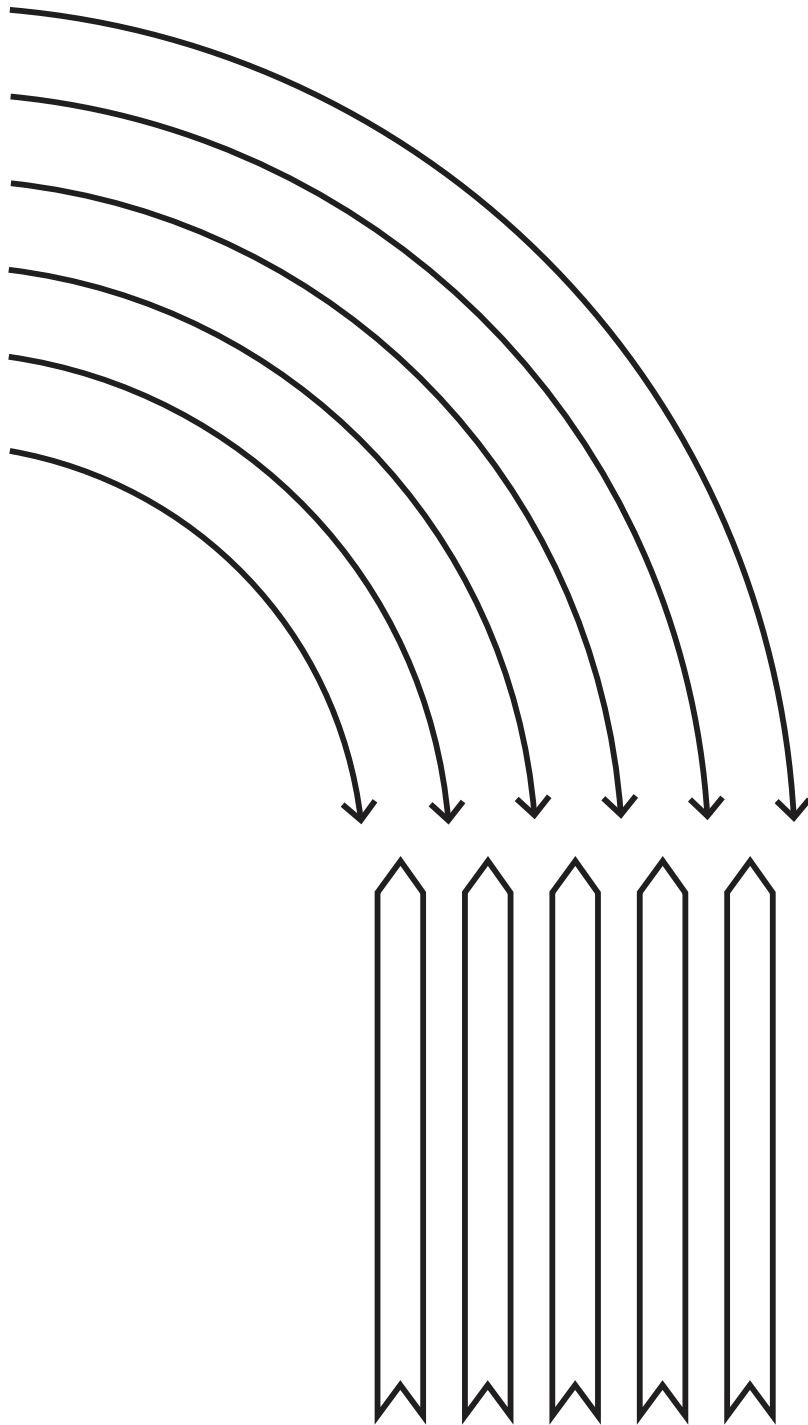


# VORSCHLAG 9



# Migration mit einer Gebühr schrittweise liberalisieren

STEFAN SCHLEGEL, PHILIPP LUTZ,  
DAVID KAUFMANN

In hundert Jahren werden auf der italienischen Insel Lampedusa, auf Lesbos in Griechenland, im französischen Calais und in der mexikanischen Ciudad Juárez Denkmäler stehen, die von einer vergangenen Zeit der Migrationskontrolle zeugen. Die Gedenkstätten sind den unzähligen Menschen gewidmet, die ihr Leben auf der Suche nach einer besseren Zukunft verloren haben. Der unbeirrbare Glaube an Grenzkontrollen, der hundert Jahre zuvor hier herrschte, befremdet die Besucher. Es ist rückblickend nicht zu verstehen, warum Staaten so hohe Kosten und einen solchen Aufwand auf sich genommen und dadurch so viel menschliches Leid und Wohlfahrtsvernichtung verursacht haben. Die Idee einer Einwanderungsgebühr wird sich als entscheidend erweisen, dass diese traurige Situation schliesslich überwunden werden konnte.

## AUSGANGSLAGE

Die Verhinderung von Migration kann in Bezug auf Wohlfahrtsvernichtung, die sie verursacht, mit Handelshemmnissen verglichen werden. Es ist für uns normal, Handel über Landesgrenzen hinweg zu betreiben. Der globalisierte Handel hat die Schweiz tiefgreifend verändert und wird sie weiter verändern. Dafür verantwortlich sind Handelsliberalisierungen, die zusammen mit dem technologischen Fortschritt hohe gesamtgesellschaftliche Gewinne ermöglichten. Verlierer dieser Entwicklung waren der Schuhmacher, die Stickerin, das Köhlereiwesen oder die Kutschenindustrie. Doch wäre

## VORSCHLAG 9

es absurd, aufgrund von diesen Verlusten auf die Vorteile von grenzüberschreitendem Handel verzichten und den Strukturwandel aufhalten zu wollen. Ebenso schwierig zu rechtfertigen ist es, auf Wohlstandsgewinne zu verzichten, indem wir Migration behindern. Eine Einwanderungsgebühr, die Migration schrittweise in Richtung einer regulierten Offenheit liberalisiert, kann ein Weg sein, um diese Wohlstandsvernichtung schrittweise abzubauen. Was dies konkret bedeutet, möchten wir im Folgenden beschreiben.

### VIEL POTENZIELLER WERT VERNICHTET

Menschen migrieren auf der Suche nach einem besseren Leben und nach einer Perspektive für sich und ihre Familien. Migration ist ein Ausdruck von Freiheit, dem Streben nach Glück und Wohlstand. Für Menschen, die sich in einer existenzbedrohenden Situation befinden oder Opfer von Verfolgung und Gewalt geworden sind, ist Migration oft der einzige Weg, ihr Überleben zu sichern und ein Leben in Freiheit und Würde zu erreichen. Der freiheitliche Aspekt der Migration besteht in der Möglichkeit, seine Zukunft dort zu gestalten, wo man sich die besten Chancen für ein glückliches Leben ausrechnet. Migration ist somit eine Möglichkeit, seine Fähigkeiten an einem Ort einzusetzen, an dem man sich den grössten Gewinn aus diesen Fähigkeiten verspricht.

Wirtschaftswissenschaftliche Studien verweisen auf einen hohen ökonomischen Nutzen von Migration, der sich auf verschiedene Akteure verteilt.<sup>1</sup> Im Idealfall ermöglicht Migration Wohlstandsgewinne für die Migrantinnen und Migranten, für die Menschen in den Zielländern sowie für die Menschen in den Herkunftsländern. Dieses dreifache Potenzial von Migration kann aber nur ausgeschöpft werden, wenn reguläre Migrationswege existieren.

Ungeachtet dieser freiheitlichen und ökonomischen Argumente für Migrationsliberalisierungen versuchen

Nationalstaaten, Migration zu kontrollieren – so wie sie auch immer wieder in Versuchung geraten, Handel zu kontrollieren. Aber im Gegensatz zum Handel, der allen modernen Staaten grundsätzlich erlaubt und nur ausnahmsweise verboten wird, ist Migration in fast allen OECD-Staaten grundsätzlich verboten und nur ausnahmsweise erlaubt. Die politische Forderung nach höheren Grenzzäunen und repressiverer Migrationsabwehr basiert auf der Illusion, dass Migration substantiell gesteuert werden kann. Strukturelle Gründe – darunter globale Wohlstandsunterschiede, Arbeitsmärkte, Umweltbedingungen, demografische Faktoren, Krieg und Situationen allgemeiner Gewalt – sowie Netzwerke von Migrantinnen und Migranten haben auf das Phänomen Migration jedoch einen sehr viel grösseren Einfluss als die Migrationspolitik.<sup>2</sup> Migrationsbewegungen liegen weitgehend ausserhalb des Einflussbereichs der Migrationspolitik.

Das bedeutet nicht, dass Migrationspolitik keinen Einfluss auf Migration hat. Ihr Einfluss ist offensichtlich. Nur hat sie oft einen ganz anderen Einfluss als denjenigen, den sich die Politik erhofft. Dies führt zum Paradox der Migrationskontrolle: Je stärker die Politik darum bemüht ist, Einfluss auf das Ausmass der Migration zu nehmen, desto stärker verliert sie die politische Kontrolle über die Migration, weil sie dadurch indirekt die irreguläre Migration begünstigt und einer Prekariisierung von Migrierenden Vorschub leistet.

Alle genannten Gründe – ökonomischer Nutzen, Freiheitlicher Wert der Migration, Paradox der Migrationskontrolle – weisen darauf hin, dass Migrationsverhinderung insgesamt zu einer Wertvernichtung führt, die sich auf eine Vielzahl von Menschen und Gesellschaften auswirkt und den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt bremst. Es gibt jedoch eine Lösung, die den Staaten eine gewisse Steuerungsmacht über Migration gibt und gleichzeitig zu mehr Freiheit und Wohl-

## VORSCHLAG 9

stand führt: der Ausbau von legalen Migrationswegen. Diese machen Migration sicherer und einfacher, und die positiven Auswirkungen von Migration auf Entwicklung und Wohlstand werden entschieden verstärkt. Der Staat gewinnt an Gestaltungsmacht über Migration. Er spart Steuergeld, das er heute für die ineffektive Migrationsabwehr ausgibt und generiert neue Erträge durch legitimierte und steuerzahlende Mitglieder der Gesellschaft. Eine Liberalisierung von Migration ist folglich nicht Laissez-faire-Politik, sondern ermöglicht im Gegenteil, dass wirksam gestaltet werden kann, was heute erfolglos zu steuern und zu verhindern versucht wird.

### WEGE ZU EINEM LIBERALEREN UMGANG MIT MIGRATION

Die Frage, die im Zentrum der migrationspolitischen Debatte stehen sollte, ist also nicht, ob Migration liberalisiert werden sollte, sondern wie wir diese Liberalisierung anpacken. Es gibt viele Wege, wie man von A (Migration grundsätzlich verbieten und nur ausnahmsweise erlauben) nach B (Migration grundsätzlich erlauben, aber regulieren, sprich: in Ausnahmefällen immer noch verbieten) gelangen kann, und es ist schwierig zu sagen, welcher Weg der beste wäre. Aber wenn zumindest Konsens darüber erreicht wäre, dass Migration allmählich liberalisiert werden soll, dann wäre die Debatte über Migration schon einen enormen Schritt weiter. Migration wäre als Realität und als Konstante akzeptiert. Statt mit Ängsten, Sorgen und Fantasien die Rückgewinnung einer Kontrolle, die es wahrscheinlich nie gegeben hat, zu postulieren, könnte man sich mit der sachlichen und technisch anspruchsvollen Frage beschäftigen, auf welchem Weg und in welchem Tempo Migration liberalisiert werden sollte. Die Diskussion wäre von einem Grundkonsens getragen, auf dessen Basis in guten Treuen unterschiedliche Ansichten vertreten werden könnten.

Es ist durchaus wahrscheinlich, dass alleine dieser Grundkonsens bereits zu markanten Verbesserungen im politischen Umgang mit Migration führen würde. Die fast fieberhafte Suche nach dem goldenen Ei, um die «Kontrolle» über Migration «wieder zurückzugewinnen», könnte aufgegeben werden. Das Bewusstsein, dass ein Verhalten, das momentan noch zur Umgehung von ausländerrechtlichen Vorschriften führt, über kurz oder lang erlaubt sein wird, würde die Migrationspolitik enorm entkrampfen. Insbesondere die Fixierung auf die Motive des «Missbrauchs» und der «Umgehung» würde nachlassen. Denn ein Verhalten, das künftig erlaubt sein wird, kann nur noch schlecht als etwas Verwerfliches dämonisiert werden, das um praktisch jeden Preis verhindert werden muss. Das heutige Migrationsrecht ist von enormen Eingriffen in die Freiheitssphäre einzelner Personen – wie ausländerrechtliche Haft, Sonderflüge und Grenzzäune – geprägt. Sie lassen sich nur mit der Idee des Dammbrochs rechtfertigen: der Angst, es würden alle kommen, könnte man die ausländerrechtlichen Vorschriften umgehen. Für ein System, das versucht, den Geist zurück in die Flasche zu verbannen, ist die Verhinderung von Umgehungsversuchen überlebenswichtig. Ein System, das sich von dieser Idee verabschiedet, würde demgegenüber mehr Augenmass in den Mitteln der Durchsetzung von Vorschriften entwickeln.

Wir sollten also nach einem Weg suchen, der von einem an Gefahrenabwehr orientierten Migrationsrecht zu einem Migrationsrecht führt, das Migration als nützlichen, aber riskanten Vorgang betrachtet und sie daher grundsätzlich, unter Auflagen, erlaubt. Klarheit herrscht dabei lediglich über den Ausgangspunkt. Alle weiteren zu unternehmenden Schritte müssen politisch ausdiskutiert und technisch durchdacht werden. Für den genauen Wegverlauf sind verschiedene Faktoren entscheidend.

## VORSCHLAG 9

Ein zentraler Faktor ist, ob die Schweiz in der Liberalisierung von Migration allein agiert oder Teil einer internationalen Entwicklung ist. Ein zweiter zentraler Faktor ist, über welche Stellschraube der Migrationssteuerung der Staat seine Kontrolle allmählich abbaut: Soll er die Kontingente für Zuwanderer schrittweise erhöhen? Soll er die Anforderungen an die berufliche Qualifikation oder an den Familiennachzug, die Voraussetzung sind für eine ausländerrechtliche Bewilligung, nach und nach senken? Soll er den geografischen Raum, aus dem Zuwanderung unter vereinfachten Bedingungen möglich ist, mit der Zeit ausdehnen? Oder soll er bisherige Instrumente der Steuerung durch neue ersetzen und deren Steuerungswirkung sukzessive reduzieren? Eine Möglichkeit, dies zu tun, bestünde darin, die heutigen Kriterien zur Steuerung der Zuwanderung zu ersetzen durch Geldbeträge. Nichttarifäre Hindernisse für Migration wie Kontingente, Inländervorrang oder Qualifikationsnachweis würden durch tarifäre Hindernisse wie Zölle oder eine andere Form von Gebühren ersetzt. Diese könnten dann allmählich abgebaut werden. Nach diesem Modell soll der Welthandel schrittweise liberalisiert werden. Wir vertreten hier die These, dass dieses Vorgehen auch für die allmähliche Liberalisierung von Migration der beste Weg wäre – unter der Voraussetzung, dass es flankiert würde von Massnahmen im Bereich der humanitären Migration.<sup>3</sup>

### DIE GEBÜHR ALS EINZIGES HINDERNIS

Während nichttarifäre Hindernisse Handelshemmnisse darstellen, die sich aus Vorschriften, Kriterien und Bedingungen wie Kontingenten, Qualitätsstandards oder technischen Vorgaben ergeben, stellen tarifäre Hindernisse Handelshemmnisse in Form von Geldbeträgen dar, die beim Import oder Export von Gütern oder Dienstleistungen geleistet werden müssen, wie zum Beispiel Zölle oder andere Abgaben. Die grundlegende Idee für den

Mechanismus zur Liberalisierung des Welthandels besteht darin, dass nichttarifäre Handelshemmnisse, die wenig berechenbar und in ihrer Handhabung sehr kompliziert sind, durch tarifäre Handelshemmnisse, das heisst durch Zölle oder andere Abgaben, ersetzt werden. Diese können relativ einfach kalkuliert und verglichen werden. Anschliessend werden diese Zölle sukzessive reduziert, sodass auch die verbleibenden Handelshemmnisse mit der Zeit abgebaut werden können.

Dieser Gedanke lässt sich auf Migration übertragen. Analog zum internationalen Handel, wo Güter oder Dienstleistungen über internationale Grenzen hinweg transferiert werden, besteht Migration grundsätzlich darin, dass eine Person ihre Arbeitskraft über eine internationale Grenze trägt. In beiden Fällen geht es im Wesentlichen um Marktzugang: um Zugang zum Markt für Güter und Dienstleistungen im Fall des Handelsrechts und um Zugang zum Arbeits- und Dienstleistungsmarkt im Fall der Migration. Wie der Handel kann auch Migration entweder durch Kontingente und weitere Vorschriften, oder eben durch Geldbeträge beeinflusst und gehemmt werden. Ein wichtiger Unterschied zum Handel besteht allerdings darin, dass heute bei der Regulierung von Migration Geldbeträge praktisch nie und nichttarifäre Handelshemmnisse dafür sehr intensiv eingesetzt werden. Für diese Art von Regulierung spricht eigentlich nichts, ausser die Gewohnheit.

Ist nun aber das Ziel einer restriktiven Migrationspolitik, nur jene Zuwanderer zuzulassen, die der Gesellschaft den grössten Nutzen bringen, so ist ein vom Arbeitgeber oder vom Arbeitnehmer zu entrichtender Preis ein sehr viel besserer Näherungswert als Kontingente oder andere Vorschriften, über deren Einhaltung eine Migrationsbehörde wacht. Wird der Umfang der Zuwanderung nicht mehr direkt durch eine bürokratische Intervention bestimmt, die das Resultat eines politischen Ausmarchungsprozesses ist, sondern wird

## VORSCHLAG 9

sie nur noch indirekt mengenmässig gesteuert, indem der Preis von Migration gesenkt oder erhöht wird, ist auch das Problem der Kontingente behoben. Die Bereitschaft, diesen Preis zu bezahlen, wird zu einer Frage des Marktes: Personen können entscheiden, ob sie ihr Geld in die Zuwanderung investieren oder in andere Güter. Ein Preis kann viel zuverlässiger bestimmen, wessen Zuwanderung besonders wertvoll ist, als der Kompromiss zwischen Interessenvertretern, die unter sich die Höhe der Kontingente festlegen. Tragen die am Migrationsprozess Beteiligten – die Zuwanderer, deren Familien, deren Arbeitgeber – selbst die wesentlichen Risiken und Kosten der Zuwanderung und wälzen diese nicht auf die Gesellschaft ab, indem sie beispielsweise bloss für saisonale Arbeit zuwandern und dann Arbeitslosengeld in Anspruch nehmen, nähern sich privater Nutzen und private Kosten dem gesamtgesellschaftlichen Nutzen und den gesamtgesellschaftlichen Kosten an. Jene Personen, deren Zuwanderung besonders hoch bewertet wird, bringen auch der Gesellschaft einen besonders grossen Nutzen, weil sie besonders gut verdienen und Steuern zahlen, besonders viele Arbeitsplätze schaffen, besonders schnell aufsteigen oder besonders stark zur Entwicklung ihrer Herkunftsregion beitragen.

Ergänzt werden muss dieser Preismechanismus durch ein System der humanitären Migration, das jenen Menschen eine Zuwanderung ermöglicht, die für diese zwar nichts bezahlen können, aber darauf angewiesen sind, weil sie dadurch ihr Leben oder ihre Freiheit retten können.<sup>4</sup>

Die Selektionskriterien für die Gruppe, an deren Zuwanderung gesamtgesellschaftlich besonders grosses Interesse besteht, werden im Vergleich zum heutigen System einer planwirtschaftlichen Zuordnung des Gutes Migration vereinfacht. Auch die übrigen Bedingungen für eine Zulassung zum Arbeitsmarkt oder zum

Familiennachzug verlieren angesichts der Zuwanderungsgebühr an Bedeutung. Im Gegenzug zu den neu eingeführten tarifären Handelshemmnissen können – und müssen – diese nichttarifären Hemmnisse aufgehoben werden.

Der Ersatz der bisherigen Zulassungskriterien durch einen Geldbetrag hat zudem den Vorteil, dass dieser graduell gesenkt und notfalls auch wieder erhöht werden kann. Ähnlich wie im Welthandel geplant, kann Migration schrittweise liberalisiert werden, indem der Tarif für Zuwanderung allmählich gesenkt und der Kreis von Migrierenden und Arbeitgebern sukzessive erweitert wird. Schliesslich wird die Zollschanke ganz abgebaut oder liegt so tief, dass sie für niemanden ein ernsthaftes Hindernis mehr darstellt. Schon zuvor entscheidet sich niemand mehr dafür, irregulär einzuwandern, weil selbst eine relativ hohe Abgabe noch tief ist, verglichen mit dem Wertverlust, der durch die Irregularität der Migration entsteht.

Das Modell der Einwanderungsgebühr weist zahlreiche Untervarianten auf. Wann und wie der Betrag entrichtet wird, muss im Detail festgelegt werden. Geklärt werden muss auch, ob der Betrag von der einwandernden Person oder vom Arbeitgeber entrichtet wird, ob statt eines Zolls eine obligatorische Versicherung gegen die Risiken von Migration abgeschlossen werden muss und ob für verschiedene Personengruppen unterschiedlich hohe Tarife gelten. Gemeinsam ist den vielen Ausgestaltungsformen, dass sie Kontingente und weitere Kriterien zur Zulassung von Zuwanderung durch einen Preis ersetzen, der relativ einfach zu kalkulieren ist. Zudem entscheiden die Migrierenden zusammen mit ihren Arbeitgebern und ihren Verwandten, ob ihre Einwanderung diesen Preis wert ist. Es ist nicht mehr eine Behörde, die den relativen Nutzen einer Einwanderung vom Schreibtisch aus abschätzen muss.

## VORSCHLAG 9

### DER GERECHTIGKEITSASPEKT

Der etwas technische Charakter und die bewusste Wahl der Gegenwartsform für die Darstellung dieses Modells darf nicht darüber hinwegtäuschen, wie radikal und abwegig die Idee einer solchen Liberalisierung von Migration vielen Menschen in der Schweiz erscheint, erst recht auf dem Weg einer Einwanderungsgebühr, wie hier vorgeschlagen. Gegen die Einführung eines Preismechanismus in der Migrationspolitik werden insbesondere moralische Bedenken vorgebracht, weshalb es angebracht ist, den Gerechtigkeitsaspekt an dieser Stelle näher zu beleuchten.

Unter anderem wird argumentiert, dass es nicht legitim sei, einen derart zentralen Lebensbereich mit einem Preisschild zu versehen. Eine Einwanderungsgebühr muss jedoch aus mehreren Gründen nicht zwingend ungerecht gegenüber armen Migranten sein. Zunächst kommt es auf die Höhe des Betrags an, der geschuldet ist. Wenn es sich nicht um einen enorm hohen Betrag<sup>5</sup> (also nicht mehr als – sagen wir – 50000 Schweizer Franken) handelt, so kann die Zahl der Personen, die ihn aufbringen können, relativ hoch sein, selbst aus armen Staaten. Eine arme Person, für die Migration einen grossen Wert hat, wird das Geld entweder vertraglich durch den Arbeitgeber geliehen bekommen, durch einen Kredit decken, auf die Unterstützung von Familie und Freunde zählen können, oder die Gebühr wird durch philanthropische Organisationen aufgebracht. Es ist daher weniger ein System, das reiche Migrierende bevorzugt, als ein System, das Menschen bevorzugt, die die Möglichkeit zu migrieren besonders hoch bewerten und daher bereit sind, einen grossen Teil ihrer finanziellen Mittel in diese Möglichkeit zu investieren oder sich dafür zu verschulden. Migrierende werden in dieser Lösung als Investoren behandelt, die in ihr zukünftiges Leben – und in das Leben ihrer Kinder – investieren.

Eine Gebührenregelung ermöglicht unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit zudem einen Fortschritt gegenüber der gegenwärtigen Situation, in der Personen aus Drittstaaten grundsätzlich von Migration ausgeschlossen bleiben. Während reiche Migrierende heute eher in der Lage sind, eine der Ausnahmen von diesem grundsätzlichen Verbot für sich geltend zu machen, sind ärmere Migrierende auf Schlepper angewiesen. Sie müssen für ihre Migration enorme Risiken eingehen, Jahre der Prekarität, des Wartens und der Unsicherheit auf sich nehmen. Sie müssen auch regelmässig mit Gefängnisaufenthalten rechnen, bis sie einen Aufenthaltsstatus im Zielland haben. Der Wert, der im Laufe dieser Jahre vernichtet wird, ist oft deutlich grösser als selbst eine sehr hohe Einwanderungsgebühr. Die enormen Summen,<sup>6</sup> die Migrierende heute für die irreguläre Reise nach Europa bezahlen, fallen durch die Bezahlung einer Einwanderungsgebühr weg und fliessen in die Schweizer Staatskasse statt zu den Schlepperorganisationen. Die Einwanderungsgebühr hat darum gerade für arme Migrierende den bedeutsamen Vorteil der Erwartungssicherheit – sie wissen, wie hoch die Kosten für die Reise und den Zutritt zu einem spezifischen Arbeitsmarkt ausfallen. Auch wenn es sich nicht um eine vollkommen gerechte Lösung handelt – das ist sie nicht, denn sie diskriminiert nach wie vor nach Herkunft – so ist sie doch sehr viel gerechter als der Status quo.

Ebenfalls hat das Gebührenmodell den Vorteil, dass es eine stufenlos variable Gestaltung der Einschränkung der Einwanderungsregelung erlaubt und dadurch eine stärkere politische Kontrolle des Liberalisierungsprozesses ermöglicht. Hinzu kommt noch: Es handelt sich um eine vorübergehende Lösung. Die Tarife sollen schliesslich schrittweise reduziert werden. Letztlich ist es also gar nicht notwendig, eine Einwanderungsgebühr für eine komplett gerechte Lösung zu halten. So wie das Perfekte der Feind des Guten darstellt, ist eine Einwan-

## VORSCHLAG 9

derungsgebühr eine vorübergehende Ungerechtigkeit, die viel weniger ungerecht ist als die momentane Art, mit Migration umzugehen.

### DIE POLITISCHE AGENDA

Damit eine Liberalisierungsagenda wie die hier beschriebene auf allmählich wachsende Unterstützung hoffen kann, braucht es eine politische Auseinandersetzung über Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Migrationsregulierung. Mit symbolischen Kompensationsmassnahmen zu kaschieren, wie ineffektiv das gegenwärtige System ist, hilft dabei wenig und wird längerfristig die Skepsis der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Zuwanderung und Migrationspolitik erhöhen. Es braucht politische Führungskraft, um sich dieser Herausforderung zu stellen. Jemand, der an höchster Stelle Migrationspolitik betreibt oder betrieben hat, müsste hinstehen und sagen: «Wir können Migration nicht wirklich steuern, und werden sie in Zukunft noch weniger steuern können. Die Kontrolle über Zuwanderung, wenn es sie je gab, ist uns abhandengekommen. Wir werden sie nicht zurückgewinnen. Let's face it.»

Die Vorteile einer schrittweisen Liberalisierung gegenüber der heutigen Obsession, «Kontrolle» über die Zuwanderung «zurückzugewinnen», müssen deutlich kommuniziert werden. Dazu gehört eben auch die Feststellung, dass die zentralen Ursachen von Migration ausserhalb der Gestaltungsmacht nationaler Migrationspolitiken liegen und die staatliche Steuerungsfähigkeit von Migration folglich eng begrenzt ist. Ähnlich wie in der Drogenpolitik sollte ein Paradigmenwechsel stattfinden. So wie man nicht Befürworter des Drogenkonsums sein muss, um eine liberale, aber effektive Drogenpolitik zu unterstützen, muss man kein Kosmopolit sein, um eine liberale, aber effektive Migrationspolitik zu unterstützen.

Wie wir dargelegt haben, ist eine schrittweise Liberalisierung insgesamt einfacher zu realisieren als eine sofortige Liberalisierung; sie ermöglicht, die Wirkungen politisch besser zu begleiten und auf allfällige negative Begleiterscheinungen zu reagieren. So kann eine Einwanderungsgebühr ein sinnvoller Zwischenschritt sein, der mit einer Ausweitung von Rechten und Freiheiten einhergeht und zusätzliche fiskalische Mittel generiert, ohne die Möglichkeit variierender Restriktivität aus der Hand zu geben.

Die lange Migrationserfahrung und die internationale Vernetzung prädestinieren die Schweiz dafür, als Initiator und Moderator einer solchen Liberalisierungssagenda in Erscheinung zu treten. Dadurch gewinnt die Schweiz wertvolle Erfahrungen und kann sich als Land mit Know-how in der internationalen Migrationspolitik positionieren.

Timothy Hatton und Jeffrey Williamson schliessen ihre Geschichte über den Einfluss von Migration auf die Weltwirtschaft mit folgender Beobachtung: «Weder heute noch sonst irgendwann in der Geschichte gab es zu viel Migration. Der Welt ginge es deutlich besser mit mehr Migration. Das Problem ist daher nicht, dass wir mit zu viel Migration konfrontiert sind, sondern dass uns die Möglichkeiten fehlen, mit denen die Gewinner von Migration die Verlierer entschädigen könnten. Dafür ist aber nicht Migration verantwortlich, sondern ein Mangel an politischem Willen.»<sup>7</sup>

Die Liberalisierung von Migration mittels einer Migrationsgebühr wäre ein solcher Ausgleichmechanismus. Die Verlierer der Globalisierung würden für die Aufhebung der Fremdenpolizei entschädigt. Diese schützt zwar die Interessen der Verlierer, senkt aber insgesamt den Wohlstand. An die Stelle der Fremdenpolizei träte eine Politik, die Migration als wirkungsvolles Instrument zur Entwicklung und Vergrösserung individueller Freiheit und zur Armutsreduktion einsetzt.

## VORSCHLAG 9

Migration wäre weiterhin reguliert. Aber die Migrationspolitik ginge von der Annahme aus, dass Migration wie die meisten anderen menschlichen Aktivitäten, die im Interesse der Beteiligten liegen, auch im Interesse der Gesellschaft als Ganzer ist und daher grundsätzlich erlaubt und nur ausnahmsweise verboten sein sollte.

*Stefan Schlegel ist Jurist mit Forschungsschwerpunkt Migrationsrecht am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen. Philipp Lutz ist Assistent für Politikwissenschaft an der Universität Bern und promoviert zu vergleichender Migrationspolitik in Europa. David Kaufmann ist Politologe mit Forschungsschwerpunkt Policy-Analyse von Stadtpolitik sowie Asyl- und Migrationspolitik am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern. Alle drei Autoren sind Mitglieder des aussenpolitischen Think-Tanks foraus und haben dessen Migrationsprogramm aufgebaut beziehungsweise mitgestaltet.*

1  
Clemens, Michael: Economics and Emigration. Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk? In: Journal of Economic Perspectives 22/3 (2011), Seite 83–106.

2  
Czaika, Mathias; De Haas, Hein: The Effectiveness of Immigration Policies. In: Population and Development Review 39/3 (2013), Seite 487–508. Thielemann, Eiko: How Effective Are National and EU Policies in the Area of Forced Migration? In: Refugee Survey Quarterly 31/4 (2012), Seite 21–37.

3  
Vgl. für ein ganz ähnliches Argument auch den Beitrag von Margit Osterloh und Bruno S. Frey in diesem Band.

4  
Eine Möglichkeit bestünde auch darin, Menschen, die als Flüchtlinge anerkannt werden, ihren Beitrag zurückzuerstatten, wie Osterloh/Frey in diesem Band vorschlagen. Dabei stellt sich aber noch die Frage, wie mit Menschen umzugehen ist, die Schutz brauchen, den Betrag, der ih-

nen Zugang zu einem Asylverfahren geben würde, aber nicht entrichten können.

5  
Die Gebührenhöhe sollte bereits aus funktionalen Gründen nicht zu hoch angesetzt werden: Die Gebühr muss einerseits so hoch angesetzt sein, dass Migrierende beziehungsweise Arbeitgeber sie sich leisten können; andererseits so tief, dass sie die Kosten einer irregulären Migration nicht allzu stark übersteigt.

6  
Das europäische Schmugglergeschäft hat allein im Jahr 2015 bis zu 7 Milliarden CHF (6 Milliarden Euro) umgesetzt (Europol 2016: Migrant Smuggling in the EU. Report released February 2016).

7  
Hatton, Timothy; Williamson, Jeffrey: Global Migration and the World Economy. Two Centuries of Policy and Performance. Cambridge 2005.