

ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 24. April 2018 – 2/2018

Steuerung von Zuwanderung

Eine Existenzfrage für die Unionsparteien

Philipp W. Hildmann / Stefan Luft /// Die weitgehend ungesteuerte Migration nach Deutschland der Jahre 2014 bis 2016 und ihre Folgen gehörten zu den wahlentscheidenden Themen der zurückliegenden Jahre. Im Rückblick zeigt sich: Ob es Regierungen gelingt, Migration und Integration sozialverträglich zu gestalten, beeinflusst wesentlich die Zustimmung zu ihrer Politik. Auf diese Weise ist die Steuerung von Zuwanderung heute zu einer Existenzfrage für die Unionsparteien geworden. ///

Steuerung von Zuwanderung

Eine Existenzfrage für die Unionsparteien

Philipp W. Hildmann / Stefan Luft

- In der öffentlichen Debatte werden Vorbehalte gegenüber Zuwanderung häufig moralisch ins Zwielficht gesetzt. Dies fördert die Abwendung von der Demokratie.
- Die Verantwortung gegenüber der Stabilität des Staates gebietet Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung.
- Die Akzeptanz von Asylverfahren hängt wesentlich davon ab, dass abschlägige Bescheide auch tatsächlich wieder zur Ausreise der Antragsteller führen. Politische Konflikte in diesem Rahmen müssen durchgestanden werden.
- Zuwanderungsprozesse sind meist dynamische Vorgänge. Steuerung und Begrenzung sind daher schwierig, aber sie sind bei vorausschauender Politik nicht unmöglich.
- Leistungsfähige Sozialstaaten setzen die Begrenzung und Steuerung des Zuzugs voraus. Die Umverteilung gerät ansonsten in eine Legitimationskrise.
- Kluge Migrationspolitik hat stets die Risiken und Nebenwirkungen ihrer Entscheidungen im Blick.

Die Kluft zwischen dem politischen Anspruch, Zuwanderung „steuern und begrenzen“¹ zu wollen, und dem tatsächlichen Wanderungsgeschehen gehört zu den wesentlichen Ursachen der politischen Spannungen und Verwerfungen im Parteiensystem, wie sie in Deutschland und zahlreichen EU-Mitgliedsstaaten inzwischen unübersehbar geworden sind. Auch Zuwanderungspolitik kommt ohne die Zustimmung einer Mehrheit der Bürger nicht aus. Ob es Regierungen gelingt, Migration und in der Folge Integration sozialverträglich zu gestalten, beeinflusst wesentlich die Zustimmung zu ihrer Politik. Das gilt in besonderer Weise für konservative und christdemokratische Parteien: Speziell von ihnen erwarten die Bürger, dafür zu sorgen, dass sie auch in Zeiten der Globalisierung nicht zu Fremden im eigenen Land werden und dass Staatsgrenzen auch in Krisenzeiten Schutz vor unkontrollierter Zuwanderung bieten.² Deshalb ist eine erfolgreiche und mehrheitlich akzeptierte Migrationspolitik eine Existenzfrage für die Unionsparteien. Der Massenzustrom der Jahre 2014 bis 2016 und dessen Folgen gehörten zu den zentralen und wahlentscheidenden Themen der zurückliegenden Jahre. Auch auf europäischer Ebene werden Einwanderung und Terrorismus als die mit Abstand wichtigsten Themen wahrgenommen.³

Die öffentliche Debatte: Verachtung des „kleinen Mannes“

Wenige Themen werden in Deutschland auf Landes- und Bundesebene als so zentral angesehen und sind zugleich so umstritten wie Migration und Integration.⁴ Der mehrheitlich migrationsskeptischen Bevölkerung stehen Eliten in Medien, Wissenschaft und Politik gegenüber, von denen überwiegend postnationale und liberale Positionen zur Einwanderung vertreten werden. Die hier aufscheinende Kluft – sie ist im internationalen Vergleich in Deutschland besonders groß –⁵ ist als eine der Ursachen für das Entstehen und Erstarken rechter (Protest-)Parteien anzusehen. Auch weite Teile der Medien erlebten im Herbst 2015 eine Vertrauenskrise, weil sie sich ihrer Aufgabe weitgehend entzogen hatten, zur gesellschaftlichen Verständigung durch kritische und distanzierte Analyse beizutragen und ein möglichst breites Meinungsspektrum abzubilden.⁶

Da auch Zuwanderungspolitik demokratisch legitimiert sein sollte, wären Parteien und Regierungen gut beraten, Sorgen, Befürchtungen und Konflikte, die insbesondere in den einkommensschwachen Schichten im Alltag von Bedeutung sind, aufzunehmen und zu verarbeiten, auch wenn sie dafür von politischen Gegnern oder Medien kritisiert werden. Vorbehalte oder Kritik zu ignorieren oder gar moralisch zu diskreditieren, entspringt einer Verachtung und Geringschätzung des sogenannten „kleinen Mannes“. Sie vertieft die gesellschaftliche Spaltung und fördert die Abwendung von der Demokratie. Parallel dazu muss die Auseinandersetzung mit rassistischen und extremistischen Positionen offensiv geführt werden, um keinerlei Zweifel daran aufkommen zu lassen, dass es sich bei der politischen Aufnahme und Beibehaltung von Sorgen, Befürchtungen und Konflikten im Kontext von Zuwanderung und Integration um einen Akt demokratisch legitimer Verantwortung und nicht um eine Annäherung an Positionen rechtsradikaler und extremistischer Akteure handelt.

Steuerung und Begrenzung von Migration: notwendig und legitim

Ungesteuerte Zuwanderung trägt Konflikte aus den Herkunftsregionen – wie aus dem Nahen und Mittleren Osten – in die Aufnahmeländer hinein. Diese Konflikte wandern mit Migranten ein. Sie können sich in terroristischen Anschlägen äußern und/oder in gewalttätigen Auseinandersetzungen wie zwischen Kurden und Türken. Der Appell, doch das Gewaltmonopol des Staates zu akzeptieren und Konflikte friedlich auszutragen, bewirkt oft wenig, sitzen doch die Wunden, die in langwährenden Konflikten zugefügt wurden, zu tief, als dass sie schnell heilen würden. Zudem stammen die Betroffenen meist aus Räumen, in denen legitimierte Institutionen, die zur Gewaltausübung als einzige berechtigt wären, fehlen. Ungesteuerte Migration radikalisiert und polarisiert die Politik und destabilisiert politische Verhältnisse. Verfestigt sich der Eindruck, die Regierung habe kein Interesse an der Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung oder sei unfähig dazu, wenden sich die Bürger Gruppierungen zu, die entschiedenes Handeln versprechen. Diese Gegenreaktionen zeigen sich in Deutschland, aber auch in Ländern wie Österreich oder den Niederlanden.

Ungesteuerte Migration ist nicht zu beurteilen, ohne Blick auf die sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen. Das gilt sowohl für die Zielländer als auch für die Herkunftsländer. Die Zuwanderung Geringqualifizierter verlangt den einkommensschwachen sozialen Schichten die meiste Veränderungsbereitschaft ab. Sozial schwache Einheimische stehen in erster Linie in Konkurrenz mit den Neuangekommenen – um preiswerten Wohnraum, um die symbolische Beherrschung des öffentlichen Raums, um Arbeitsplätze. Verlierer ungesteuerter Migration können klar identifiziert werden.⁷ Am anderen Ende der sozialen Skala dagegen spürt man wenig von den Veränderungen.

Eine scheinbar unbegrenzte Aufnahme durch attraktive Zielländer wird immer mehr Personen bewegen, aus den Flüchtlingslagern in den Erstaufnahmeländern weiterzuwandern, was mit hohen Risiken und Kosten verbunden ist. In der Folge bleiben die wirklich Schwachen zurück, weil sie sich die Reise über tausende von Kilometern nicht leisten können oder weil sie gesundheitlich dazu nicht in der Lage sind. Deshalb ist auch aus humanitären Gründen sowohl Neuansiedlungsprogrammen, für die die Teilnehmer ausgesucht werden, als auch regionalen Lösungen immer Vorrang vor ungesteuerter Migration in entfernte Weltregionen einzuräumen. Damit es dazu kommt, müssen vor allem jene Staaten, die Mitverantwortung für die Wanderungsursachen tragen, und jene, die potentielle Zielstaaten sind, nachhaltig und massiv dazu beitragen, dass die Menschen vor Ort Perspektiven erhalten – mittels gut durchdachter finanzieller Unterstützung und einer fairen Handelspolitik. So müssen aus Flüchtlingslagern Orte mit zukunftsorientierter Infrastruktur (Schulen, Arbeitsplätze, Krankenhäuser etc.) werden. Zumindest sollte dies der Anspruch sein.⁸ Mit jedem Euro, der in den Nachbarstaaten der Krisenherde eingesetzt wird, wird ein Vielfaches von dem bewirkt, was in Deutschland mit dem gleichen Betrag erreicht werden kann. Ziel sollte sein, die Aufnahmestaaten in die Lage zu versetzen, möglichst rasch eigenständig Lösungen für die Flüchtlingsprobleme zu finden.

Wer Zuwanderung steuern will, muss politische Konflikte durchstehen

Europa und vor allem Deutschland waren und sind das Ziel „gemischter Migrationsströme“⁹, das heißt von Personen, die aus unterschiedlichen Gründen und Motiven den Weg nach Europa und nach Deutschland angetreten haben. Ein erheblicher Teil dieser Menschen hat keinen Anspruch auf ein Bleiberecht und müsste daher das Land wieder verlassen. Das spiegelt sich auch in der Entscheidungspraxis der Behörden wider. Zuwanderung zu steuern heißt, zu unterscheiden zwischen jenen, die kommen und bleiben dürfen, da sie einen Rechtsanspruch darauf haben, und jenen, die nicht bleiben dürfen. Dass der Staat dieses Recht habe, wird von gut organisierten und vernetzten Gruppen bestritten („Bleiberecht für Alle“, „Kein Mensch ist illegal“). Hinzu kommt, dass engagierte Bürger in zahlreichen Fällen Entscheidungen von Behörden und Gerichten nicht anerkennen und ein Bleiberecht für die Betroffenen durchsetzen wollen. Wenn der Ausreisepflicht immer öfter keine tatsächliche Ausreise folgt und es nach rechtskräftiger Asyablehnung zur Erteilung eines asylunabhängigen Aufenthaltsrechts kommt, schafft dies Anreize für weitere Zuwanderung.¹⁰ Die Akzeptanz von Asyl und Flüchtlingsschutz wird aber nur dann zu bewahren sein, wenn der Ausgang der aufwändigen und häufig langwierigen Verfahren tatsächlich über den Verbleib in Deutschland entscheidet. Sind Beendigungen von Aufhalten rechtlich geboten, müssen sie politisch durchgesetzt werden. Das ist wesentlich für das Vertrauen in den Rechtsstaat und seine Organe. Es ist ungerechtfertigt, dies, wie es häufig geschieht, ins moralische Unrecht zu setzen.

Steuerung und Begrenzung sind möglich

Das Bestreben, Migration zu steuern, komme vor dem Hintergrund der Globalisierung dem Versuch gleich, die nächste Mondfinsternis verhindern zu wollen. Dieser „Unaufhaltsamkeitsthese“¹¹ ist entgegenzuhalten, dass Grenzen zwar Zuwanderung nie werden vollständig verhindern können, aber dennoch als Filter wirken. Mittels Grenzkontrolle soll sichergestellt werden, dass Staaten darüber entscheiden, wer Zutritt zu ihrem Territorium erhält und wer nicht. Deshalb treffen die Vorwürfe der „Abschottung“ der „Festung Europa“ nicht, weil die europäische Politik immer diverse Pfade in die angebliche Festung offenhält, Zuwanderung also kanalisieren und steuern will und nicht Zuwanderung möglichst vollständig unterbinden möchte.

Offene Grenzen sind auf Dauer nicht haltbar, weil sie die Zielstaaten überfordern und destabilisieren sowie die Herkunftsländer weiter schwächen. Deshalb wurde der Massenzustrom der Jahre 2015/16 beendet durch die Schließung der Balkanroute, die Vereinbarung mit der Türkei und andere Maßnahmen gegen irreguläre Zuwanderung. Ist der politische Druck groß genug, entsteht auch der politische Wille, die Verhältnisse beherrschbar zu machen.

Staaten sind daran interessiert, dass Personen mit möglichst hohen Qualifikationen zuwandern. Sie versprechen sich davon zu Recht besonders gute Chancen der Integration der Zuwanderer. Von der deutschen Politik waren zu Beginn der 2010er-Jahre gesetzliche Weichenstellungen erfolgt, die einen deutlichen Anstieg gut qualifizierter Zuwanderer aus Drittstaaten bewirkt haben. Sie waren damit „im Durchschnitt deutlich höher qualifiziert als die deutsche Bevölkerung“¹². Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt hatte sich auf diese Weise stark verbessert.

Leistungsfähige Sozialstaaten setzen Kontrolle von Zuwanderung voraus

Leistungsfähige Sozialstaaten sind mit der Entstehung von Nationalstaaten eng verbunden. Das System mit seinen hohen Umverteilungsleistungen kann nur funktionieren, wenn die Belastung der darin einbezogenen Bevölkerung sowie die Anziehungskraft von Wohlfahrtsstaaten begrenzt werden. Unkontrollierte, hohe Zuwanderung kann daher Legitimationsprobleme für den Wohlfahrtsstaat aufwerfen. „Legitimität und Finanzierung des Wohlfahrtsstaates sind danach unmittelbar mit der Kontrolle und Begrenzung von Zuwanderung verbunden.“¹³

Immer wieder wird der Vorwurf erhoben, Deutschland habe sich nicht – oder zu spät – als „Einwanderungsland“ wie etwa die USA verstanden. Dem liegen grundlegende Missverständnisse zugrunde. Die Bundesrepublik Deutschland ist kleiner als zahlreiche US-Bundesstaaten und liegt in der Mitte Europas. Mit „klassischen“ Einwanderungsländern wie den USA, Kanada oder Australien war und ist sie aus geografischen, historischen und politischen Gründen nicht zu vergleichen. Ignoriert wird zudem meist, dass Einwanderungsländer eine robuste Kontrolle und Auswahl der Zuwanderer betreiben. Dies ist – neben der geografischen Lage – der wesentliche Grund, warum die USA, Kanada und Australien im Jahr 2015 insgesamt so viele syrische Flüchtlinge aufgenommen haben wie Deutschland in wenigen Tagen im Herbst desselben Jahres. Klassische Einwanderungsländer sind zudem liberale Wohlfahrtsstaaten mit wesentlich geringerem Leistungsspektrum und weniger Anspruchsberechtigten als Deutschland. Einwanderer in den USA haben die ersten fünf Jahre keine Ansprüche auf Sozialleistungen. Sollte sich Deutschland tatsächlich an der Politik von klassischen Einwanderungsländern orientieren, müsste dies also einschneidende Konsequenzen für die Flüchtlingsaufnahme ebenso haben wie für die Leistungsfähigkeit seines Sozialstaatsmodells. Das wäre ein hoher Preis.

Kluge Politik beachtet Folgen und Nebenwirkungen

Flüchtlings- und Zuwanderungspolitik ist zuvörderst eine Aufgabe kluger Politik, die Folgen und Nebenwirkungen sehr genau beachtet und die Interessen der beteiligten Akteure im Blick behält. Bei keinem anderen Thema wird geltendem Recht und entsprechendem Handeln der Verwaltung die Legitimität so deutlich abgesprochen wie beim Ausländer- und Asylrecht. Emotionen und Gesinnungen liegen bei diesem Thema – zumal bei der Betrachtung von individuellen Schicksalen – häufig nahe, dürfen aber auch

auf diesem Politikfeld nicht handlungsleitend sein. Verantwortungsethischer Zuwanderungspolitik muss daran gelegen sein, dass der Staat auch auf diesem Gebiet seine Handlungsfähigkeit behält. Liberale Rechtsstaaten, zu denen Deutschland zählt, tun sich ohnehin besonders schwer, Zuwanderung zu steuern. Versagt die Politik, spaltet sie die Gesellschaft – mit unabsehbaren Folgen für Liberalität wie Rechtsstaatlichkeit gleichermaßen.

Anmerkungen

- ¹ So der programmatische Anspruch des im Jahr 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetzes in § 1 AufenthG, Abs. 1, S. 1.
- ² Diese Erwartungen haben ohne Zweifel auch erhebliche Teile der potentiellen Wählerschaft der Sozialdemokraten, die der Partei unter anderem deshalb abhandengekommen sind.
- ³ Europäische Kommission (Hrsg.): Eurobarometer 88 – Herbst 2017: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse, S. 5.
- ⁴ Aktuelle Zahlen für Bayern finden sich in Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.): Einstellungen zur Politik. Eine Studie, wie sich Menschen in Bayern politisch identifizieren, interessieren und informieren, München 2018, S. 27-31.
- ⁵ Vgl. Teney, Céline/Helbling, Marc: How Denationalization Divides Elites and Citizens, in: Zeitschrift für Soziologie 4/2014, S. 258-271.
- ⁶ Vgl. Haller, Michael: Die „Flüchtlingskrise“ in den Medien. Tagesaktueller Journalismus zwischen Meinung und Information. Studie der Otto-Brenner-Stiftung, Frankfurt/M. 2017.
- ⁷ Vgl. Luft, Stefan: Ein neuer Verteilungskonflikt. Flüchtlinge und Migranten werden die Lohnkonkurrenz unter Geringqualifizierten verschärfen, in: Süddeutsche Zeitung, 12.12.2017, S. 2.
- ⁸ Vgl. Betts, Alexander/Collier, Paul: Gestrandet. Warum unsere Flüchtlingspolitik allen schadet – und was jetzt zu tun ist, München 2017, S. 175 f.
- ⁹ Vgl. Luft, Stefan: Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen, München, 2. Aufl., 2017, S. 14 f.
- ¹⁰ Vgl. Schönenbroicher, Klaus: Wanderungsanreize im Recht – zu den legislativen und administrativen Gründen und Hintergründen der fortdauernden Asylkrise, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBL) 12/2016, S. 492-495.
- ¹¹ Ott, Konrad: Zuwanderung und Moral, Stuttgart 2016, S. 17.
- ¹² Vgl. Ette, Andreas/Mundil-Schwarz, Rabea/Sauer, Leonore/Sulak, Harun: Ein neues Bild der Migration: Sozioökonomische Struktur und Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern aus Drittstaaten in Deutschland, in: Bevölkerungsforschung aktuell 2/2013, S. 2-11, S. 10.
- ¹³ Mau, Steffen/Burkhardt, Christoph: Ethnische Diversität und wohlfahrtsstaatliche Legitimation in Europa, in: Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven, hrsg. von Herbert Obinger und Elmar Rieger, Frankfurt/M., New York 2009, S. 191-216, S. 197.

Autoren

Dr. Philipp W. Hildmann

ist Leiter der Stabsstelle für Strategieentwicklung und Grundsatzfragen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.

PD Dr. habil. Stefan Luft

ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bremen.