

ihre Chancen auf ein gutes Einkommen durch Migration und folglich auch der Wert ihrer Migration und der Wert des Verfügungsrechts, das die Kontrolle über diese ermöglicht. Ein Grossteil dieser Investitionen unterbleibt jedoch, wenn potenzielle Migrierende keine Kontrolle über ihre Migration haben und sich nicht sicher sein können, dass sich die Investition auszahlt.

—
«Daher führt das heutige Migrationsrecht zu einer Unterinvestition in Humankapital, wodurch «totes Kapital» entsteht – Wohlstand, der aufgrund einer suboptimalen Zuweisung von Verfügungsrechten nicht entstehen konnte.»
—

Eine naheliegende Möglichkeit, dieses «tote Kapital» zu minimieren, wäre eine

häufigere Zuweisung des Verfügungsrechts über Migration an potenzielle Migrierende und nicht an potenzielle Zielstaaten. In der Realität könnte sich das als zu radikal erweisen. Eine Alternative zur Neuweisung des Verfügungsrechts über Migration ist eine erleichterte Übertragung des Verfügungsrechts auf Migrierende in gewissen Fällen. Sind die Kosten für die Übertragung des Verfügungsrechts niedrig, so ist die anfängliche suboptimale Zuweisung des Verfügungsrechts weniger problematisch, da Individuen dieses Verfügungsrecht dann auch zu niedrigen Kosten erwerben können. Mit der Schaffung einfacher, planbarer und bezahlbarer Möglichkeiten, um eine Eintrittskarte zu erwerben (d. h. das Verfügungsrecht über seine eigene Migration zu kaufen), hätten wir eine Politik, die im Laufe der Zeit deutlich weniger Verschwendung von Chancen, Einkommen und Humankapital zur Folge hätte, als es aufgrund unseres heutigen Umgangs mit Migration der Fall ist.

Weiterführende Literatur

Calabresi, Guido, and Douglas A. Melamed. «Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral». *Harvard Law Review* 85, no. 6 (1972): 1089–1128.

Cassee, Andreas. *Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen*. Berlin: Suhrkamp (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 2202), 2016.

Demsetz, Harold. «Toward a Theory of Property Rights». *The American Economic Review* 57, no. 2 (1967): 347–359.

Mona, Martino. *Das Recht auf Immigration. Rechtsphilosophische Begründung eines originären Rechts auf Einwanderung im liberalen Staat*. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2007.

Trebilcock, Michael J., and Matthew Sudak. «The Political Economy of Emigration and Immigration». *New York University Law Review* 81 (2006): 234–293.



Die rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekte der Migrationspolitik

Projekt des «nccr – on the move»
Alberto Achermann, Universität Bern

Wie lässt sich das Migrationsrecht am besten strukturieren? Unter Berücksichtigung verschiedener Entscheidungsebenen konzentriert sich dieses Projekt in erster Linie darauf, welche Bereiche reguliert und wie Rechte verschiedenen Akteuren zugewiesen werden sollten. Um eine Beurteilung von Migrationsrecht und Migrationspolitik vornehmen zu können, fliessen Anregungen und Konzepte aus der Ökonomie in dieses Projekt ein.

«kurz und bündig #6» basiert auf der Dissertation des Autors, die als Teil dieses Projekts verfasst wurde.

Kontakt für «kurz und bündig #6»: Stefan Schlegel, PostDoc am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, Göttingen, ehem. Doktorand beim «nccr – on the move», schlegel@mmg.mpg.de

Der Nationale Forschungsschwerpunkt (NFS) «nccr – on the move» erforscht Themen rund um Migration und Mobilität und möchte zu einem besseren Verständnis der aktuellen Migrationsmuster beitragen. Er führt Forschungsprojekte aus den Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften zusammen, um so neue Perspektiven auf die sich verändernde Migrationsrealität zu entwickeln. Der «nccr – on the move» ist an der Universität Neuenburg angesiedelt und umfasst neunzehn Forschungsgruppen an acht Schweizer Universitäten: Neuenburg, Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern und Zürich.

«kurz und bündig» gibt Antworten auf aktuelle Fragestellungen im Bereich Migration und Mobilität – auf der Grundlage von Forschungsergebnissen, die im Rahmen des «nccr – on the move» erarbeitet worden sind. Die Autoren und Autorinnen übernehmen die Verantwortung für ihre Analysen und Argumente.

Kontakt für die Serie: Ursula Gugger Suter, Kommunikationsverantwortliche, ursula.gugger@nccr-onthemove.ch

nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch

Université de Neuchâtel
Faubourg de l'Hôpital 106
2000 Neuchâtel, Suisse

nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus

nccr-onthemove.ch

Stefan Schlegel

Ist die Kontrolle über Migration ein Gut? Und wenn ja, wer kann den grössten Nutzen daraus ziehen?

kurz und bündig #6, Februar 2017

FNSNF

SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS
ZUR FÖRDERUNG DER WISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNG

Die Nationalen Forschungsschwerpunkte (NFS) sind ein
Förderungsinstrument des Schweizerischen Nationalfonds

Botschaften für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

«**Kontrolle über Migration» ist ein wertvolles Gut, über das – theoretisch – entweder der Zielstaat oder die Migrierenden verfügen können.**

— **Das Migrationsrecht regelt, wer dieses Gut besitzt und wie es übertragen werden kann.**

— **Für den Umfang und die Verteilung des Wohlstandes in der Gesellschaft ist die Zuweisung dieses Gutes von grosser Bedeutung.**

— **Durch das momentane Migrationsrecht wird dieses Gut nicht optimal zugewiesen. Der «Kuchen» ist so insgesamt viel kleiner, als er sein könnte.**

— **Sich in der Migrationspolitik auf «Effizienz» zu berufen ist sinnlos, solange nicht alle Auswirkungen auf alle Betroffenen berücksichtigt werden.**

— **Was bedeutet «Effizienz» im Migrationsrecht?**

Im Migrationsrecht wird häufig auf «Effizienz» als Ziel verwiesen. Oft werden die externen Effekte der Migrationspolitik dabei allerdings ignoriert. Diese Effekte bekommen beispielsweise diejenigen zu spüren, die wegen einer bestimmten Migrationspolitik nicht migrieren können und deren Chancen im Leben dadurch beschnitten werden.

Die Effizienz einer bestimmten gesetzlichen Regelung zu beurteilen, ohne deren externen Effekte im Ausland zu berücksichtigen, ergibt wenig Sinn. So wird z. B. im Umweltrecht schnell klar, dass es problematisch wäre, die Auswirkungen einer bestimmten Politik auf die Umwelt anderer Ländern zu ignorieren, nur um die eigene Politik effizienter erscheinen zu lassen. Beim Migrationsrecht sollten dieselben Standards angewandt werden: Entweder wird die Effizienz einer Regel unter Berücksichtigung sämtlicher Auswirkungen beurteilt oder das Kriterium «Effizienz» ist zwecklos.

Migration ist ein Gut. Wenn man die Möglichkeit hat zu migrieren, ist man besser dran, als wenn einem diese fehlt. Die Kontrolle über die Migration einer Person ist darum ebenfalls ein Gut. Folglich befasst sich das Migrationsrecht im Wesentlichen mit der Zuweisung dieses Gutes, der Kontrolle über Migration. Das Migrationsrecht könnte sehr viel besser darin sein, dieses Gut auf eine Art zuzuordnen, die Wohlstand und Wohlbefinden in der Gesellschaft fördert.

Ein Kind

Beginnen wir mit einer einfachen, aber eleganten Rechtstheorie Dieses Forschungsprojekt entwickelt einen neuen Ansatz für das Migrationsrecht, der dieses in erster Linie als Instrument für die Zuordnung von Gütern in der Gesellschaft betrachtet. Eine Rechtstheorie, die sich für diesen Ansatz gut eignet, ist die Theorie der Verfügungsrechte – eine Teilströmung der ökonomischen Analyse des Rechts. Sie bietet eine einfache, aber elegante Erklärung dafür, was die eigentliche Aufgabe der Rechtsordnung ist: Sie soll in erster Linie Situationen verhindern, in denen das Recht des Stärkeren gilt.

Ein Kind

Dies geschieht, indem die Rechtsordnung Rechte zur exklusiven Kontrolle von Gütern definiert und diese Rechte einem von mehreren konkurrierenden Akteuren in der Gesellschaft zuweist. Im Prinzip muss die Rechtsordnung für jedes Gut in der Gesellschaft ein solches Recht definieren und zuweisen. Diese Rechte werden «Verfügungsrechte» genannt. Der Begriff «Gut» wird in dieser Theorie sehr weit gefasst. Er beinhaltet alles, was die Bedürfnisbefriedigung der Akteure steigert.

Ein Kind

Ein Beispiel ist das Gut «Ruhe». Die Rechtsordnung muss definieren, wer entscheiden kann, ob (an einem bestimmten Ort und zu einer bestimmten Zeit) Lärm gemacht werden darf. Ein weiteres Beispiel ist das Gut «Kinder zeugen». Normalerweise ist dieses Verfügungsrecht den jeweils betroffenen Personen selbst zugeordnet, aber es gibt Ausnahmen.

Das Verfügungsrecht über Migration Ein drittes Beispiel – und das ist die wichtigste Erkenntnis aus diesem Projekt – ist das Gut «Migration», d. h. der Migration einer bestimmten Person an einen bestimmten Ort. Die Rechtsordnung muss die Kontrolle über das Gut «Migration» einem unter mehreren konkurrierenden Akteuren zuweisen. Das

Ein Kind

Recht zu entscheiden, ob die Migration einer bestimmten Person an einen bestimmten Ort stattfinden darf, kann als Verfügungsrecht über Migration bezeichnet werden.

—

«**Das Verfügungsrecht über Migration verleiht Kontrolle über ein äusserst wertvolles Gut: das Recht auf Migration – oder Migration zu unterbinden.**»

—

Dieses Gut ist deshalb so wertvoll, weil Migration oftmals eine notwendige Voraussetzung ist, um Leben und Freiheit einer Person zu schützen. Noch häufiger ist sie eine notwendige Voraussetzung für eine grosse Bandbreite an wertschöpfenden Tätigkeiten. Anders als das Verfügungsrecht über das Gut «Kinder zeugen» wird das Verfügungsrecht über das Gut «Migration» normalerweise nicht den betroffenen Personen zugewiesen (den potenziellen Migrierenden), sondern dem potenziellen Zielstaat.

Ein Kind

Sehr theoretisch – und äusserst praktisch Nebst der Zuweisung des Verfügungsrechts über Migration muss das Migrationsrecht noch ein zweites Problem lösen: Die Frage, nach welcher Regel dieses Verfügungsrecht von einem Akteur auf den anderen übertragen werden kann. Im Kontext von Migration umfasst das die Übertragung vom Staat auf potenzielle Migrierende und umgekehrt. Die Rechtsordnung muss eine Übertragungsregel festlegen. Hinzu kommt noch die Schaffung eines Mechanismus zur Durchsetzung des Zuweisungsentscheides und allfälliger nachfolgender Übertragungen des Verfügungsrechtes.

Ein Kind

Dieses hohe Abstraktionsniveau in der Analyse des Migrationsrechts hilft bei seiner praktischen Ausgestaltung.

Die wichtigste praktische Erkenntnis dieses Ansatzes für die Migrationspolitik ist, dass das Verfügungsrecht über die Migration einer Person Y in einen Staat X zugewiesen werden muss. Es befindet sich nicht automatisch in den Händen von Staat X. Es könnte genauso gut umgekehrt zugewiesen werden (nämlich den potenziellen Migrierenden), selbst wenn es der Gesetzgeber dieses Staates ist, der das Verfügungsrecht zuweist. Das Verfügungsrecht über das Gut «Kinder zeugen» ist ein Beispiel, bei dem Staaten normalerweise das Verfügungsrecht nicht sich selbst zuweisen, obwohl sie könnten (ein Gegenbeispiel dazu war bis vor kurzem China).

Ein Kind

Das Recht, einen Schaden zuzufügen Verfügungsrechte umfassen das Recht, jemandem einen Nachteil zuzufügen, jemandem einen negativen externen Effekt auszusetzen. Wenn ich das Verfügungsrecht über Ruhe in meiner Nachbarschaft innehabe, kann ich meinen Nachbarn die Pflicht auferlegen, ruhig zu sein. Besitze ich das Verfügungsrecht über meine Migration, so kann ich meine Migration denjenigen aufzwingen, die möglicherweise lieber frei von ihr geblieben wären.

—

«**Besitzt aber Staat X das Verfügungsrecht über meine Migration nach X, so kann er mir einen negativen externen Effekt aufzwingen. Wird mir die Möglichkeit, zu migrieren versagt, so beschneidet dies meine Möglichkeiten im Leben.**»

—

Die Zuweisung von Verfügungsrechten über Migration an Staaten statt an Migrierende ist somit mehr als die fehlende Bereitschaft, Migrierenden zu helfen. Es ist eine aktive Beeinträchtigung der Möglichkeiten potenzieller Migrierender. Diese Migrierenden sowie deren Herkunftsländer (denen Geldüberweisungen und Wissenstransfers etc. entgehen) werden einem negativen externen Effekt ausgesetzt.

Ein Kind

Ob der Zielstaat Migrierenden und deren Herkunftsländer diesen Effekt aufzwingen kann, hat viel mit Machtverhältnissen zu tun. Werden Herkunftsländer mächtig genug, können sie Zielstaaten dazu zwingen, diesen Effekt zu internalisieren. Internalisierung bedeutet, die durch das eigene Verhalten verursachten

sozialen Kosten zu berücksichtigen. Im Kontext von Migration müsste somit der Staat, der Migration unterbinden will, den negativen externen Effekt berücksichtigen, den er anderen aufzwingt. D. h., er muss entweder für den externen Effekt aufkommen oder darf diesen nicht verursachen. Unter dieser Voraussetzung wird das Verhindern von Migration rasch zu teuer. Eine Internalisierung der durch die Migrationsverhinderung verursachten sozialen Kosten würde darum wohl dazu führen, dass Migration häufiger zugelassen würde; das Verfügungsrecht über Migration also häufiger potenziellen Migrierenden zugewiesen würde.

Ein Kind

Die Migration aus EU/EFTA-Ländern in die Schweiz ist ein Beispiel hierfür. Die Schaffung des EU-Binnenmarkts und die Notwendigkeit für die Schweiz, an diesem teilzunehmen, verhalf der EU zu einem politischen Druckmittel gegenüber der Schweiz. Sie konnte die Schweiz davon überzeugen, ihr Verfügungsrecht über die Migration von EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern in die Schweiz an ebendiese abzutreten, und verunmöglichte es dadurch der Schweiz, diese weiterhin einem negativen externen Effekt auszusetzen, d. h. sie vom attraktiven Schweizer Arbeitsmarkt auszuschliessen. Die EU hat sich sogar als mächtig genug erwiesen, die Schweiz daran zu hindern, diese Verfügungsrechte wieder zurückzunehmen, obwohl sie mit der «Masseneinwanderungsinitiative» verfassungsrechtlich dazu verpflichtet wäre.

Ein Kind

Sobald ihre Einflussmöglichkeiten zunehmen, werden Drittstaaten ebenfalls versuchen, eine Internalisierung der externen Effekte durchzusetzen, denen ihre Bürgerinnen und Bürger (aufgrund der Unterbindung ihrer Migration) ausgesetzt sind. Wenn z.B. Indiens Märkte zunehmend attraktiv werden und seine Bevölkerung vom Zugang zu ausländischen Arbeitsmärkten profitieren könnte, ist es wahrscheinlich, dass Indiens Regierung den Zugang zu den eigenen Märkten an die Bedingung eines verbesserten Zugangs zum Arbeitsmarkt in Partnerstaaten knüpft.

—

«**Dieser Druck, soziale Kosten der Migrationspolitik zu internalisieren, könnte für die künftige Entwicklung der Migrationsausenpolitik wichtig sein.**»

—

Eine zweitbeste Lösung: erleichterte Übertragung des Verfügungsrechts Die zweite Erkenntnis von grosser praktischer Bedeutung ist: Solange das Verfügungsrecht über Migration weiterhin dem potenziellen Zielstaat zugewiesen ist, ist es sehr unwahrscheinlich, dass es sich bei jenem Akteur befindet, für den das Verfügungsrecht den grössten Wert hat.

Ein Kind

In einem idealen Markt, in dem Transaktionen völlig kostenlos sind (Handelspartner finden sich leicht, die Durchsetzung von Verträgen ist problemlos etc.), könnten potenzielle Migrierende das Verfügungsrecht über ihre eigene Migration in der Regel erwerben. Stellen wir uns eine Welt vor, in der sämtliche Akteure sämtliche Verfügungsrechte bei einer Art Bank kaufen müssten, die diese an den Höchstbietenden versteigert. Stellen wir uns weiter vor, dass alle Teilnehmenden an diesem Spiel über dieselben finanziellen Mittel verfügen, so könnten potenzielle Migrierende grundsätzlich ein besseres Kaufangebot für das Verfügungsrecht über ihre eigene Migration unterbreiten als alle übrigen Teilnehmenden. Potenzielle Zielstaaten (eine Art Bieterkonsortium bei einer solchen Auktion) wären kaum bereit, den gleich hohen Preis zu bezahlen, um die Migration grundsätzlich zu unterbinden, wie es die potenziellen Migrierenden für ihre Migration tun würden. Zwar verfügen Staaten über die gebündelten Ressourcen vieler einzelner Menschen und haben deshalb eine grössere Angebotsmacht als einzelne Migrierende. Da sie jedoch die Verfügungsrechte über Migration von allen potenziellen Migrierenden kaufen müssten, wenn sie Zuwanderung kontrollieren wollten, hätten sie im Konkurrenzkampf mit den einzelnen Bietenden, die das Recht auf ihre eigene Migration erwerben möchten, rasch sämtliche Mittel aufgebraucht. Statt zu versuchen, sämtliche Verfügungsrechte über die Migration in ihr Land zu erwerben, würden sie sich auf den Kauf von Verfügungsrechte über die Migration einzelner Personen konzentrieren, die sie um jeden Preis draussen halten wollen (z.B. gefährliche Personen).

Ein Kind

In einem Umfeld mit perfekten Bedingungen zur Maximierung des Gesamwohlstands würden potenzielle Migrantinnen und Migranten somit am Ende das Verfügungsrecht über ihre Migration grundsätzlich erwerben können. Ferner können potenzielle Migrierende den Wert des Verfügungsrechtes über ihre Migration erhöhen. Investieren sie nämlich in ihr Humankapital, so steigen damit