ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Vosgerau, Hans-Jürgen

Working Paper

Migrationen als wirtschaftsethisches Problem

Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 161

Provided in Cooperation with:
Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Vosgerau, Hans-Jürgen (1991) : Migrationen als wirtschaftsethisches Problem, Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 161, Universität Konstanz, Sonderforschungsbereich 178 - Internationalisierung der Wirtschaft, Konstanz

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/101508

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

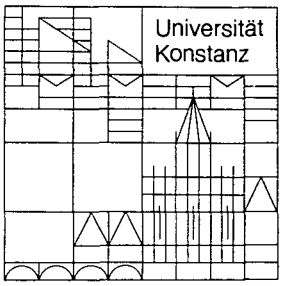
If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Sonderforschungsbereich 178
„Internationalisierung der Wirtschaft“

Diskussionsbeiträge



Juristische Fakultät

Fakultät für Wirtschafts-
wissenschaften und Statistik

Hans-Jürgen Vosgerau

Migrationen als wirtschaftsethisches Problem

Postfach 5560
D-7750 Konstanz

Serie II — Nr. 161
Oktober 1991

2. Juni 1992 Weltwirtschaft Kiel
W 113-161

MIGRATIONEN ALS WIRTSCHAFTSETHISCHES PROBLEM

Hans-Jürgen Vosgerau

Serie II - Nr. 161

Oktober 1991

MIGRATIONEN ALS WIRTSCHAFTSETHISCHES PROBLEM[1]

von Hans Jürgen Vosgerau, Konstanz

Zusammenfassung:

Nach einem kurzen Blick auf die quantitative Bedeutung internationaler Wanderungen in der jüngeren Vergangenheit und der Gegenwart wird zunächst gezeigt, daß individuelle Migrationsentscheidungen mittels eines geläutert utilitaristischen Kalküls erklärbar sind. Auf der gesellschaftlichen bzw. (national-)staatlichen Ebene wird durch die Existenz öffentlicher Güter, insbesondere wenn sie Kapitalgutcharakter haben, die Notwendigkeit staatlicher Migrationspolitik begründet. Entstehende Konflikte zwischen individuellen und gesellschaftlichen Migrationszielsetzungen lassen sich im internationalen Kontext durch Rückgriff auf andere Ausgleichsmechanismen wie Handel, Kapital- und Technologietransfer entschärfen.

---

[1] Vortrag im Forschungsinstitut für Philosophie, Hannover am 6. Juni 1991
Erscheint in: Peter Koslowski (Hrsg.): "Wirtschaftsethik und Wirtschaftsphilosophie", Springer-Verlag, Berlin - Heidelberg - usw.

I. Einführung und Überblick

Die Bilder stehen uns alle vor Augen, solche, deren unmittelbare Zeugen wir waren - sogar im eigenen Land -; andere, die uns das Fernsehen ins Haus brachte. Bilder von Deutschen, die soeben geöffnete Tore in Ungarn durchschritten, die sich in Botschaften flüchteten oder auf Züge sprangen oder die lange gefürchtete Mauer fröhlich überkletterten. Bilder von Gastarbeitern, die aus dem Irak in ihre Heimatländer zurückströmten, Bilder von Kurden auf der Massenflucht, von Halbverhungerten am Horn von Afrika; Bilder von Albanern am Quai von Brindisi.

Die Reihe ließe sich noch lange fortsetzen, lange in die jüngere Vergangenheit und in die fernere Geschichte und - so steht zu erwarten - auch in die Zukunft. Denn wenn nicht alles täuscht, werden die Ursachen für Wanderungen nicht verschwinden, sie werden sich im Gegenteil vermutlich noch verstärken. Wie stellen wir uns dazu? Wie beurteilen wir Migrationen, und welche Konsequenzen ziehen wir aus unserer Beurteilung? Gibt es Normen, nach denen wir uns richten können oder gar sollen? Wie sehen sie aus?

Bei dem Versuch, Antworten auf diese Fragen zu finden, d.h. das wirtschaftsethische Problem der Migration zu klären, möchte ich das Augenmerk konzentrieren auf die ökonomischen Aspekte von Wanderungen über nationale und staatliche Grenzen hinweg. Binnenwanderungen haben zwar manche Gemeinsamkeiten mit internationaler Migration, doch die uns vornehmlich interessierende staatliche Wanderungspolitik bezieht sich in erster Linie auf Ein- und Auswanderung.

Politisch motivierte Wanderungen, vor allem wenn sie gegen das ökonomische Gefälle erfolgen, bedürfen wohl besonderer Analyse. Wie das quantitativ bedeutsame Wirtschaftsasylantentum zeigt, gibt es freilich auch Überlappungen, Konvergenzen zwischen beiden Phänomenen, die insoweit eine zumindest partielle Übertragung ökonomischer Überlegungen auch auf nicht primär ökonomisch begründete Migrationen gestatten.

Nach solcher Eingrenzung werde das Thema zunächst durch einen kurzen Blick auf den empirischen Befund in seiner quantitativen und qualitativen Bedeutung, jedenfalls in Ausschnitten, konkretisiert (Abschnitt II). Danach sollen die individuellen Wanderungsentscheidungen behandelt und auf die implizierten Zielsetzungen und ihre normativen Begründungen hin befragt werden. Methodisch handelt es sich in diesem Abschnitt III um

ökonomische Partialanalyse und Individualethik. Im vierten Abschnitt soll es dann um die nationale bzw. staatliche Migrationspolitik auf der Grundlage einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung der Ursachen und Wirkungen von Ein- und Auswanderung größerer Gruppen gehen. Die in der nationalökonomischen Theorie und in der wirtschaftspolitischen Praxis vorherrschende Orientierung an der nationalen gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt soll auf ihre sozialethischen Implikationen hin befragt werden, bevor im abschließenden Abschnitt V Ausblicke auf die globale Migrationsproblematik versucht werden und die Frage nach einem Weltethos etwa im Sinne von Hans Küng kurz erörtert wird. Eine Zusammenfassung bildet in Abschnitt VI den Schluß.

II. Der empirische Befund

Die im 19. Jahrhundert wichtigsten Wanderungsströme in der Weltwirtschaft sind in Abb. 1 skizziert. Dabei handelte es sich bei der interkontinentalen Wanderung zwischen 1820 und 1915 um 63 Mill. Europäer, von denen 52 Mill. nach Nord- und Südamerika auswanderten, der Rest nach Südafrika, Australien und Neuseeland (Ströme 1, 2 und 3). Durch Sklavenhandel wurden etwa 4 Millionen Schwarzafrikaner nach Brasilien und USA gebracht, ebensowenig freiwillig wie die meisten der 4 Mill. Inder nach Südostasien und Ostafrika (Ströme 4 und 5).

Als Kontinentalwanderungen waren die Westwanderung in den USA und die Ostwanderung in Rußland (Ströme 6 und 7) von Bedeutung, während innereuropäische Wanderungen vor dem zweiten Weltkrieg zwar nicht die gleichen Größenordnungen erreichten, gleichwohl alle typischen Kennzeichen der Migration aus bevölkerungsreichen, stagnierenden Ländern mit niedrigen Einkommen in relativ bevölkerungsarme Ökonomien mit höheren und vor allem wachsenden Einkommen aufwiesen.

Einen Eindruck von den wichtigsten Wanderungsströmen im Europa der Nachkriegszeit seit 1950 vermittelt Abb. 2. Entsendeländer sind hier vor allem südeuropäische und andere Mittelmeerländer, Zielländer die rasch wachsenden Industriestaaten West-Mitteleuropas. Durch die Pfeile in beide

Richtungen wird angedeutet, daß temporäre Wanderungen große Bedeutung haben, daß also die sogenannten Gastarbeiter - ein deutscher Terminus, der auch in die angelsächsische Literatur Eingang gefunden hat - ihre Verbindungen mit dem Heimatland nicht abbrechen, mehr oder weniger große Teile ihres Verdienstes zurücküberweisen und nach 5, 10 oder 15 Jahren zurückkehren.

Weniger bekannt ist die Tatsache, daß Osteuropa (einschließlich Sowjetunion) seit 1948 mit mehr als 6 Millionen 5 % seiner Bevölkerung durch Emigration verlor, davon allein in den letzten 10 Jahren über zweieinhalb Millionen. Seitdem die Wanderungsbeschränkungen in den letzten Jahren zunehmend gelockert wurden, hat die Zahl der Aussiedler, Übersiedler und anderer Migranten sprunghaft zugenommen. Einige Schätzungen erwarten 3 bis 4,5 Millionen Ost-West-Wanderer in den nächsten drei Jahren.

Das Migrationsproblem der unmittelbaren Zukunft ist jedoch nicht auf Osteuropa beschränkt. Ganz ähnlich wie man die europäische Überseewanderung (Abb. 3) mit dem Auseinanderklaffen von Geburtenrate und Sterberate im Verlauf der europäischen Industrialisierung - wenigstens ansatzweise - erklären kann (Abb. 4), läßt sich aus der heutigen Bevölkerungsentwicklung der wirtschaftlich zurückgebliebenen Länder ein zunehmender Bevölkerungsdruck auf die entwickelten Länder prognostizieren, soweit es nicht gelingt, das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer entscheidend zu beschleunigen.

Zwar prognostiziert die UNO (1985) einen Rückgang des Bevölkerungszuwachses in den Entwicklungsländern von Werten bis zu 3 % p.a. auf knapp 2 % in 30 Jahren, doch das ist noch immer 6 mal mehr als die 0,3 % der Industrieländer um die Jahrtausendwende. Zwar soll sich der Abstand im Bruttoinlandsprodukt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern weiter relativ verringern, jedoch nach dieser Schätzung im Jahr 2025 mit einer Spanne zwischen 4.000 und 24.000 US-Dollar (in Preisen von 1975) immer noch das Sechsfache betragen. Doch gilt dies nur im Durchschnitt der entwickelten Länder im Vergleich zum Durchschnitt der Entwicklungsländer. Zwischen den fortgeschrittensten und den am wenigsten entwickelten Ländern ist der Abstand wesentlich größer und wird sich voraussichtlich weiter vergrößern.

Es ist zu erwarten, daß diese beträchtlichen Unterschiede in Einkommen und Lebensstandard infolge der sich weltweit verbessernden Informationen bei tendenziell abnehmenden Transportkosten eine zunehmende Neigung zur Migration begünstigen werden.

Wenden wir uns zunächst der Analyse der individuellen Wanderungsentscheidungen zu.

III. Migration in individueller Sicht

Die Erklärung individueller Wanderungen durch die Wirtschaftswissenschaft folgt durchweg dem Paradigma rationalen Verhaltens. Wenn auch nicht geleugnet wird, daß daneben andere als sogenannte ökonomische Gründe eine Rolle spielen, geht man doch davon aus, daß diese letzteren in der Regel dominieren. Von der einfachen These, es seien die Lohndifferenzen, korrigiert durch unterschiedliche Steuern und Abgaben und nach Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten, also die Nettorealeinkommensunterschiede, welche zu Wanderungen veranlassen, über anspruchsvollere intertemporale Modelle des Humankapitalansatzes bis hin zu neueren Erklärungen, welche auf mehrstufigen Entscheidungen bei unvollständiger Information und unter Unsicherheit basieren, sind eine Fülle von Wanderungstheorien entwickelt und auch empirisch überprüft worden.

Ihnen allen ist gemeinsam die Orientierung an Zielfunktionen, die als utilitaristisch in einem geläuterten Sinne bezeichnet werden können. Es sind langfristige Klugheitserwägungen, welche dabei den Ausschlag geben, also nicht kurzfristige unmittelbare Vorteile. Im Falle des Humankapitalansatzes beispielsweise sieht das so aus, daß die Wanderung als eine Investition interpretiert wird, welche Kosten und Erträge hat, von denen vor allem letztere großenteils in der Zukunft anfallen und daher unsicher und risikobehaftet sind. Zu diesen Kosten und Erträgen lassen sich auch solche nicht materieller Art rechnen, die freilich nur schwer quantifizierbar sind, gleichwohl erhebliches Gewicht erlangen können. Ziel ist die Maximierung der Nutzenfunktion, in welche die bis zum Zeithorizont aggregierten und geeignet diskontierten Erträge und Kosten eingehen. Eine Wanderungsentscheidung wird getroffen, wenn dieses Maximum für ein anderes Land erreicht wird. Bei Berücksichtigung mehrerer möglicher Zielländer erlaubt das Modell auch eine Entscheidung zwischen solchen Alternativen.

Die implizierte Moral ist also in dem geschilderten Sinne durchaus rational, geläutert utilitaristisch und - soweit bisher beschrieben - auch individualistisch. Solche Moral, die nichts dagegen einwendet, daß jemand unter Inkaufnahme der Kosten seinem eigenen wohlverstandenen langfristigen Vorteil nachgeht, hat eine lange Tradition. Die biblischen Erzväter von Abraham bis Joseph folgten ihr ebenso wie viele europäische Auswanderer, die in der Neuen Welt ihr Glück machten.

Doch gibt es auch Gegenbeispiele, wie etwa die sprichwörtliche Aufforderung: "Bleibe im Lande und nähre Dich redlich!". Sie ist Indiz für eine Norm, welche Verzicht auf Wanderung fordert. Soweit darin eine Warnung vor unübersehbaren Kosten und Risiken zum Ausdruck kommt, ist sie durchaus mit der utilitaristisch fundierten Ethik vereinbar. Es ist jedoch auch denkbar, daß in solcher Seßhaftigkeitsnorm andere Interessen - oder präziser: Interessen Anderer - ihren Ausdruck finden, und dann läge wohl ein Widerspruch zwischen Ökonomik und Ethik vor.

Doch solcher Widerspruch ist nur scheinbar, wie sich darlegen läßt, wenn man die utilitaristische Moral durch interpersonale Elemente ergänzt. Sobald nämlich das Wohlergehen der Eltern, Geschwister, Ehepartner, Kinder - kurz: der Familie, vielleicht der Sippe - ins Kalkül miteinbezogen wird, muß möglicherweise das Ergebnis der auf individualistischer Basis angestellten Wanderungsüberlegungen revidiert werden. Konflikte sind dann durchaus möglich, doch sie sind kein Problem für die Ethik, weil beide Normen: Wandere oder Bleibe! aus dem gleichen Ansatz ableitbar sind, je nachdem, ob die Gewichte des eigenen oder jene des Nutzens der Familie größer sind. Über die Bestimmung dieser Gewichte ist sogleich noch einiges nachzutragen.

Zuvor noch eine Bemerkung zur Begrenzung des Kreises der Anderen auf die Familie. Sie erfolgt zunächst ganz empirisch und läßt sich erläutern anhand zweier oft zu beobachtender Verfahren zur Auflösung des Konflikts zwischen Egoismus und Altruismus bei der Wanderungsentscheidung. Die eine Methode besteht darin, daß die mehr oder weniger große Familie als ganzes wandert; sie ist bei den großen Überseewanderungen oft angewandt worden. Die andere besteht in zeitlicher Auflösung des Widerspruchs in der Weise, daß beispielsweise jüngere Männer vorausgehen, die Bedingungen im potentiellen Gastland erkunden, große Verdienstteile rücküberweisen und

später entweder selbst mit den Ersparnissen zurückkehren oder die Familie nachholen. Auf diese Weise werden auch die immateriellen Kosten der Wanderung wie Fremdheit im Gastland, Mangel an sozialer Nähe usw. reduziert, ohne daß auf die aus dem höheren Einkommen fließenden Vorteile verzichtet werden muß.

Die auch ökonomische Vernünftigkeit des moralisch Gebotenen, nämlich die Familie nicht im Stich zu lassen, läßt sich noch weiter begründen, wenn man bedenkt, worin denn der ökonomische Sinn des Familienzusammenhalts besteht, zumindest in Gesellschaften, in denen größere Verbände bis hin zum Staat noch nicht so viele Familienfunktionen übernommen haben wie heutzutage bei uns in den entwickelten Industrie- und Wohlfahrtsländern. Es sind nämlich öffentliche Güter, zumindest auf Familie und Sippe beschränkte Güter, die hier bereitgestellt werden. Einige wie Kranken- und Alterssicherung sind unmittelbar ökonomischer Natur, andere wie menschliche Nähe, Verläßlichkeit auch im Unglück, Vertrautheit im Umgang lassen sich schwerer fassen und jedenfalls nicht leicht quantifizieren, haben jedoch gewiß große Bedeutung - wie etwa an der wachsenden Zahl von Beratungsinstitutionen abzulesen ist, die in unseren Breiten zunehmend derartige Funktionen zu erfüllen versuchen.

Die Besonderheit öffentlicher Güter im Gegensatz zu den privaten besteht nun bekanntlich darin, daß man jemanden, der nichts zu ihrer Bereitstellung beiträgt, nur schwer vom Genuß ausschließen kann. Es sind daher Mechanismen erforderlich, die solches Trittbrettfahrer-Verhalten verhindern, damit öffentliche Güter in ausreichendem Umfang produziert werden. Dabei geht es nicht ohne Maßnahmen, die dem Einzelnen unter kurzfristig-egoistischem Blickwinkel bisweilen sehr unangenehm erscheinen. Im staatlichen Bereich sind es Steuern, die keiner gerne entrichtet, im Rahmen der (Groß)Familie ist es die Autorität des pater oder der mater familias, welche die Sippendisziplin anmahnt. Gemeinsam ist beiden die Funktion, für die Einhaltung von moralischen Normen zu sorgen, welche auch vom individuellen Standpunkt aus sehr vernünftig und ökonomisch-rational begründet werden können. Diese Begründung folgt aus der Einsicht, daß es vorteilhaft ist, das Gefangenen-Dilemma zu vermeiden, um öffentliche Güter ausreichend zur Verfügung zu haben.

Das Ergebnis der ökonomisch-ethischen Analyse individueller oder Familien-Wanderungsentscheidungen läßt sich folgendermaßen zusammenfassen: Die wirtschaftswissenschaftliche Erklärung beobachteten Wanderungsverhaltens auf der Basis eines erweiterten utilitaristischen Konzepts ist konsistent mit ethischen Normen, welche offenbar breite Akzeptanz genießen. Sie fließen aus langfristigen Klugheitserwägungen, welche auch zwischenmenschliche, insbesondere innerfamiliäre Rücksichten als individuell vorteilhaft einbeziehen.

IV. Nationale Migrationspolitik

Das im wesentlichen staatsfreie Modell individueller Entscheidungen, in dessen Rahmen bisher argumentiert wurde, mag für viele Problemstellungen eine vernünftige Abstraktion darstellen, vielleicht sogar für frühere Zeitalter eine passable Beschreibung der Realität gewesen sein - für unser Thema ist die Existenz von staatlich verfaßten Nationalwirtschaften geradezu konstitutiv. Denn das Problem, wie denn Wanderungen zu beurteilen und demnach zu behandeln seien, stellt sich außer für den Migranten selbst unter den gegenwärtigen Bedingungen in erster Linie für die Regierungen der potentiellen Ein- und Auswanderungsländer, deren Souveränitätsanspruch eben vor allem an den Grenzen manifest wird.

Förderung, Duldung oder Restriktion der Einwanderung bzw. der Auswanderung: das sind die Fragen - im Falle der aktiven Wanderungspolitik auch die Wahl der Instrumente, wobei vor allem preispolitische und mengenpolitische zu unterscheiden sind. Voraussetzung zur Beantwortung dieser Fragen ist zunächst wiederum eine ökonomische Analyse der Bedingungen und Wirkungen von Migration und dann natürlich eine Reflexion über die Ziele staatlicher Wanderungspolitik und die ihnen zugrundeliegenden Normen.

Die ökonomische Analyse läßt sich auf sehr verschiedenen Ebenen durchführen. Empirisch-historische Beobachtungen müssen jedoch theoretisch fundiert werden, wenn wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen gezogen werden sollen. Theorien wiederum weisen unterschiedliche Abstraktionsgrade auf. Insbesondere die hier in erster Linie interessierende Außenwirtschaftstheorie hat einige wichtige fundamentale Zusammenhänge zwischen Faktorausstattung, Migration, Güterhandel und Kapitalverkehr geklärt, freilich unter idealisierenden Voraussetzungen.

Die Länder und Regionen der Erde sind sehr unterschiedlich mit natürlichen Ressourcen - "Boden" - ausgestattet. Davon ist als Datum auszugehen. Wären die Menschen alle gleichartig, so könnte man sich vorstellen, daß sie solange zu den bevorzugten Ländern wandern würden, bis alle Wanderungsanreize verschwunden sind, weil die Erträge ausgeglichen wurden. In der Realität gibt es freilich auch unterschiedliche Ausstattungen mit produzierten sachlichen Ressourcen, Kapital also. Diese sind zwar veränderbar, doch würde die Verteilung der Menschen auf die Produktionsstätten entsprechend anzupassen sein, damit sich die Erträge aus Kapital, Boden und Arbeit über Länder und Regionen hinweg angleichen.

Die skizzierte Kunstwelt entspricht ziemlich genau dem traditionellen Außenwirtschaftsmodell einfachster Lehrbuchversion. Wäre Arbeit darin vollkommen und kostenlos mobil, so würde unter der Voraussetzung einer Reihe weiterer idealisierender Bedingungen wegen des sich einstellenden Faktorpreisausgleichs eine effiziente Welt-Allokation resultieren. Staatliche Migrationshemmnisse hätten keine rationale und auch keine moralische Berechtigung. Eine solche Situation wäre für die Welt als Ganzes Pareto-optimal: Die Löhne und andere Faktorpreise wären ausgeglichen. Eine Verbesserung der Allokation für ein Land wäre nicht mehr möglich, ohne daß mindestens ein anderes eine Verschlechterung hinnehmen müßte.

Doch selbst in einer solchen Modellwelt gibt es Probleme, die daher rühren, daß nicht alle in den Ländern Beteiligten im gleichen Umfang aus der Herstellung der Welt-Effizienz gewinnen; ja in der Regel werden einige sogar verlieren - zumindest in der kurzen Frist.

Betrachten wir etwa ein Auswanderungsland. Die Migranten selbst werden sich besser stellen - sonst würden sie nicht auswandern. Doch von den Daheim-Bleibenden werden vermutlich die Arbeiter ihre Bedingungen verbessern, weil der Druck auf den Arbeitsmarkt nachläßt und die Löhne zu steigen tendieren. Leidtragende werden jedoch in der Regel die Boden- und Kapitaleigner sein, da die Grenzproduktivität ihrer Faktoren durch den Abzug der Arbeitskräfte sinkt. Ob der Nettoeffekt positiv oder negativ ist, läßt sich allgemein nicht sagen; das hängt von einer Fülle von Einzelheiten ab, die von Land zu Land und Situation zu Situation verschieden sind. So ist es denkbar, daß die Übervölkerung so groß war, daß infolge der

Auswanderung die Produktivität des heimischen Bodens und des Kapitals sogar steigt. Auch ist die Frage zu beantworten, ob die Verbesserung der Migranten-Einkommen bei der Beurteilung der nationalen Wohlfahrt berücksichtigt werden soll oder nicht, und das hängt wiederum hauptsächlich von der Migrationsdauer und der Höhe eventueller Überweisungen ins Heimatland ab.

Auch im Einwanderungsland können solche Verteilungskonflikte entstehen: Die einheimischen Arbeiter werden vermutlich zumindest relative Lohnsenkungen erleiden, die Boden- und Kapitaleigner tendenziell höhere Erträge erwirtschaften. Hier wie im Auswanderungsland wird die Regierung sich um Ausgleich bemühen, wird die Wirtschaftspolitik Kompensationen organisieren müssen.

Es zeigt sich hier wie auch in anderen Bereichen der Außenwirtschaftsbeziehungen, daß die Vorteile aus internationalen Transaktionen - und dazu gehören die Migrationsvorteile - in der Regel ungleichmäßig anfallen, ja daß häufig bei einzelnen Gruppen auch Verluste auftreten. Soweit dies der Fall ist, wird dem Staat oft die Aufgabe des Ausgleichs zugewiesen. Ob er sie vernünftig erfüllt, ist damit natürlich noch nicht gesagt, zumal diese Aufgabe durch weitere Probleme kompliziert wird.

Denn das bisher skizzierte einfache traditionelle Außenwirtschaftsmodell ist mindestens in drei Hinsichten zu modifizieren bzw. zu ergänzen. Zunächst sind die Menschen nicht gleichartig, wobei es in unserem Zusammenhang vornehmlich auf die ökonomisch relevanten Verschiedenheiten, also insbesondere Qualifikationsunterschiede, ankommt. Gewiß sind solche Unterschiede, etwa durch Schulung und Erziehung veränderbar, doch das kostet Zeit und Ressourcen, was wiederum zu berücksichtigen ist.

Zweitens gibt es öffentliche Güter wie Rechtspflege und Verteidigung, sowie materielle und immaterielle Infrastrukturleistungen, von Verkehrswegen bis zum Erziehungswesen. Ihr Umfang ist in den industriellen Wohlfahrtsstaaten größer als in traditionellen Gesellschaften, wo viele öffentliche Güter - wie wir sahen - eher von Gruppen wie etwa den Familien und Sippen bereitgestellt werden oder wurden. Der Zugang zu den öffentlichen Gütern wird nun sinnvollerweise auf jene beschränkt, die sich - aus Einsicht oder unter Zwang - an ihrer Finanzierung beteiligen, und das

sind die Staatsangehörigen, welche der allgemeinen Steuerpflicht unterworfen sind. Damit ist das Problem der Besteuerung der Migranten aufgeworfen. Soweit öffentliche Güter Kapitalgutcharakter haben, tritt zusätzlich ein Problem der Zuteilung von Anteilen am öffentlichen Kapitalbestand auf.

Schließlich kommt drittens das Problem der Stabilisierung hinzu. Die für marktwirtschaftliche Entwicklungsprozesse typischen Schwankungen, insbesondere der Beschäftigung, zu glätten ist eine der Aufgaben staatlicher Wirtschaftspolitik, zu deren Erfüllung sie sich häufig auch migrationspolitischer Elemente bedient.

Die damit angesprochenen Aufgabenfelder nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik, nämlich Allokation, Verteilung und Stabilisierung werden häufig zur generellen Aufgabe der Maximierung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt zusammengefaßt. Dabei gibt es Akzeptanzprobleme wohl am wenigsten hinsichtlich des Zieles effizienter Allokation, kaum bezüglich der Stabilisierung, jedoch relativ viel bei den Verteilungszielen.

Dies alles findet sich nun auch in den Bereichen der Migrationspolitik wieder. Anhand ausgewählter Beispiele soll deshalb die These erläutert werden, daß nationale Migrationspolitik, wie wir sie derzeit beobachten, am Ziel der nationalen Wohlfahrtsmaximierung ausgerichtet ist. Migrationspolitik wird dazu gegliedert in Einwanderungsförderung bzw. -restriktion und Auswanderungsförderung und -restriktion.

Einwanderungsförderung:

- Nach dem Schock der Bedrohung aus dem bevölkerungsreichen Norden hat beispielsweise Australien nach dem Krieg unter dem Slogan "Populate or Perish" die vorher auf Angelsachsen begrenzte Einwanderung ausgeweitet auf Süd- und Osteuropäer und erhebliche Reisesubventionen offeriert. Inzwischen werden auch zunehmend Asiaten zugelassen.

- Die deutschen Gastarbeiterprogramme in den sechziger Jahren dienten teils dem Abbau der Überbeschäftigung, teils dem Ersatz von heimischen Arbeitskräften in einfachen Tätigkeiten, welche im Laufe der Entwicklung in höherqualifizierte Berufe aufstiegen. Bhagwati (1983) weist darauf hin, daß auf diese Weise der Verteilungskonflikt innerhalb der Arbeiterschaft praktisch vermieden wurde.

- Die ambivalente Haltung der USA gegenüber den illegal einwandernden Mexikanern, welche de facto akzeptiert, weil benötigt werden, ist ein weiteres Beispiel für die Stärke nationaler ökonomischer Argumente.

Beispiele für Einwanderungsrestriktionen sind aus der Geschichte der USA mit ihrem Quotensystem bekannt.

- Die Schweiz wird vielfach gescholten, weil sie bei rückläufiger Konjunktur die Arbeitslosigkeit durch Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligungen nach Italien exportiere.

- Die Bundesrepublik hat große Anstrengungen unternommen, die Türkei zum Verzicht auf die schon zugesicherte Freizügigkeit zu bewegen, als die Beschäftigungsprobleme in Deutschland sich verschärften.

Interessanterweise sind restriktive migrationspolitische Maßnahmen meist quantitativer Art. Soweit sie zur Abwehr von Einwanderern dienen, die nichts zum Aufbau des öffentlichen Kapitalbestandes beigetragen haben, mag das damit zusammenhängen, daß dieser meist nicht ökonomisch bewertet wird. Man sagt, allzuviele Einwanderer überstrapazierten unsere Infrastruktur. Lediglich aus der häufig nüchterner ökonomisch argumentierenden Schweiz hört man gelegentlich, daß eine Spende zugunsten der vielleicht bedürftigen Gemeinde das Einbürgerungsverfahren durchaus beschleunigen könne. Die Kommentare zu solchen Berichten signalisieren meist keine begeisterte Zustimmung, ebensowenig wie jene beispielsweise zur Auswanderungssteuer früherer Ostblockländer, durch die die öffentlich finanzierten Ausbildungskosten abgegolten werden sollten - ökonomisch durchaus nicht unplausibel.

Auswanderungsrestriktionen wurden natürlich auch im Zusammenhang mit dem Brain-Drain diskutiert, also jener als unerwünscht angesehenen Migration Hochqualifizierter aus Entwicklungsländern in Industrieländer. Bhagwati (1979) - selbst Betroffener als in den USA lehrender Inder - hat hierzu eine Sondersteuer zur Abschöpfung der Renten vorgeschlagen, die ans Herkunftsland zu transferieren sei, womit im übrigen eine Übernahme des US-amerikanischen Prinzips der Besteuerung aller Staatsangehörigen durch die USA - unabhängig von ihrem Arbeits- und Wohnort - impliziert wäre.

Zu den Auswanderungsrestriktionen läßt sich natürlich auch die ehemalige Mauer rechnen, während man Auswanderungsförderung etwa in der wohlwollenden Duldung oder gar Unterstützung der deutschen Anwerbekommissionen in Italien, Griechenland, der Türkei erblicken konnte. Ob das neue sowjetische Paßgesetz ähnlich eingruppiert werden kann, mag immerhin gefragt werden.

Die Liste der Beispiele mag genügen, um die These zu stützen, daß heutige Migrationspolitik durchgängig am nationalen Vorteil ausgerichtet ist.

Nationaler Vorteil läßt sich nun wiederum verknüpfen mit einer geläutert-utilaristisch fundierten Ethik, welche auf langfristigen Klugheitserwägungen basiert - ähnlich dem Vorgehen bei den individuellen Migrationsentscheidungen. Freilich sind die interpersonellen Verknüpfungen hier ungleich bedeutsamer. Denn die einfache Aggregation individueller Präferenzen scheitert in aller Regel an deren Verschiedenartigkeit, wie wir seit Arrow (1951) wissen. Die Lösung der Abstimmungsparadoxa erfordert sozialethische Überlegungen, für die institutionelle Arrangements von entscheidender Bedeutung sind. Unter Bedingungen funktionierender Demokratien dürfte es noch am ehesten möglich sein, daß durch die Regierungen eine praktikable Annäherung an das wenn auch unscharf definierte und wandelbare nationale Interesse gefunden werden kann.

Mit dieser verkürzten Feststellung, die ohne Zweifel weiterer Erörterung bedürfte, sei der Abschnitt zur nationalen Migrationspolitik beschlossen. Das Fazit lautet: Viele Maßnahmen der nationalstaatlichen Wanderungspolitik lassen sich aus dem von den Regierungen verfolgten Ziel des nationalen Interesses erklären, wobei Mißbräuche aus Verteilungsinteressen nie ganz ausgeschlossen werden können. Die normative Begründung dieses nationalen Interesses ist ein sozialethisches Problem, das hier nicht weiter vertieft werden kann.

Bibliothek
des Instituts für Weltwirtschaft

V. Das globale Migrationsproblem

Die für die Beurteilung internationaler Migrationen typischen Konflikte entstehen, wenn entweder verschiedene nationale Interessen aufeinanderprallen oder aber individuelle Normen sich mit nationalen Zielen nicht vereinbaren lassen. Angesichts des schon spürbaren und gewiß weiter sich verstärkenden Wanderungsdrucks aus Ost und Süd auf West bzw. Nord, dem die Zielländer aus wohlerwogenen nationalen Interessen nicht oder nur beschränkt nachzugeben bereit sind, stellt sich die Frage, wie denn möglicherweise gewalttätige "Lösungen" des Problems vermieden werden können. Denn dies müßte ja wohl im Interesse aller liegen.

Der ethische Konflikt scheint klar zu sein. In der öffentlichen Diskussion um die Behandlung von Wirtschaftsflüchtlingen wird er immer wieder formuliert. Hier der Anspruch auf Einreise und Arbeit, vielfach akzeptiert und unterstützt nicht nur von solchen, die sich auf die Gleichheit aller Menschen berufen - dort die Weigerung der Regierung des entwickelten Landes, die Grenzen weit zu öffnen, weil dies gegen die wohlverstandenen Ansprüche der Bevölkerung, von der sie eingesetzt wurde, verstieße.

So wie das Problem bisher formuliert wurde, nämlich als reines Wanderungsproblem, ist es nicht lösbar, jedenfalls dann nicht, wenn man weder eine Verletzung der individuellen noch eine solche der nationalen, sozialethischen Normen, wie sie zuvor entwickelt wurden, akzeptiert. Dies ist auch nicht notwendig. Lösungen sind vielmehr möglich, wenn das Problem aus seiner Verengung gelöst und in den weltwirtschaftlichen Gesamtzusammenhang gestellt wird, in den es gehört.

Hierzu sei zunächst noch einmal an die ökonomischen Gründe für individuelle Wanderungsentscheidungen erinnert. Sie haben ihre Ursachen in Entwicklungsunterschieden, und diese basieren auf extrem divergierenden Faktorausstattungen. Die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen ist zwar ein Datum, läßt sich aber durch Erschließung und Pflege dieser Ressourcen in Grenzen beeinflussen. Die Ausstattung mit Arbeitskräften läßt sich nicht nur durch Wanderung, sondern auch durch Bevölkerungspolitik verändern. Die nationalen Kapitalbestände lassen sich durch internationalen Kapitalverkehr verändern. Und schließlich: Selbst bei internationaler Immobilität der Produktionsfaktoren lassen sich die Entwicklungs- und Einkommensunterschiede mittels Außenhandels in Gütern, Dienstleistungen und Technologien verringern, unter günstigen Bedingungen sogar ganz einebnen.

Damit ist nun freilich wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf auf mehreren Ebenen angezeigt:

- Bevölkerungspolitik und Ressourcenpolitik fallen wohl in erster Linie in die Verantwortung der potentiellen Emigrationsländer selbst, wenn auch Beratungs- und Finanzhilfen unterstützend wirken können.

- Realer Kapitaltransfer bedarf des Zusammenwirkens der Emigrations- und der Immigrationsländer, wenn er wirklich als Alternative für Migrationen wirksam werden soll. Denn wenn aus den transferierten Finanzmitteln kein Produktivkapital wird, werden die Ursachen für Emigration nicht beseitigt. Die bisherigen Erfahrungen mit Entwicklungshilfe haben die Schwierigkeiten deutlich genug gemacht.

- Schließlich der Außenhandel. Hier wird in den entwickelten Ländern wohl am meisten gesündigt. Wenn man sich die mannigfaltigen Handelshemmnisse - für landwirtschaftliche Produkte, im Textil bereich und in vielen Industriesektoren - vergegenwärtigt, welche verhindern, daß Produkte aus den potentiellen Emigrationsländern in größerem Umfang eingeführt werden, kann man schier verzweifeln. Hier Abhilfe zu schaffen, erfordert zwar Anpassungsprozesse, die in der Übergangszeit Kosten verursachen, jedoch schließlich Vorteile für alle versprechen, und damit auch das Migrationsproblem entschärfen.

Die hier nur in groben Umrissen skizzierte Lösung der Wanderungsprobleme ist in vielen Hinsichten einfach sachgerechter als die Zulassung großer Massenwanderungen. Das läßt sich im einzelnen ökonomisch begründen.

Es gibt jedoch auch Kosten, die zu beachten sind: Der Verzicht auf vielleicht sonst denkbare Einkommenssteigerung, die Akzeptanz größerer weltwirtschaftlicher Interdependenzen (Abhängigkeiten werden gegenseitig zunehmen), die Anforderungen an Ausgleichsverfahren institutioneller Art und die Einübung entsprechender Verhaltensweisen. All dies erfordert

Rücksichtnahmen auf individueller und kollektiver Ebene, die erst in Ansätzen entwickelt sind. Gegebenenfalls sind dazu auch einseitige Transfers erforderlich, wie sie im Rahmen der Entwicklungshilfe - wenn auch in beschränktem Umfang - bereits durchgeführt werden.

Sind die solchem Verhalten zugrundeliegenden Normen noch mit der geläuterten und erweiterten utilitaristischen Ethik, wie sie zuvor skizziert wurde, vereinbar? Ich denke ja, und möchte dies nach dem mehrfach verwendeten Muster begründen, indem ich wieder auf das Konzept der öffentlichen Güter zurückgreife. Denn auch im Weltmaßstab gibt es öffentliche Güter, von denen u.a. Kindleberger (1986) unlängst sprach. Friede ist das vornehmste, eine funktionierende Rechts-, Wirtschafts- und Währungsordnung ein weiteres. Das zusätzliche Problem besteht darin, daß es keine Weltregierung gibt, die die Trittbrettfahrer zur Finanzierung heranziehen kann. Vorläufig gibt es nur Substitute in Form fallweiser Kooperationen, wenn besondere Ereignisse (Golfkrieg) Einsicht und Solidarität erzwingen; Substitute, die sich jedoch entwickeln lassen und im überschaubareren Rahmen der Europäischen Gemeinschaften schon funktionsfähig zu werden beginnen.

Die Norm lautet - kurz gesagt - : Es liegt auch im wohlverstandenen zumindest langfristigen eigenen Interesse, einen Beitrag zur "Herstellung" übernationaler, ja weltweiter öffentlicher Güter zu leisten. Eine solche Norm könnte wohl Bestandteil eines zu entwickelnden Weltethos sein, nach dem u.a. der Tübinger Theologe Hans Küng (1990) auf der Suche ist, freilich von der normativen Fragestellung ausgehend, indem er nämlich die großen Weltreligionen auf ihre (wenn vielleicht auch minimalen) Gemeinsamkeiten hin befragt. Doch warum sollen nicht verschiedenen Wege zu ähnlichen Zielen führen ?

VI. Zusammenfassung und Schlußbemerkung

Lassen Sie mich die Argumentation noch einmal komprimieren, zusammenfassen. Das Phänomen der massenhaften grenzüberschreitenden, vorwiegend ökonomisch bedingten Migration dauert von der Vergangenheit über die Gegenwart in die Zukunft an. Zur Strukturierung seiner sachlichen und ethischen Komplexität wurde zwischen den Ebenen der individuellen und der nationalen (staatlichen) Entscheidungen unterschieden. Aus dem beobachtbaren Verhalten von Individuen bzw. Familien und von Regierungen wurden die implizierten ethischen Normen auf der Basis eines geläuterten und erweiterten Utilitarismus abgeleitet. Zur Lösung der auf globaler Ebene sich häufig ergebenden Konflikte zwischen den beteiligten individual- und sozialethischen Normen wurde das Problem der Migration in den umfassenderen Rahmen außenwirtschaftlicher Beziehungen mit Handel, Kapital- und Technologietransfer eingebettet. Es wurde argumentiert, daß auf dieser Ebene Konflikte möglicherweise leichter gelöst werden können.

Auf allen drei Ebenen war dabei der Begriff öffentlicher Güter von Bedeutung. Wo sie auftreten, sind zur Lösung der Probleme vom Typ des Gefangenen-Dilemmas außermarktliche Koordinierungen individueller Entscheidungen erforderlich, die auf verschiedene Weise organisiert werden können. Buchanan (1984) folgend haben vor allem Homann (1988) und Koslowski (1991) darauf hingewiesen, daß dabei ethische Normen eine wichtige Rolle spielen. Es wurde zu zeigen versucht, welche Folgen sich aus solcher Einsicht für das Migrationsproblem und seine Lösung ergeben.

Eine qualifizierende Schlußbemerkung muß noch hinzugefügt werden, damit nicht der Eindruck entsteht, Migration sei in jedem Fall das größere Übel, die alternativen Entwicklungs- und Ausgleichsverfahren immer vorzuziehen: Historische Erfahrung und Außenwirtschaftstheorie lehren vielmehr, daß Faktorpreisausgleich durch Handel nur in besonderen Fällen vollständig erreicht wird, daß Kapital- und Technologietransfer nur unter günstigen Voraussetzungen erfolgreich sind. Dann sind Wanderungen angezeigt. Und diese führen die Migranten zwar oft zunächst ins Elend des fremden Auslands, doch dieses kann zur Heimat werden. Die Menschen haben beides, das Bedürfnis nach Geborgenheit in der homogenen Gruppe, und den Drang in die Ferne, nach Abenteuer, aus dem Neues sich entwickeln kann. Solche Farbigkeit und Komplexität setzt der verallgemeinernden Analyse Grenzen. Der Ökonom als Wissenschaftler sollte sie respektieren.

VII. Literatur

Arrow, Kenneth J. (1951), Social Choice and Individual Values, Wiley, New York

Bhagwati, Jagdish N. (1979), International Migration of the Highly Skilled, Economics, Ethics and Taxes, Third World Qunarterly 1 (3), pp. 17-30, Wiederabgedruckt in Bhagwati (ed. by Robert C. Feenstra) (1983), International Economic Theory, Volume 2, pp. 57-70, The MiT Press, Cambridge, Massachusetts

Bhagwati, Jagdish N. (1983), The Economic Analysis of International Migration, in: Bhagwati (ed. by Robert C. Feenstra), International Factor Mobility, Essays in International Economic Theory, Volume 2, pp. 44-56, The MiT Press, Cambridge, Massachusetts

Buchanan, J. M. (1984), Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan, Siebeck (Mohr), Tübingen

Hesse, Helmut (1988), Internationale Wirtschaftsbeziehungen als Gegenstand der Wirtschaftsethik, in: Helmut Hesse (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft und Ethik, Duncker und Humblot, Berlin, pp. 195-214

Homann, Karl (1988), Die Rolle ökonomischer Überlegungen in der Grundlegung der Ethik, in: Helmut Hesse (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft und Ethik, Duncker und Humblot, Berlin, pp. 215-240

Kindleberger, Charles P. (1986), International Public Goods without International Government, American Economic Review, Volume 76, pp. 1-13

Körner, Heiko (1990), Internationale Mobilität der Arbeit. Eine empirische und theoretische Analyse der internationalen Wirtschaftsmigration im 19. und 20. Jahrhundert, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt

Koslowski, Peter (1991), Ethische Ökonomie als Synthese von ökonomischer und ethischer Theorie, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, G. Fischer, Stuttgart, Band 208/2, pp. 113-139

Küng, Hans (1990), Projekt Weltethos, Piper, München

Vosgerau, Hans-Jürgen (1988), Normative Aspekte internationaler Migrationen, in: Helmut Hesse (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft und Ethik, Duncker und Humblot, Berlin, pp. 401-412

Straubhaar, Thomas (1988), On the Economics of International Labor Migration, Haupt, Bern und Stuttgart

UNO (1985), World Population Trends. Population and Development, Interrelations and Population Policies, Monitoring Report, Volume II, New York

Woytinsky, W.S. and **Woytinsky** E.S. (1953), World Population and Production. Trends and Outlook, The Twentieth Century Fund, New York

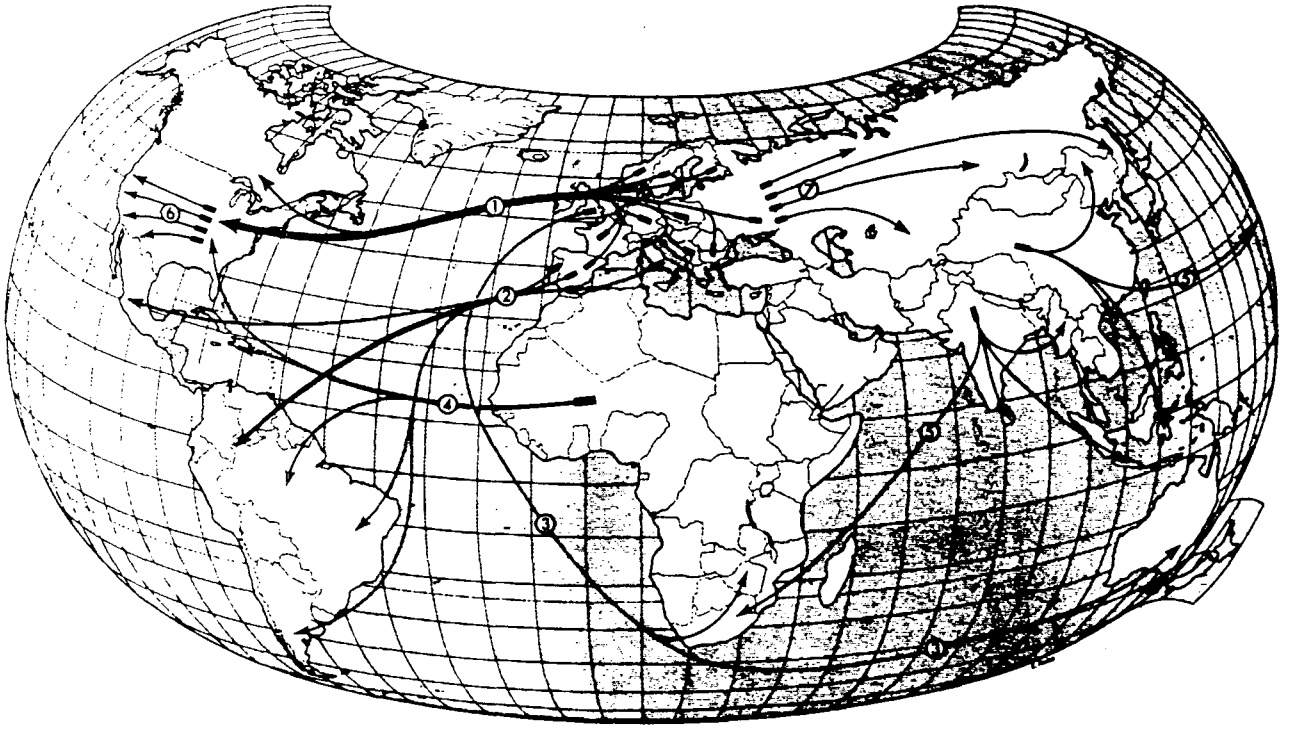


Abb.1: Die wichtigsten Wanderungsströme in der Weltwirtschaft

(1) von allen Teilen Europas nach Nordamerika; (2) von den europäischen Ländern des romanischen Sprachraumes nach Mittel- und Südamerika; (3) von Großbritannien nach Afrika und Australien; (4) von Afrika nach Amerika (Sklavenhandel); (5) von China und Indien nach Afrika, Amerika und anderen Teilen Asiens; (6) von der Ost- zur Westküste innerhalb der USA, und (7) von Westrußland nach Russisch-Asien innerhalb des Russischen Reiches.

Quelle: Körner (1990), S.26, nach W.S. Woytinski/E.S. Woytinski, World Population and Production. Trends and Outlook, New York 1953, S. 68.

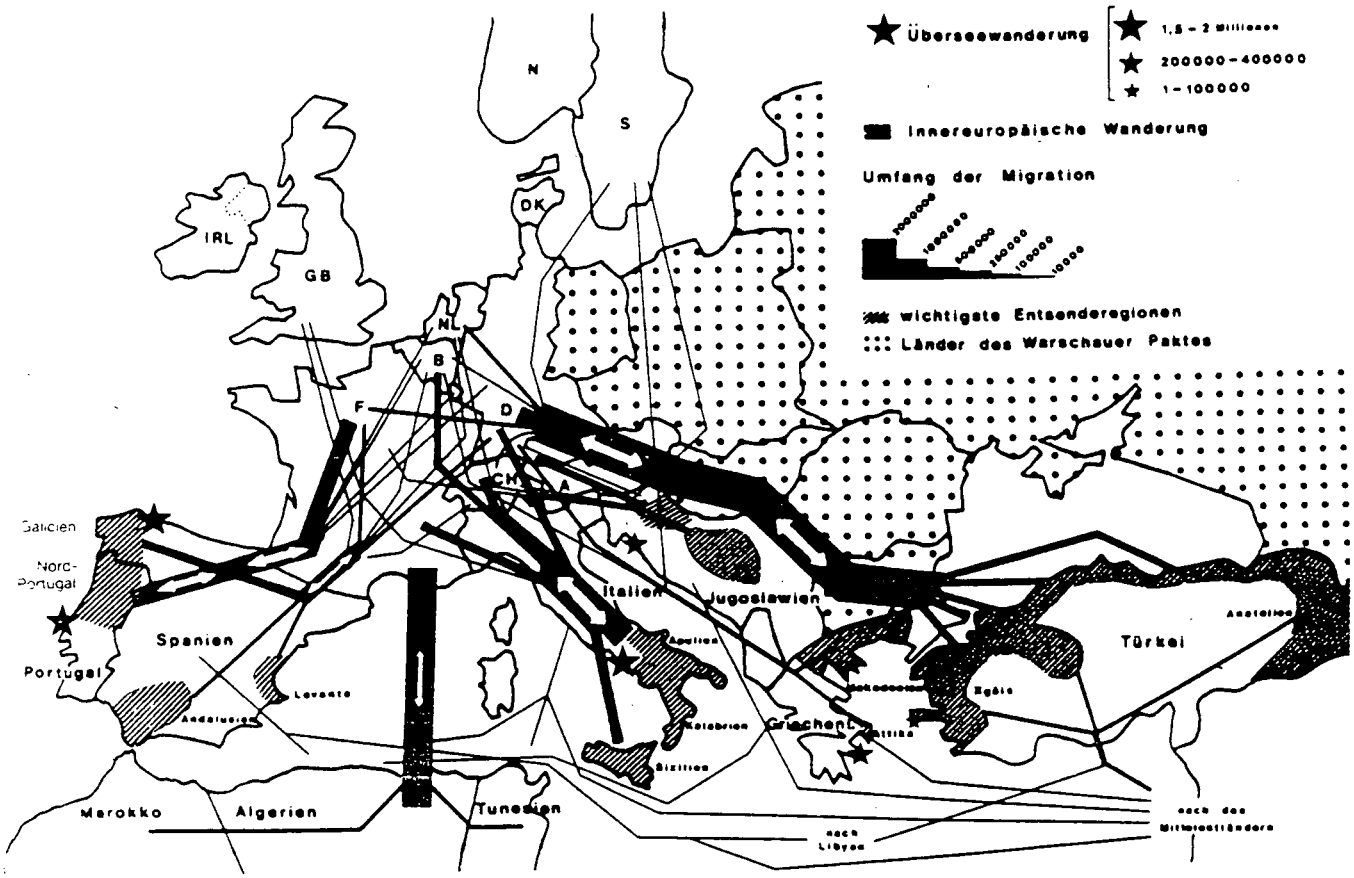


Abb.2: Die wichtigsten Wanderungsströme in Europa seit 1950.

Quelle: Körner (1990), S.67, nach G. Simon, Migration in Southern Europe. An Overview, in: OECD; The Future of Migration, Paris 1987 S.262.

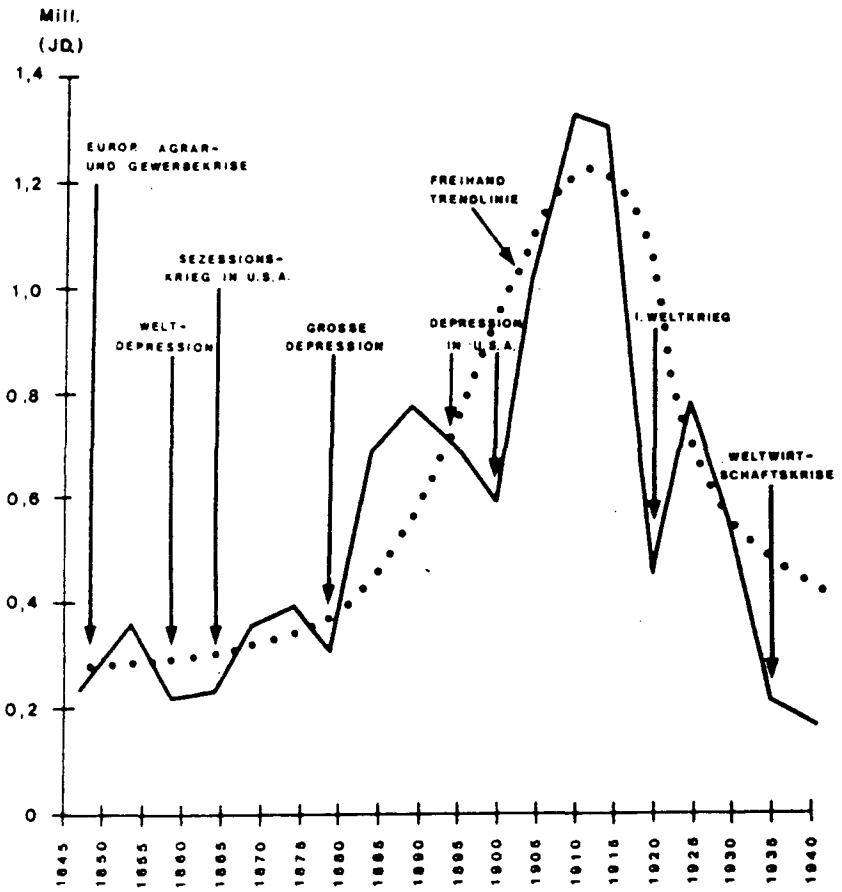


Abb.3: Die zeitliche Entwicklung der europäischen Überseewanderung: Jahresdurchschnittszahlen je Jahrfünft 1846-1940.

Quelle: Körner (1990), S.31, nach W.S. Woytinski/E.S. Woytinski, World Population and Production. Trends and Outlook, New York 1953, S. 74.

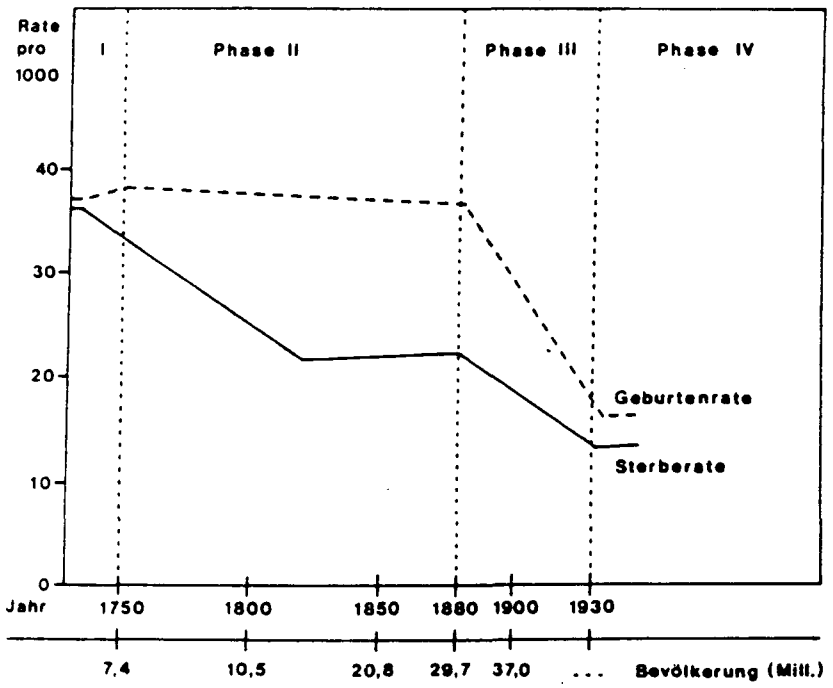


Abb.4: Der Bevölkerungszyklus in England und Wales.

Quelle: Körner (1990), S.37, nach Fritz Baade, Weltemährungswirtschaft, Hamburg 1956, S.26 - Bevölkerungszahl revidiert nach B.R. Mitchell, Statistischer Anhang 1700-1914, in: C.M. Cipolla/K. Borchardt (Hrsg.), Europäische Wirtschaftsgeschichte, Bd.4, Stuttgart, New York 1985, S.489.