Arbeitszeit einsetzen. Dazu kommt ein weiterer Vorteil, den die reichen Länder durch die Einwanderung hochqualifizierter Arbeitnehmer haben: Es kommen viele Menschen ins Land, die bereits eine Ausbildung genossen haben. Die europäischen Länder mussten dafür nichts zahlen.

Einwanderung ist also rein wirtschaftlich gesehen für die reichen Länder überwiegend vorteilhaft. Kulturell aber kann sie nachteilig wirken. Dies geschieht, wenn die einheimische Bevölkerung fürchtet, den Migranten mangele es an der Bereitschaft zur Anpassung und der Akzeptanz inländischer Normen. Sie sehen dann die kulturellen Eigenheiten ihres Landes gefährdet. Dieses Argument darf nicht mit Rassismus oder Fremdenfeindlichkeit verwechselt werden. Vielmehr muss es die Beachtung finden, die ihm gebührt. Wenn viele Menschen solche Zweifel haben, können Einwanderungsregeln nie allein aufgrund wirtschaftlicher Argumente festgelegt werden. Dies gilt umso mehr, als wirtschaftliche Gründe ein Einwanderungsniveau rechtfertigen, das viele Menschen als zu hoch empfinden.

Die Vorteile der Bürgerschaft würden in mehrere Kategorien unterteilt. Einige gelten nur für Staatsbürger, andere auch für Einwanderer.

Daher brauchen wir einen alternativen Ansatz. Dieser muss die wirtschaftlichen Bedürfnisse Europas berücksichtigen, aber gleichzeitig gewisse kulturelle Normen bewahren. Er könnte darauf aufbauen, überwiegend (oder ausschließlich) Arbeitnehmer zu akzeptieren, die für einen begrenzten Zeitraum bestimmte Arbeiten verrichten und dann (etwa nach maximal fünf Jahren) in ihre Heimatländer zurückkehren. Sie könnten dann durch andere Einwanderer ersetzt werden. Diese Vorgehensweise würde zu einem „Migrationskreislauf" führen, bei dem sich die Anzahl der Einwanderer im Land nicht erhöht – oder nur dann, wenn es neue Arbeitsplätze gibt.

Dieses Modell wird bereits in den Staaten des Golfkooperationsrats, in Singapur und auch in den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Kanada angewandt. Dabei können Menschen mit Visa einreisen, die auf einen bestimmten Zeitraum und für eine bestimmte Arbeit ausgestellt sind. Arbeitnehmer mit solchen Visa würden hinsichtlich ihres Lohns und ihrer Arbeitsbedingungen behandelt wie Einheimische. Es gäbe also kein Lohndumping und keine illegale Ausbeutung von Einwanderern. Sie hätten aber keine sonstigen Bürgerrechte (wie das Wahlrecht) und auch keinen Zugang zu Sozialleistungen wie Kindergeld oder Rente, die nicht mit ihrer Arbeit in Verbindung stehen.

Diese Lösung hat natürlich auch Nachteile. Mit ihr würden die Vorteile der Bürgerschaft in mehrere Kategorien unterteilt. Einige gelten nur für Staatsbürger, andere auch für Einwanderer. Dadurch würde das zweihundert Jahre alte Modell der Bürgerschaft als binäre Kategorie aufgehoben: Entweder ist man ein Bürger mit allen Rechten und Pflichten oder man ist keiner und befindet sich außerhalb dieser genau umrissenen Gemeinschaft. So könnte es zu einer unvermeidlichen Begleiterscheinung der Globalisierung werden, dass die traditionelle räumliche Übereinstimmung der Bürgerschaft, des Arbeitsplatzes und des Unternehmens, bei dem man arbeitet, aufgelöst wird. Doch Unternehmen sind inzwischen multinational und gehören Tausenden von Menschen aus verschiedenen Ländern. Der Arbeitsplatz eines Menschen liegt nicht mehr notwendigerweise an seinem Wohnort. Entsprechend könnte auch die Bürgerschaft mit all ihren Rechten flexibler werden.

Der Vorschlag eines solchen „Migrationskreislaufs" kann nicht isoliert

betrachtet werden. Er ergibt nur Sinn in dem zu Beginn von mir beschriebenen Zusammenhang: In einer Lage, in der weder eine viel freiere Migration noch eine „Festung Europa“ realistisch erscheinen. Man könnte einen Kompromiss finden, der im Einklang mit der Globalisierung steht, aber auch die berechtigten Sorgen um die nationale Tradition berücksichtigt.

(c) Social Europe

Aus dem Englischen von Harald Eckhoff.



Branko Milanović
New York City

Branko Milanović ist ein serbisch-US-amerikanischer Ökonom. Als Experte für Entwicklung und Ungleichheit ist er derzeit Gastprofessor am Graduiertenzentrum der *City University* in New York und angegliederter Seniorforscher der *Luxemburg Income Study*. Zuvor war er als Chefökonom in der Forschungsabteilung der Weltbank tätig.