

Aufenthalt als knappes Gut. Sozialethische Überlegungen zur Migration

(Christian Spieß, Antrittsvorlesung an der KU Linz, 13. April 2016)

Bei der Entwicklung meiner sozialethischen Überlegungen zum Thema Migration gehe ich in drei Schritten vor: Ich beziehe mich zunächst für eine grundlegende normative Einordnung verschiedener Formen der Migration auf zwei säkulare Referenztheorien, die ich aufeinander beziehen werde. Im zweiten Schritt entwickle ich eine Perspektive auf zwei wichtige Dimensionen jener sozialen Prozesse, die mit der Einwanderung von Personen in eine Gesellschaft verbunden sind. Auch bei diesem zweiten Schritt werde ich zwei sozialethische bzw. politisch-philosophische Konzeptionen miteinander verbinden bzw. aufeinander beziehen. Im dritten Schritt werde ich versuchen, eine stichhaltige Perspektive auf das Problem der Knappheit von Aufenthaltstiteln bzw. Einwanderungsmöglichkeiten zu bieten. Dabei soll mit Blick auf Verfahren und Kriterien der Allokation knapper Güter eine Krieriologie der Allokation des knappen Gutes Aufenthalt skizziert werden.

Bei allen drei Schritten werde ich drei Ebenen im Blick behalten: Zunächst und in erster Linie geht es um die Ebene der sozialethischen Argumentation im Hinblick auf das Phänomen Migration. Zugleich möchte ich aber auch – gewissermaßen auf einer Metaebene – Auskunft darüber geben, wie ich mir grundsätzlich eine sozialethische Argumentation im Kontext einer weltanschaulich pluralen Gesellschaft und eines liberalen und demokratischen Verfassungsstaats vorstelle. Drittens schließlich muss ich – sparsam zwar – auch die Ebene des aktuellen politischen Diskurses einbeziehen, zumindest anhand einiger beispielhafter Hinweise.

Drei Vorbemerkungen möchte ich vorausschicken:

(1.) Gewiss gibt es eine Fülle positiver Migrationserfahrungen; Migration ist in modernen, hochentwickelten Gesellschaften wohl ganz überwiegend ein positives und wünschenswertes Phänomen. Migration kann aber auch Probleme mit sich bringen, und ich plädiere dafür, diese Probleme zu benennen.

(2.) Ich kann hier weder eine umfassende sozialethische Systematik skizzieren noch das gesamte weite Feld des Migrationsdiskurses bearbeiten. Wichtige Gesichtspunkte – etwa einen biblischen Rekurs oder eine gründlichere explizit theologische Reflexion – muss ich ebenso auslassen wie viele Teilbereiche des Phänomens Migration. Das ist einfach dem Rahmen und der Zeit geschuldet.

(3.) Den Migrationsbegriff fasse ich in einem weiten Sinne als dauerhafte Verlegung des Hauptaufenthaltsortes einer Person oder eines Kollektivs. Diese Verlegung hat zugleich Bedeutung für den Auswanderungs- und für den Einwanderungskontext, in denen soziale Veränderungen durch einen Migrationsakt stattfinden; soweit es sich dabei um irgendwie intakte politische Gemeinwesen handelt, geht es auch darum, dass sich Personen von einem in ein anderes politisches System bewegen – das wird für meinen Argumentationsgang von Bedeutung sein. Auf der Ebene der migrierenden Person schließlich stellt sich die Frage der Freiwilligkeit; ich gehe davon aus, dass Migration in der Regel auf selbst gesetzten Entscheidungen beruht, dass dies im Fall der Flucht, erst recht natürlich der Vertreibung, aber äußerst schwierig zu beurteilen ist bzw. dass Freiwilligkeit bisweilen sicher nicht gegeben ist. Ich unterscheide aber nicht Flucht als unfreiwilliges von Migration als freiwilligem Phänomen, sondern zähle Flucht zur Migration; dem entspricht meines Erachtens die Absicht vieler Flüchtenden in der Gegenwart, nicht einfach vor Verfolgung zu fliehen, sondern darüber hinaus ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Fluchtmigration gehört neben dem Familiennachzug und der Arbeitsmigration demnach zu den drei häufigsten Migrationsformen.

Ich unterscheide also vier Dimensionen der Migration: die Dimensionen Raum und Zeit, eine soziale und zugleich politische Dimension sowie eine personale Dimension im Hinblick auf die Freiwilligkeit der Migrationsentscheidung bzw. auf den Zwang zur Auswanderung.

1. Das Recht auf einen Asylantrag und auf ein Asylverfahren im Horizont einer liberalen politischen Philosophie

Kirche und Theologie haben sich in den vergangenen Jahrhunderten schrittweise modernisiert. Der Modernisierungsprozess verlief dabei in struktureller und in normativer Hinsicht in einer beachtlichen Ungleichzeitigkeit. Die Anerkennung der Menschenrechte, der Trennung von Religion und Politik sowie der freiheitlichen Demokratie im säkularen Verfassungsstaat durch die Kirche im Kontext des Zweiten Vatikanums muss dabei als nachholende Modernisierung verstanden werden. Ich gehe – im Anschluss an die Tradition dieses Hauses und an meine eigenen Arbeiten der letzten Jahre – von diesem epochalen Schritt der normativen Modernisierung aus, genauer von den beiden Dimensionen der **Autonomie** etwa in *Gaudium et spes* und *Dignitatis humanae*: einerseits von der Autonomie der Person und andererseits von der Autonomie gesellschaftlicher Wirklichkeitsbereiche. Die erste Dimension der Autonomie bedeutet die Annahme menschlicher Selbstverantwortung bei der Gestaltung von Lebensentwürfen, Lebensformen und Lebensentscheidungen. Dem entspricht in normativer Hinsicht der Respekt vor der personalen Entscheidung und in politischer Hinsicht die Gewährleistung von entsprechenden Freiheitsspielräumen. Die Autonomie im zweiten, zunächst

sozialanalytischen Sinne bedeutet die Annahme einer mehr oder weniger ausgeprägten Eigengesetzlichkeit gesellschaftlicher Teilsysteme bzw. sozialer Systeme. Diese Eigengesetzlichkeit etwa der Politik ist in der sozialemischen Urteilsbildung zu berücksichtigen, damit – um mit Johannes Schasching SJ zu sprechen – Lösungsvorschläge entwickelt werden können, die nicht nur menschengerecht sind, sondern auch sachgerecht und gesellschaftsgerecht.

Ich nehme diese beiden Dimensionen der Autonomie auf und beziehe mich im Folgenden auf Konzeptionen der politischen Philosophie, die die Annahme der Autonomie, der Trennung von Religion und Politik sowie die Pluralität weltanschaulicher Überzeugungen in besonderer Weise sozialemisch entfaltet haben. Die *Theorie der Gerechtigkeit als Fairness* des Vertragstheoretikers **John Rawls** dürfte die einflussreichste Variante einer liberalen politischen Philosophie des 20. Jahrhunderts bis in die Gegenwart sein, die sich meines Erachtens zugleich für eine christlich-sozialemische Reflexion, sofern diese im Horizont der Annahme personaler Autonomie entwickelt wird, gut eignet. Sie weist jedoch ein bestimmtes Defizit auf bzw. eine Unschärfe auf, die durch eine Ergänzung durch Überlegungen des Sozialphilosophen **Michael Walzer** behoben werden kann.

John Rawls entwickelt im Anschluss an die neuzeitliche Vertragstheorie zwei Gerechtigkeitsprinzipien unter dem Kriterium der allseitigen Zustimmungsfähigkeit. In einem bestimmten Verfahren – die Methodik kann hier nicht im Einzelnen erläutert werden – versucht er zu zeigen, welche Grundsätze der Gerechtigkeit aus der Perspektive aller möglicherweise Betroffenen zustimmungsfähig wären, unabhängig von deren je eigener Position innerhalb der Gesellschaft. Und er meint, es sind die folgenden beiden Grundsätze (vgl. Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*; Rawls, *Gerechtigkeit als Fairneß*. Ein Neuanatz, beide Ffm: Suhrkamp):

1. Jede Person hat den gleichen unabdingbaren Anspruch auf ein System gleicher Grundfreiheiten, das mit demselben System von Freiheiten für alle vereinbar ist. Begrenzt werden Grundfreiheiten in der Freiheit der anderen. Der Einzelne übergibt der politischen Gewalt das Recht der Freiheitseinschränkung, um sein eigenes System gleicher Grundfreiheiten zu sichern. Zu den Grundfreiheiten zählt Rawls die klassischen liberalen Freiheitsrechte, wie sie beispielsweise im Katalog der Allgemeinen Erklärung niedergelegt sind.

2. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten müssen bestimmte Bedingungen erfüllen, und zwar die folgenden beiden: (a) Sie müssen mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen gemäß fairer Chancengleichheit offen stehen; und sie müssen (b) den am wenigsten begünstigten Personen in einer Gesellschaft den größten bzw. größt möglichen Vorteil bringen.

Wichtig ist, dass der erste Grundsatz Vorrang vor dem zweiten Grundsatz hat, dass also Freiheiten Vorrang haben vor der sozio-ökonomischen Gestaltung eines politischen Gemeinwesens.

Nicht ganz einfach zu beantworten ist die Frage, ob das Asylrecht zu den Grundfreiheiten gehört. *Einerseits* wirft man Rawls einen methodischen Nationalismus vor, weil er seine *Theorie der Gerechtigkeit als Fairness* auf Nationalstaaten bezieht. Demnach würde sich die Theorie ausschließlich auf den Nationalstaat beziehen und transnationale Phänomene vollständig ausblenden. Dies trifft in gewisser Weise zu, wird von Rawls aber begründet: Legitimationsdiskurse und Limitationsdiskurse politischer Gewalt finden immer in einem Kontext statt, in dem politische Gewalt konstituiert und ausgeübt wird. Dieser Kontext ist in unserer Zeit ziemlich eindeutig der Nationalstaat. Zwar finden in föderalen Systemen Verantwortungsaufteilungen statt, die aber wiederum nationalstaatlich reguliert sind. Auch der Prozess der europäischen Einigung hat nur zum Teil zur Verlagerung von politischer Verantwortung auf „die europäische Ebene“ geführt. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass nicht Lösungen „auf europäischer Ebene“, dass eine europäische Außenpolitik etc. nicht wünschenswert wäre. Tatsächlich aber beschließt ja derzeit nicht die Europäische Kommission eine bestimmte Migrationspolitik, sondern die Verantwortungsträger der Nationalstaaten verhandeln darüber. *Andererseits* ist seine Theorie universalistisch; er beansprucht also, dass sich die Menschen *stets und im Prinzip überall* für ein möglichst großes allgemeines System gleicher Grundfreiheiten entscheiden würden. Die Lösung des Problems der Migration aus politischen Gründen (!) ist demnach nicht der Wechsel von Personen von einem politischen System ins andere, sondern die Änderung des politischen Systems des Herkunftskontextes. Aus seiner Sicht gäbe es keine Migration aus politischen Gründen, wenn sich die Grundstruktur aller politischen Gemeinwesen an der allseitigen Zustimmungsfähigkeit orientierten, oder eben, wenn in allen politischen Gemeinwesen die Grundsätze der *Gerechtigkeit als Fairness* realisiert wären.

Vor dem Hintergrund dieser Annahme reduziert Rawls die Verantwortung der Nationalstaaten untereinander erheblich, auch in seiner späteren Arbeit über das *Recht der Völker*. Meines Erachtens geht das zu weit, weil man nicht mit kontrafaktischen Annahmen über Wünschenswertes vorhandene Probleme negieren kann. Umgekehrt könnte man für Rawls' Spezialisierung auf den Nationalstaat das folgende Argument ins Feld führen: Prinzipiell zielt der Kontraktualismus als universalistische Theorie auf einen Weltstaat ab, den es aber (noch?) nicht gibt. Man darf aber nicht mit kontrafaktischen Annahmen über einen wünschenswerten liberalen Weltstaat das Faktum der Nationalstaatlichkeit negieren.

Einen weiterführenden Lösungsvorschlag bietet **Michael Walzer**: Er geht ebenfalls von der nationalstaatlichen Organisation der politischen Gemeinwesen in der Gegenwart aus, spitzt dies in gewisser Weise zunächst sogar zu, indem er formuliert:

„Das erste und wichtigste Gut, das wir aneinander zu vergeben und zu verteilen haben, ist Mitgliedschaft in einer menschlichen Gemeinschaft. Was immer wir in diesem Punkt beschließen, es strukturiert alle anderen von uns zu treffenden Distributionsentscheidungen vor, denn es legt fest, mit wem wir diese Entscheidungen treffen, von wem wir gehorsam erwarten und Steuern einfordern und wem wir Güter und Dienstleistungen zuteil werden lassen.“ (Walzer, Sphären der Gerechtigkeit, Ffm: Campus 2006, 65)

Walzer denkt dabei an administrative Distributionsentscheidungen, also an politisch gesteuerte, in einem bestimmten politischen Gemeinwesen organisierte Güterzuteilung. Das betrifft soziale Transferleistungen, das Gesundheitssystem und ein Pensionssystem ebenso wie die Zuteilung von Aufenthaltstiteln. Walzer geht, anders als Rawls, nicht rein vertragstheoretisch vor, sieht also nicht einen Gesellschaftsvertrag als *mutual agreement* prinzipiell gleicher interessengeleiteter Akteure an, sondern geht von einer anthropologisch gegebenen Sozialisationstendenz aus. Immer bilden sich, so Walzer, *communities*, zu deren Wesen die Organisation der Mitgliedschaft gehört. Freilich ist der souveräne Nationalstaat die herausragende politische Organisationsform des Sozialen in der Moderne. Viel stärker als Rawls thematisiert Walzer aber, dass es eine Vielzahl von *communities* und eine Vielzahl von Staaten gibt. Weil diese Staaten (und *communities*) unterschiedlich sind, unterschiedliche politische und ökonomische Systeme und unterschiedliche Distributionsregime eingerichtet haben, entsteht Migration. Diese Migration ist dann wiederum Gegenstand von politischen Entscheidungen. Administrative Entscheidungen der *Emigration* assoziieren wir vor allem mit historischen Phänomenen: Die Vertreibungen nach dem zweiten Weltkrieg sind ein Beispiel, aber auch die Ausreiserestriktionen in Staaten des Warschauer Paktes. Aktuell vertrauter sind uns Fragen der Organisation von *Immigration*, also der Frage, in welcher Weise und nach welchen Kriterien Einwanderung organisiert werden kann bzw. sollte.

Bezogen auf den ersten Rawlsschen Grundsatz – gleiche Freiheit – dürfte dann das Phänomen der Auswanderung aus einem politischen Gemeinwesen, weil dieses nicht die von Rawls formulierten Freiheitsstandards der Gerechtigkeit bietet, nicht übersehen werden und ein Recht auf Asyl als Grundfreiheit betrachtet werden. Dem entspricht auch beispielsweise die Tatsache, dass das Recht, um Asyl anzusuchen, in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte Art. 14 genannt wird. Dieses Recht auf ein Asylverfahren aufgrund von Verfolgung wäre dann aber ein absoluter Sonderfall. Diese Betrachtungsweise stärkt wiederum Walzer, wenn er formuliert:

„Es gibt eine Gruppe von notleidenden Außenstehenden, deren Forderungen und Ansprüche nicht durch [...] Vermögensexport erfüllt werden können; in ihrem Falle gibt es nur eins: die Aufnahme der in Not befindlichen Menschen.“

Die Gruppe, von der hier die Rede ist, ist die Gruppe der Flüchtlinge, mithin jener Menschen, denen es an einem nicht exportierbaren Gut mangelt, an der Zugehörigkeit, der Mitgliedschaft per se. [...] Diese Güter lassen sich nur innerhalb des geschützten Raumes eines speziellen Staates gemeinschaftlich besitzen und genießen. [...] Die Forderung, welche die Opfer politischer und religiöser Verfolgung anzumelden haben, ist somit absolut zwingend: Wenn ihr mich nicht aufnehmt, so sagen sie, dann werde ich von denen, die in meinem eigenen Land herrschen, getötet, verfolgt oder brutal unterdrückt. Was haben wir dem entgegenzusetzen?“ (2006: 88f.)

Rawls bestimmt als Vertragstheoretiker das politische Gemeinwesen, de facto den Nationalstaat als Rahmen für Legitimations- und Limitationsdiskurse politischer Machtausübung. Die damit verbundene Begrenzung nach außen und Selbstbestimmung der Rechtsgenossen innerhalb des politischen Gemeinwesens müssen meines Erachtens berücksichtigt werden. Walzer zeigt, dass es zu den typischen Merkmalen menschlichen Lebens gehört, dass das Zusammenleben in *communities* organisiert wird, die auch über Zugehörigkeit entscheiden können. Da es unterschiedliche Arten auch von politischen Gemeinwesen gibt, gibt es auch das Phänomen der Wanderung von Personen vom einen in das andere politische Gemeinwesen nach dem Kriterium der Zustimmungsfähigkeit. Nicht das politische Gemeinwesen ändert sich also nach diesem Kriterium, sondern die Person ändert ihren Aufenthaltsort und trachtet danach, ihre Zugehörigkeit zu ändern.

2. Einwanderung als Umverteilungs- und Anerkennungsproblem

Die Hervorhebung der Flucht vor Verfolgung als Sonderfall der Migration impliziert die Unterscheidung dieser von anderen Formen der Migration; während der Sonderfall Asylrecht einen übergeordneten Verpflichtungsgrund für das politische Gemeinwesen darstellt, bleiben bei anderen Formen der Einwanderung weite Spielräume für politische, ökonomische, soziale, kulturelle Erwägungen; es kommen also die verschiedenen Interessen unterschiedlicher Akteure ins Spiel. Das führt unmittelbar zum zweiten Rawlsschen Gerechtigkeitsgrundsatz, zum Differenzprinzip, wonach soziale und ökonomische Ungleichheiten so beschaffen sein müssen, dass sie den am wenigsten begünstigten Mitgliedern der Gesellschaft den größten oder größt möglichen Vorteil bringen.

Zunächst grundsätzlich: Das Differenzprinzip öffnet die Möglichkeit politischer Maßnahmen der Umverteilung von Gütern. Das umfasst nun selbstverständlich auch eingewanderte Personen, also beispielsweise anerkannte AsylwerberInnen, erst recht eingebürgerte Einwanderer. Die Untersuchung sozio-ökonomischer Ungleichheit im Einzelnen ist eine sozialpolitische und eine volkswirtschaftliche Aufgabe. Das ist zunächst eine empirische Frage: Wie wirkt sich Einwanderung unterschiedlicher Personen(gruppen) aus? Welche Rolle spielt der Bildungsstand der einwandernden Personen und wie lassen sie sich dementsprechend in der Erwerbsarbeitsmarkt integrieren? Welche

anderen Kosten entstehen durch verschiedene Formen der Zuwanderung beispielsweise in den sozialen Sicherungssystemen? Wo wirkt sich Zuwanderung positiv beispielsweise auf die Wirtschaftsleistung aus? Und vor allem: Wie sind die entstehenden Vorteile und Belastungen auf die unterschiedlichen Milieus des Einwanderungslandes verteilt? Welche Einwanderungsgruppen konkurrieren mit welchen Einwohnergruppen des Aufnahmelandes? Gibt es also vor allem eine Konkurrenz um gut bezahlte Erwerbsarbeitsplätze für gut ausgebildete Personen – oder gibt es vor allem Konkurrenz um Erwerbsarbeitsplätze für Personen mit geringer formaler Bildung und mit geringen Einkommen, oder gar eine Konkurrenz um soziale Transferleistungen, um geförderten sozialen Wohnungsbau etc.? Mit Rawls würde ich vor allem die Folgen der Einwanderung für die weniger begünstigten Mitglieder der Gesellschaft im Blick behalten, und zwar sowohl der Zuwanderer als auch der bereits länger oder „schon immer“ im Einwanderungsland lebenden Personen.

Wie im ersten Schritt möchte ich aber auch im zweiten Schritt die Rawlssche Perspektive um eine Perspektive aus dem – wie ich es nennen würde – liberal-kommunitaristischen Spektrum erweitern, diesmal anhand der Überlegungen des kanadischen Sozialphilosophen **Charles Taylor**. Er weist – wie manche andere – darauf hin, dass in modernen Gesellschaften nicht nur (und vielleicht auch nicht in erster Linie) um Güter konkurriert wird, sondern auch um **Anerkennung**. Dabei geht es um kulturelle – häufig religiöse – Identitäten, um Lebensformen und Lebensentwürfe, um die Diversität menschlicher Existenz. Bei „Integration“ geht es demnach nicht nur um sozio-ökonomische Fragen, sondern um soziale Wertschätzung, die wir einander gewähren oder vorenthalten. Soziale Wertschätzung kann sich insbesondere auf Lebensentwürfe und Lebensformen, ethnische Zugehörigkeit oder religiöse Praxis beziehen. Zu den „klassischen“ Beispielen gehören Haltungen gegenüber religiös motivierten Verhaltensweisen: Tragen einer bestimmten Kleidung, eine bestimmte Gebetspraxis etc. Der deutsche Sozialphilosoph Axel Honneth hat das Phänomen konkurrierender Anerkennungserwartungen und -ansprüche – wie Taylor übrigens im Rekurs auf Fichte und vor allem auf den frühen Hegel der Jenaer Zeit – auf die griffige Formel eines *Kampfes um Anerkennung* gebracht. Taylor selbst hat vor Jahren die Frage der Anerkennung anhand eines Beispiels aus dem frankophonen Kanada erörtert. Dabei ging es um den erheblichen Druck auf die französische Sprachpraxis durch eine – natürlich auch durch die Nähe der USA bedingte – dominante englische Sprachpraxis. Und es ging um die Legitimität von Abwehrmaßnahmen, beispielsweise um das Verbot englischsprachiger Werbung in der Öffentlichkeit. In Bezug auf die Frage der Einwanderung bedeutet der Rückgriff auf das Anerkennungstheorem also zweierlei: Zum einen geht es um die Anerkennungsansprüche einwandernder Personen und Gruppen, die im Zielland beispielsweise zu „religiösen Minderheiten“ werden. Zum anderen geht es um die Anerkennungsansprüche von Personen und Gruppen, die im Einwanderungsland leben und dort

bestimmte Lebensformen und kulturelle Identitäten ausgeprägt haben. Es gibt wenig belastbares Forschungsmaterial zu den Haltungen einer „einheimischen Bevölkerung“ gegenüber hinzukommenden, aber ein Motiv zeigt sich in qualitativen Interviews immer wieder: „Es gefällt mir hier, so wie es ist, und ich möchte nicht, dass es sich verändert.“

Im öffentlichen Diskurs unserer Tage gibt es eine Polarisierung, die mit einer Polemik jeweils gegenüber einer Seite verbunden ist. Je nach politischem Standpunkt variieren die Adressaten der Polemik: Teils wird gegen Lebensformen der Einwanderer polemisiert (wobei sich vor allem die Religionszugehörigkeit und Religionspraxis als Projektionsfläche für Vorurteile eignet), teils wird gegen die Vorbehalte der „einheimischen Bevölkerung“ polemisiert (bis hin zur Pathologisierung und zum Absprechen der geistigen Zurechnungsfähigkeit). Eine zurückhaltende sozialetische Perspektive würde aber darauf hinweisen, dass es auf verschiedenen Seiten Anerkennungserwartungen und -ansprüche gibt, die sich untereinander eben tatsächlich in einer Art „Kampf um Anerkennung“ befinden. Eine Bewertung der unterschiedlichen Anerkennungserwartungen ist sehr schwierig, vor allem ist eine Abwertung einer Anerkennungserwartung äußerst problematisch.

Insbesondere im Hinblick auf den Integrationsdiskurs, der ja ein erheblicher Bestandteil des Migrationsdiskurses ist, ist die Ergänzung der Umverteilungsperspektive durch die Anerkennungsperspektive unverzichtbar.

Auch das vielfältige Engagement kirchlicher Akteure und Gruppen, der Caritas und der Pfarren, sehe ich in diesem Feld eines Kampfes um Anerkennung. Wenn die Caritas die Versorgung von Flüchtlingen am Bahnhof übernimmt, wenn Pfarren oder kirchliche Gruppen ihre Räume für Migranten – auch wenn diese nicht den christlichen Glauben teilen – öffnen, wenn Privatpersonen Vereine gründen, um Einwandernden Wohnraum zur Verfügung stellen zu können, dann handelt es sich dabei jeweils nicht nur um eine Bereitstellung von Gütern, sondern auch um einen Ausdruck sozialer Wertschätzung und damit um einen Akt der Anerkennung.

3. Allokation des knappen Gutes Aufenthalt: Verfahren und Kriterien

Ich habe – mit Rawls und Walzer – versucht zu zeigen, dass einerseits das Recht verfolgter Menschen auf ein Asylverfahren einen hohen normativen Stellenwert hat, dass andererseits aber die Rechtsgenossen eines politischen Gemeinwesens das Recht haben, über die Zusammensetzung ihrer Wohnbevölkerung zu entscheiden. Außerdem habe ich – mit Rawls und Taylor – versucht zu zeigen, dass mit der Einwanderung einerseits sozio-ökonomische Distributionsentscheidungen im Hinblick auf Güter entstehen, andererseits verschiedene Anerkennungsansprüche in einem Kampf um

Anerkennung miteinander konkurrieren. Demnach kann die Bevölkerung bzw. können die BürgerInnen eines politischen Gemeinwesens entscheiden, in welchem Umfang und in welcher Form Zuwanderung zugelassen wird. Sie entscheiden also auch über die Art und Weise, in der Zuwanderer unterschiedlicher Status in das Umverteilungsregime einbezogen werden. Auch Anerkennungsdiskurse wirken sich praktisch unmittelbar auf die Situation der Einwanderer in den Einwanderungsgesellschaften aus. Das führt dazu, dass wir den aus der Einwanderung resultierenden Aufenthalt als (möglicherweise) **knappes Gut** interpretieren müssen. Genau dies dürfte der springende Punkt der aktuellen Herausforderung sein.

Wenn das der Fall ist stellen sich wiederum zwei Fragen, nämlich (1.) nach den Verfahren und (2.) nach den Kriterien der Allokation des knappen Guts Aufenthalt.

Es können **drei oder vier Verfahren** der Allokation knapper Güter unterschieden werden: Die Lotterie, die Gewohnheit, der Markt, das administrative Verfahren.

Im Falle des **Marktes** ist die Zahlungsbereitschaft bzw. die Zahlungsfähigkeit, in gewisser Weise auch der Zugang zum Markt das Allokationskriterium. Akteure am Markt eignen sich Güter an, für die sie bezahlen möchten bzw. können. Als Vorteile des Marktes werden in der Regel Effizienz und Effektivität betrachtet, als Nachteile unterschiedliche Chancen der Güteraneignung aufgrund unterschiedlicher Zahlungsfähigkeit (oder unterschiedlichen Zugangs zum Markt).

Im Falle der **Lotterie** entscheidet „das Los“ über den Zugang zu einem Gut. Es mag auf den ersten Blick absurd klingen, aber die Lotterie kann in bestimmten Situationen ein sehr faires Verfahren sein, etwa dann, wenn Personen mit ähnlicher Bedürfnisstruktur um ein Gut konkurrieren. So könnte beispielsweise die Zahlungsfähigkeit als Zugangsvoraussetzung für ein wichtiges Gut durch die Lotterie ausgesetzt werden. Allerdings sieht die Lotterie von allen anderen Aspekten – eben etwa von besonderen Bedürfnissen – ab. Man könnte also sagen: Die Lotterie ist in manchen Fällen ein sehr faires, in anderen Fällen ein sehr unangemessenes Verfahren.

Im Falle des **administrativen Verfahrens** finden geregelte Entscheidungsprozeduren statt, in denen bestimmte, als angemessen erachtete Kriterien der Güterzuteilung kreiert werden. Es geht also idealerweise um eine politisch legitimierte und kontrollierte Zuteilung von knappen Gütern. Der große Vorteil ist, dass in einem deliberativen Prozess verschiedene Bedürfnislagen und verschiedene Kriterien – Dringlichkeit, zu erwartender Nutzen etc. – berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werden können.

Schließlich kann noch **Gewohnheit** als Allokationsverfahren interpretiert werden. Dabei geht es um bestimmte eingeübte Varianten der Güterzuteilung, die im Rahmen von beispielsweise

sozialpolitischen Traditionen angewendet werden, ohne dass eine ausdrückliche Legitimitätsüberprüfung stattfindet. Hier ist die Dynamik der Allokation natürlich per definitionem diffus.

Bezogen auf die Migrationsthematik stellen sich zwei Fragen:

(1.) Welches Verfahren ist bei der Allokation des Gutes Aufenthalt derzeit dominant?

(2.) Welches Verfahren erscheint bei der Allokation des Gutes Aufenthalt legitim?

Zu 1.) Meines Erachtens handelt es sich um eine Mischung verschiedener Verfahren. Es gibt – im Bereich des Verfahrens **Administration** – einige einwanderungspolitische Regelungen. Dazu gehören neben der Asylgesetzgebung die Regeln der Freizügigkeit im Rahmen der EU oder besondere Einwanderungsberechtigungen für gut ausgebildete ArbeitnehmerInnen („Rot-weiß-rot-Card“). Aber sogar in Ländern mit einer regen Einwanderung, wie etwa Deutschland, fehlt ein umfassendes Einwanderungsgesetz. Auch und ganz besonders im Kontext der Zuwanderung einer großen Zahl von Flüchtlingen im vergangenen Jahr, gibt es meines Erachtens eindeutig eine Verweigerung der administrativen Allokation des Gutes Aufenthalt. Auch hier ist die deutsche Politik ein passendes Beispiel: Seit den frühen 1990er Jahren wurde ein relativ restriktives Asylrecht praktiziert, das beispielsweise durch die „Sichere-Drittstaaten-Regelung“ gekennzeichnet und durch die Dubliner Übereinkommen I-III in völkerrechtlichen Verträgen im europäischen Kontext sanktioniert wurde. Ausgerechnet in einem Zeitraum, in dem es einer administrativen Kontrolle besonders bedurft hätte, nämlich im Sommer und im Herbst 2015, wurde das administrative Verfahren und dessen Kontrolle schlicht ausgesetzt. Mit anderen Worten: Wer in diesem Zeitraum – gleich in welcher Migrationsform – nach Deutschland einreiste, hatte – zumindest bezogen auf das knappe Gut Aufenthalt – Glück, wer zu spät kam oder wer zu früh kam, hatte dagegen Pech, wurde abgeschoben oder wird nun in der Ägäis hin und her deportiert. Dies trägt Züge einer verzerrten – nämlich ohne geplante Spielregeln verlaufenden – Variante des Verfahrens **Lotterie**. Das alles, wohlgemerkt, ohne dass es ein deliberatives Verfahren oder überhaupt einen politischen Prozess gegeben hätte, geschweige denn eine Abstimmung mit den europäischen Partnern.

Insoweit der Zugang zur Möglichkeit der Migration nach Europa abhängig ist von einer bestimmten finanziellen Ausstattung, kommt das Allokationsverfahren **Markt** ins Spiel. Bei der gezielten Forcierung der Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften oder in vielen Fällen der Arbeitsmigration ist das evident und gewollt. Im Falle der Fluchtmigration ist es komplizierter. Die Finanzierung von Transportmöglichkeiten, gegebenenfalls von Schlepper-Dienstleistungen, setzt ein bestimmtes Einkommen bzw. Vermögen voraus, das in den Herkunftskontexten selbstverständlich

ungleich verteilt ist. Einige besitzen die Zahlungsfähigkeit (und Zahlungsbereitschaft), die ihnen die Möglichkeit der Auswanderung eröffnet, andere nicht.

Die **Gewohnheit** schließlich, wenn man sie als eigenständiges Allokationsverfahren werten möchte, kommt vor allem ins Spiel, wo historische Hintergründe besondere Zuwanderungsdynamiken – anscheinend – nahe legen. Ein klassisches Beispiel ist die Einwanderung von Bewohnern ehemaliger Kolonialgebiete nach Frankreich. Da Gewohnheit schwierig gegenüber anderen Allokationsverfahren abzugrenzen ist, soll sie hier auch nur am Rande erwähnt werden.

Zu 2.) Im Hinblick auf die Legitimitätsprüfung muss zwischen verschiedenen Einwanderungsformen differenziert werden. Dass, wie erwähnt, der **Markt** besondere Bedeutung im Bereich der Arbeitsmigration hat, scheint angemessen zu sein. Es geht um Güter, die in einem mehr oder weniger freien Tausch zum gegenteiligen Vorteil gehandelt werden: Arbeitskraft und Kompetenz (auf der ökonomischen Ebene) sowie möglichst die Sicherheit, nicht den Sozialsystemen zur Last zu fallen (auf der politischen Ebene) gegen Arbeitsplatz (auf der ökonomischen Ebene) und Aufenthaltstitel (auf der politischen Ebene). Allerdings ist das Verfahren nicht per se fair, sondern bedarf der administrativen Regulierung.

Wesentlich komplizierter zu bewerten ist die Anwendung des Allokationsverfahrens Markt im Hinblick auf Fluchtmigration. Wenn wir die Definition ernst nehmen, dass Flüchtlinge aus begründeter Furcht vor politischer, religiöser etc. Verfolgung fliehen, ist der Zugang zunächst zur Auswanderung und dann zu einem Aufenthaltsrecht aufgrund der Zahlungsfähigkeit aus ethischer Sicht äußerst defizitär. Die Sicherung des Lebens darf – auch aus Gründen der fairen Chancengleichheit – nicht vom Einkommen oder Vermögen abhängen. Dennoch dürfte genau dieses Verfahren auch bei der Fluchtmigration eine bedeutende Rolle spielen. Nicht alle haben – auch aufgrund ihrer Zahlungsfähigkeit – die gleiche Chance, nach Europa zu gelangen, um dort einen Asylantrag zu stellen. Das gilt insbesondere auch für Fluchtbewegungen aus ökonomischen (und ökologischen) Gründen. Ich würde für eine kritischere Beobachtung solcher Marktdynamiken im Bereich der (Flucht-)Migration plädieren. Gerade angesichts einer sonst recht verbreiteten Skepsis gegenüber den unfairen Implikationen der Marktdynamik, überrascht es mich, dass dieser Aspekt in der gegenwärtigen Migrationsdebatte so gut wie gar nicht thematisiert wird.

Die **Lotterie** ist, wie gesagt, dann ein faires Verfahren, wenn ungefähr gleiche Voraussetzungen bei den um ein knappes Gut konkurrierenden Personen gegeben sind. Gemeint ist aber ausdrücklich nicht eine Lotterie im Sinne einer zufälligen, unregelmäßigen Güterzuteilung. Dass eine Zeitlang beste

Einwanderungschancen nach Europa bestanden, vorher und nachher aber wesentlich schlechtere Einwanderungschancen, ist deshalb gerade nicht fair, sondern ist das Ergebnis einer unkoordinierten, ungeplanten und nicht legitimierten Güterallokation. Es fehlt gewissermaßen die Organisation der Lotterie.

Die ethische Bewertung unterschiedlicher Allokationsverfahren im Hinblick auf Migration läuft also ziemlich eindeutig auf eine Vorzugswürdigkeit des **administrativen Verfahrens** hinaus. Nur im administrativen Verfahren kann sauber unterschieden werden zwischen den Migrationsformen, zwischen Flucht vor Verfolgung, Flucht vor Armut und ökonomischer Perspektivlosigkeit, Arbeitsmigration etc. Und nur das administrative Verfahren erlaubt es, diesen Migrationsformen unterschiedliche Aufenthaltsrechte zuzuordnen, sei es das Asyl, sei es der subsidiäre Schutz, seien es Aufenthaltstitel unterschiedlicher Art. Nur im administrativen Verfahren können – über die Marktdynamik und über die Lotterie hinausreichende – Kriterien der Zuteilung von Aufenthaltsmöglichkeiten generiert werden. Und nur ein administratives Verfahren kann Fairness innerhalb der Migrationsformen gewährleisten. Wenn die Einrichtung von Zentren („Hot Spots“), in denen faire Asylverfahren durchgeführt werden, in der Nähe von Herkunftsländern einer Reduzierung von Elementen des Marktes und des Zufalls zugunsten der Überprüfung von Asylgründen dienen, sind solche Zentren aus ethischer Sicht wünschenswert. Man muss freilich auch beachten, wie solche Zentren ausgestaltet sind, ob sich also beispielsweise riesige Flüchtlingslager in ihrer Nähe bilden, was wiederum problematisch ist.

Zusammenfassung

Insgesamt handelt es sich also um eine „politische Sozialethik“, die ich im Hinblick auf das Thema Migration skizziert habe. Meine Überlegungen sollten zeigen, dass sich aus der Perspektive einer liberalen politischen Philosophie, in die ich grundsätzlich auch die christliche Sozialethik einordnen würde, das Recht eines politischen Gemeinwesens begründen lässt, über Fragen der Zuwanderung zu entscheiden. Das Recht auf ein Asylverfahren spielt dabei aber eine Sonderrolle und ist mit einer starken normativen Verpflichtung verknüpft. Dieses Recht auf ein Asylverfahren darf nur dann eingeschränkt werden, wenn tatsächlich die Freiheitsrechte (!) der übrigen Mitglieder der Einwanderungsgesellschaft beeinträchtigt werden, weil das Asylverfahren Asylwerbern eingeräumt wird. Demnach ist es die vorrangige Aufgabe des politischen Gemeinwesens, geregelte und selbstverständlich faire Asylverfahren zu ermöglichen.

Die Priorisierung von Asylwerbern und schließlich anerkannten Asylwerbern impliziert umgekehrt die nachrangige Behandlung aller anderen Ansprüche auf Aufenthalt, die vorgetragen werden. In welcher Weise beispielsweise die Ansprüche von Personen, die aus Gründen ökonomischer Perspektivlosigkeit migrieren, berücksichtigt werden, bleibt Sache der öffentlichen Meinungsbildung und der demokratischen Prozesse. Im Rahmen dieser deliberativen Verfahren können von allen Rechtsgenossen unterschiedlichste Überzeugungen und Standpunkte rational begründet vorgetragen werden. Dabei können politische, ökonomische, kulturelle etc. Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Wichtig erscheint aus sozialetischer Sicht, dass die distributiven Folgen der Einwanderung berücksichtigt werden und dass der Gesichtspunkt sozialer Wertschätzung berücksichtigt wird.

Der Blick auf die Allokationsverfahren und auf die mit ihnen verbundenen Allokationskriterien hat Folgendes gezeigt: Aufenthalt kann – im Sinne des Asyls – ein aufgrund von Verfolgung dringend benötigtes, sogar lebensrettendes Gut sein. In diesen Fällen ist das administrative Allokationsverfahren eindeutig vorzugswürdig. Die Allokation des Gutes Aufenthalt sollte in diesem Fall nicht von der Kaufkraft der Flüchtenden oder gar dem Zufall (des richtigen Zeitpunkts) überlassen bleiben. Entscheidendes Kriterium ist in diesem Fall natürlich das Vorhandensein der Verfolgung. Für die Allokation aller anderen Arten des Aufenthaltes spielt das administrative Verfahren ebenfalls eine Schlüsselrolle, es können aber bedeutende Teile der Allokation in andere Verfahren gewissermaßen „delegiert“ werden. Vor allem im Bereich der Arbeitsmigration können Kriterien des Marktes ausschlaggebend sein, in bestimmten Zusammenhängen könnte auch eine faire Lotterie denkbar sein.

Schließlich: Die Politik bedarf immer auch einer breiten zivilgesellschaftlichen Basis. In den zurückliegenden Monaten haben viele Wohlfahrtsorganisationen und andere Gruppen, nicht zuletzt aus dem kirchlichen Bereich, Erhebliches geleistet im Hinblick auf das Schicksal der in Österreich angekommenen Flüchtenden, viele bis an die äußerste Grenze ihrer Möglichkeiten oder auch ihrer physischen Kräfte. Sie haben die Versorgung mit Wohnung und Nahrung, mit medizinischen Gütern und was sonst benötigt wurde organisiert oder selbst übernommen. Sie haben damit aber zugleich soziale Wertschätzung zum Ausdruck gebracht. Das ist meines Erachtens ein äußerst wichtiger und wertvoller Beitrag zum öffentlichen Migrationsdiskurs.