

Exodus – aber wohin?

Zahlen, Fakten und Ideen zur Einwanderung in der Schweiz. Und in vergleichender Perspektive.

von Wolf Linder

Die Volksinitiative gegen die «Masseneinwanderung» markierte einen vorläufigen Höhepunkt im Dauerkonflikt um die schweizerische Einwanderungspolitik, um die Integrationsprobleme sowie die sozialen Folgen einer jahrzehntelangen, starken Einwanderung. Welches sind die Gründe und Hintergründe für einen solchen Volksentscheid? Die Frage ist zweifellos weitläufig und geht über das Flüchtlingsdrama hinaus, das Europa derzeit in Atem hält. Dessen ungeachtet werde ich mich im folgenden um Antworten bemühen und Lösungsvorschläge skizzieren, die auf möglichst nüchterner Überlegung beruhen.

1. Einwanderung im internationalen Vergleich

Absolute Zahlen über globale Wanderungsströme sind für die Messung der Immigration in eine bestimmte Gesellschaft wenig geeignet, denn sie lassen die Bevölkerungsgrösse des jeweiligen Landes ausser Acht. Aussagekräftiger sind daher Verhältniszahlen, welche die Zahl der Einwanderer mit derjenigen der ansässigen Bevölkerung vergleichen. Als erstes betrachte ich die Entwicklung dieses Verhältnisses verschiedener Länder und Ländergruppen für eine längere Periode von 1984–2007 (Bruttoeinwanderung ohne Auswanderung).

Abb. 1 zeigt, dass OECD- und EU-Länder insgesamt eine ähnliche, leicht steigende Einwanderungskurve aufweisen. Lassen wir die Einwanderungsspitzen einzelner Länder ausser Betracht, so weisen Österreich, die Schweiz und die USA sowie Deutschland bis zur Wiedervereinigung allesamt wachsende Einwanderungsquoten auf. Bezogen auf die Bevölkerungsgrösse weist die Schweiz die stärkste Zunahme der Immigration auf; sie verdreifacht sich und bewegt sich auf doppelt so hohem Niveau wie diejenige eines klassischen Einwanderungslandes wie der USA.

Abb. 2, die den Wanderungssaldo (Einwanderer minus Auswanderer) der Schweiz von 1991 bis 2013 festhält, zeigt zweierlei: Einerseits ist die Nettozuwanderung konjunkturbedingt. In den konjunkturschwachen Jahren von 1996–1998 überstieg die Auswanderung die Zuwanderung. Zweitens zeigt sich deutlich der Effekt eines Regimewechsels der Einwanderungspolitik: Während die Zuwanderung bis 2001 einer nationalstaatlichen Begrenzung durch Kontingente unterstellt war, gilt seit 2002 die Personen-

Wolf Linder

ist emeritierter Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern.

freizügigkeit, welcher die Schweizer Stimmbürgerschaft im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU zustimmte. Die freie Zuwanderung wurde 2008 auch auf die EU-Ostländer ausgedehnt. Entsprechend ist vor allem die Zuwanderung aus dem EU-Raum angestiegen. Die Gesamteinwanderung von rund 80 000 Personen der jüngsten Zeit führt zu einem Bevölkerungswachstum von rund einem Prozent pro Jahr (Einwohnerzahl 2014: 8,2 Mio.).

Die jährliche Zuwanderung, soweit sie nicht absorbiert wird durch den Erwerb der Staatsbürgerschaft des Einwanderungslandes, findet ihren Niederschlag in einem wachsenden Anteil ausländischer Personen an der Wohnbevölkerung. Die nachstehende Abbildung mit dem Vergleich der europäischen Länder (Abb. 3) zeigt die Schweiz mit 19 Prozent wiederum in der Spitzengruppe, wobei der ausgewiesene Wert zwischenzeitlich auf 22 Prozent angewachsen ist – der höchste Ausländeranteil mit Ausnahme Luxemburgs.

Nicht in den obigen Zahlen enthalten ist die Zuwanderung im Asylbereich. Im Jahre 2014 betrug diese nach offizieller Asylstatistik rund 90 000 Personen. Davon entfielen 30 000 auf den Status anerkannter Flüchtlinge; 24 000 Personen stellten ein Asylgesuch, rund 36 000 galten als vorläufig Aufgenommene oder waren in Abklärung ihres Status. Die vergleichsweise hohe Zahl der Asylgesuche (Abb. 4) legt nahe, dass die Schweiz eine ausgesprochen liberale Flüchtlingspolitik betreibt.

Fazit: die vorgelegten Statistiken zeigen die Schweiz als ein Einwanderungsland, dessen Ausmass und Wachstum der Zuwanderung stärker ist als in fast allen OECD- und EU-Ländern, sodann als ein Land, das einen der höchsten Anteile ausländischer Wohnbevölkerung kennt und das sich schliesslich über eine ausgesprochen liberale Asylpolitik¹ ausweist. Die Schweiz kann daher als ein «paradigmatischer Fall» eines durchaus offenen Einwanderungslandes im Zeitalter der Globalisierung betrachtet werden.

Abbildung 1

Zahl der Immigranten pro Million Einwohner 1984–2007

Datenquelle: <http://www.oecd.org/els/migration/imo, A1.1>.

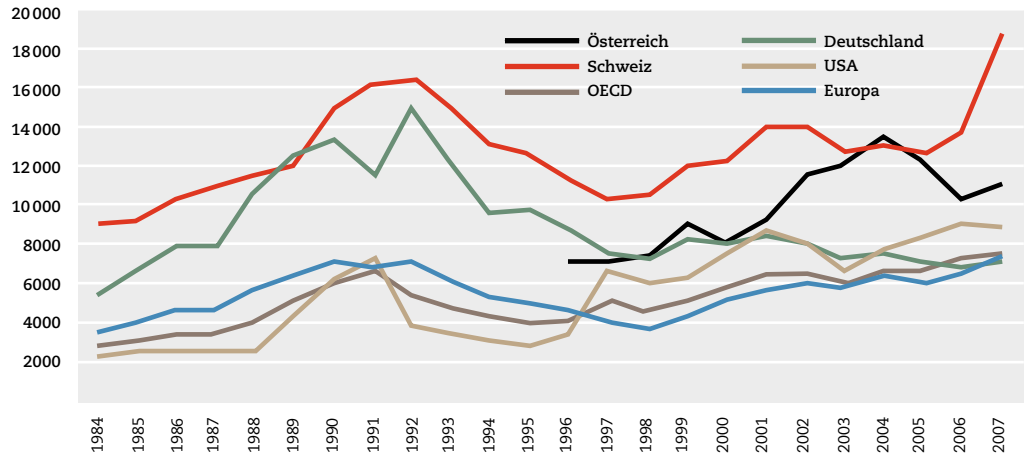


Abbildung 2

Nettozuwanderung in die Schweiz 1991–2013

Datenquelle: Bundesamt für Statistik 2014

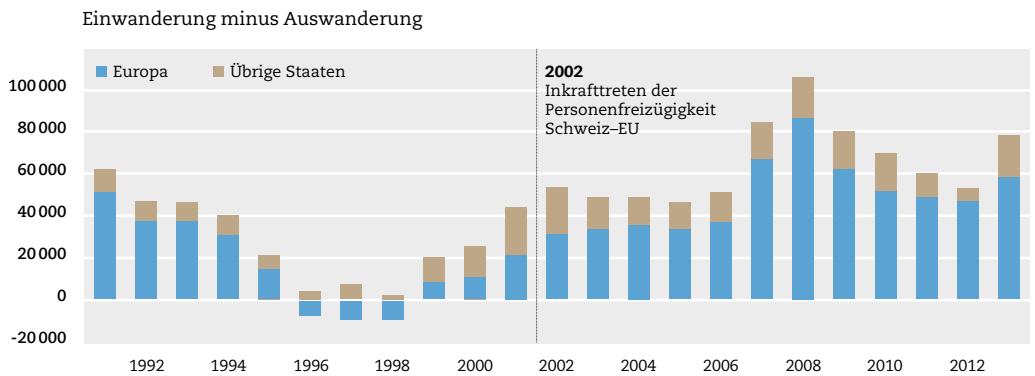


Abbildung 3

Ausländeranteil der europäischen Länder an der Wohnbevölkerung 2012 in Prozent

Datenquelle: Eurostat

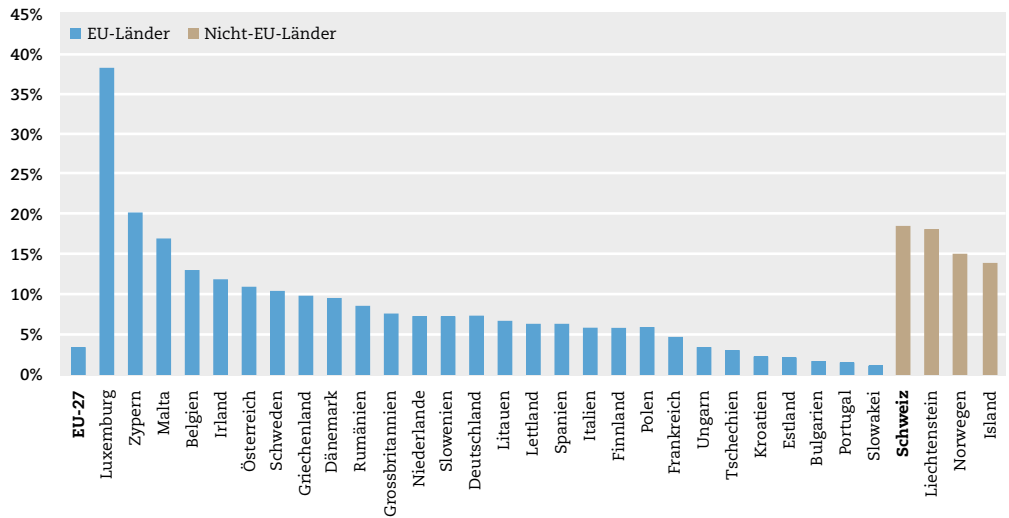
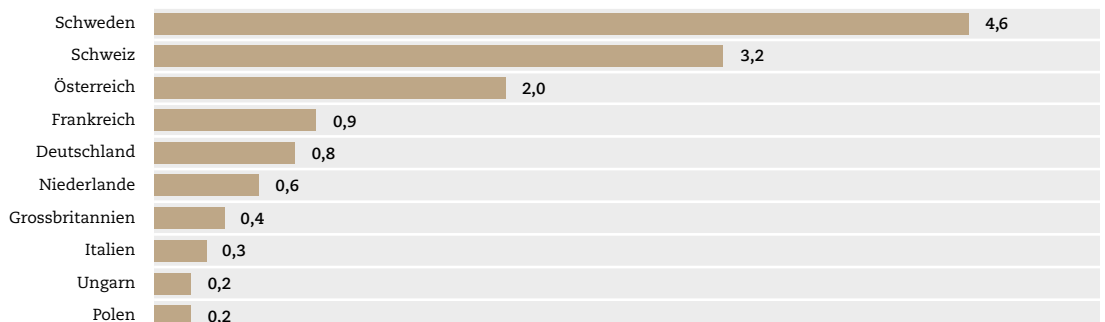


Abbildung 4

Asylanträge pro 1000 Einwohner in ausgewählten Ländern 2013

Datenquelle: UNHCR, Statista



2. Gründe für die starke Zuwanderung in die Schweiz

Die meisten Wanderungsmodelle unterscheiden Push-Faktoren (warum wandern Menschen aus?) und Pull-Faktoren (was zieht Migranten in ein bestimmtes Land?). Es leuchtet ein, dass diese Faktoren zusammenwirken und dass die Push-Faktoren allgemeinerer Natur sind als die Pull-Faktoren, welche von den Eigenheiten eines bestimmten Landes abhängen.

Der allgemeinste Grund, warum Menschen auswandern, ist einfach: Migranten erhoffen sich anderswo ein besseres Leben als in der eigenen Heimat. Das gilt nicht nur für Europa, sondern beispielsweise auch für Afrika, einen Kontinent mit historisch starken Wanderungsströmen. Dennoch ist etwas neu an der heutigen Migration: Zwar haben sich die Lebensverhältnisse aller Länder in den letzten Jahrzehnten teils stark verbessert. Aber noch nie waren die wirtschaftlich-sozialen Ungleichheiten zwischen einzelnen Ländern so gross wie heute. Zur Zeit als Adam Smith seine Abhandlung «Wealth of Nations» schrieb, soll die Einkommensdifferenz zwischen den ärmsten Ländern und den damals reichsten Niederlanden etwa das Vierfache betragen haben.² Heute unterscheidet sich das Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten und reichsten Länder im Verhältnis 1:200 und mehr. So schafft derzeit ein Norweger pro Arbeitstag mehr wirtschaftliche Werte als ein Bewohner Malawis in einem ganzen Jahr.³ Nicht so krass, aber doch erheblich sind die Produktivitätsunterschiede europäischer Länder, im Verhältnis von Rumänien und Norwegen rund 1:9. Selbstverständlich ist der norwegische Handwerker nicht einfach neunmal tüchtiger als der rumänische. Etwa zwei Drittel der Einkommensunterschiede, so Branko Branko Milanović, gehen nämlich auf die in Generationen geschaffene Sozialordnung und Ausstattung eines Landes. Dazu gehören Staat und öffentliche Infrastruktur, Rechts- und Marktordnung, Produktionsausrüstung, aber auch der Zugriff auf natürliche Ressourcen – wie im Falle Norwegens das Nordseeöl. Der Weltbank-Ökonom bezeichnet dies als eine Art (ungleicher) «Einwohnerrente» für die Bewohner eines Landes.⁴

Solche Einkommens- und Produktivitätsgefälle gehen oft einher mit unzureichenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Institutionen ärmerer Länder. Sie sind aber gleichbedeutend mit der Ungleichheit individueller Chancen, durch Anstrengungen von Erwerbsarbeit zu einem «besseren» Leben zu gelangen. Die gesellschaftliche und individuell erlebte Ungleichheit muss als der wichtigste Grund heutiger Migration angesehen werden und hat auf unserem Kontinent zwei Dimensionen: einerseits das Wohlstandsgefälle zwischen den europäischen Ländern und andererseits das globale Nord-Süd-Gefälle. Als zweiter Push-Faktor kommen Naturkatastrophen und Kriege hinzu. Letztere haben sich verändert: Statt der Kriege zwischen den Ländern, die allenfalls den innergesellschaftlichen Zusammenhalt gegenüber einem äusseren Feind befördern, kommt es vermehrt zu gewaltvollen innerstaatlichen Auseinandersetzungen⁵, die Menschen aus ihrer Heimat flüchten lassen.

Was aber zieht Menschen gerade in die Schweiz? Hier spielen eine Reihe starker Pull-Faktoren eine Rolle. Das Lohnniveau ist hoch; das Land betreibt eine liberale Asylpolitik. Die schweizerische Vielsprachigkeit ist attraktiv für Immigrantengruppen aus einer Vielzahl von Regionen. Der Wohlfahrtsstaat bietet ein günstiges Verhältnis zwischen Steuern und staatlichen Leistungen. Auf letztere haben Eingewanderte den vollen Rechtsanspruch. Hinter der Arbeitsimmigration steht aber vor allem die Wirtschaft selbst. Wirtschaftsunternehmen fast aller Zweige, Landwirtschaft, Gewerbe, Industrie sowie die öffentlichen Dienste samt dem Gesundheitswesen verlangen ausländische Arbeitskräfte, weil der Arbeitsmarkt ausgetrocknet ist. War es bis in die 1990er Jahre vor allem die Nachfrage nach billiger Arbeitskraft gering Qualifizierter, so werden seit der Jahrtausendwende zunehmend «fehlende Fachkräfte» gesucht.

3. Was bringt Immigration? – ihre positiven und negativen Folgen

Wir kommen den Wirkungen der Immigration näher, wenn wir für ihre Folgen drei Hauptakteure betrachten: erstens die Migranten, zweitens das Auswanderungs- und drittens das Einwanderungsland.

Der erste Akteur, die Gruppe der Immigranten, hat sich den Anforderungen des neuen Landes anzupassen. Um Nachteile der Sprachkenntnisse oder der Ausbildung auszugleichen, müssen sich Neuankömmlinge als tüchtiger erweisen als Einheimische an gleicher Stelle. Für viele Einwanderer gibt es Enttäuschungen. Soziale Integration und Erfolg in der neuen Gesellschaft gelingen oft erst in der zweiten Generation der «Secondos». Bei jenen, die dauerhaft bleiben, lässt sich aber der Schluss ziehen: Für die allermeisten ist die Bilanz zwischen Heimatverlust und real erreichtem «besserem Leben» positiv.

Zum zweiten Akteur: was Emigration für das Auswanderungsland bedeutet, findet zumeist wenig Beachtung. Auswanderer gehören in der Regel zu den Risikobereiteren, Fähigeren und besser Gebildeten ihrer Gesellschaft. Junge Männer, die aus traditionellen Kulturen stammen und nach Veränderung streben, sind oft jene Tüchtigen, von denen die Familie sich die Rolle des «Breadwinners» erhofft. Für das Auswanderungsland bedeutet dies einen Verlust an menschlichen Ressourcen. Das gilt nicht nur im Süd-Nord-Verhältnis, sondern auch innerhalb Europas. So ist zwar die «horizontale» Migration Studierender, die sich quer durch Europa ihr akademisches Rüstzeug suchen, für alle Beteiligten von grossem Vorteil. Einmal ausgebildet, folgt allerdings die «vertikale» Migration entlang der Lohngefälle: Der deutsche Arzt, der in der Schweiz eine besser bezahlte Anstellung findet, hat den deutschen Steuerzahler 400 000 Euro oder mehr gekostet. Die rumänische Ärztin, die ihr Glück in Deutschland findet, hält diesen Schaden für die BRD vielleicht in Grenzen. Wer aber ersetzt diese Ärztin im armen Rumänien?

Betrachten wir den dritten Akteur, das Einwanderungsland und seine Gesellschaft. Einige Vorteile der Migration sind

offenkundig. Das gilt zunächst für den Arbeitsmarkt. Wenig qualifizierte ausländische Arbeitskräfte sind bereit, für geringeren Lohn jene Arbeiten zu verrichten, die bei den Einheimischen wenig beliebt sind. Fachkräfte von aussen springen für fehlende Spezialisten ein. Einwanderer und ihre Familien stärken die Konsumnachfrage und beleben das Wirtschaftswachstum des Landes. Das alles verleitet Unternehmen allerdings dazu, auf das günstige Angebot ausländischer Arbeitskräfte zurückzugreifen, statt die Produktivität durch Innovation und Modernisierung zu fördern. Das kann sich rächen. In der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre verzeichnete die Schweiz den grössten Beschäftigungsrückgang westeuropäischer Länder und geriet in Exportschwierigkeiten. Die Diagnose war klar: die Schweiz hatte mit ihrer starken Einwanderung auf ein blosses «Breitenwachstum» gesetzt und büsste dafür mit dem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit.

Wie jede Freihandelspolitik kennt Migration neben Gewinnern auch Verlierer. Ausländische Arbeitskräfte konkurrenzieren die einheimischen. Wer in der Schweiz mit 50 seine Stelle verliert, hat Mühe, eine neue zu finden. Eine stark wachsende Zahl der Grenzgänger (2014: rund 300 000) mit niedrigeren Lebenshaltungskosten aus den Nachbarländern drückt regionale Löhne – das vor allem im Tessin. Einwanderung führt zu neuen Knappheiten auf dem Wohnungsmarkt und im Verkehr sowie zu einer neuen Konkurrenz um staatliche Sozialleistungen. Das Bevölkerungswachstum bringt zusätzliche Lasten für die öffentliche Hand. Nicht immer können der Ausbau der Infrastruktur oder zusätzliche Sozialausgaben durch grössere Fiskaleinnahmen kompensiert werden; selbst wenn die Bilanz des Landes insgesamt positiv ist, gibt es Gemeinden und Städte mit ungedeckten Immigrationskosten.

4. Ausländerintegration in der Schweiz

Glauben wir den OECD-Statistiken, so haben «Secondos» in der Schweiz – *ceteris paribus* – mehr Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt als in den anderen Ländern.⁶ Bei der politischen Integration kommt es auf die Perspektive an. Betrachtet man die Hürden des Einbürgerungsverfahrens und bemisst man den Anteil der jährlich Eingebürgerten an der Ausländerpopulation, so rangiert die Schweiz in der Mitte der 31 untersuchten europäischen Länder.⁷ Vergleicht man die Zahl der Einbürgerungen hingegen pro tausend Einwohner, so liegt die Schweiz zusammen mit Luxemburg und Schweden deutlich an der Spitze.⁸

5. Fallstricke der Asylpolitik

Bis in die 1980er Jahre hinein war Asylpolitik ein Randproblem. Heute jedoch, mit der massiven Zunahme der Flüchtlingsströme, steht die Asylpolitik im Zentrum politischer Kontroversen. Die Gründe liegen auf der Hand. Erstens beschränkte die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 den Flüchtlingsstatus auf den engen Kreis jener Menschen, deren persönliche Sicherheit und körperliche Freiheit aus politischen, ethnischen oder religiösen

Gründen in ihrem Heimatland durch den eigenen Staat bedroht sind. Inzwischen gibt es immer mehr Menschen, die Asyl suchen, um der Armut und einem Leben ohne Perspektiven in ihrem Heimatland zu entkommen. Man bezeichnet diese Gruppe als «Wirtschaftsflüchtlinge», doch de facto ist ihre Unterscheidung von den «politischen» Flüchtlingen gemäss Asylrecht häufig schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Das macht das Aufnahmeverfahren problematisch und ist einer der Gründe, weshalb viele Asylsuchende, denen kein Flüchtlingsstatus zuerkannt wird, dann doch als «vorläufig Aufgenommene» oder «Geduldete» der Ausweisung entgehen und im Land verbleiben. Zweitens gibt es einzelne Gruppen von Asylsuchenden, deren Integration und Beschäftigung sich bedeutend weniger erfolgreich erweist als jene der erwünschten Einwanderer. Doch hat es sich als unmöglich erwiesen, die Grenzen gegen jene Zuwanderung dicht zu machen, welche den Weg legaler Bewilligung als Arbeitskraft umgeht.

Bürgerkriege und gewaltsame Rebellionen wie in Syrien und in «Failed States» lassen die Flüchtlingsströme rasch anschwellen. Die Ertrunkenen und Gestrandeten, die mit Schlepperschiffen das Mittelmeer überqueren, zeigen menschliche Tragödien, die kaum jemanden kalt lassen. Während die Flüchtlingspolitik der europäischen Länder ratlos und uneinig ist, polarisieren die regelmässigen Flüchtlingsdramen die öffentliche Meinung am stärksten. Sollen sich die wohlhabenden europäischen Länder dem Flüchtlingselend nicht sehr viel stärker öffnen? Kann die «Festung Europa» einerseits die interne Personenfreizügigkeit als Dogma verkünden, aber andererseits die «unerwünschte» Einwanderung – vor allem aus Afrika – mit allen Mitteln fernhalten? Indessen: welche Probleme löst die Öffnung der Grenzen für Asylsuchende? Was tun mit jenen, die kaum vorbereitet sind für den einheimischen Arbeitsmarkt? Spitzen sich mit der wachsenden Zahl von Asylsuchenden nicht all jene sozialen Folgeprobleme zu, welche bereits die reguläre Einwanderung mit sich bringt?

In diesem Dilemma sind zwei Grundpositionen auszumachen, die der Soziologe Max Weber vor hundert Jahren als Gesinnungs- und Verantwortungsethik unterschieden hat.⁹ Gesinnungsethiker suchen die Übereinstimmung ihres Handelns mit ihren persönlichen moralischen Werten, etwa dem biblischen Teilen: «Wer zwei Röcke hat, der gebe dem, der keinen hat; und wer Speise hat, der tue auch also» (Lukas 3, 11). Was individuell als moralisch und menschlich erscheint, kann jedoch im kollektiven Handeln problematisch werden: Politiker tragen Verantwortung für Dritte und haben vor allem die Folgen ihres Handelns zu bedenken. Die verantwortungsethische Position widerspricht oft der gesinnungsethischen, wie das Flüchtlingsdrama im Mittelmeer drastisch zeigt: Kein Flüchtling darf ertrinken, so die humanitäre Ethik. Aber, sagt der Verantwortungsethiker: Je sicherer die Rettung im Mittelmeer, desto mehr Asylsuchende werden diesen Weg wählen und desto mehr werden Schlepperbanden dieses lukrative Geschäft betreiben. Die gesamte Flüchtlingspolitik ist seit je von diesem Dilemma geprägt.

Das ist der erste Fallstrick: Parteipolitik und Medien teilen sich in die beiden Lager der Verantwortungs- oder Gesinnungsmoralisten und finden keine Verständigung, obwohl sie beide auf ihre Art recht haben und voneinander lernen könnten.

Der zweite Fallstrick: in der Flüchtlingspolitik gibt es Katalysatoren für Ressentiments gegen die Einwanderung und die Einwanderer insgesamt. Etwa dann, wenn die Vollzugsstellen an Positionen festhalten, die in der Öffentlichkeit umstritten sind, wie derzeit in der Frage, ob Eritrea tatsächlich jenes «Nordkorea des Südens» ist, das jede Rückführung verbietet. Für Fallstricke sorgen auch Medien, die über Flüchtlingsfamilien berichten, in denen niemand einer Erwerbsarbeit nachgeht und die dennoch bessergestellt sind als einheimische «Working Poor». Die Definitionsmacht der Flüchtlingsbehörden und -organisationen wird nicht immer verstanden, und gesetzliche Regelungen führen wie in jeder Sozialpolitik auch zu unbefriedigenden Ergebnissen im Einzelfall. In der Flüchtlingspolitik reagiert die Öffentlichkeit jedoch heftiger, und aufgebauschte Einzelfälle führen schnell dazu, dass die gesamte Einwanderungspolitik diskreditiert wird.

6. Wie Einwanderung die Stimmbürgerschaft polarisiert

Wie reagieren Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Abstimmungen zur Einwanderung, in der ein hohes und zudem emotional geprägtes Konfliktpotential steckt? Im folgenden präsentiere ich ein stark vereinfachtes Modell, das den Grundmechanismus aufzeigt.

Abb. 5 zeigt die Ausgangslage des Abstimmungskampfs, in welchem Parteien und Interessengruppen die Wählerschaft für ein Ja oder ein Nein zur Vorlage mobilisieren. Von den drei Lagern sind die zwei Hauptkontrahenten mehr oder weniger ideologisch fixiert: Im Prolager, das für einwanderungsfreundliche Vorlagen stimmt, finden sich die Befürworter der neoliberalen Marktwirtschaft, der Personenfreizügigkeit sowie die Anhänger gesellschaftlicher Multikultur. Das gegnerische Lager rekrutiert sich aus Nationalkonservativen, Gegnern der europäischen Personenfreizügigkeit und der «Überfremdung». Beide Lager lassen sich durch den Abstimmungskampf wenig beeinflussen, selbst wenn dieser intensiv geführt wird: Mehr oder weniger immer stimmt das eine Lager für, das andere gegen einwanderungsfreundliche Vorlagen. Die dritte und grösste Gruppe der Stimmbürgerschaft hat keine vorgefasste Meinung zur Einwanderungsfrage und stimmt pragmatisch. Für sie kommt es darauf an, ob die Bilanz der individuellen Vor- und Nachteile positiv ist. Daher wird im einen Fall für, in einem andern Fall gegen die Vorlage des Parlaments oder eine Volksinitiative gestimmt. Der Ausgang der Volksabstimmung ist offen, weil keines der beiden gegnerischen Lager mehrheitsfähig ist. Entscheidend ist daher die dritte Gruppe: Das Resultat der Abstimmung hängt davon ab, ob dieser Teil der Wählerschaft eher mit den Befürwortern oder den Gegnern der Vorlage stimmt.

Wenn nun das pragmatische Lager die Masseneinwanderungsinitiative unterstützte, so gibt es dafür mehrere Gründe. «Zu viel Einwanderung» ist durchaus ein sachliches Argument, wenn man bedenkt, dass die Bevölkerung dadurch um ein Prozent jährlich zunimmt. Das entspricht jedes Jahr einer neuen Stadt von 80 000 Einwohnern im bereits dicht besiedelten Gebiet zwischen Boden- und Genfersee. Hier verband sich für einmal Wachstumskritik mit den Argumenten der heterogenen Gruppe der Globalisierungs- resp. Europäisierungsverlierer, die von den negativen Folgen der starken Zuwanderung betroffen sind. Zu den letzteren zählten etwa die von höherer Arbeitslosigkeit betroffenen älteren Arbeitnehmer oder der Grenzgänterkanton Tessin. Die pragmatischen Wähler also gaben den Ausschlag für den Volksentscheid, und es wäre falsch, diesen als Sieg der «Fremdenfeindlichkeit» zu interpretieren.

7. Warum wir Einwanderung neu regeln müssen

Menschenrechtler gehen so weit zu sagen, dass jeder Mensch das Recht habe, sich auf der Erde niederzulassen, wo er will. Ähnlich befürwortet der neoliberale Mainstream die weltweite Migration grundsätzlich als Teil globalisierter Marktfreiheiten. Allerdings gibt es auch Einwände von Seiten der liberalen Markttheoretiker. So wendet sich der Schweizer Ökonom Reiner Eichenberger zwar gegen die Einwanderungsbegrenzung durch Kontingente. Aber: wer einwandert, beanspruche die Teilhabe an einer Sozialordnung und einem kollektiven Vermögen, das Generationen von Einheimischen geschaffen hätten. Für diese Teilhabe sei eine Abgabe zu entrichten, sei es durch die neu Zugewanderten selbst oder die Unternehmen, welche diese beschäftigen.¹⁰ EntwicklungsökonomInnen schliesslich bezweifeln, dass die Süd-Nord-Einwanderung überhaupt sinnvoll begrenzt werden kann oder einen Beitrag zur Verringerung globaler, kapitalistischer Ungleichentwicklung zu leisten vermag. Wer diese überwinden wolle, müsse anderes anbieten, etwa die Stärkung und den Schutz lokaler Märkte, um die Chancen produktiver, formeller Erwerbsarbeit in den Ländern des armen Südens zu verbessern. «Either poor countries will become richer, or poor people will move to rich countries» – so das Fazit des Ökonomen Branko Milanović.

Für besonders überzeugend halte ich die Argumentation des englischen EntwicklungsökonomInnen Paul Collier. Sein Buch «Exodus – warum wir Einwanderung neu regeln müssen»¹¹ gilt dem Versuch, Einwanderung jenseits polarisierter Parteipolitik und in kluger Verbindung von Gesinnungs- und Verantwortungsethik zu begreifen. Der Autor befürwortet Einwanderung, nicht zuletzt aus Gründen der Solidarität mit Menschen aus armen Ländern. Aber, so Collier, es gebe für jedes Land Grenzen der Einwanderung: Jenseits einer bestimmten Obergrenze würden aus anfänglichen Vorteilen Nachteile für alle Beteiligten: die Migranten, das Auswanderungs- sowie das Einwanderungsland. Problematisch sind für ihn weniger die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile als die gesellschaftlich-sozialen Aspekte: Je grösser eine einzelne Ein-

Abbildung 5

Ausgangslage bei Abstimmungen zur Einwanderung



wanderungsgemeinschaft und je weiter diese vom Sozialmodell der Einwanderungsgesellschaft entfernt ist, desto eher bleibt sie unter sich und desto geringer sind die Chancen der Integration. Die Unterschiede der Sozialmodelle bleiben bestehen und werden zum Problem, weil der Austausch zwischen der Auslands- und der einheimischen abnimmt. Gegenseitiger Vertrauensverlust, die Spaltung der einheimischen Gesellschaft und sinkende Solidaritätsbereitschaft sind die Folgen.

Was schlägt Collier also vor? Grundsätzlich bejaht er das Recht jedes Staats, die Migration vorausschauend zu regeln, so dass jene Obergrenze nicht überschritten wird, ab welcher die Entwicklung für alle negativ wird. Bildungsqualifikation, Arbeitsmarktfähigkeit, kulturelle Herkunft und Schutzbedürftigkeit sind die wichtigsten Kriterien für eine begrenzende Selektion. Collier bejaht starke Kontrollen der Einwanderung: Illegale Migration darf nicht vorteilhafter sein als der legale Weg. Collier geht gleichzeitig davon aus, dass trotzdem eine beträchtliche Anzahl von Menschen weiterhin unter Umgehung der Einwanderungsbeschränkung einreisen wird. Diese Gruppe will er nicht einfach durch einen Akt der Amnestie von «illegalen» zu «legalen» Einwanderern machen. Vielmehr sollen sie sofort als «Gastarbeiter» beschäftigt und besteuert werden, aber mit eingeschränkten Rechten eines zeitlich begrenzten Aufenthalts – ähnlich den Touristen. Den dauernden, vollberechtigten Aufenthalt erhielte nur jener Teil des jährlichen Kontingents, der in der ordentlichen Einwanderung nicht ausgeschöpft wurde. Entschieden würde durch das Los.

Über diese Vorschläge lässt sich selbstverständlich streiten. So gibt es für illegale Einwanderer auch grundsätzlich andere Modelle, etwa dasjenige Brasiliens, das die Asylverfahren, wie wir sie kennen, überflüssig machen könnte: Allen «Illegalen», die sich

registrieren lassen, wird sofort eine auf fünf Jahre beschränkte, vollberechtigte Aufnahme gewährt, innerhalb derer sie die Chance haben, sich wirtschaftlich und sozial zu integrieren. Dauerhaft bleiben kann aber nur, wer sich nach fünf Jahren über eine ausreichende Beschäftigung ausweist. Für die politische Diskussion hierzulande wäre allerdings nicht mit einzelnen Vorschlägen Colliers zu beginnen, sondern zunächst einmal mit seinen grundsätzlichen Überlegungen: Einwanderung anders zu betrachten als üblich, nämlich jenseits der polarisierten Parteipolitik, jenseits kurzfristig-partikulärer Wirtschaftsinteressen und fokussiert auf die längerfristige Entwicklung mit Blick auf alle drei Beteiligten – die Migranten, das Aus- und das Einwanderungsland. Dabei zeigt sich: eine humanitäre Perspektive und die legitimen Interessen der eigenen Sozialordnung brauchen sich nicht auszuschließen, sondern gehören in einer vernünftigen Einwanderungspolitik zusammen. ◀

¹ Dabei geht die grosse Offenheit schweizerischer Asylpolitik vor allem auf entsprechende Grundsatzentscheide der höchsten Gerichte zurück.

² Referat von Ricardo Hausmann am World Economic Forum 2015: www.youtube.com/watch?v=Ra4K-lipSU4

³ Pro-Kopf-Einkommen in USD 2012: Norwegen 101 400, Malawi 300, kaufkraftbereinigt 400. Zahlen nach: CIA Factbook 2013.

⁴ Branko Milanovic: Global Income Inequality by the Numbers: History and Now. World Bank Policy Research Working Paper 6259. Washington, 2012.

⁵ Herfried Münkler: Die neuen Kriege. Reinbek: Rowohlt, 2003.

⁶ Thomas Liebig and Sarah Widmaier: Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview. OECD Social, Employment and Migration Working Papers (2009). Web: <http://www.oecd.org>

⁷ David Reichels: Do Legal Regulations Hinder Naturalisation? Citizenship Policies and Naturalisation Rates in Europe. EUI Working Paper RSCAS 2011/51, ISSN 1028-3625.

⁸ NZZ vom 28.11.2013.

⁹ Weber: Politik als Beruf (1919). In: MWG I/17. Tübingen: Mohr Siebeck, 1992, S. 251 ff.

¹⁰ Reiner Eichenberger: Abgaben statt Kontingente. Ein EU-kompatibler und umsetzbarer Vorschlag für weniger Zuwanderung. In: Schweizer Monat 1027, 2015.

¹¹ Paul Collier: Exodus. Warum wir Einwanderung neu regeln müssen. München: Siedler, 2014.