

*Panu Poutvaara**

Temporäre Arbeitsvisa als Lösung für irreguläre Zuwanderung

IN KÜRZE

Irreguläre Migration von Afrika und Asien nach Europa stellt eine große Herausforderung dar. Eine Lösungsmöglichkeit ist der Verkauf temporärer Arbeitsvisa mit dem Ziel, auch geringqualifizierten Wirtschaftsmigranten einen legalen und sicheren Weg nach Europa zu ermöglichen, ohne das europäische Wohlfahrtssystem zu untergraben. Zudem zielt das Instrument darauf ab, Leben zu retten und das Geschäftsmodell krimineller Schmugglernetzwerke zu zerschlagen. Überschüssige Einnahmen aus dem Verkauf temporärer Arbeitsvisa könnten, nach der Deckung von Verwaltungskosten, zur Förderung der Herkunftsländer genutzt werden.

EINFÜHRUNG

Europa hat sich im 20. Jahrhundert von einem Kontinent der Auswanderung zu einem Kontinent der Einwanderung entwickelt. Obwohl ein Großteil der Migration innerhalb Europas stattfindet, früher meist von Süd- nach Mittel- und Nordeuropa und nach dem Fall des Kommunismus von Ost- nach Westeuropa, nehmen auch die Migrationsströme aus anderen Kontinenten zu. Im Jahr 2019 verzeichnete Europa einen Gesamtbestand an Migranten von 82,3 Mio. (vgl. UN DESA 2019). Nur Asien wies mit 83,6 Mio. einen größeren Bestand an Zugewanderten auf, während die Vereinigten Staaten mit 70,3 Mio. den dritten Platz belegten. Im Jahr 2019 machten internationale Migranten 11% der Bevölkerung in Europa aus, was einen deutlichen Anstieg gegenüber einem Anteil von 6,9% im Jahr 1990 bedeutet (vgl. UN DESA 2019). 2017 kamen unter Berücksichtigung der Migrationsströme 4,4 Mio. Einwanderer in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, von denen 45% (2,0 Mio.) aus Drittstaaten und 32% (1,3 Mio.) aus einem anderen EU-Mitgliedstaat kamen (vgl. Eurostat 2019). 23% wanderten in EU-Mitgliedstaaten, dessen Staatsangehörigkeit sie besaßen. Mit Blick auf die Fluchtmigration schätzt die UNHCR (2019a) die Zahl der Geflüchteten in Europa auf 2,8 Mio. im Jahr 2018.

Die illegale Einwanderung aus Afrika und Asien nach Europa ist eine große Herausforderung. Tausende von Menschen ertrinken jedes Jahr bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren. Obwohl

* Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., ist Leiter des ifo Zentrums für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung sowie Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. vergleichende Institutionenökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

sich die meisten Geflüchtete in Entwicklungsländern aufhalten (vgl. Chin und Cortes 2015; Hatton 2016), kamen zwischen Januar 2015 und Dezember 2017 rund 1,6 Mio. Geflüchtete und illegale Migranten nach Europa (vgl. Aksoy und Poutvaara 2019). Die Flüchtlingskonvention von 1951 und ihre Verlängerung im Jahr 1967 definieren Geflüchtete als Personen, die sich außerhalb ihres Herkunftslandes befinden und »wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat« und nicht in der Lage oder nicht bereit ist, dorthin zurückzukehren (vgl. UNHCR 2019b). Das Abkommen verbietet die Rückführung eines Geflüchteten in ein Gebiet, in dem sein Leben oder seine Freiheit durch Verfolgung gefährdet wäre (vgl. UNHCR 1967). Ein irregulärer Migrant hingegen ist definiert als eine Person, die freiwillig auf der Suche nach wirtschaftlichen Möglichkeiten ins Ausland reist, aber kein Recht hat, im vorgesehenen Zielland zu bleiben. Die Unterscheidung zwischen Geflüchteten und irregulären Migranten ist kompliziert: Ein irregulärer Migrant hat einen starken Anreiz, zu behaupten, er sei ein Geflüchteter, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Die Aufnahmeländer können stattdessen versuchen, die Zahl der Geflüchteten zu verringern, indem sie die Beweislast für die Verfolgung verschärfen.

Obwohl irreguläre Migranten kein gesetzliches Recht auf Aufenthalt im Zielland haben, ist die Rückkehr in ihr Herkunftsland oft kostspielig und kompliziert. Irreguläre Migranten arbeiten oft in der Schattenwirtschaft und können potenziell Sicherheitsbedenken aufwerfen, da sie keinen formellen Asylantrag gestellt haben, auch keiner standardisierten Sicherheitsüberprüfung unterzogen wurden. Sie sind auch einem höheren Risiko ausgesetzt, Opfer von Verbrechen zu werden, und ihre Menschenrechte werden in vielen Transit- und Zielländern verletzt (vgl. UNHCR 2008).

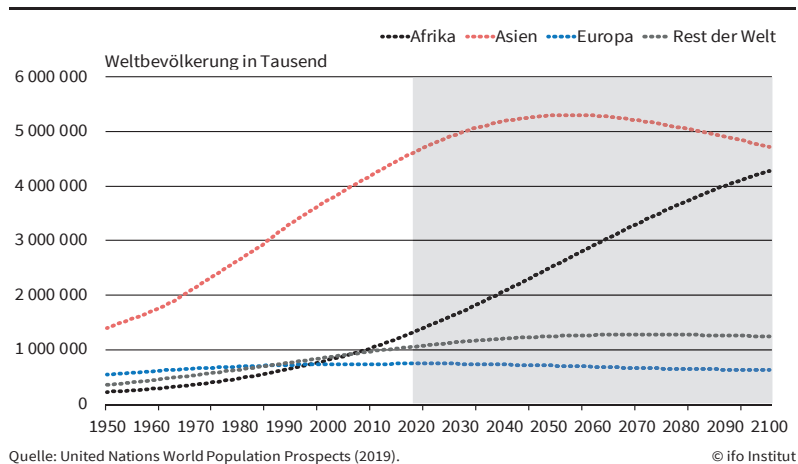
Dieser Artikel beschäftigt sich zunächst mit Push- und Pull-Faktoren für irreguläre Migration; einige dieser Faktoren sind sogar relevant, um die Gründe der Fluchtmigration nach Europa zu erklären. Im Anschluss werden Erkenntnisse aus der Forschungsstudie von Aksoy und Poutvaara (2019) über irreguläre Migration nach Europa im Zusammenhang mit der europäischen Flüchtlingskrise 2015/2016 zusammengefasst. Abschließend werden temporäre Arbeitsvisa als mögliche Lösung zur Senkung irregulärer Migration diskutiert.

PUSH- UND PULL-FAKTOREN FÜR DIE MIGRATION NACH EUROPA

Es gibt starke ökonomische Faktoren, die den zukünftigen Migrationsdruck insbesondere von Afrika nach Europa verstärken. Erstens wächst die Bevölkerung in den meisten Ländern Afrikas besonders schnell, während die europäischen Länder mit Herausforderungen des demografischen Wandels konfrontiert sind. Das größte Bevölkerungswachstum fand im 20. Jahrhundert statt und wurde ganz besonders durch die Zunahme der Bevölkerungszahlen in Afrika und Asien erlangt. Dadurch werden zwischen Afrika und Europa im Hinblick auf die Bevölkerungszahlen im erwerbsfähigen Alter starke Push- und Pull-Faktoren geschaffen. Von 1950 bis 2015 stieg der Anteil Afrikas an der Weltbevölkerung von 9% auf 16% und der Anteil Asiens von 55% auf 60%. Gleichzeitig sank der Bevölkerungsanteil Europas von 22% auf 10%. Abbildung 1, angepasst von Aksoy und Poutvaara (2019), zeigt die Veränderung der Bevölkerung in Afrika, Asien, Europa und dem Rest der Welt von 1950 bis 2019 sowie die Bevölkerungsprognose der Vereinten Nationen (mittlere Variante) bis Ende des 21. Jahrhunderts (grauer Hintergrund). Die Bevölkerung in Afrika ist in den letzten 40 Jahren rasant gewachsen. Bereits 2015 lebten 25% der Weltkinder im Alter von 0 bis 14 Jahren in Afrika, und dieser Anteil soll 2055 auf 40% steigen. Ab 2029 wird erwartet, dass mehr als die Hälfte des globalen Bevölkerungswachstums in Afrika stattfindet.

Im Gegensatz dazu liegt die Geburtenrate in den meisten europäischen Ländern seit den 1970er Jahren unter dem Reproduktionsniveau¹ (2,1 Kinder pro Frau) (vgl. UN 2015).

Abb. 1
Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsprognosen

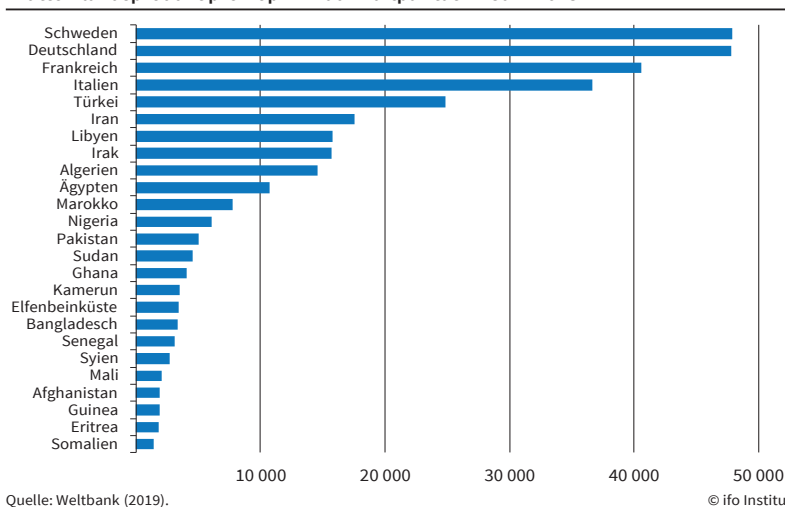


¹ Das Reproduktionsniveau ist die Fertilitätsrate, bei der die Bevölkerung konstant bleibt. In modernen Gesellschaften mit geringer Säuglings- und Kindersterblichkeit geht man davon aus, dass rechnerisch etwa 2,1 Kinder pro Frau geboren werden müssen, um die Bevölkerung ohne Wanderung langfristig auf einem konstanten Niveau zu halten (vgl. Wikipedia 2019).



Panu Poutvaara

Abb. 2

Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparität im Jahr 2015

Quelle: Weltbank (2019).

© ifo Institut

Die weltweite starke demografische Divergenz geht einher mit enormen Einkommensunterschieden. Abbildung 2 zeigt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparität. Zum einen wird dies für 20 wichtige Herkunftsländer, aus denen Geflüchtete und andere Migranten entlang der Mittelmeerrouten in den Jahren 2015 und 2016 nach Europa kamen, aufgewiesen. Außerdem werden Werte für Deutschland, Schweden, Frankreich und Italien aufgeführt, eine Auswahl an EU-Ländern, die in den Jahren die meisten Asylanträge erhielten. Zudem ist die Türkei dargestellt, da dort die größte Anzahl Geflüchteter und illegaler Migranten aufgenommen wurde. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparität in Deutschland ist 8- bis 35-mal so hoch wie in den afrikanischen Herkunftsländern südlich der Sahara.

ERKENNTNISSE ZUR IRREGULÄREN MIGRATION

Aksoy und Poutvaara (2019) stellen die ersten großflächigen Erkenntnisse über die Gründe für die Auswanderung sowie die Selbstselektion und Einordnung von Geflüchteten und irregulären Migranten dar. Die Evidenz beruht auf Daten aus der Flow-Monitoring-Befragung (FMS) der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und betrachtet Wanderungsströme für mehrere Herkunftsländer und Zielländer. Die Datenerhebung fand in europäischen Transitländern statt (24% in Italien, 20% in Griechenland, 19% in Mazedonien, 18% in Kroatien, 6% in Bulgarien, 5% in Ungarn, 5% in Slowenien und 3% in Serbien) und deckt Migranten ab, die über die Routen des mittleren und östlichen Mittelmeerraums nach Europa gekommen sind. Die Umfragen wurden in elf Sprachen (Arabisch, Dari, Englisch, Farsi, Französisch, Italienisch, Kurdisch, Paschtu, Somali, Tigrinya und Urdu) durchgeführt und von ausgebildeten Datensammlern mit diversen kulturellen und sprachlichen Kompetenzen verwaltet.

Aksoy und Poutvaara (2019) stellen heraus, dass vier von fünf Befragten Geflüchtete vor Krieg, Konflikt oder Verfolgung waren. Bei einem von fünf Befragten waren Migrationsgründe vornehmlich wirtschaftlicher Natur. Der Großteil der Befragten kam aus Syrien, Afghanistan und Irak, gefolgt von Nigeria, Pakistan, Eritrea, Marokko und Iran. Dabei sind Geflüchtete und irreguläre Migranten meist alleinstehend, männlich und jüngeren Alters, wobei die Hauptmigrationsgründe zwischen den Ländern erheblich variieren.

Über 90% der Befragten aus Eritrea, Irak, Somalia, dem Sudan und Syrien gaben an, ihr Land aufgrund von Konflikt und Verfolgung verlassen zu haben. Im Gegensatz hierzu führte eine große Mehrheit der Befragten aus Marokko und Algerien wirtschaftliche Zustände als Hauptgrund ihrer Auswanderung an. Im Hinblick auf Länder wie Pakistan oder dem Senegal machten beide Gruppen (Geflüchtete und irreguläre Migranten) einen wesentlichen Anteil der befragten Migranten aus. Dieser Umstand gestaltet die Bewertung von Asylanträgen besonders schwierig.

Geflüchtete und weibliche irreguläre Migranten haben meist einen höheren Bildungsstand als Nichtmigranten aus den entsprechenden Herkunftsländern, während männliche irreguläre Migranten meist einen niedrigeren Bildungsgrad als männliche Nichtmigranten verzeichnen. Diese Muster bestätigen sich bei der Analyse individueller Aussagen bezüglich des Hauptmigrationsgrundes sowie der Konfliktintensität auf Länder- und subregionale Ebene in den Herkunftsstaaten. Negative Selbstselektion bei männlichen irregulären Migranten deckt sich mit der Prognose von Borjas (1987), der zufolge Migranten aus Ländern mit größeren Einkommensunterschieden negativ selbstselektiv sind (gemessen an der Produktivität). Positive Selbstselektion bei Frauen hingegen kann durch geringe Erwerbstätigenquoten von Frauen und massiver Geschlechterdiskriminierung in nahezu allen Herkunftsländern erklärt werden, da diese Faktoren eine drastische Senkung der Bildungsrendite für Frauen, im Vergleich zu Männern, für jedes Schuljahr implizieren.

Die internationale Organisation für Migration (IOM) fragte Migranten ebenfalls nach ihrem bevorzugten Zielland. Aksoy und Poutvaara (2019) zeigen, dass Migranten auch wirtschaftliche Anreize und Rahmenbedingungen in ihrer Migrationsentscheidung berücksichtigen. Migranten mit tertiärer Bildung bevorzugten Zielländer mit größeren Ein-

kommensunterschieden (gemessen anhand des Gini-Koeffizienten). Darüber hinaus haben Migranten mit tertiärem Bildungsabschluss weniger starke Präferenzen für Zielländer mit einem großzügigen Sozialstaat als Migranten mit einem niedrigeren Bildungsniveau.

TEMPORÄRE ARBEITSVISA ALS MÖGLICHE LÖSUNG

Für niedrigqualifizierte Menschen außerhalb Europas gibt es derzeit keine passenden rechtlichen Wege, um zur Arbeitsaufnahme nach Europa zu gelangen. Vor dem Hintergrund beträchtlicher Diskrepanzen im Pro-Kopf-Einkommen gibt es dennoch viele Menschen, die eine risikoreiche Reise nach Europa über Schmuggler in Kauf nehmen, um dort in der Schattenwirtschaft Geld zu verdienen. Ein temporäres Arbeitsvisum könnte eine Alternative zu dieser irregulären Migrationsform darstellen:

- Um sich in einem EU-Land für eine bestimmte Zeit aufhalten zu dürfen, würde ein finanzieller Beitrag für Migranten anfallen. Von Sozialleistungen wären Migranten während ihres Aufenthalts ausgeschlossen, für ihren Lebensunterhalt und den Abschluss einer Krankenversicherung müssten sie selber aufkommen.
- Eine vor der Einreise hinterlegte Kautionsumme könnte u.a. zur Finanzierung der Rückreise bzw. Reintegration ins Heimatland genutzt werden. Daher sollte die Kautionsumme zurückerstattet werden, wenn der Migrant vor Ablauf des Visums in das Herkunftsland zurückkehrt. Die Kautionsumme könnte sowohl von Firmen, die die Einstellung des Zuwanderers beabsichtigen, als auch von Personen aus dem sozialen Netzwerk sowie Familienmitgliedern übernommen werden.
- Der exakte Betrag der Kautionsumme sollte einerseits groß genug sein, um keinen Anreiz für Einwanderer zu schaffen, trotz Verlusts der Kautionsumme ihr Visum zu überschreiten und in die Schattenwirtschaft zu wechseln. Andererseits sollte er niedrig genug sein, um Liquiditätsengpässe vorzubeugen. Eine Idee wäre es, den Betrag vorerst auf 5 000 Euro festzulegen. Würden viele Migranten bei diesem Betrag über das Ablaufdatum ihres temporären Arbeitsvisums hinaus im entsprechenden Land bleiben, müsste der Betrag erhöht werden.
- Der Verkauf der Visa gewährleistet, dass diejenigen mit der höchsten Bereitschaft die Möglichkeit erhalten, legal in Europa einreisen zu können. Während die aus dem Visaverkauf generierten Mittel hauptsächlich die Verwaltungskosten decken sollten, könnten überschüssige Mittel in die Förderung der Entwicklungsziele und der Zivilgesellschaft in den Herkunftsländern fließen. Das Visasystem für befristete Arbeitsverträge würde auch dazu beitragen, die

Flüchtlingskrise zu bewältigen. Zum einen würde die Bereitstellung eines legalen Weges den Druck durch das Asylantragssystem verringern. Zweitens könnten die europäischen Länder, die legale Einwanderungspfade eröffnen, die Länder, aus denen sie legale Migranten aufnehmen, auffordern, bei der Abschiebung illegaler Migranten (entweder Staatsangehörige dieser Länder oder Migranten, die über diese Länder ausgewandert sind) zusammenzuarbeiten.

Es stünde jedem Land der EU zu, individuell über die Ausstellung temporärer Arbeitsvisa zu entscheiden (Menge, Zeitraum, Preis, Kautionsumme etc.). Gültigkeit hätte ein Visum nur in dem Staat, in dem es ausgestellt wurde. Für EU-Mitgliedstaaten gäbe es außerdem die Möglichkeit, im Hinblick auf den Rahmen und die Bedingungen der Visa zusammenzuarbeiten. So könnte ein Arbeitsvisum beispielsweise in mehreren Ländern gültig sein.

Eine Grundidee temporärer Arbeitsvisa ist es, dass Zuwanderer nach Ablauf des Visums in das Herkunftsland zurückkehren und Ersparnisse sowie Kontakte dazu nutzen, dort eine Firma zu gründen, in den Arbeitsmarkt zu wechseln oder in die Landwirtschaft zu investieren. Allerdings ist eine Verlängerung des Visums oder der Wechsel in eine andere Visakategorie nicht ausgeschlossen. Die Konditionen zur Verlängerung könnten von EU-Mitgliedstaaten individuell ausgearbeitet werden. Sollte ein Arbeitgeber beabsichtigen, einen Zuwanderer weiter zu beschäftigen, wären eine kostenlose Erneuerung oder eine erneute Bewerbung auf ein temporäres Arbeitsvisum denkbare Möglichkeiten.

Vorgesehen ist das temporäre Arbeitsvisum lediglich für Bürger aus sicheren Herkunftsländern, die nach Ablauf des Visums oder im Falle einer vorzeitigen Ausweisung die Rücknahmen ihrer Bürger sicherstellen. Das vorgestellte Modell des temporären Arbeitsvisums stellt eine neue Form der Zuwanderung dar und ersetzt keinen der bestehenden Wege.

Bei der Ermittlung des optimalen Betrags für temporäre Arbeitsvisa ist es wichtig, mögliche Reaktionen von Schmugglern zu berücksichtigen. Friebel und Guriev (2006) stellen ein Modell vor, in dem illegale Migranten temporäre Knechtschaftsverträge mit Schmugglern eingehen können, um diese für ihre Dienste zu bezahlen. Die Forscher zeigen, dass eine striktere Abschiebepolitik es Schmugglern erleichtert, Knechtschaftsverträge im illegalen Sektor durchzusetzen. Auriol und Mesnard (2016) modellieren die Nachfrage von potenziellen Migranten und das Angebot von Schmuggeldiensten. Die Autoren stellen heraus, dass eine Verkaufspolitik von Visa einerseits die Gewinne und Aktivität von Schmugglern einstellen, andererseits aber zu einem Anstieg von Migration beitragen kann. Daher schlagen sie als Lösungsansatz eine Kombina-

tion aus Visaverkauf und einer strikteren Grenzpolitik vor.

ETHISCHE BEDENKEN

Natürlich kann der Vorschlag, dass ärmere Migranten aus Afrika oder Asien eine Gebühr zahlen müssen, um Zugang zum Arbeitsmarkt in Europa zu erhalten, unfair erscheinen. Dennoch ist es wichtig, die realistischen Alternativen zu berücksichtigen. Momentan gibt es keine legalen Wege der Arbeitsmigration für Gering- und Mittelqualifizierte nach Europa. Aus diesem Grund sind viele Migranten bereit, Schmuggler zu bezahlen und ihr Leben aufs Spiel zu setzen, um nach Europa zu gelangen und dort in der Schattenwirtschaft zu arbeiten. Das vorgestellte Konzept ermöglicht eine legale Form der Zuwanderung. Da jeglicher finanzieller Überschuss in den Aufbau und die Entwicklung der Herkunftsstaaten fließen würde, sorgt das System des temporären Arbeitsvisums für eine Umverteilung der Ressourcen von kriminellen Schmugglerbanden hin zu Gemeinden in den Herkunftsstaaten. Gleichzeitig würde das System zahlreiche Leben von Migranten retten und das Ausmaß der Schattenwirtschaft in Europa schmälern.

LITERATUR

- Aksøy, C. G. und P. Poutvaara (2019), »Refugees' and Irregular Migrants' Self-Selection into Europe: Who Migrates Where?«, CESifo Working Paper No. 7781.
- Auriol, E. und A. Mesnard (2016), »Sale of Visas: a Smuggler's Final Song?«, *Economica* 83, 646–678.
- Borjas, G. J. (1987), »Self-selection and the Earnings of Immigrants«, *American Economic Review* 77, 531–553.
- Chin, A. und K. E. Cortes (2015), »The Refugee/Asylum Seeker«, in B. R. Chiswick und P. W. Miller (Hrsg.), *Handbook of the Economics of International Migration*, Vol.1, 585–658.
- Eurostat (2019), »Statistiken zu Wanderung und Migrantenbevölkerung«, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/de#Wanderungsstr.C3.B6me:_2017_wanderten_aus_Dritt.C3.A4ndern_2.2C4.C2.A0Mio._Menschen_in_die_EU_ein, aufgerufen am 19 November 2019.
- Friebel, G. und S. Guriev (2006), »Smuggling Humans: A Theory of Debt-financed Migration«, *Journal of the European Economic Association* 4, 1085–1111.
- Hatton, T. J. (2016), »Refugees, Asylum Seekers, and Policy in OECD Countries«, *American Economic Review* 106(5), 441–445.
- UN DESA (2019), »International Migrant Stock 2019«, verfügbar unter: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>, aufgerufen am 20 November 2019.
- UNHCR (1967), *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10>, aufgerufen am 17. November 2019.
- UNHCR (2008), *Challenges of Irregular Migration: Addressing Mixed Migration Flows*, verfügbar unter: www.unhcr.org/49e479c911.pdf, aufgerufen am 17 November 2019.
- UNHCR (2019a), »Population Statistics«, verfügbar unter: http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern, aufgerufen am 20 November 2019.
- UNHCR (2019b), »FAQ Flüchtlinge«, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/dach/de/services/faq/faq-fluechtlinge>, aufgerufen am 21 November 2019.
- United Nations (2015), *World Fertility Report, Economic and Social Affairs*, verfügbar unter: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/fertility/worldFertilityReport2015_highlights.pdf, aufgerufen am 21. November 2019.