

- Geschichte der Gegenwart - <https://geschichtedergegenwart.ch> -

# Migrationssteuerung: Der Markt ist ein Maulwurf

Geschrieben von *Stefan Schlegel* am 2. Oktober 2016 00000010 7:00 147538440107So, 02 Okt 2016 07:00:01 +0200 in Geschichten der Gegenwart |

Im öffentlichen Diskurs wird Migration inzwischen praktisch ausschliesslich entweder als ein Problem oder als das Symptom eines Problems behandelt. Für die Politik stellt sich daher nicht die Frage, ob Migration reduziert werden sollte, sondern *wie* sie reduziert werden sollte (oder jedenfalls, wie die „Kontrolle“ über Migration zurück gewonnen werden könnte). Die einen wollen das tun, indem sie mehr Repression anwenden; die anderen, indem sie die grossen Wohlstandsunterschiede zwischen typischen Ziel- und typischen Herkunftsländern [beheben](#). Sie sind, wie FDP-Ständerat [Philipp Müller](#), überzeugt: Wird dieses Gefälle kleiner, so gewinnen wir Steuerungsmacht zurück. Selbst ein Kommentator wie [Kaspar Villiger](#), der die migrationsfördernde Wirkung von steigendem Wohlstand in den Herkunftsstaaten eigentlich anerkennt, setzt ganz auf eine Reduktion der Wohlstandsunterschiede mittels Intensivierung des Handels, um Migration künftig in den Griff zu bekommen. Aber grosse Wohlstandsunterschiede sind gerade eine Voraussetzung dafür, Migration steuern zu können. Sichtbar wird dies erst, wenn Migration nicht mehr lediglich als Problem oder als Ausdruck eines Problems verstanden wird, sondern (unter anderem) als die Mobilität von Produktionsfaktoren über Grenzen hinweg.

## Ausschluss vom Markt wird teurer

Wer migriert, der trägt seine Arbeitskraft in einen anderen Staat, in einen anderen Arbeits- oder Dienstleistungsmarkt. Weil Migration in der Regel jedenfalls rudimentär geplant ist und im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel stattfindet, das seinerseits oft mit dem Arbeits- oder Dienstleistungsmarkt zu tun hat, ist Migration in der Regel die Mobilität von einem verhältnismässig schlecht funktionierenden Setting von Institutionen (zu denen auch Märkte gehören) in ein verhältnismässig gut funktionierendes. Migration zu verhindern bedeutet damit (unter anderem), jemanden von Märkten auszuschliessen. So, wie hohe Zollmauern, Warenkontingente oder prohibitive technische Handelshemmnisse einen Ausschluss aus dem Markt für

Waren bewirken, sind Kontingente, Inländervorrang und andere Bedingungen, an denen legale Zuwanderung regelmässig scheitert, ein Ausschluss aus dem Arbeits- und Dienstleistungsmarkt. Die Möglichkeit dieses Ausschlusses hängt von der Marktmacht des Gegenübers ab. Das Gegenüber kann ein Staat oder eine potentiell migrierende Person sein. Je mehr diese anbieten haben, umso teurer wird es, sie vom Markt auszuschliessen.

Das sehen nicht nur Politiker anders, die auf einen Plan angewiesen sind, wie die "Migrationshohheit" zurückgewonnen werden kann, sondern auch Juristen: Migrierende auszuschliessen ist rechtlich in der Regel erlaubt und nur in Ausnahmen von grosser Not verboten. Flüchtlinge, die vor Verfolgung fliehen, dürfen rechtlich nicht ausgeschlossen werden, und der Ausschluss von Überlebens-Migranten, die von einer Situation allgemeiner Gewalt oder lebensbedrohender Armut fliehen, ist fast nicht zu rechtfertigen. Alle anderen dürfen rechtlich gesehen aber ausgeschlossen werden, vorausgesetzt, sie stehen nicht in einer besonderen familiären Beziehung zu Einwohnern des Zielstaates.

Nimmt die Zahl der Menschen ab, die auf der Flucht vor Verfolgung, Krieg oder extremer Armut sind, so nimmt auch der Anteil von Menschen ab, für die eine Ausnahme vom Ausschlussrecht besteht und damit der Anteil der Migrantinnen und Migranten, die juristisch nicht gesteuert werden können. An sich ist das richtig. Nur steuert im Wesentlichen nicht das Recht, sondern der Markt die Migration. Klar wird dies gerade, wenn wir uns die Veränderung einmal genauer anschauen, welche die Instrumente der rechtlichen Steuerung von Migration im Laufe der Zeit erfahren haben.

## **Visumpflicht als äusserster Ring der Migrationsabwehr**

Das rudimentärste Mittel der Migrationsteuerung ist eine Visumpflicht. Sie dient zwar nicht der Kontrolle von Migration im eigentlichen Sinne, weil der visumsfreie Zugang zu einem Staat lediglich die Freiheit zum Reisen ermöglicht und nicht die Freiheit, sich anzusiedeln und zu arbeiten. Aber sie ist das zentrale Instrument zur Verhinderung von irregulärer Migration. Wird die Visumpflicht aufgehoben, wird die Verhinderung von irregulärer Migration sehr viel schwieriger. Der Effekt einer Visumpflicht ist, dass gewisse Gruppen von Personen praktisch gar nicht einreisen können – besonders junge Erwachsene ohne Familie – und andere nur mit Schwierigkeiten und Verspätungen.

Mit Staaten, aus denen Personen regelmässig [Geschäftsreisen](#) unternehmen müssen oder die

für den Tourismus wichtig sind, müssen Visa entweder aufgehoben werden oder ihre Erteilung [vereinfacht](#) werden. Beides sind rechtliche Zugeständnisse, die aber die faktische Möglichkeit der Migrationskontrolle beeinträchtigen. Ein wichtiger Grund, warum es in der Schweiz mehr [Sans-papiers](#) aus lateinamerikanischen Ländern gibt als aus dem Nahen Osten oder aus afrikanischen Staaten, ist die fehlende Visumpflicht gegenüber fast allen [lateinamerikanischen Staaten](#). Dass diese Visumpflicht in den vergangenen Jahren schrittweise abgeschafft oder gelockert wurde, hat aber mit den sich verdichtenden wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Schengen-Raum und lateinamerikanischen Staaten [zu tun](#), nicht mit einem Anfall von Grosszügigkeit. Der Flüchtlings-Deal mit der Türkei und viele weitere Verhandlungssituationen zwischen der EU und Schwellenländern zeigen, dass die Befreiung von Visa – jedenfalls für bestimmte Gruppen von Reisenden – eine häufige und zentrale Forderung ist, der nicht beliebig lange widerstanden werden kann, wenn die EU von ihrem Gegenüber eine Gegenleistung möchte.

Besonders deutlich lässt sich diese Entwicklung in Vereinbarungen beobachten, die „Migrationsabkommen“, „Migrations-„ oder „Mobilitätspartnerschaften“ genannt werden. Sie sollen im Grunde nur durchsetzen, was ohnehin die Pflicht der Partnerstaaten wäre: Dass sie ihre Bürgerinnen und Bürger zurücknehmen, die kein Aufenthaltsrecht in einem europäischen Staat haben. Die Herkunftsstaaten profitieren aber in der Regel von irregulärer Migration (selbst diese produziert noch Geld- und Know-How-Transfers) und sie haben die faktische Macht, die Rückführung zu verhindern: Ihre Vertreter können einfach behaupten, eine bestimmte Person stamme gar nicht aus dem betreffenden Land, sie können keine Papiere ausstellen oder sie können [Ausschaffungsflüge](#) nicht landen lassen. Herkunftsstaaten können europäische Staaten daher zunehmend in Abkommen zwingen, die ihnen eine Gegenleistung dafür zusichern, dass sie tun, was sie ohnehin tun müssten. Ob solche Abkommen tatsächlich funktionieren, hängt wiederum von den Herkunftsländern ab. Auch mit einem Abkommen können sie noch behaupten, eine Person komme von woanders und auch mit Abkommen kann sich das Ausstellen von Papieren ewig hinziehen. Wenn sie einmal abgeschlossen sind – was oft ein wichtiger [PR-Erfolg](#) für die beteiligten europäischen Staaten ist – geben diese Abkommen dem Herkunftsstaat daher einen zusätzlichen Hebel, den Preis für Kooperation bei der Identifizierung und Rückführung in die Höhe zu treiben.

## Gastarbeiter- und Freihandelsabkommen

Ein weiteres Beispiel für Kontrollverlust sind Rekrutierungs- und Gastarbeiterabkommen. In der Schweiz herrscht der Eindruck vor, die Saisonier-Politik sei aus eigenem Antrieb aufgegeben worden, weil sich die Ansicht durchgesetzt habe, sie sei ethisch nicht vertretbar, Gift für die Integration und für die Struktur des Arbeitsmarktes. Tatsächlich konnte Italien gegenüber der Schweiz aber bereits 1964 ein [Abkommen](#) durchsetzen, was den Anfang des Endes der Saisonier-Politik bedeutete. Das Abkommen gab italienischen Gastarbeitern nach fünf „Saisons“ in der Schweiz Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung und auf Familiennachzug und unterminierte damit die Politik, Arbeitskräfte anwerben zu können, ohne Menschen integrieren zu müssen. Die eidgenössischen Räte stimmten diesem Abkommen nur zähneknirschend und nur in Anerkennung der wirtschaftlichen Macht zu, die Italien seit dem Krieg gewonnen hatte. Auch der gestiegene Wohlstand der umliegenden Staaten spielte eine Rolle. Sie konnten zunehmend mit der Schweiz um die Rekrutierung italienischer Arbeitnehmer konkurrieren, weshalb Italien zunehmend Bedingungen stellen konnte. Die Schweiz musste in der Folge den Bürgerinnen und Bürgern anderer westeuropäischer Staaten ähnlich gute Bedingungen gewähren.

Freihandelsabkommen sind ein weiteres Beispiel, und eines, in dem das Interesse am Zugang zum Markt des Herkunftsstaates besonders deutlich zum Ausdruck kommt. Je jünger Freihandelsabkommen sind, desto eher regeln sie [nicht nur Zugang zu Warenmärkten](#), sondern auch die Erbringung von Dienstleistungen im jeweils anderen Staat (und also die vorübergehende Einwanderung in den anderen Staat nach dem sogenannten Mode IV der Dienstleistungserbringung). Sie eröffnen zwar nur einer kleinen Gruppe von Personen den Zugang zu legaler Migration – Dienstleistungserbringer, die in der Regel sehr speziell qualifiziert sind – aber sie sind ein weiterer Riss in der juristischen Mauer, die einst gegen Migration errichtet wurde. Neue Freihandelsabkommen müssen in der Regel mindestens dieselben Zugeständnisse machen, wie die bisherigen. Der Kreis der Berechtigten wird sich allmählich erweitern. Personen, die einmal physisch als Dienstleistungserbringer im Land sind, haben eine gute Chance, als Familienmitglieder oder als Arbeitnehmer zu bleiben.

## Das Rad zurückdrehen?

Das markanteste Beispiel für die abnehmende Steuerungsmacht durch intensiviertere wirtschaftliche Beziehungen sind aber Systeme der Personenfreizügigkeit. Sie entstehen [überall auf der](#)

[Welt](#) und sie entstehen wiederum nicht aus Freiheitsliebe, sondern wegen einer zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung. Das europäische Beispiel ist das am weitesten fortgeschrittene und eines der Beispiele, das explizit aus einer Marktintegration entstanden ist. Es ist auch jenes Beispiel, an dem sich momentan in Echtzeit beobachten lässt, dass ab einem bestimmten Grad der wirtschaftlichen Integration die Kontrolle über Zuwanderung nicht mehr zurückgewonnen werden kann, auch wenn das Stimmvolk dies verlangt hat – wie in der Schweiz und in Grossbritannien. Die Konsequenz eines erneuten Marktausschlusses der Freizügigkeitsberechtigten wäre der Verlust des Zuganges zum Binnenmarkt. Das wäre nach verbreiteter Ansicht wirtschaftlich nicht verkraftbar. Die Kontrolle über Migration – verstanden als eine zahlenmässige Steuerung durch eine Behörde – ist in diesen Fällen auf Dauer verloren gegangen. Nicht, weil die Wohlstandsunterschiede zwischen den betroffenen Staaten so gross sind, sondern weil sie so wohlhabend und vernetzt sind, dass die Verweigerung des gegenseitigen Marktzuganges zu teuer geworden ist.

Migrationsverhinderung ist eine Umverteilung von denen, die von Migration profitieren würden, an jene, die von Migrationsverhinderung [profitieren](#). Sie nimmt den potentiellen Migrantinnen und Migranten etwas weg: Eine Chance, durch Zuwanderung ein gutes Einkommen zu erzielen oder eine interessante Karriere zu haben. Und sie gibt denjenigen etwas, die nicht migrieren: Schutz vor Konkurrenz um Arbeitsstellen, Wohnraum etc. Es ist in der Tendenz eine Umverteilung von denen, die noch nicht haben, an diejenigen, die schon haben. Je mehr Marktmacht Individuen und ihre Herkunftsstaaten an den Grenzposten oder an den Verhandlungstisch mitbringen, desto besser sind ihre Chancen, sich gegen diese Umverteilung zu ihren Ungunsten wehren zu können. Es gelingt ihnen dann, den Schaden, der durch Ausschluss aus dem Arbeits- und Dienstleistungsmarkt entsteht, ganz oder teilweise denjenigen aufzubürden, die den Schaden verursachen. Der EU würde dies gegenüber Grossbritannien und gegenüber der Schweiz voraussichtlich gelingen. Den Schaden, der die beiden Länder durch einen erneuten Marktausschluss von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern verursachen würden, müssten sie zu einem unverkraftbar grossen Anteil selber übernehmen (in Form von Verlust des Binnenmarktzugangs). Kurz: Sie können sich die Verursachung des Schadens schlicht nicht mehr leisten.

Wenn die Länder, aus denen wir Migrierende heute noch grundsätzlich ausschliessen können, an Wohlstand oder jedenfalls an Wachstum aufholen und zu interessanten Märkten werden, wird es ihnen auch zunehmend gelingen, ihre Interessen gegen diese Art von Umverteilung durchzusetzen. Wir sollten uns daher an den Gedanken gewöhnen: Starke Zuwanderung, die sich staatlicher Steuerung zunehmend entzieht, ist nicht eine vorübergehende Störung der ‚natürlichen Ordnung‘, hervorgerufen durch grosse globale Wohlstandsunterschiede. Sie ist eine unabwendbare [Begleiterscheinung von stärker vernetzten Märkten](#). Denn je interessanter

die Märkte der Herkunftsstaaten sind, desto teurer ist es, sich nicht zu vernetzen, nur um Migration weiterhin staatlich steuern zu können.

Beitrag gedruckt von Geschichte der Gegenwart: <https://geschichtedergegenwart.ch>

URL zum Beitrag: <https://geschichtedergegenwart.ch/migrationssteuerung-der-markt-ist-ein-maulwurf/>

Copyright © 2021 Geschichte der Gegenwart. Alle Rechte vorbehalten.