



Am Ende einer langen und meist sehr teuren Reise: Afghanische Flüchtlinge in Berlin

Foto Getty

Verlangt von Flüchtlingen Eintrittspreise!

Die bisher praktizierte Sicherung der Außengrenzen zur Abwehr von Flüchtlingen ist beschämend. Bisher haben wir sie faktisch gewissenlosen Schleppern überlassen. Allein im Januar sind mehr als 50 000 Menschen mit Schlauchbooten nach Griechenland gekommen, zum ersten Mal überwiegend Frauen und Kinder. Über 350 Menschen sind in diesem Monat in der Ägäis ertrunken. Derzeit ist die Balkanroute faktisch geschlossen. Das wird die Preise für die Schlepper nach oben treiben und die Reise für die Flüchtlinge noch gefährlicher machen. Die bisherige Strategie, den Weg zu uns so schwer wie möglich zu gestalten, ist inhuman und versagt auf der ganzen Linie.

Andererseits gibt es ein sogenanntes Samariter-Dilemma: Je mehr wir eine großzügige „Willkommenskultur“ praktizieren, desto höher sind die Anreize für Migranten, zu uns zu kommen. Das gilt gleichermaßen für Asylsuchende, Kriegsflüchtlinge und Armutsmigranten, wobei die Abgrenzung zwischen den Gruppen ohnehin fließend ist.

Heute schon gäbe es die Möglichkeit, Flüchtlingen per Flugzeug eine sichere Einreise zu ermöglichen: Indem man die Richtlinie 2001/51/EG aufhebt, welche Fluggesellschaften dafür haftbar macht, wenn Personen ohne Visum in den Schengen-Raum eindringen. Fluggesellschaften könnten Fluggäste ohne Visum dazu verpflichten, die Kosten für ihren Rückflug zu hinterlegen, bevor sie an Bord gehen. Warum wird von dieser einfachen Möglichkeit kein Gebrauch gemacht? Es ist die realistische Angst vor dem Samariter-Dilemma, das heißt vor noch mehr Zuwanderung.

Gibt es einen Ausweg? Wir schlagen vor, von allen Migranten eine Integrations- und Steuerungsabgabe zu erheben. Statt den Schleppern würde das Geld dem Empfängerland zufließen. Dafür könnten die Migranten gefahrlos einreisen und bei uns arbeiten. Entsprechende Stellen für die Registrierung und Bezahlung könnten an jedem Flughafen und in größeren Flüchtlingslagern errichtet werden, zu einem Bruchteil der heutigen Kosten der Grenzicherung. Wer nach der Einreise als Asylantrag oder Kriegsflüchtling anerkannt wird, erhält das Geld zurück. Alle anderen müssen erhebliche Eigenanstrengungen erbringen, um einreisen zu dürfen. Mit der Höhe der Abgabe kann man die Migration regulieren und uns zugleich das Schicksal einer stacheldrahtbewehrten „gated community“ ersparen.

Diese Idee will die Vorzüge von Genossenschaften für eine menschenwürdige Zuwanderung nutzbar machen: Um Mitglied einer Genossenschaft zu werden, muss ein Anteilsschein erworben werden. Dafür ist ein Preis zu entrichten. Dieser berücksichtigt, dass die neuen Mitglieder an Gemeinschaftsgütern

Flüchtlinge zahlen Tausende von Euro an Schlepper. Das Geld könnte besser angelegt werden. Ein Vorschlag von Margit Osterloh und Bruno S. Frey

partizipieren, die von den bisherigen Genossen geschaffen wurden. Im Fall der Schweizerischen Eidgenossenschaft kommt dies schon im Namen zum Ausdruck. Analog hätten Zuwanderer einen „Anteilschein“ zu erwerben, dessen Preis höher liegen müsste als die Preise, die derzeit für Schlepper bezahlt werden. Er könnte aber wesentlich niedriger ausfallen als die abdiskontierten monetären Vorteile, welche die Migranten bei uns erwarten. Die Höhe bemisst sich nach der Nachfrage, in ein bestimmtes Land einzuwandern zu dürfen, sowie nach der Bereitschaft der dortigen Bevölkerung, zusätzliche Migranten aufzunehmen. Die Abgabe eröffnet den Migranten eine temporäre „Mitgliedschaft“, welche nach einiger Zeit in eine unbegrenzte umgewandelt werden kann.

Ein solches Vorgehen hätte große Vorteile nicht nur für die Aufnahmeländer, sondern auch für die Migranten und die Herkunftsländer. Es würde die Migranten als souveräne Akteure behandeln, die ihr Schicksal in die eigene Hand nehmen können. Hierfür würden aber wir – und nicht die Schlepper – die Rahmenbedingungen setzen. Es könnte eine humanitäre und monetäre Win-win-Situation entstehen. Die Schlepper würden ausgebootet.

Die Vorteile basieren einerseits auf der Überlegung, dass gemäß Berechnungen der Migrationsökonominnen Michaela Clemens und Branko Milanovic freie Migration das Potential hätte, die Welt doppelt so reich zu machen wie heute. Und sie hätte das Potential, 75 Prozent der Ungleichheit einzuebnen, welche heute aufgrund von Migrationshürden besteht. Dieses riesige Potential gilt es zu heben.

Einzuschränken ist andererseits das Credo der Freizügigkeit. Denn Freizügigkeit und unterschiedliche Leistungen des Wohlfahrtsstaats sind auf Dauer nicht vereinbar. Die Attraktivität eines Landes ist für Niedrigqualifizierte umso höher, je höher die Sozialleistungen sind. Für Hochqualifizierte dagegen haben Sozialleistungen geringere Bedeutung. Die Folge: Länder mit hohen Sozialleistungen wie Deutschland ziehen niedrig qualifizierte Migranten besonders an. So kommt es dazu, dass die Freizügigkeit in den Aufnahmeländern Verlierer produziert. Insbesondere Niedrigverdiener geraten unter Lohndruck und bekommen Konkurrenz auf dem Markt für preiswerten Wohnungen, es sei denn, sie erhalten einen sozialstaatlichen Ausgleich.

Schließlich – darauf weist der Entwicklungsökonom Paul Collier hin – sind arme Länder nicht zuletzt deshalb arm, weil sie ein defizitäres Sozialmodell, das heißt ungeeignete politische und ökonomische Institutionen, haben. Vor diesen fliehen die Migranten. Werden sie nicht ausreichend integriert, importieren sie ihr defizitäres Sozialmodell – und unterminieren damit unser eigenes.

Basierend auf diesen Überlegungen, seien die Vorzüge eines Genossenschaftsmodells für Aufnahmeländer, Migranten und Herkunftsländer aufgezeigt:

Aufnahmeländer erhielten erstens Mittel zur Finanzierung des Aufenthalts und der Integration der Migranten. Zweitens könnten die Eingliederung in den Arbeitsprozess und die Entlastung unserer Sozialsysteme schnell erfolgen und nicht erst nach dem langwierigen Prozess der Registrierung, Prüfung, Bearbeitung von Einsprüchen et cetera. Drittens könnten riesige Kosten für die Grenzicherung eingespart werden. Es würden auch die monetären und psychischen Kosten für die Abschiebung nicht anerkannter Flüchtlinge entfallen, ebenso wie die Kosten für die Allgemeinheit, wenn abgewiesene Flüchtlinge in den Untergrund verschwinden.

Die Zuwanderer sind viertens gehalten, von Anfang an einen Beitrag zum Gemeingut der Genossenschaft zu leisten, das von den bisherigen Genossen in Form von Schulen, Gesundheitswesen, Infrastruktur und funktionierender Verwaltung geschaffen wurde. Sie erhöhen fünfens – vorausgesetzt, es existiert kein prohibitiver Mindestlohn – die Produktivität der einheimischen Bevölkerung. Prohibitiv ist ein Mindestlohn dann, wenn er die zunächst geringe Produktivität der meisten Migranten nicht berücksichtigt. Viele gut qualifizierte Frauen sehen sich heute zur Teilzeit veranlasst, um Betreuungspflichten nachzukommen. Sie könnten erheblich entlastet werden. Dies ist ein riesiges Potential, haben doch heute bei uns die jungen Frauen eine mindestens ebenso gute Ausbildung wie die Männer.

Wichtiger sind aber die nichtmonetären Vorteile des Modells. Erstens ist Deutschland darin nicht mehr auf Geiz und Verderb auf einen – ohnehin immer unwahrscheinlicheren – EU-weiten Verteilungsschlüssel für Migranten angewiesen. Die Aufnahmeländer könnten über die Höhe der Abgabe die Zuwanderung steuern, ohne dabei humanitäre Anliegen zu vernachlässigen. Die

unwilligen Nachbarländer Deutschlands könnten – die Nachahmung des Genossenschaftsmodells vorausgesetzt – ihrerseits entscheiden, wie viele Migranten sie zu welchen Bedingungen aufnehmen wollen. Zweitens wird über ein Preissystem die Gefahr der Überformung unseres Sozialsystems durch importierte defizitäre Sozialsysteme verringert. Aspiranten auf eine soziale Hängematte würden von vorneherein ausgebremst. Wer sich nicht abhalten lässt, hat einen verstärkten Anreiz, sich zu integrieren. Die Migrationsforschung zeigt, dass höhere Anforderungen an die Migranten die Arbeitsmarktintegration und den schnelleren Erwerb von Sprachkenntnissen fördern. Das wiederum erhöht – wenig erstaunlich – die Akzeptanz durch die einheimische Bevölkerung.

Drittens könnte die Konzentration von Migranten in einzelnen Ballungsgebieten gesteuert werden. Migranten gehen am liebsten dahin, wo sie ehemalige Heimatgenossen vorfinden. Es ist dies sogar der wichtigste Faktor für die Wahl des Aufnahmeortes. Das ist verständlich, begünstigt aber Gettos und verschlechtert die Integration. Dem lässt sich vorbeugen, indem die Abgabe reduziert wird im Gegenzug für die Verpflichtung, sich während der vorläufigen Aufnahmezeit außerhalb der Ballungsgebiete niederzulassen.

Die bessere und schnellere Integration der Migranten und ihrer Kinder führt viertens dazu, dass sie früher in der Lage sind, die Facharbeiterlücke zu schließen und zur Finanzierung unseres Rentensystems beizutragen. Auch das erhöht die Akzeptanz bei der einheimischen Bevölkerung.

So weit die Vorzüge des Genossenschaftsmodells für die Aufnahmeländer wie Deutschland. Für Migranten besteht der erste und wichtigste Vorteil darin, dass sie ohne Lebensgefahr und traumatisierende Erlebnisse einreisen können. Außerdem haben die bei uns aufgenommenen Migranten, verglichen mit ihren zurückgebliebenen Landsleuten, ein viel besseres Leben. Sie partizipieren nicht nur an unserem Sozialsystem. Vielmehr steigt bei gleicher Qualifikation und gleicher Tätigkeit ihr Einkommen um das Mehrfache: Ein Arbeiter, der in den Vereinigten Staaten die gleiche Tätigkeit verrichtet wie in seinem Heimatland Haiti, kann sein Einkommen auf das Zehnfache steigern, weil er sich nun in einem funktionierenden Umfeld befindet, in dem Telefon, Bahn oder die Materialzulieferung ordnungsgemäß arbeiten. Er hätte auch dann noch einen Migrationsgewinn, wenn er vor der Zuwanderung eine angemessene Abgabe geleistet hätte.

Überdies nimmt man den Migranten die quälende Unsicherheit, ob sie aufgenommen werden oder nicht, verbunden mit dem Zwang zur Untätigkeit und zu einer Bittstellerhaltung. Sie erhalten schneller die Möglichkeit, sich im Ar-

beitsmarkt und in ihrer Wohnungsgemeinschaft zu integrieren. Auch das erhöht die Akzeptanz bei der einheimischen Bevölkerung.

Zudem erhalten die Migranten – vorausgesetzt, mehrere Länder schließen sich dem Genossenschaftsmodell an – ein Wahlrecht. Sie sind nicht länger Bittsteller, die sich von Bürokraten in ohnehin kaum funktionierenden „Hotspots“ herumschieben lassen müssen. Anreize zur Mehrfach-Registrierung entfallen, weil man dann mehrfach bezahlen müsste. Darüber hinaus verringert man auch den Druck auf Emigrationswillige, aus Angst vor einer Grenzschließung so schnell wie möglich nach Europa zu kommen. Diese Angst bewirkt, dass viele Zuwanderer, sind sie einmal bei uns angekommen, unfreiwillig bleiben. Von Einwanderungsländern wie Australien und Kanada sowie von Kriegsländern abgesehen, will die Hälfte der Migranten nach einiger Zeit wieder in ihr Heimatland zurückkehren, sofern die Grenzen offen sind.

Schließlich die Vorteile des auf einer Integrationsabgabe basierenden Modells für die Herkunftsländer der Flüchtlinge. Dort mindert Emigration den sozialen Druck, insbesondere wegen der Entlastung des Arbeitsmarktes – selbst wenn langfristig die Armut dadurch nicht sinkt, weil in erster Linie die einigermaßen gebildeten Mittelschichten auswandern. Die Abgabe aber fördert – wie erwähnt – die Rückkehrwilligkeit und damit die temporäre Migration, weil sie durchlässige Grenzen ermöglicht und damit dem „Brain Drain“ entgegenwirkt, der dauerhaften Abwanderung von ausgebildeten Fachleuten aus ihrer Heimat. Begünstigt wird stattdessen die „Brain Circulation“, eine der effizientesten Formen der Entwicklungshilfe.

Der „Brain Drain“ wird in unserem Modell auch deshalb abgeschwächt, weil sich Individuen vor allem dann anstrengen und nach einer besseren Ausbildung streben, wenn sie eine Perspektive haben – in diesem Fall die gefahrlose Auswanderung. Dies kann paradoxerweise bewirken, dass sie gar nicht mehr auswandern wollen, wenn sie erst einmal ein bestimmtes Niveau erreicht haben, weil sie dann auch zu Hause eine hohe soziale und ökonomische Rendite einfahren.

Die Herkunftsländer profitieren außerdem von den Zahlungen der Migranten an ihr Heimatland, den sogenannten Rimessen. Diese machen mehr als doppelt so viel aus wie die weltweite Entwicklungshilfe. Vermutlich sind sie auch mehr als doppelt so effektiv. Im Durchschnitt bilden Rimessen sechs Prozent der Einnahmen der armen Herkunftsländer. Sie fallen bei Rückkehrwilligen um etwa 25 bis 50 Prozent höher aus als bei solchen, die in den Aufnahmeländern bleiben wollen. Auch das unterstreicht die Bedeutung offener Grenzen, welche – wie erwähnt – etwa die Hälfte aller Migranten zur Rückkehr motivieren.

Die Netzwerke der Migranten wiederum fördern den Reiseverkehr zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern sowie den Austausch von Gütern, Kapital und Information. Dies nützt vor allem den Herkunftsländern.

Einwände gegen das Genossenschaftsmodell gibt es natürlich auch. Aber sie lassen sich entkräften. Der erste Einwand dürfte sein, dass in unserem Modell nur Personen einwandern können, welche die Kosten für den Anteilschein aufbringen können. Aber auch heute können sich nur diejenigen die Flucht leisten, die genügend Geld für die Schlepper bezahlen. Zuwanderer könnten darüber hinaus einen Kredit aufnehmen, den sie aus dem im Vergleich zu ihrem Heimatland wesentlich höheren Einkommen zurückzahlen können. Ein entsprechender Kreditmarkt dürfte leicht entstehen. Er könnte sich an den vom Friedensnobelpreisträger Muhammad Yunus entwickelten Mikrokrediten orientieren. Auch könnten private Spender oder humanitäre Organisationen die Anteilscheine für Bedürftige bezahlen, ebenso wie Firmen, die Mitarbeitende und Auszubildende suchen. Damit würde zugleich ein direkter Bezug zu den Zuwanderern hergestellt, der die Integration zusätzlich begünstigt.

Anerkannte Asylanträge und Kriegsflüchtlinge erhielten die Abgabe ganz zurück. Und wer unser Land wieder verlässt, erhielt sie teilweise zurück – als Startkapital für das Leben in der alten Heimat, zusätzlich zu den erworbenen Kenntnissen sowie den Erfahrungen mit einem funktionierenden Sozialsystem.

Als zweiter Einwand wird genannt, dass die Abgabe hoch sein müsste, um eine wirksame Steuerungsfunktion ausüben zu können. Dann aber würden die illegale Migration und das Schlepper-Unwesen fortbestehen, zumal die Preise für Schlepper infolge der geringeren Nachfrage fallen würden. Das besagt aber nur, dass die Höhe der Integrations- und Steuerungsabgabe mit Augenmaß festgelegt werden muss. Keineswegs darf sie nach orthodox-ökonomischen Kriterien bemessen werden, sondern muss psychologische und soziologische Erkenntnisse einbeziehen. Dazu gehört, dass potentielle Auswanderer nicht nur die monetären Vorteile abwägen, sondern auch die Möglichkeit schätzen, eine Wahl treffen zu können. Außerdem haben Preise auch dann eine expressive Wirkung, wenn sie nicht kostendeckend sind. Sie signalisieren eine Norm, nämlich dass Eigenleistung erwartet wird, wenn man Mitglied einer Genossenschaft werden will. Solche Normen sind erstaunlich wirksam, auch wenn sie nicht sanktioniert werden.

Viele Details sind noch zu klären. Aber wir sind überzeugt, dass mit unserem Modell alle gewinnen würden: die Migranten selbst, die Aufnahme- und die Herkunftsländer.

Margit Osterloh und Bruno S. Frey sind emeritierte Professoren der Universität Zürich.