

Angeli | Migration und Demokratie

[Was bedeutet das alles?]

Oliviero Angeli

Migration und Demokratie

Ein Spannungsverhältnis

Reclam

RECLAMS UNIVERSAL-BIBLIOTHEK Nr. 19504
2018 Philipp Reclam jun. Verlag GmbH,
Siemensstraße 32, 71254 Ditzingen
Gestaltung: Cornelia Feyll, Friedrich Forssman
Druck und Bindung: Canon Deutschland Business Services GmbH,
Siemensstraße 32, 71254 Ditzingen
Printed in Germany 2018
RECLAM, UNIVERSAL-BIBLIOTHEK und
RECLAMS UNIVERSAL-BIBLIOTHEK sind eingetragene Marken
der Philipp Reclam jun. GmbH & Co. KG, Stuttgart
ISBN 978-3-15-019504-8

Auch als E-Book erhältlich

www.reclam.de

Inhalt

Einleitung 7

1. Migration im politischen Denken 9
 - Migration als modernes ›Problem‹ – vier Dimensionen 9
 - Territorialität – ›Das ist unser Land!‹ 12
 - Nationalität – ›Einwanderer sollen sich anpassen – oder gehen‹ 16
 - Sozialstaatlichkeit – ›Migration kostet uns Geld‹ 19
 - Demokratie – ›Wir sind das Volk‹ 22
 - Migration zwischen Problem und Dramatisierung 24
 - Auf dem Weg zu einer realistischen Philosophie der Migration 29
2. Migration und Demokratie 34
 - Vom Wert der Migration 34
 - Autonomie und Migration 40
 - Vom Wert des (demokratischen) Ausschlusses 44
 - Demokratie und Migration – ein Widerspruch? 48
3. Migration und Populismus 53
 - Die Verbindung zwischen Migration und Populismus 53
 - Ein Dilemma für liberale Bürger 57
 - Die Politik als Profiteur 61
 - Narrative statt Fakten 64
4. Der Preis der Migration 69
 - Das Tabuthema Geld 69
 - Ein Beispiel: Die Rückkehrhilfe 70

Ein (teilweise) ›radikaler‹ Vorschlag 74
Zwei Einwände 81

Nicht das Falsche tun 88

Literaturhinweise 93

Zum Autor und Danksagung 95

Einleitung

Ich bin ein Produkt der Migration. Meine Großmutter zog von England nach Frankreich und von da nach Italien, meine Mutter von Deutschland nach Italien – und ich ging den umgekehrten Weg.

Ungewöhnlich ist diese familiäre Migrationsbiographie freilich nicht. Der Anteil der europäischen Bevölkerung mit einem Migrationshintergrund steigt. Zudem ist Europa selbst ein Produkt der Migration: Die Mauren zogen nach Spanien, die Normannen nach England und die Hugenotten nach Deutschland – um nur einige der bekanntesten Beispiele zu nennen. Vor diesem Hintergrund fällt es mir schwer, Migration als etwas Problematisches anzusehen. Und doch ist die öffentliche Wahrnehmung der Migration in den letzten Jahren nicht durchweg positiv. Am Thema Migration scheiden sich die Geister. Die einen begrüßen sie, die anderen sind vehement dagegen. Warum treibt das Thema so viele Menschen um?

Bei kaum einem Thema klaffen Moral und Wirklichkeit so weit auseinander wie beim Thema »Migration«: Wer Einwanderungsbeschränkungen für legitim hält, gilt schnell als kaltherzig und angepasst; ein Plädoyer für Bewegungsfreiheit hingegen erzeugt in breiten Teilen der Bevölkerung Unverständnis und Kopfschütteln. Zuweilen scheint es, als gäbe es in der Migrationsdebatte nur Idealisten und Pragmatiker.

Dieses Buch nimmt eine Zwischenposition ein. Es ist idealistisch, weil es am Ideal der Bewegungsfreiheit auch in Zeiten zunehmender Migrationsskepsis festhält. Es ist pragmatisch, weil es sich in der Umsetzung am praktisch

und demokratisch Machbaren orientiert. Diese Zwischenposition wird mir voraussichtlich Kritik und Einwände von beiden Seiten einbringen: Möglicherweise werden viele Idealisten unter den Lesern meinen Vorschlag einer preisbasierten Zuwanderungssteuerung (siehe Kapitel 4) als Verrat am Ideal der (globalen) Gleichheit und Bewegungsfreiheit einstufen. Gleichzeitig werden Pragmatiker meine Begründung des Rechts auf Einwanderung auf der Grundlage des Autonomieideals (siehe Kapitel 2) als wirklichkeitsfern bezeichnen.

An beiden Einwänden ist etwas dran – doch durchschlagend sind sie nur als voneinander isolierte Einwände. Idealismus und Pragmatismus schließen sich nicht notwendigerweise aus. Im Gegenteil: Sie greifen ineinander und verstärken sich gegenseitig. Idealisten sind als Mahner einer realpolitischen Einwanderungspolitik unverzichtbar, doch ohne Pragmatismus kann das bedingungslose Festhalten am Ideal der globalen Bewegungsfreiheit ins Gegenteil umschlagen – und zwar zu Lasten derer, denen man am wenigsten Schaden zufügen möchte: der Ärmeren und nach Arbeit suchenden Zuwanderer. Dies wird in Kapitel 3 erläutert. Meine These lautet, dass in Zeiten rechtspopulistischer Hochkonjunktur Forderungen nach einer raschen Öffnung der Grenzen nicht nur nicht zielführend, sondern schlimmstenfalls kontraproduktiv sein können.

Ausgangspunkt meiner Untersuchung ist in Kapitel 1 eine kurze Erörterung der Bedeutung der Migration im politischen Denken. Zentral ist dabei die Frage nach den Gründen, die dazu geführt haben, dass wir heute Migration zunehmend als Problem und nicht als Norm oder Regel wahrnehmen.

1. Migration im politischen Denken

Migration als modernes ›Problem‹ – vier Dimensionen

Seit wann gibt es Migration? Die spontane Antwort lautet: seitdem es Menschen gibt. Doch die Antwort ist nur zum Teil richtig. Zwar sind Menschen seit jeher gewandert, ob freiwillig oder aus der Not heraus – doch migrieren sie genau genommen erst seit der Entstehung der Territorialstaaten. Denn Migration, wie wir sie heute wahrnehmen, bedeutet nicht nur Bewegung oder (Völker-)Wanderung. Wer migriert, überschreitet territoriale Grenzen, um sich in fremden Ländern und Städten niederzulassen, oder genauer: Migration bezeichnet die dauerhafte oder zumindest längerfristige Verlagerung des Lebensmittelpunktes, bei der Grenzen überschritten werden. Doch welche Grenzen? Werden regionale Grenzen überschritten, so ist von Binnenmigration die Rede. Verständlicherweise liegt der Fokus der Migrationsforscher allerdings auf dem Phänomen der internationalen Migration, sprich der länderübergreifenden Ein- und Auswanderung. Denn es ist diese Form von Migration, die heute gern als ›Problem‹ wahrgenommen wird.

Nun mögen manche einwenden, dass diese Sichtweise der Migration eurozentrisch sei. Wieso sollten wir Migration durch die Brille des europäischen Nationalstaates wahrnehmen? Grenzen in Afrika sind nicht selten als Ergebnis kolonialer Aufteilung und ohne Rücksicht auf vorhandene natürliche oder kulturelle Trennlinien entstanden. Damit verbunden ist auch der Vorwurf des methodologischen Nationalismus, also jener ›Container‹-Denkweise,

die Gesellschaften nur in nationalen Grenzen erfasst. Sollten wir also nicht besser den gordischen Knoten zwischen Migration und Grenze durchschlagen und Migration schlichtweg als räumliche Bewegung definieren?

Einiges spricht dafür – mehr aber dagegen. Natürlich sind territoriale Grenzen nicht einfach ein natürliches Faktum, sondern das Produkt zufälliger historischer Konstellationen. Ein Beispiel: Geschichtlich gesehen ist auch die Grenze zwischen Mexiko und den USA das Endprodukt einer sich über Jahrhunderte erstreckenden Verkettung von mehr oder weniger zufälligen Faktoren. Diese Grenze wegzudenken blendet allerdings Probleme nur aus – anstatt Lösungen aufzuzeigen. Wie soll mit Menschen umgegangen werden, die die Grenze überschreiten? Welche Rechte haben sie als Auswanderer bzw. Einwanderer? Der Versuch einer Beantwortung dieser Fragen setzt eine reflektierte Auseinandersetzung mit den Problemen voraus, die Migration *als* Grenzüberschreitung erzeugt.

Gehen wir jedoch noch einmal einen Schritt zurück: Warum wird Migration überhaupt als Problem wahrgenommen? Vier Dimensionen moderner Staatlichkeit haben, so meine ich, das ›Problem‹ Migration erzeugt, nämlich (1) Territorialität, (2) Nationalität, (3) Sozialstaatlichkeit und (4) Demokratie.

1. Migration als Zutritt: Migration wird dann zum Problem, wenn Bevölkerungen eigentumsähnliche Besitzansprüche auf ein Gebiet bzw. Territorium erheben. Damit geht einher, dass sich Menschen in zwei Klassen unterscheiden, den Besitzenden (eines Territoriums) und den Nichtbesitzenden – wobei letztere die Erlaubnis zum

Zutritt erhalten müssen. Geschieht dies nicht, so werden sie als Eindringlinge wahrgenommen und auch als solche behandelt.

2. Migration als kulturelle Differenzerfahrung: Das Verhältnis zwischen Einheimischen und Zuwanderern gestaltet sich umso spannungsvoller, je stärker sich die aufnehmende Gesellschaft als kulturell homogen versteht. Die Betonung der kulturellen Homogenität bringt es oftmals mit sich, dass implizit die durch Migration entstehende kulturelle Vielfalt kritisch abgewertet wird. Entsprechend wird ein Migrant nur noch als Fremder wahrgenommen.
3. Migration als Umverteilung: Wer sich in einem fremden Land niederlässt, erwirbt Ansprüche auf soziale Leistungen, die jedem Inländer bzw. der Wohnbevölkerung des Landes offenstehen. Das heißt: Durch Migration verschaffen sich Einwanderer zugleich Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen. Das kann Umverteilungsprobleme nach sich ziehen. Denn mit steigenden Zuwandererzahlen könnten auch die Kosten für sozialstaatliche Leistungen steigen – und damit zugleich die Versuchung, Einwanderer am Grenzübertritt zu hindern.
4. Migration als Legitimationsproblem: Wenn Demokratie die Herrschaft des Volkes ist, dann entscheidet das Volk – bzw. seine Repräsentanten – darüber, wer zum Volk gehört – und eben auch, wer nicht. Doch im Zuge der Migration und zunehmenden Pluralisierung europäischer Gesellschaften sind die Grenzen des Volkes selbst zum Gegenstand demokratischer Selbstverständigung geworden. Wer gehört zum Volk? Und wie demokratisch können Entscheidungen über Öffnung bzw.

Schließung sein? Die Grenzöffnung für Flüchtlinge im September 2015 zeigt, dass auch die Art und Weise, wie migrationspolitische Entscheidungen getroffen werden, schnell zum Politikum werden kann.

Der Migrant in modernen Gesellschaften wird also als einer angesehen, der (1) von außerhalb der Staatsgrenzen kommt, (2) sich an die Kultur des Landes anpassen soll, (3) mit dem Grenzübertritt einen Anspruch auf Sozialleistungen erwirbt und (4) als Angehöriger eines anderen Staates prinzipiell nicht Subjekt, sondern Objekt demokratischer Entscheidungen über seine Zugehörigkeit ist.

Der Reihe nach werde ich im Folgenden kurz auf die Entstehungsgeschichte bzw. deren Hintergründe dieser vier Dimensionen eingehen. Vorab sei festgehalten: Migration ist nicht von heute auf morgen zum Problem geworden. Die oben genannten vier Dimensionen haben allerdings zur stärkeren Bewusstmachung des Problems beigetragen.

Territorialität – ›Das ist unser Land!‹

Wie kann es sein, dass Menschen die Einreise in ein Land verwehrt wird, obwohl die Erde allen Menschen gehört? Mit diesem Widerspruch mussten neuzeitliche Denker und Rechtsgelehrte wie Hugo Grotius (1583–1645) fertig werden. Denn an der Tatsache, dass die Erde allen Menschen gehört, bestand (in der frühen Neuzeit) kein Zweifel. Zugleich machte die Kontrolle des Zu- oder Abgangs schon damals eine wesentliche Dimension der territorialen

Herrschaft aus, die sich spätestens mit dem Westfälischen Friedensvertrag nach dem blutigen Dreißigjährigen Krieg (1618–48) verfestigt hatte.

Damit tat sich aber ein Widerspruch zwischen Ideal und Wirklichkeit auf. Mit der Idee des allgemeinen Besitzes der Erde verbanden Philosophen wie Grotius das Ideal eines ursprünglichen Zustands fast paradiesischer Ursprünglichkeit und Einfachheit der Sitten, in dem alles allen gehört und genug für alle da ist. Territorialstaaten sind dagegen das Ergebnis der zunehmenden Unmöglichkeit, den paradiesischen Ursprungszustand zu bewahren. Sie sind also das Ergebnis einer Verfallsgeschichte, in deren Verlauf einige grundlegende Veränderungen stattgefunden haben. Die ursprüngliche menschliche Eintracht und Unschuld wich endgültig den Lastern (»edlen Fehlern«, wie sie Grotius nennt) wie der Ehrsucht und Eitelkeit. Der Boden und die Ressourcen wurden bei steigender Bevölkerungsdichte allmählich knapp, und die daraus resultierenden Verteilungskonflikte mündeten schließlich in die Einführung des Privateigentums und der Territorialstaaten.

Grotius' entsprechende Rekonstruktion hat einen paradoxen Gesichtspunkt: Sie zeigt, dass die Einrichtung des Privateigentums und – in der Folge – der Territorialstaaten nicht nur durch Laster befördert wird, sondern letztlich auch selbst wiederum als Bollwerk gegen ebendiese Laster dient. Dahinter verbirgt sich die Überzeugung, dass Privateigentum unumgänglich geworden ist, weil im Laufe der Jahrhunderte grundlegende Veränderungen stattgefunden haben, d. h. menschliche und moralische Veränderungen (die allmähliche Entwicklung von Lastern wie Ehrgeiz und Eitelkeit) auf der einen und wirtschaftliche und demogra-

phische Veränderungen (steigende Produktivität und Bevölkerungsdichte) auf der anderen Seite. Ohne Eigentum und ohne Territorialstaaten könnten sich Menschen der Früchte ihrer Arbeit nicht sicher sein. Sie würden in Unsicherheit und gegenseitigem Misstrauen leben. So gesehen stellt die Einführung des Privateigentums die beste Garantie für den Frieden in einer Situation dar, in der Frieden nicht mehr natürlich gegeben ist.

Migranten sind die Leidtragenden dieser Entwicklung. Durch die Entstehung der Territorialstaaten wird ihre Bewegungsfreiheit erheblich eingeschränkt. Was also bleibt von der Idee des allgemeinen Besitzes der Erde übrig? Für Grotius lautete die Antwort: die Rechte der Schutzsuchenden und Flüchtlinge. Diese Rechte leiten sich aus der Idee des allgemeinen ursprünglichen Besitzes der Erde ab. Grotius zufolge findet »das alte Recht des Gebrauches« in einer Notlage wieder Anwendung, ganz so, »als wären die Güter noch gemeinsam«. Ähnlich argumentieren die Philosophen John Locke (1632–1704) und Immanuel Kant (1724–1804): Der schlichte Grundsatz »Das hier ist unser Territorium!« findet dort seine Grenze, wo Menschen schutzbedürftig und heimatlos sind. Oder anders ausgedrückt: Es sind Flüchtlinge, die uns daran erinnern, dass staatliche Grenzen ein rechtliches Konstrukt mit beschränkter Legitimität sind. In diesem abgeschwächten Sinne gehört die Erde eben doch allen Menschen.

Für Flüchtlinge ist dies freilich ein schwacher Trost. Denn das Recht, in einem fremden Land Zuflucht zu suchen, gilt nicht bedingungslos. Grotius zufolge gelten Flüchtlingsrechte als Notrecht nur, solange eine Notlage besteht. So können vor dem Hunger fliehende Menschen

aufgefordert werden, in ihre Heimat zurückzukehren, sobald die Hungersnot vorbei ist. Das heißt: Notlagen lassen Grenzen nicht verschwinden, sondern setzen sie nur kurzzeitig außer Kraft.

Die Abkehr von der Idee des allgemeinen Besitzes der Erde ist geprägt vom Misstrauen in die Absichten und Gesinnungen der Wandernden und Migrierenden. Schließlich waren Migration und Eroberung in der Antike und im Mittelalter nicht klar voneinander zu unterscheiden. Völkerwanderungen mündeten oftmals in Landeinnahmen. Mit dem Westfälischen Friedensvertrag änderte sich dies: Kurfürsten, Fürsten und Ständen wurde die freie Ausübung ihrer territorialen Herrschaftsrechte (*liberum exercitium iuris territorialis*) zugesichert. Migration als Mittel zur Eroberung fremder Territorien wurde daher aus dem Bereich des rechtlich Zulässigen verbannt, zumindest im Prinzip. Ein Schlupfloch bleibt dennoch: Lange Zeit rechtfertigten Philosophen und Rechtsgelehrte die Eroberung der Gebiete der nordamerikanischen Ureinwohner mit dem Argument, dass in diesen Gebieten keine staatliche Herrschaft über Land und Leute zu erkennen sei. Streng genommen würden diese Gebiete keinem Staat angehören und seien deshalb Niemandsland (*terra nullius*), das erobert werden kann. Es ist daher nicht verwunderlich, dass Kant Migration als Einfallstor für Kolonialismus versteht, denn es waren hauptsächlich Angehörige von Kolonialmächten, die zu Zeiten Kants über Kontinente hinweg migrierten, also nicht Arbeitsmigranten aus dem Süden auf der Suche nach einem besseren Leben. Auch deshalb steht Kant dem Thema Migration alles andere als aufgeschlossen gegenüber. Er beschränkt die Bewegungsfreiheit auf ein allgemeines

Besuchsrecht (das kein Niederlassungsrecht umfasst) und begründet diese Einschränkung mit den »inhospitable[n] Sitten der handeltreibenden Staaten«. Kant zufolge sind für diese Staaten Besuch und Eroberung fremder Länder und Völker »einerlei«.

Nationalität – »Einwanderer sollen sich anpassen –
oder gehen«

Seit dem späten 19. Jahrhundert wird das Recht der Staaten, Fremde aus ihrem Territorium auszuschließen, als Bollwerk gegen den Einfluss fremder Kulturen verstanden und genutzt. Eines der ersten Beispiele stellt der »Chinese Exclusion Act« dar, der chinesische Arbeiter von der Einwanderung in die Vereinigten Staaten ausschloss. Allerdings reicht der Gedanke, dass Einwanderung die aufnehmende Gemeinschaft kulturell destabilisiere, sehr viel weiter in der Geschichte des politischen Denkens zurück – mit Sicherheit bis ins alte Griechenland. Zwar wird in der griechischen Mythologie Athen gern als der Ort dargestellt, an dem Flüchtlinge aus allen Teilen der Welt Zuflucht finden können. In Wahrheit galten jedoch auch im alten Griechenland strenge Regeln für die Aufnahme und Integration von »Barbaren« (eine Bezeichnung für die, die kein Griechisch sprachen). Auch Philosophen wie Aristoteles und Platon trieb die Sorge um, dass der Einfluss der durch Migration sich verändernden Gepflogenheiten und Gesetze zum Untergang des Staates führen könnte. Platon tritt sogar für die Einschränkung der Reisefreiheit der eigenen Bürger ein, und zwar mit der Begründung, Heim-

kehrer könnten fremde Sitten einführen und damit die Einheit der Polis gefährden.

Weitaus weniger Probleme bereitete den Römern die Integration von ›Fremden‹ (*peregrini*). Das Römische Reich gilt als vormodernes Beispiel einer Multikulti-Gesellschaft, in der Fremde, die einen Großteil der Bevölkerung in den eroberten Gebieten ausmachten, ziemlich unbehelligt ihre eigene Kultur leben und (unter bestimmten Bedingungen) sogar zu römischen Bürgern werden konnten. Von einem Gegenentwurf zum gegenwärtigen Migrationsregime zu reden, wäre dennoch überzogen. Für römische Bürger – insbesondere für die Eliten – galt Sesshaftigkeit als Norm und Mobilität als die Ausnahme. Wer Rom den Rücken kehrte, um sich beispielsweise in einer Provinz niederzulassen, musste zunächst einige Hürden überwinden. Abwesenheit (*absentia*) galt als begründungspflichtig und potentiell sanktionierbar. Wer ohne triftigen Grund lange der Heimat fernblieb, dem drohte sogar der Entzug der Bürgerrechte. Im Vordergrund stand dabei die Sorge, dass sich vor allem die Elite (wie Senatoren, Priester oder Richter) geographisch gesehen zu weit verstreuen würden, um die Stabilität des Römischen Reichs sicherstellen zu können. Der Einfluss der neu Zugewanderten bereitete den Römern dagegen weniger Sorgen. Das bedeutet freilich nicht, dass sie die kulturelle Vielfalt besonders wertschätzten. Sie betrieben im Kern eine »Laissez-faire-Integrationspolitik«.

Mit der Entstehung der Nationalstaaten kommt es zu einer deutlicheren Abgrenzung zwischen Einheimischen und Fremden. Eine ›Vergegenständlichung‹ von Zugehörigkeit ist zu beobachten; Zugehörigkeit wird nun durch die Gestalt eines physischen Raumes symbolisiert. Der

Fremde wird als jemand verstanden, der außerhalb der nationalstaatlichen Grenzen lebt. Dabei reicht die bloße physische Markierung der Grenzen des Territoriums aus, um ein rein räumlich-physikalisches Zeichen der Zugehörigkeit zu setzen. Dieser Gewinn an Effizienz bei der Bestimmung von Zugehörigkeit entsteht aber aus der Nivellierung der sozialen und kulturellen Unterschiede im Territorium mit der Folge, dass Einwanderer einem Assimilationsdruck ausgesetzt sind: Wer die Grenze überschreitet, um sich im Territorium niederzulassen, gilt als ›fremd‹ und muss sich einem Prozess der »Akkulturation« unterziehen (und dabei die Werte, Normen und das Verhalten der Aufnahmegeellschaft übernehmen).

Da Einwanderer als Träger von fremden Kulturen und Werten betrachtet werden, stellt sich deshalb natürlich die Frage, in welchem Ausmaß und mit welchen Mitteln demokratische Rechtsstaaten ihre bestehende nationale Kultur erhalten können. Etwas vereinfacht kann man zwei Vorgehensweisen voneinander unterscheiden, die sich in der politischen Praxis in den letzten Jahren herausgebildet haben: Die erste lautet ›liberale‹ Assimilation. Sie verlangt, dass Neuankömmlinge sich nur zentrale Merkmale der politischen Kultur des Aufnahmelandes zu eigen machen. Gemeint ist die grundsätzliche Anerkennung des politischen Systems sowie der Verfassung und der entsprechenden Grundrechte. Dabei verfolgt Assimilation den liberalen Zweck, den Einzelnen zu wirtschaftlicher Autonomie und Unabhängigkeit von staatlicher Bezuschussung bzw. Alimentierung zu befähigen. Zur Erfüllung dieses Zweckes können auch vermeintlich ›illiberale‹ Mittel wie etwa die Verpflichtung zur Teilnahme an Sprach- und Integrations-

kursen verordnet werden. Implizit steht dahinter die Annahme, dass die Möglichkeit jedes einzelnen Zuwanderers, in den Arbeitsmarkt integriert und damit gleichberechtigtes Mitglied in einem demokratischen Gemeinwesen zu werden, auch eine gewisse Anpassung an die Kultur der Mehrheitsbevölkerung voraussetzt.

Die zweite Möglichkeit besteht in einer restriktiven Einwanderungspolitik. Der englische Philosoph und Utilitarist Henry Sidgwick (1838–1900) trat als einer der ersten modernen Philosophen dezidiert für das Recht der Staaten auf Ausschluss ein und begründete dies dadurch, dass der Erhalt der politischen Kultur durch das beständige »Einströmen fremder Einwanderer mit verschiedenen moralischen Gewohnheiten und religiösen Traditionen ungeheuer erschwert« werde. Ähnlich argumentiert heute David Miller (* 1946), der als Vertreter des ›liberalen Nationalismus‹ gilt. Aus seiner Sicht liegt es im Interesse der Aufnahmegesellschaft, die Weiterentwicklung ihrer Kultur zu steuern, und dies erfordere die Möglichkeit, äußere Einflüsse zu kontrollieren – was letztlich auf ein Recht auf Ausschluss hinausläuft.

Sozialstaatlichkeit – ›Migration kostet uns Geld‹

Neuankömmlinge werden bis in die Neuzeit nicht mit positiven Rechten (d. h. Rechten darauf, bestimmte Güter oder Dienstleistungen zu erhalten) ausgestattet, die sie gegenüber der einheimischen Bevölkerung geltend machen könnten. Das Recht auf Niederlassung ist ein negatives Recht. Wer sich in einem fremden Land niederlässt,

will zunächst nur eins: Ihm soll nicht feindselig begegnet werden.

Kants »Besuchsrecht« spiegelt diese nüchterne Haltung der Einwanderer wider. Das Besuchsrecht räumt jedem Einwanderer zwar ein, nicht feindselig behandelt zu werden. Allerdings impliziert es keineswegs, dass Aufnahmestaaten in der Pflicht stehen, soziale Leistungen zugunsten der Neuankömmlinge zu erbringen. Einwanderer sind in der Regel auf sich allein gestellt.

Das änderte sich mit der Entstehung und dem Ausbau der Sozialstaaten in Europa. Wer eine Grenze (legal) überquert, legt dem Aufnahmestaat die Verpflichtung auf, für den Schutz seiner Grundrechte zu sorgen, und dies umfasst insbesondere die Gewährung von sozialen Leistungen basaler Natur einschließlich der medizinischen Grundversorgung. Aus Fürsorge oder Mitgefühl geschieht dies nicht. Vielmehr würde der Ausschluss der Zuwanderer von grundlegenden Sozialleistungen gegen die in den europäischen Verfassungen verankerten Prinzipien der Menschenwürde bzw. der Nichtdiskriminierung verstoßen, die es nicht ohne weiteres erlauben, Ausländer von sozialen Leistungen auszuschließen, die allen Bürgern innerhalb des Territoriums gewährt werden.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass Einwanderung in der Öffentlichkeit bzw. im politischen Diskurs oft als potentielle Belastung für die Sozialsysteme dargestellt wird. So heißt es, Sozialstaatlichkeit sei nicht für Einwanderungsgesellschaften bzw. Gesellschaften mit hoher Einwanderungsrate ausgelegt. Ferner: Einwanderer seien oftmals überproportional häufig auf staatliche Unterstützung angewiesen und konkurrierten

damit um das knappe Gut der sozialstaatlichen Unterstützung mit den sozial benachteiligten einheimischen Gesellschaftsschichten.

Neu ist diese Kritik nicht. Mit ihr setzte sich schon Locke auseinander, der als Vertreter einer liberalen Einwanderungspolitik gilt. Er kann dabei die Bedenken der Einwanderungskritiker nicht nachvollziehen. Für ihn ist Einwanderung wirtschaftlich gesehen ein Segen. Seine Argumentation ist sehr einfach: Mehr Einwohner = mehr Arbeitskräfte = mehr Wohlstand.

Manche Ökonomen argumentieren heute ähnlich. Der US-amerikanische Ökonom und Migrationsexperte Michael Clemens (* 1972) spricht beispielsweise von »Billionen-Dollar-Scheinen«, die auf dem Bürgersteig liegen und nur darauf warten, dass jemand sie einsammelt, denn seiner Auffassung nach würde die Öffnung der Grenzen das Welt-Bruttoinlandsprodukt um bis zu 150 % steigen lassen – Geld, von dem nicht nur Einwanderer, sondern auch die Aufnahmegesellschaften profitieren würden.

Freilich sehen das nicht alle Ökonomen so optimistisch. So ist der Einfluss der Einwanderung auf das Lohnniveau inländischer Arbeitskräfte im Niedriglohnsektor Gegenstand kontroverser Debatten. Offen bleibt zudem die Auswirkung der Einwanderung auf das Solidaritätsgefüge der Aufnahmegesellschaften. Migrationskritiker berufen sich dabei gern auf empirische Studien des amerikanischen Soziologen Robert Putnam (* 1941), die eine negative Beziehung zwischen kultureller und ethnischer Diversität einerseits und sozialem Zusammenhalt (»Kohäsion«) andererseits belegen sollen. Putnams These: In einem ethnisch und kulturell relativ homogenen Land gibt es viele Ge-

meinsamkeiten zwischen den wohlhabenderen und ärmeren Bevölkerungsschichten. Sie beruhen auf Vorstellungen eines gemeinsamen Ursprungs oder einer gemeinsamen Tradition. Deshalb sind die Wohlhabenden in kulturell homogenen Gesellschaften zu größeren finanziellen Zugeständnissen zum Zweck der sozialen Umverteilung bereit als in heterogenen Gesellschaften.

Demokratie – ›Wir sind das Volk‹

Migration stellt die Frage nach dem demokratischen ›Wir‹. Schließlich sind die Grenzen der demokratischen Zugehörigkeit so lange unsichtbar und letztlich unbedeutend, bis an ihnen gerüttelt wird. Migration thematisiert genau diese Grenzen. Mit Zunahme der Einwanderung in der Nachkriegszeit hat sich in vielen europäischen Staaten die Kluft zwischen dem Wahlvolk und dem Wohnvolk deutlich vertieft. Diese Kluft erzeugt ein demokratisches Legitimationsproblem: Ein wachsender Teil der Steuern zahlenden Bevölkerung ist den Entscheidungen der Parlamente oder Regierungseinrichtungen seines Aufenthaltslands unterworfen, kann aber deren Zusammensetzung nicht auf demokratischem Wege beeinflussen. Steht das Wahlrecht aber nicht jedem zu, der den Gesetzen unterworfen ist? Zum Selbstverständnis moderner Demokratien gehört in der Tat, dass diejenigen, die dauerhaft ihren Gesetzen unterworfen sind, an der Gesetzgebung gleichberechtigt teilnehmen sollen. Andernfalls verbleiben sie im Status des bloßen Untertanen. In den 1980er Jahren hat der Philosoph Michael Walzer (* 1935) den Vergleich mit dem antiken

Athen bemüht, in dem Gastarbeiter (sogenannte Metöken) keine Aussicht auf Staatsbürgerstatus hatten. Im Fokus seiner Kritik steht nun vor allem die deutsche Gastarbeiterpolitik. Walzer zufolge kann kein demokratischer Staat dauerhaft eine entrechtete Klasse von Arbeitern zulassen. Demokratien können sich für den Ausschluss von Einwanderern entscheiden. Sollten sie dies jedoch nicht tun und Einwanderer ins Land einreisen lassen, können sie ihnen politische Rechte auf Dauer nicht verwehren und müssen die Möglichkeit zur Einbürgerung öffnen. Kurzum: Ausschluss ist an der Staatsgrenze möglich, nicht jedoch innerhalb des Staates.

Derlei Kritik ist heute weitestgehend verstummt. Die meisten europäischen Staaten betreiben in Sachen Einwanderung längst eine Art »Kokosnuss-Politik«, die mit Walzers Forderung im Einklang steht: Europas Außengrenzen sind »hart« nach außen gegen Einwanderer, nach innen sind sie allerdings »weich«. Dies belegt auch eine Auswertung von rund 65 000 Einwanderungsgesetzen aus 45 Ländern, die ein Team um den niederländischen Migrationsforscher Hein de Haas (* 1969) vorgenommen hat. Zwei Kernaussagen der Auswertung besagen:

1. Die Integrationspolitik der europäischen Staaten ist im Laufe der letzten Jahrzehnte liberaler geworden. Die meisten Bürgerrechte sind auf alle Einwohner mit legalem Status ausgedehnt worden. Dabei haben ansässige Ausländer einen erheblichen Zugewinn an Rechten erfahren.
2. Die Einwanderungspolitik ist nicht restriktiver, sondern selektiver geworden. Leidtragende der »selektiven« Ein-

wanderungspolitik sind fast ausschließlich irreguläre Migranten, auch wegen der zunehmenden Sicherung der europäischen Außengrenzen.

Migration zwischen Problem und Dramatisierung

Die Wahrnehmung der Migration hat sich im Laufe der vergangenen Jahrhunderte gewandelt. Die vier oben beschriebenen Dimensionen moderner Staatlichkeit zeigen, wie Migration schrittweise zu einem ›Problem‹ gemacht wurde, das sich inzwischen schwer leugnen oder *weg-idealisieren* lässt.

Seit der sogenannten ›Flüchtlingskrise‹ ist allerdings auch die umgekehrte Tendenz zu beobachten: Dramatisierung. Sprachlich manifestiert sich dies gerade in Natur-Metaphern wie »Flüchtlingswelle« und »Flüchtlingszustrom«. Die Nutzung dieser Begriffe suggeriert, dass Migration schwer oder gar nicht zu kontrollieren ist. Auch deuten diese Begriffe auf die angeblich zerstörerische Kraft der Migration hin: Ein Strom kann wie ein Tsunami ein Land überschwemmen, verwüsten und unbewohnbar machen.

Wichtig sind diese Begriffe und die damit verbundenen Vorstellungen von Migration auch deshalb, weil sie mit darüber bestimmen, was in der Öffentlichkeit zum Thema Migration und Flucht gedacht, welche Positionen eingenommen und welche Schlüsse gezogen werden. Gibt es etwa überhaupt eine »Flüchtlingswelle«? Die wissenschaftliche Migrationsdebatte muss sich entsprechend vor irrtümlichen Annahmen hüten, die keiner empirischen

Überprüfung standhalten. Im Folgenden zähle ich vier Fehlannahmen und die aus diesen resultierenden Schlussfolgerungen auf:

1. Fehlannahme:

Migration hat infolge der Globalisierung immens zugenommen. Deshalb müssen wir die Globalisierung zurückfahren und die Souveränität der Nationalstaaten wiederherstellen.

Wir leben in einem präzedenzlosen Zeitalter der Migration – das zumindest legt der Titel des bekannten Buches *The Age of Migration* von Hein De Haas, Stephen Castles und Mark J. Miller nahe. Tatsächlich ist laut Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) im Jahr 2015 die Zahl der Flüchtlinge erstmals in der Geschichte über die 60-Mio.-Marke gestiegen. In den Medien war dementsprechend von einem »Rekordniveau« die Rede. Doch die Überschrift hätte auch lauten können: Weniger als 1 % der Weltbevölkerung ist auf der Flucht. Zwar ist die Zahl der Flüchtlinge in Europa angestiegen, doch laut UNHCR bleiben 86 % aller Flüchtlinge in den Entwicklungsländern – Tendenz steigend. Auch der Anteil der Migranten an der Weltbevölkerung ist mit 3,3 % überschaubar und nur unwesentlich höher als 1960.

In die Köpfe der meisten Menschen haben sich ganz andere Zahlen eingebrannt. Das zeigen zum Beispiel die Ergebnisse der Studie »Perils of Perceptions« (»Tücken der Wahrnehmung«) des britischen Marktforschungsinstituts Ipsos Mori (<http://perils.ipsos.com>). Demnach schätzten die Deutschen 2016 die Zahl der Ausländer wesentlich hö-