

SARA BORELLA

Migrationspolitik in Deutschland und der Europäischen Union

Walter Eucken Institut

*Untersuchungen zur Ordnungstheorie
und Ordnungspolitik*

54

Mohr Siebeck

Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik

54

Herausgegeben vom
Walter Eucken Institut



Sara Borella

Migrationspolitik in Deutschland und der Europäischen Union

Eine konstitutionenökonomische Analyse
der Wanderung von Arbeitskräften

Mohr Siebeck

Sara Borella, geboren 1972; 2000 Diplom in Wirtschaftswissenschaften an der Università di Parma; 1998 Studiensemester an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; 2001–2008 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; 2007 Promotion zum Dr. rer. pol.; seit März 2008 Forschungsreferentin am Walter Eucken Institut Freiburg.

e-ISBN PDF 978-3-16-151479-1

ISBN 978-3-16-149645-5

ISSN 0083-7113 (Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik)

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

© 2008 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Die Wanderung von Arbeitskräften ist ein sehr aktuelles wirtschaftspolitisches Thema, das im Zuge der Globalisierung wieder verstärkt wissenschaftlich erforscht wird. Bei der Untersuchung der steigenden weltweiten ökonomischen Verflechtung kann ein Paradoxon beobachtet werden: Die weitgehende Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die deutlichen Fortschritte, die im Rahmen des GATT und der WTO im Bereich des Güterhandels erreicht worden sind, stehen in Kontrast zu den protektionistischen Tendenzen im Handel mit Dienstleistungen und insbesondere zu den restriktiven Regelungen, die die grenzüberschreitende Migration des Faktors Arbeit einschränken. In der ökonomischen Theorie gilt Freihandel allgemein und so auch die freie Bewegung des Faktors Arbeit als förderlich für den „Wohlstand der Nationen“. Eine Politik aber, die für größere Freizügigkeit in diesem Bereich plädiert, stößt auf offenkundige Widerstände in der Wählerschaft. Dies hat zur Folge, dass sich an ihrer Wiederwahl interessierte Politiker in dieser Frage sehr defensiv verhalten. Das Anliegen der Dissertation besteht darin, diesen Befund im Lichte einer auf dem Public Choice-Ansatz aufbauenden konstitutionenökonomischen Perspektive aufzuklären.

Die Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Viktor J. Vanberg. Sie wurde im August 2007 von der Wirtschafts- und Verhaltenswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Viktor J. Vanberg, der mich stets wissenschaftlich unterstützt und mir den nötigen Freiraum gewährt sowie das Vertrauen erwiesen hat, die für diese Arbeit und die Zusammenarbeit am Lehrstuhl so wertvoll waren. Seine rigorose analytische Herangehensweise war mir Vorbild und Ansporn bei dem Versuch, den Ansprüchen der wissenschaftlichen Arbeit gerecht zu werden. Ich danke Herrn Prof. Günter Knieps für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens. Ihm und den Herren Professoren Dr. Günther G. Schulze und Dr. K.J. Bernhard Neumärker danke ich für die anregenden Diskussionen im gemeinsamen Doktorandenseminar der wirtschaftspolitischen Lehrstühle.

Meinen ehemaligen und aktuellen Kollegen in der Abteilung für Wirtschaftspolitik Bernhard Aubin, Dr. Susanne Cassel, Benedikt Fritz, Roman

Leistenschneider, Dr. Franziska Pankow, Alexander Schindler, Dr. Hansueli Stamm und Dr. Ingrid Zoll danke ich für die Begleitung meiner ersten Schritte als Doktorandin, die ständige Gesprächsbereitschaft über die Zeit und die Unterstützung in den letzten Phasen der Manuskripterstellung. Für kritische Kommentare, ihre Aufmunterung und die Durchsicht des Manuskripts bedanke ich mich bei Franziska Pankow und Hansueli Stamm, bei Frau Ruth Müller für die langjährige liebenswürdige administrative Unterstützung während meiner Assistenzzeit.

Ein herzliches Dankeschön gebührt auch allen Teilnehmern des Doktorandenseminars und des „Brown Bag“-Seminars am Lehrstuhl und am Walter Eucken Institut. Die Diskussion mit erfahrenen Forschern wie PD Dr. Michael Wohlgemuth und Dr. Nils Goldschmidt war stets besonders fruchtbar. Mein recht herzlicher Dank gilt vor allen Roman Leistenschneider für seine verständnisvolle Unterstützung und die gewissenhafte Revision des Manuskripts in inhaltlicher und stilistischer Hinsicht. Darüber hinaus war er mein erster und unverzichtbarer Ansprechpartner für die Überprüfung der Schärfe und Konsequenz der hervortretenden analytischen Fragen.

Dr. Sandra Walter und Franziska Birke danke ich von Herzen für das Einfühlungsvermögen und den Austausch in verschiedenen Phasen des langen gemeinsam bestrittenen Weges zur Promotion. Bei Rita Piccinini möchte ich mich für ihre Freundschaft und ihre Nähe trotz der geografischen Entfernung bedanken. Meinen Eltern gilt schließlich der Dank dafür, dass sie mir erlaubt haben, diesen Weg zu gehen.

Freiburg, im März 2008

Sara Borella

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einleitung	1

Teil I

Gegenstand der Analyse und analytischer Ansatz

1. Gegenstand der Analyse: Grenzüberschreitende Arbeitsmigration und Migrationspolitik	11
1.1 Internationale Arbeitsmigration.....	12
1.1.1 Grenzüberschreitende und regionale Mobilität	12
1.1.2 (Arbeits-)Migration und politisch bedingte Wanderung	13
1.1.3 Legale und illegale Wanderung.....	14
1.1.4 Langfristige und zeitlich begrenzte Wanderung.....	15
1.2 Definitionen von Migration und Migrationspolitik	17
1.2.1 Migration	17
1.2.2 Migrationspolitik	17
1.3 Wanderung und Migrationspolitik in der Europäischen Union.....	18
1.3.1 Wanderung aus und nach Westeuropa bis Anfang der 1970er Jahre	19
1.3.2 Wanderung in die Europäische Union.....	23
1.4 Traditionelle und neue Analyseansätze zur Migration	26
1.4.1 Die neoklassische Theorie der Migration.....	27
1.4.2 The New Economics of Migration	29
1.4.3 Die Theorie des dualen Arbeitsmarktes.....	30
1.4.4 Die Weltsystemtheorie	31
1.4.5 Die Theorie der Migrationsnetzwerke und die transnationale Migration.....	32
1.4.6 Zusammenfassung und Kritik der dargestellten Theorien.....	34
1.5 Fragestellung der Arbeit	39

2. Der konstitutionenökonomische Ansatz	40
2.1 Die theoretischen Grundlagen	40
2.1.1 Regelebene und Handelsebene	40
2.1.2 Regelinteressen und Handlungsinteressen	42
2.2 Methodologische und normative Grundlagen	43
2.2.1 Methodologischer und normativer Individualismus.....	43
2.2.2 Der konsensorientierte Ansatz.....	45
2.2.3 Konsensfähige Regeln und Regelgerechtigkeit.....	47
2.3 Die vertragstheoretische Komponente der Konstitutionenökonomik	47
2.3.1 Das vertragstheoretische Staatsmodell	49
2.3.2 Das Modell der freien individuellen Ordnungswahl	52
2.4 Bürger und Standortnutzer	55
2.5 Der demokratische Staat als Klub	57
2.5.1 Die Klubmitgliedschaft	58
2.5.2 Klubgüter.....	61
2.6 Wünschenswerte Wirtschaftspolitik in der Demokratie.....	62
2.6.1 Die Bedeutung der marktlichen Wettbewerbsordnung	62
2.6.2 Das Politikverständnis der Konstitutionenökonomik und die Rolle einer informierten Wahl des Ordnungsrahmens	64
2.6.3 Probleme des politischen Systems.....	67
2.7 Zusammenfassung: Rationale Migrationspolitik aus konstitutionenökonomischer Perspektive.....	70

Teil II

Migration im intra- und internationalen Wettbewerb

3. Migration und Migrationspolitik: Die intranationale Perspektive	75
3.1 Die Vorteilhaftigkeit grenzüberschreitender Arbeitsmigration.....	76
3.1.1 Die klassische Freihandelstheorie	78
3.1.2 Wettbewerb durch Marktöffnung auf dem Arbeitsmarkt.....	80
3.1.3 Protektionismus im Außenhandel.....	82
3.1.4 Protektionismus in der Migrationspolitik.....	86
3.2 Ökonomische Effekte der grenzüberschreitenden Arbeitsmigration ..	88
3.2.1 Pekuniäre Externalitäten.....	89
3.2.2 Technologische Externalitäten	91
3.2.3 Brain drain	92
3.2.4 Free-riding in der Migrationspolitik.....	96

3.3 Psychologische und kulturelle Auswirkungen der grenzüberschreitenden Arbeitsmigration.....	98
3.3.1 Ängste der inländischen Bevölkerung.....	99
3.3.2 Kulturelle Präferenzen und Einwanderungspolitik.....	103
3.3.3 Externalitäten aus konstitutionenökonomischer Sicht.....	105
3.4 Die Interessenskonflikte in der Migrationspolitik.....	107
4. Migration, Systemwettbewerb und Globalisierung	111
4.1 Einleitung	111
4.2 Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen aus evolutorischer Sicht.....	112
4.3 Die Interdependenz zwischen Mobilität und Systemwettbewerb.....	116
4.3.1 Mobilität als Bedingung für den interjurisdiktionellen Wettbewerb	117
4.3.2 Jurisdiktionenwettbewerb als (fördernde) Bedingung für Mobilität: <i>Voice</i> und <i>exit</i>	120
4.3.3 <i>Ex ante</i> Harmonisierung	124
4.3.4 Das Subsidiaritätsprinzip.....	126
4.4 Migrationspolitik in der Globalisierung	130

Teil III

Wirtschaftspolitische Optionen

5. Wanderung ohne Grenzen zwischen Sozialstaaten.....	137
5.1 Einleitung	137
5.2 Effekte der Migration und politische Implikationen nach Julian Simon	138
5.2.1 Technologie, Produktivität, einheimisches Humankapital, natürliche Ressourcen und Umwelt.....	139
5.2.2 Einkommen der Einheimischen und Einkommensverteilung ..	140
5.2.3 Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und Verdrängung der Einheimischen vom Arbeitsplatz.....	141
5.2.4 Einwanderung und Sozialstaat.....	141
5.2.5 Wirtschaftspolitische Implikationen.....	143
5.3 Kritik aus konstitutionenökonomischer Perspektive	145
5.4 Freie Wanderung und Sozialstaat	149
5.4.1 Migration und Umverteilung zwischen In- und Ausländern	149
5.4.2 Der Sozialstaat als Magnet	152
5.5 Die wirtschaftspolitische Empfehlung freier Wanderung aus konstitutionenökonomischer Sicht	156

6. Migrationspolitik auf nationaler Ebene:	
Das deutsche Zuwanderungsgesetz.....	158
6.1 Einleitung	158
6.2 Einwanderungspolitik in der deutschen Gesetzgebung	160
6.3 Das Zuwanderungsgesetz	162
6.3.1 Erste und zweite Version des Gesetzes: Hintergründe.....	162
6.3.2 Die Erteilung der Niederlassungsfreiheit	164
6.3.3 Das Punktesystem.....	165
6.3.4 Kritik und Empfehlungen: Das Punktesystem	167
6.3.5 Kritik und Empfehlungen: Niederlassungsfreiheit für Hochqualifizierte	172
6.4 Die internationale Dimension: Deutschland im Wettbewerb.....	173
6.5 Zusammenfassung: Deutsche Migrationspolitik aus konstitutionenökonomischer Perspektive.....	177
7. Migrationspolitik in der Europäischen Union.....	179
7.1 Einleitung	179
7.2 EU-Migrationspolitik gegenüber EU-Bürgern.....	180
7.2.1 Zur Arbeitnehmerfreizügigkeit.....	180
7.2.2 Zur Senkung von Mobilitätsbarrieren	182
7.3 EU-Migrationspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen.....	183
7.3.1 Überblick über die aktuelle gesetzliche Lage.....	183
7.3.2 Das Grünbuch zur Wirtschaftsmigration und der Strategische Plan zur legalen Zuwanderung	186
7.3.3 Die Offene Methode der Koordinierung (OMK)	189
7.4 Braucht die EU eine Gemeinsame Migrationspolitik?	192
7.4.1 Die Neue Europäische Migrationspolitik (NEMP)	193
7.4.2 Die Rolle von Aufenthalt und Beschäftigung	194
7.4.3 Zeitlich befristete Wanderung	195
7.4.4 Die Einwanderungsgebühr	196
7.4.5 Die Freizügigkeit für Drittstaatsangehörigen	197
7.5 Zusammenfassung: Wünschenswerte EU-Migrationspolitik	199
8. Migrationspolitik und internationale Vereinbarungen.....	202
8.1 Einleitung	202
8.2 Internationale Organisationen	204
8.3 Die Erbringung von Dienstleistungen durch temporäre Wanderung im GATS.....	206
8.3.1 Die vier Erbringungsarten von Dienstleistungen im GATS.....	207
8.3.2 Die Dienstleistungserbringung durch temporäre Präsenz natürlicher Personen	209

8.3.3 Ein diskretionär einsetzbares Instrument, kein Liberalisierungsmotor.....	212
8.3.4 Mehr Transparenz und bessere Regeln: Die aktuelle Verhandlungsrunde	214
8.4 Das New International Regime for Orderly Movements of People (NIROMP) und die World Migration Organization (WMO)	218
8.5 Alternative Ansätze: Ein Überblick.....	222
8.6 Fazit	224
Schlussbemerkungen.....	226
Literaturverzeichnis	233
Personenregister	251
Sachregister.....	253

Einleitung

„Man is of all sort of luggage the most difficult to be transported.“¹ Mit diesem Satz wies Adam Smith schon 1776 in seinem Werk „Der Wohlstand der Nationen“ darauf hin, dass die Mobilität von Individuen besondere Eigenschaften aufweist, die sie vom internationalen Handel mit Gütern unterscheiden. Wanderung von Individuen, die ihre Arbeitskraft anbieten, gab es im Großbritannien des 18. Jahrhunderts und gibt es auch heute. Seit Smiths Theorem der absoluten Kostenvorteile, bei dem der Faktor Arbeit nicht über die nationalen Grenzen wandert, hat die ökonomische Disziplin jedoch große Fortschritte in der Erfassung und Untersuchung der Besonderheiten der Binnen- und, für diese Arbeit relevant, der grenzüberschreitenden Arbeitsmigration erzielt. Entsprechend der Erkenntnisse einer Migrationstheorie, die die grundsätzliche ökonomische Vorteilhaftigkeit von Wirtschaftsmigration attestiert, sind Empfehlungen darüber formuliert worden, welche migrationspolitische Maßnahmen den „Wohlstand der Nationen“ fördern.

Migrationstheorie und -politik werden heute innerhalb der Wirtschaftswissenschaften überwiegend aus neoklassischer Perspektive betrieben. In Abgrenzung dazu stellt die vorliegende Arbeit den Versuch dar, den konstitutionen- oder verfassungsökonomischen Ansatz auf die Thematik anzuwenden. In traditioneller neoklassischer Perspektive werden die Migrationsentscheidungen der Individuen auf ein Kosten-Nutzen-Kalkül zurückgeführt, in welchem die durch Wanderung entstehenden Kosten gegenüber dem erwarteten Nutzen abgewogen werden. Politische und ökonomische Faktoren im Heimat- sowie im Zielland wirken sich ebenfalls auf die Erwägung der Individuen aus und beeinflussen sowohl ihre Anreize zur Auswanderung als auch die Wahl des Ziellandes. Außerdem werden die Auswirkungen von grenzüberschreitender Migration im Herkunfts- und im Einwanderungsland untersucht. In der neoklassischen Migrationstheorie wird dabei stets die Annahme getroffen, dass die Individuen über alle relevanten Informationen verfügen und diese auch für die Entscheidungsfindung in rationaler Weise verarbeiten können. Auf Grundlage dieser Analyse werden migrationspolitische Maßnahmen empfohlen, die sich auf die die Migration bestimmenden Faktoren auswirken. Dadurch sollen bei-

¹ SMITH (1776/1993), S. 74.

spielsweise die Auswanderungsanreize in Entwicklungsländern durch Programme und technische Zusammenarbeit reduziert werden. Oder es werden Aussagen getroffen, wie die Migrationspolitik von Industrieländern ausgestaltet werden kann, damit die Einwanderung sich als Wohlfahrt steigend erweist. Dies impliziert bei der Arbeitsmigration die Identifizierung der benötigten Eigenschaften bei Arbeitskräften und die entsprechende Regulierung der Einwanderungsströmen und des Arbeitsmarkts. Wie für die wanderungswilligen Individuen wird auch für die politischen Akteure unterstellt, dass sie die notwendigen Kenntnisse über den Arbeitskräftebedarf und über die Auswirkungen politischer Maßnahmen besitzen. Im wohlfahrtsökonomischen Politikverständnis der Neoklassik sind die Vertreter der Bürger außerdem auf den „Wohlstand der Nation“ und nicht (nur) auf das eigene Interesse bedacht.

Im Laufe der letzten Jahrzehnte ist der neoklassische Ansatz von Vertretern anderer Disziplinen und anderer wissenschaftlicher Strömungen innerhalb der Ökonomik kritisiert worden. Dabei wurden hauptsächlich die Annahmen des Ansatzes in Frage gestellt, welche die Reichweite der Erklärung des Migrationsphänomens und ihre Anwendbarkeit auf konkrete, real existierende Situationen erheblich einschränken. Aus systemtheoretischer Perspektive wird beispielsweise die Annahme eines individuellen Kosten-Nutzen-Kalküls in Frage gestellt und zugunsten einer Entscheidungsfindung auf der Ebene der Familie oder des Haushalts fallen gelassen. Die Rolle der beschränkten Information der wanderungswilligen Menschen wird hingegen eher von Autoren betont, die auf die zentrale Bedeutung von Netzwerken für die Wanderungsentscheidung abstellen. In der Regel ist diesen alternativen Ansätzen jedoch gemeinsam, dass nicht weiter hinterfragt wird, ob die in einer Jurisdiktion vorgeschlagenen wirtschafts- und migrationspolitischen Maßnahmen aus Sicht der Mitglieder dieses Gemeinwesens wünschenswert sind, und welche Anreize die politischen Akteure überhaupt haben sollten, entsprechende Regeländerungen vorzunehmen.

Gerade hier liegt hingegen der Fokus einer konstitutionen- oder verfassungsökonomischen Herangehensweise an die Thematik der ökonomisch bedingten Wanderung. Die in dieser Arbeit angestrebte Anwendung des verfassungsökonomischen Instrumentariums als „*economics of rules*“² auf die Migrationspolitik stellt eine neue Betrachtungsperspektive auf dieses Politikfeld dar. Konstitutionenökonomische Migrationsforschung zielt dabei nicht primär auf die Aufstellung eines neuen Erklärungsansatzes über die Gründe und die ökonomischen Folgen der grenzüberschreitenden Wanderung ab. Vielmehr steht die Gestaltung eines wünschenswerten in-

² Vgl. VANBERG (2005), S. 24. Vgl. auch BUCHANAN (1987).

stitutionellen Rahmens für die Bürger eines Gemeinwesens, also die Regelordnung, im Mittelpunkt der Analyse. Eine verfassungsökonomisch orientierte Wirtschaftspolitik strebt die Durchsetzung der gemeinsamen Interessen aller Bürger an, welche die Souveräne und Letztentscheider sind. Dabei werden die Präferenzen des Einzelnen in seinen unterschiedlichen Rollen berücksichtigt. Als Konsument hat er ein Interesse an offenen und wettbewerblichen Märkten, während er als Produzent Wettbewerbschutz und Sonderbehandlung anstrebt. In seiner Rolle als Arbeitnehmer ist er am Erhalt des eigenen Arbeitsplatzes und eines einmal erreichten Einkommensniveaus interessiert. Außerdem kann er als Bürger auch Präferenzen bezüglich der Eigenschaften des Gemeinwesens haben, die über die lediglich ökonomische Leistungsfähigkeit hinausgehen. Das Legitimationskriterium leitet sich demzufolge nicht unmittelbar aus der ökonomischen Effizienz der vorgeschlagenen Maßnahmen, also aus den objektiv erreichten Ergebnissen, ab. Vielmehr bezieht sich die Realisierung des prozeduralen Kriteriums der Bürgersouveränität auf die Wünschbarkeit der Regeln, welche sich an den konsensfähigen, gemeinsamen Interessen aller Mitglieder des Gemeinwesens orientieren. Der Fokus des verfassungsökonomischen Ansatzes liegt also auf der Ebene der Regeln, unter denen die Mitglieder eines Gemeinwesens handeln: Der konstitutionellen Ebene.

Ausgangspunkt der Analyse in dieser Arbeit ist die Beobachtung, dass sich die wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnis der ökonomischen Vorteilhaftigkeit freier Migration nicht in der Migrationspolitik der meisten Industrieländer widerspiegelt. Während die zunehmende Verflechtung der Güter-, Dienstleistungs-, Finanz- und Kapitalmärkte im Zeitalter der Globalisierung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen unterstützt wird, wird die Migrationspolitik noch weitgehend restriktiv betrieben. Von den westlichen Demokratien gehören die meisten europäischen Länder zu den besonders restriktiven Gemeinwesen. Bis zum Zweiten Weltkrieg noch meist Auswanderungsländer, erweisen sich diese immer noch zögerlich in der Anerkennung der migrationspolitischen Aufgaben, mit denen sie konfrontiert sind. Der Gesetzgeber in der Bundesrepublik Deutschland hat sich mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2004 dieser Aufgabe zwar gestellt, gerade die Diskussionen um das deutsche Gesetz zeigen aber, auf welche Hindernisse die Auseinandersetzung mit Migrationspolitik noch stößt.

Ein besonderes Spannungsverhältnis existiert in den europäischen Ländern zwischen dem Bedarf nach Arbeitseinwanderung und dem Widerstand gegen eine entsprechende Ausgestaltung der Einwanderungsregeln oder allgemein eine Liberalisierung der Arbeitsmärkte. Dies kann am Beispiel Deutschlands anschaulich illustriert werden. Einerseits werden eine negative demographische Entwicklung und ein Mangel an qualifizierten Ar-

beitskräften diagnostiziert, welche die Notwendigkeit des Zuzugs arbeitswilliger Individuen aus dem Ausland zur Sicherung des Wohlstands begründen. Eine Öffnung für mehr Einwanderung würde andererseits den Wettbewerbsdruck im heimischen Arbeitsmarkt erhöhen. Obwohl die Bürger prinzipiell einem marktwirtschaftlichen System zustimmen, befürchten sie die punktuellen Unannehmlichkeiten eines wettbewerblichen Umfelds, in dem Anpassungen nötig sind. Von vielen wird das Gefühl geteilt, durch stärkere Konkurrenz einem höheren Risiko ausgesetzt zu sein. Hinzu kommt das Problem der Reformnotwendigkeit der umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme, um ihre Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Damit gehen in der Regel sozialpolitische Maßnahmen einher, welche Einschnitte in die erworbenen Ansprüche und den Wechsel zu mehr privatfinanzierten Instrumenten der sozialen Sicherung vorsehen. Dies wird oft als doppelt belastende Situation wahrgenommen, da einem höheren Risiko nicht ein höherer sondern ein niedrigerer Schutz gegenübersteht, wenn die Schutzfunktion des sozialen Auffangnetzes schwächer wird. Ein intensiverer Wettbewerb auf dem einheimischen Arbeitsmarkt als Folge eines erhöhten Arbeitsangebots durch Einwanderer verursacht auf dieser Grundlage weitere Besorgnis. Das Thema der Migrationspolitik wird deshalb als ein sensibles Politikfeld betrachtet und von den politischen Akteuren sehr defensiv angegangen.

Die Zielsetzung der Arbeit ist es, die verschiedenen Aspekte einer konstitutionenökonomischen Migrationspolitik systematisch herauszuarbeiten. Die Leitfrage ist dabei, von welcher institutionellen Ausgestaltung der Migrationsregeln angenommen werden kann, dass sie im gemeinsamen Interesse der betroffenen Bürger liegt. Dadurch wird es möglich, Reformvorschläge zu formulieren oder existierende Instrumente der Migrationspolitik zu evaluieren. Im ersten Teil werden der Gegenstand der Analyse und der angewendete analytische Ansatz dargestellt. Es ist notwendig, zunächst Klarheit darüber zu erlangen, welche Art von Migration untersucht werden soll. Dazu werden in Kapitel 1 Unterscheidungen zwischen ökonomisch und politisch motivierter Wanderung getroffen. Anschließend zeigt ein historischer Überblick für Europa, dass die Wahrnehmung des Migrationsphänomens in der politischen Praxis immer auch eine innenpolitische, wenn nicht gar sicherheitspolitische Komponente aufweist, anders als etwa beim grenzüberschreitenden Handel. Die Gründe für diese besondere Wahrnehmung werden im Laufe der Arbeit untersucht werden. Der oben erwähnte neoklassische Ansatz wird dargestellt und mit den wichtigsten alternativen Herangehensweisen in der Migrationsforschung kontrastiert.

Im zweiten Kapitel werden die theoretischen Grundlagen der Konstitutionenökonomik behandelt, um die Abgrenzung zum neoklassischen und zu den systemtheoretischen Ansätzen zu begründen. Das auf die Theorien

Hayeks und Buchanans zurückgreifende Wettbewerbs- und Politikverständnis der Verfassungsökonomik soll ebenfalls dargestellt und im Hinblick auf die angestrebte Anwendung auf die Migrationspolitik herausgearbeitet werden. Demokratische Gemeinwesen wie die westlichen Nationalstaaten werden in dieser Perspektive als „Bürgergenossenschaften“ betrachtet, in denen die Bürger als Genossenschaftsmitglieder legitimiert sind, die Politik des Gemeinwesens zu bestimmen. Um dies zu erläutern und die oben erwähnte Kritik an der traditionellen Ableitung migrationspolitischer Maßnahmen anhand des ökonomischen Effizienzkriteriums zu begründen, ist eine ausführliche Darlegung des verfassungsökonomischen Effizienz- bzw. Legitimationskriteriums der Bürgersouveränität notwendig.

Im zweiten Teil der Arbeit wird die traditionelle Begründung der Notwendigkeit, Migrationspolitik zu betreiben, hinterfragt und aus verfassungsökonomischer Sicht neu formuliert. Dies ist nötig, da die Argumentation für freie grenzüberschreitende Wanderung von Arbeitskräften, mit der die Implikation freier Arbeitsmärkte einhergeht, immer wieder mit einer Reihe von Einwänden konfrontiert wird. Wie in Kapitel 3 gezeigt wird, reichen diese vom Vorhandensein rein ökonomischer externer Effekte bis zur Berücksichtigung psychologischer und kultureller Auswirkungen der Migration für Heimat- und Einwanderungsgesellschaft. Die *brain drain*-Gefahr gehört zur ersten Kategorie, während die Überfremdungsangst in die zweite einzuordnen ist. Die Untersuchung der daraus entstehenden Interessenskonflikte erlaubt eine differenzierte Beurteilung alternativer Ordnungsrahmen oder Regelsets für die Migrationspolitik. In der Verfassungsökonomik wird die Rolle von übergeordneten Regeln betont, was zu einer konsequenten, verfahrensorientierten Migrationspolitikgestaltung beiträgt. Dies gilt nicht nur auf der nationalen sondern auch auf der internationalen Ebene, auf der interjurisdiktioneller Wettbewerb herrscht. Dank der höheren Mobilität von Arbeit und Kapital intensiviert sich die allgemein mit dem Schlagwort der Globalisierung bezeichnete internationale wirtschaftliche Verflechtung. Die Zunahme der Wanderung ist allerdings nicht nur Motor, sondern auch Produkt der Globalisierung, welche die Menschen und die bestehenden Institutionen und Organisationen vor neue Herausforderungen stellt. Die Anreizbedingungen, unter denen die politischen Agenten handeln, werden ebenfalls von einem stärkeren Systemwettbewerb beeinflusst. Dies wird Gegenstand von Kapitel 4 sein.

Die Entwicklung des spezifischen analytischen Rahmens bildet die Grundlage für die Anwendung des verfassungsökonomischen Instrumentariums auf die praktische Migrationspolitik im dritten Teil der Arbeit. Grundsätzlich haben alle demokratischen Gemeinwesen mehr oder weniger liberale Wanderungsregeln, auch wenn man nicht immer ein geschlossenes

Migrationsregime erkennen kann. Außerdem sind die meisten Länder in internationalen Organisationen vertreten, deren Regelwerke Bezug zur Mobilität von Arbeitskräften haben. Das Spektrum der von Experten unterschiedlicher Disziplinen vorgeschlagenen Maßnahmen ist nichtsdestotrotz breiter gestreut als die tatsächlich implementierten Politiken, und die Empfehlungen reichen von der Aufhebung jeglicher Wanderungsbeschränkungen bis hin zur Gründung einer supranationalen Migrationsorganisation mit weit reichenden Regelsetzungskompetenzen. Teil III der Arbeit führt über vier Schritte durch dieses Spektrum, von der umfassend freien Wanderungspolitik, über die deutsche und europäische Migrationspolitik zu der internationalen Ebene der ‚globalen‘ Migrationspolitik.

Ausgehend von Julian Simons Arbeiten werden in Kapitel 5 die Argumente der Ökonomen untersucht, die eine *open-door policy*, den vollständigen Verzicht auf Mobilitätsbarrieren, befürworten. Diese Argumente beruhen auf der grundsätzlichen ökonomischen Vorteilhaftigkeit freier Wanderung und stützen sich auf das oben erwähnte Kriterium der ökonomischen Effizienz der Mobilität. Die einheimischen Arbeitskräfte werden nicht von ihren Stellen verdrängt, und die sozialen Sicherungssysteme werden von den neu Zugezogenen nicht ausgebeutet. Der häufig vorgebrachte Einwand der Kritiker dieser Position hebt hingegen hervor, dass die unterschiedlich großzügig ausgestalteten sozialstaatlichen Elemente für die Entscheidungen der Wanderungswilligen eine große Bedeutung haben. Darüber hinaus begründet die unterschiedliche Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme den politischen Handlungs- und Koordinationsbedarf, da Regeln und Bedingungen für den Wechsel zwischen Jurisdiktionen notwendig werden. Die Untersuchung beider Positionen soll zeigen, welcher Beitrag zur Formulierung wünschenswerter Regeln aus dieser Diskussion abgeleitet werden kann.

Im sechsten Kapitel wird die deutsche Migrationspolitik untersucht und dabei insbesondere das neu verabschiedete Zuwanderungsgesetz behandelt. Die Darstellung der Abwandlung vom ersten Entwurf zum tatsächlich in Kraft getretenen Gesetzestext liefert den Ausgangspunkt für eine konstitutionenökonomische Untersuchung der Migrationspolitik in der Bundesrepublik. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Konflikt zwischen der Abwehrhaltung gegenüber Einwanderung und dem ökonomischen Bedarf nach Zuzug existiert. Vor allem hinsichtlich des diagnostizierten Mangels an qualifizierten Arbeitskräften entsteht langsam ein Bewusstsein dafür, dass Einwanderungsregeln nicht nur als Abwehr, sondern auch als Anziehungsinstrument fungieren können und müssen. Diese Funktion ist umso wichtiger, wenn die Attraktivität des Standorts im internationalen Vergleich verbesserungsbedürftig ist. Das trifft für Deutschland bezüglich der hoch qualifizierten Arbeitskräfte zu, da diese hinsichtlich des hohen Ni-

veaus der Arbeitsmarktregulierung weiterhin die offeneren traditionellen Einwanderungsländer bevorzugen. Eine kritische Auseinandersetzung mit der deutschen Position in der Europäischen Union bezüglich der Arbeitnehmerfreizügigkeit von EU-Bürgern ist in diesem Zusammenhang ebenfalls notwendig.

Auf EU-Ebene ist zwischen der Migrationspolitik gegenüber EU-Bürgern und gegenüber Einwanderungswilligen aus Ländern, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, zu unterscheiden. Die Freizügigkeit der EU-Arbeitnehmer ist ein Teil der Personenfreizügigkeit für die Bürger der Europäischen Union, welche eine der vier Grundfreiheiten darstellt. Migrationspolitische Maßnahmen für die ökonomisch motivierte Wanderung im europäischen Raum müssen deshalb dieses übergeordnete, in den EU-Verträgen verankerte Prinzip berücksichtigen. Der weitere Abbau von existierenden Mobilitätsbarrieren ist vonnöten, um das Grundprinzip der Freizügigkeit zu verwirklichen. In Bezug auf die Einwanderung aus Drittländern ist die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik geplant. Bei Asylfragen und in der Flüchtlingsproblematik ist das Koordinationsverfahren der nationalstaatlichen Politiken zwar weiter vorangetrieben worden als bei der Arbeitsmigration, die Überzeugung wird jedoch weitgehend geteilt, dass die EU eine Gemeinsame Migrationspolitik auch bei der ökonomisch bedingten Wanderung braucht. Diese Überzeugung soll im Hinblick auf ihre Begründung und auf die Vorteilhaftigkeit einer wettbewerblichen Dynamik zwischen den Mitgliedstaaten hinterfragt werden. Diese besitzen noch die Kompetenz, Migrationspolitik gegenüber Einwanderungswilligen aus Drittländern zu betreiben, und befinden sich im Wettbewerb um Arbeitskräfte aus dem außereuropäischen Ausland. Ein weiteres grundlegendes Prinzip wird in diesem Zusammenhang analysiert und als übergeordnet betrachtet werden: Das Subsidiaritätsprinzip.

Im letzten inhaltlichen Kapitel wird die Aufmerksamkeit auf die internationale Ebene gerichtet, auf der politische Agenten als Vertreter der Bürger in Deutschland oder in der Europäischen Union im Rahmen internationaler Organisationen oder multilateraler Abkommen tätig sind. In der traditionellen Begründung für die Vorteilhaftigkeit von internationalen Vereinbarungen wird die Möglichkeit betont, grenzüberschreitende öffentliche Güter anzubieten und nationale Interessenskonflikte zu überwinden. Demgegenüber steht eine gewisse Skepsis aus Public Choice-Perspektive bezüglich der disziplinierenden Kraft von multilateralen Verträgen. Unter diesem Gesichtspunkt werden sowohl existierende als auch vorgeschlagene Institutionen zu behandeln sein. Insbesondere wird das GATS-Vertragswerk für die Erbringung von Dienstleistungen durch temporäre grenzüberschreitende Wanderung von Personen untersucht. Als WTO-Vertrag kann das GATS von der Streitschlichtungsregelung und allgemein vom Durch-

setzungsmechanismus der Organisation profitieren. Dies trifft für die größte Migrationsorganisation, die International Organization for Migration (IOM), nicht zu. Deshalb werden Reformen vorgeschlagen, welche die IOM in eine Weltmigrationsorganisation (WMO) umgewandelt sehen möchten, die ähnlich wie die WTO aufgebaut wäre. In anderen Beiträgen wird die Eingliederung der IOM in die Vereinten Nationen gefordert. Aus konstitutionenökonomischer Sicht soll hinterfragt werden, ob und inwiefern eine Reform des GATS oder der IOM empfohlen werden kann. Abschließend werden die Ergebnisse der Auseinandersetzung mit dem Thema der Migrationspolitik aus konstitutionenökonomischer Perspektive in den Schlussbemerkungen rekapituliert.

Teil I

Gegenstand der Analyse und analytischer Ansatz

Kapitel 1

Gegenstand der Analyse: Grenzüberschreitende Arbeitsmigration und Migrationspolitik

Im Jahr 2005 lebten weltweit fast 200 Millionen Menschen außerhalb ihres Geburtslandes, inklusive 9,2 Millionen Flüchtlinge. Dieser Wert stellt nur 3% der Weltbevölkerung dar, dennoch steigt die Zahl der Menschen, die nicht in ihrem Geburtsland leben, ständig an: 1970 waren es noch 82 Millionen und, im Jahre 2000, 175 Millionen.¹ Anzumerken ist nicht nur, dass sich die Zunahme der internationalen Migration seit dem Ende der 1980er Jahre deutlich beschleunigt hat, sondern auch die Tatsache, dass die Zusammensetzung der Wanderungsströme viel komplexer und heterogener geworden ist. Wie in Abschnitt 1.2 dargelegt werden wird, waren es bis zur großen Wirtschaftskrise der 1930er Jahre hauptsächlich Emigranten aus den europäischen Ländern, die in eines der traditionellen Aufnahmeländer in Nord- und Lateinamerika oder nach Australien und Neuseeland zogen. Nach dem Zweiten Weltkrieg dominierte dagegen die Wanderung aus den ärmeren Ländern des Südens in die reicheren Industrienationen des Nordens, während seit Ende der 1980er Jahre die Richtung von Osten nach Westen eher in den Vordergrund trat.² Die Migrationsströme der Nachkriegszeit weisen keinen dauerhaften Charakter auf und bestehen in steigendem Ausmaß aus Frauen.

Für eine ökonomische Analyse der Mobilität von Individuen ist ein solches Erscheinungsbild des Phänomens zu heterogen. Die unterschiedliche Zusammensetzung der internationalen Migration wird ignoriert. Flüchtlinge werden in den Statistiken genau so berücksichtigt wie Aussiedler und temporäre Bewegungen. Die vorliegende Arbeit behandelt die freiwillige grenzüberschreitende Mobilität von Individuen aus ökonomischen Gründen. Dieses Phänomen betrifft hauptsächlich Arbeitskräfte und wird deshalb oftmals allgemein mit dem Begriff der „internationalen Arbeitsmigration“ beschrieben. Diese Bezeichnung bedarf aber selbst einer genaueren Bestimmung, damit sie im weiteren Verlauf der Argumentation als Kurz-

¹ GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION (2005), S. 83. Die Weltbevölkerung stieg im selben Zeitraum von 4 auf 6 Milliarden.

² Für einen Überblick über die neuere Geschichte der Migration vgl. z.B. GHOSH (2000a), STRAUBHAAR (1994) und HÖDL ET AL. (2000).

form verwendet werden kann. Auch wenn oft politische und ökonomische Gründe für ein Individuum nicht klar zu trennen sind, oder wenn es sich selbst noch nicht im Klaren ist, ob es endgültig auswandert oder nicht, ist es notwendig, analytische Unterscheidungen zu treffen, und den Gegenstand der hier beabsichtigten Analyse deutlicher herauszuarbeiten.

1.1 Internationale Arbeitsmigration

1.1.1 Grenzüberschreitende und regionale Mobilität

Als erstes ist zu präzisieren, dass nur ökonomisch motivierte Wanderungsbewegungen über nationale Grenzen hinweg Gegenstand der Analyse sind, d.h.: Regionale Migration wird hiermit per Definition ausgeschlossen. Binnenwanderungen weisen zwar weltweit ein sehr bedeutendes Ausmaß auf,³ die Bewegungen finden jedoch innerhalb eines staatlichen Ordnungsrahmens statt. Zahlreiche Studien und Analysen in der Entwicklungs- und Wachstumsliteratur sowie in der Stadt- und Urbanforschung behandeln diesen ökonomisch relevanten Aspekt in Bezug auf die Wanderungsauswirkungen auf wirtschaftliche Entwicklung, Umwelt oder Bevölkerung. In diesem Zusammenhang handelt es sich oft um Arbeitsmigration, da die Motivation hauptsächlich von der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen in Ballungsgebieten abhängt, was negative Konsequenzen sowohl in den armen Herkunftsdörfern als auch in den reicheren Zielstädten haben kann. Es entstehen aber in der Regel keine grenzüberschreitenden Effekte, sondern vielmehr Probleme, die auf institutionelle Mängel innerhalb des Landes zurückzuführen sind. Es handelt sich bereits um Mitglieder des Gemeinwesens, die innerhalb der Grenzen wandern, und dadurch ihren Wohnort aber nicht ihren Status ändern. Ihre Rechte bleiben unverändert erhalten.

Die Grenzüberschreitung betrifft dagegen einen Wohnortwechsel, der mit einer Statusänderung des Individuums einhergeht. Einige Rechte ändern sich, manche werden im neuen Wohnort nicht automatisch übernommen, andere dürfen weiterhin in der Heimat ausgeübt werden. Einwanderer werden nicht immer sofort ‚vollwertige‘ Mitglieder des neuen Gemeinwesens, und die Bewegung zwischen Jurisdiktionen verursacht Folgen, die nicht unilateral behoben werden können. Dies liegt darin begründet, dass die institutionelle Ordnung eines Landes auf der Territorialität des Rechts und somit der nationalen Geltung der Regeln beruht. Die Koordination muss in diesem Fall zwischen zwei oder mehr Jurisdiktionen stattfinden.

³ Allein für China wird geschätzt, dass in den nächsten Jahren etwa 26 Millionen Menschen pro Jahr in die expandierenden Wirtschaftsgebiete des Landes ziehen werden. Vgl. GIESE (2000).

Dies wird im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen stehen: Die Überschreitung einer nationalstaatlichen Grenze ist hier von Interesse, weil sie einen Wechsel der Rechtsordnung, des allgemeinen Regelrahmens und des sozialen Systems beinhaltet.

1.1.2 (Arbeits-)Migration und politisch bedingte Wanderung

Die Betonung der Freiwilligkeit und der ökonomischen Motivation von Wanderungsbewegungen dient der Unterscheidung zwischen dem hier relevanten Phänomen der Arbeitsmigration und der Problematik der politisch oder ökologisch bedingten Migration von Flüchtlingen und Asylsuchenden. In diesem Zusammenhang wird unterschieden zwischen Menschen, die ihre Heimat wegen objektiver oder drohender Verfolgung aus religiösen, ethnischen oder politischen Gründen verlassen müssen, und ökonomisch tätigen Individuen, die mit ihrer Wanderungsentscheidung eine berufliche Beschäftigung anstreben. Wie im Fall der Binnenwanderungen reagieren diese Individuen eher auf wirtschaftliche und strukturelle Veränderungen.

Die Gründe für die Abgrenzung sind in der unterschiedlichen Motivation der ökonomischen und politisch bedingten Migration zu finden. Die Aufnahme von Flüchtlingen aus Ländern, in denen extreme politische oder ökologische Gefahren herrschen, ist eine humanitäre Frage. Das typische Beispiel liefern die westlichen Demokratien, die aus historischen oder ethischen Gründen politisch Verfolgten Asyl gewähren. Die Flüchtlingsströme verlaufen jedoch nicht nur von Entwicklungs- zu Industrieländern, wie das erhebliche Ausmaß der Vertreibungen und Verfolgungen innerhalb der Entwicklungsländer zeigt. Dort werden vor allem durch Bürgerkriege oder Dürrezeiten und Hungersnöte große Teile der Bevölkerung eines Landes in ein Nachbarland vertrieben. Beiden Fällen ist gemeinsam, dass die Asyl- und Flüchtlingspolitik der Aufnahmeländer nicht von ökonomischen, sondern politischen Überlegungen getrieben wird. Außerdem existiert seit der Genfer Konvention von 1951 ein internationales Regelwerk für die Festlegung und Respektierung der Menschenrechte, das die Verantwortung der Staatengemeinschaft gegenüber Flüchtlingen bestimmt. Die Vereinten Nationen kennen mit dem United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) eine ähnliche Institution, innerhalb derer die Nationalstaaten an gewisse Verpflichtungen gebunden sind.

Der Aufenthalt von Flüchtlingen verursacht wirtschaftliche Belastungen in den Aufnahmeländern. Hinzu kommt, dass oft ökonomische Not mit dem Status als Flüchtling einhergeht. Anders als bei rein wirtschaftlicher Migration haben Flüchtlinge und Asylsuchende jedoch eine in erster Linie politische Motivation oder gar einen lebenserhaltenden Zwang, auszuwan-

dem. Von freiem Willen kann hier nicht die Rede sein. Es ist analytisch notwendig, das Prinzip der Freiwilligkeit von der Tatsache des äußeren Zwangs abzugrenzen. In Fällen von aufgezwungener oder erzwungener Migration⁴ ist der Aspekt relevant, dass ein externer Faktor, z.B. die politische Lage oder die Herrschaftsform des Landes, die Notwendigkeit der Auswanderung herbeiführt: Das Individuum ist grundsätzlich in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Ethnie, einer Religion, usw., nicht oder nur zu prohibitiv hohen Kosten in der Lage, in der Heimat zu bleiben. Extrem schlechte wirtschaftliche Bedingungen können auch einen zwingenden Auswanderungsfaktor darstellen. Die wirtschaftliche Situation eines Landes kann jedoch von dem Problem der ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit des Individuums als solches unterschieden werden. Die Rolle des ökonomisch motivierten Auswanderers ist aktiv, und seine Handlung frei.⁵ Er bietet seine Arbeitskraft an und sucht keinen Schutz vor Verfolgung oder besonderen Umweltbedingungen.⁶

In den meisten Aufnahmeländern gelten für Asylsuchende und Flüchtlinge spezifische Regeln, die ihre Rechte in Bezug auf Rückkehr und Auslieferung, sowie auf die Möglichkeit, eine berufliche Tätigkeit im Aufnahmeland auszuüben, definieren. Diese Regeln gelten nicht für Ausländer, die zum Zweck der Arbeitsbeschäftigung im Aufnahmeland leben. Eintrittsbedingungen und -quoten werden von den Zielländern unterschiedlich gestaltet. Das einwanderungswillige Individuum hat zwar einen gewissen Spielraum in der Suche des Kanals, durch den es ins Land kommen kann, dennoch sind die zwei Sachverhalte analytisch zu trennen.

1.1.3 Legale und illegale Wanderung

Gegenstand der Arbeit sind legale Wanderungsbewegungen. Ihre Auswirkungen, ihre Wünschbarkeit und ihre Gestaltbarkeit sind hier von Interesse, da es um die Formulierung von migrationspolitischen Maßnahmen geht, die den Bürgern einer Jurisdiktion erlauben, Regeln für den grenzüberschreitenden Aus- und Eintritt festzulegen. Illegale Migration ist nicht primär Teil der Analyse, aber doch ein zu berücksichtigender Aspekt. Dies bedeutet, dass sich die folgenden Überlegungen nicht in erster Linie mit der Bekämpfung irregulärer Einwanderung befassen, sondern nur insofern als dies im Zusammenhang mit einem Politikinstrument oder Reformvor-

⁴ Vgl. „forced and impelled migration“ in PETERSEN (1958), S. 261.

⁵ Vgl. „free migration“ in PETERSEN (1958), S. 263.

⁶ Anders z.B. FISCHER ET AL. (1997), S. 50, die die Unterscheidung nicht als hilfreich ansehen, da für sie die Grundmechanismen der Entscheidungsfindung in den zwei Fällen die gleichen bleiben.

schlag zu sehen ist. Verschiedene Maßnahmen zur Gestaltung der individuellen Mobilität sind unterschiedlich durchsetzbar und es ist denkbar, dass die Kosten für die Kontrolle und die Sanktionierung eines Regelbruchs unterschiedlich hoch sein können. Diese Aspekte fallen unter die Funktionseigenschaften von Regeln, die diese gemäß der Konstitutionenökonomik in der Bewertung der betroffenen Bürger als mehr oder weniger wünschenswert kennzeichnen. Die erwarteten Ergebnismuster einer Regel oder eines Regelbündels sind gegenüber den Durchsetzungsproblemen und Missbrauchsmöglichkeiten abzuwägen, die mit der Maßnahme einhergehen.

Illegale Migration ist ein in der Literatur viel diskutiertes und erforschtes Phänomen, nicht zuletzt als Reaktion auf das steigende Interesse der Aufnahmeländer für das Thema, um effektive und finanziell tragbare Lösungen für die Einwanderungskontrolle zu finden. Einige Studien beschäftigen sich mit dem Problem der Beziehung zwischen der in Anlehnung an den angelsächsischen Sprachraum so genannten dokumentierten und undokumentierten Migration. Andere konzentrieren sich insbesondere auf die Effekte repressiver Politik, auf Vorschläge für die Durchsetzung der Heimkehrpflicht, auf Vor- und Nachteile der Legalisierung sowie auf Regeln, die auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes Anreize setzen, indem sie beispielsweise die Beschäftigung von illegaler Arbeitskraft strafbar machen, usw.⁷ Die Erkenntnisse dieser Diskussion werden in der Empfehlung migrationspolitischer Maßnahmen mitberücksichtigt werden, ohne dass eine tiefere Behandlung im Rahmen dieser Arbeit möglich und notwendig wäre.

1.1.4 Langfristige und zeitlich begrenzte Wanderung

Im Rahmen der legalen Wanderung werden sowohl langfristige als auch zeitlich begrenzte Bewegungen Gegenstand der Überlegungen sein. Die temporäre Migration beträgt normalerweise weniger als ein Jahr und kann sowohl im Bereich der hoch als auch der niedrig qualifizierten Arbeitskräfte stattfinden. Sie ist gekennzeichnet durch zwei ausschlaggebende Aspekte: Sie hängt mit der Abwicklung einer Tätigkeit zusammen (discreteness of the activity) und findet mit dem Abschluss der Aufgabe ihr Ende (time specificity).⁸ Diese Eigenschaften führen dazu, dass diese Art arbeitsbedingter Mobilität oft sehr flexibel ist. Die Wanderungsentscheidung wird

⁷ Einen Überblick über die entsprechende Literatur zu diesem Thema liefert MASSEY (2000), S. 66f.

⁸ Vgl. GHOSH (1997), S. 30. Eine genauere Definition findet sich in der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehöriger der UNO. Vgl. VEREINTE NATIONEN (1990).