SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Migration und innere Sicherheit: komplexe Zusammenhänge, paradoxe Effekte und politische Simplifizierungen

Bauböck, Rainer

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bauböck, R. (2004). Migration und innere Sicherheit: komplexe Zusammenhänge, paradoxe Effekte und politische Simplifizierungen. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, *33*(1), 49-66. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60545

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Rainer Bauböck (Wien)

Migration und innere Sicherheit: Komplexe Zusammenhänge, paradoxe Effekte und politische Simplifizierungen[1]

Der Zusammenhang zwischen Migration und innerer Sicherheit ist komplex, wird aber immer wieder politisch simplifiziert. Die generelle Annahme, welche durch Medienberichterstattung und politische Reden verbreitet wird, lautet, dass unkontrollierte Zuwanderung Sicherheit in zweierlei Hinsicht gefährde: erstens direkt, indem sie grenzüberschreitende kriminelle Aktivitäten erleichtert, und zweitens indirekt, indem sie gesellschaftliche Zustände herbeiführt, welche die staatliche Fähigkeit zur Aufrechterhaltung öffentlicher Ordnung und sozietaler Sicherheit in einem umfassenderen Sinn schwächen. Der Beitrag argumentiert, dass diese prima facie *plausible Behauptung modifiziert werden muss. Erstens müssen Migrationskontrollen im Namen der inneren Sicherheit gegen den ökonomischen und sozialen Nutzen sowie den politischen Eigenwert von Bewegungsfreiheit abgewogen werden. Zweitens kann die Illegalisierung von Einwanderung selbst öffentliche Sicherheit gefährden, wenn sie anhaltende Migrationsbewegungen nicht unterbinden kann, oder wenn die Hochrüstung von Grenzen zur Verdrängung freiwilliger und selbst organisierter Fluchthilfe durch organisierte Schlepperbanden führt. Drittens kann die Schließung von Grenzen paradoxerweise kurzfristige Zuwanderung aus Gründen der Torschlusspanik verstärken und langfristige Rückwanderung blockieren. Bei der Analyse der indirekten Auswirkungen von Migration auf sozietale Sicherheit im weiten Sinn des Begriffs liefern redistributive and regulative Sozialpolitiken die stärkste normative Begründung für Einwanderungskontrollen, rechtfertigen jedoch kaum Ziele und Mittel der gegenwärtigen politischen Steuerung. Der für diese Politik wesentliche Zusammenhang zwischen Migration und Sicherheit ist ein diskursiver. „Sicherheit" kann im politischen Sprachspiel als Trumpf eingesetzt werden, welcher andere Werte aussticht. Dies hilft die breite Unterstützung für kontraproduktive und normativ problematische Politiken zu erklären.*

Keywords: Migration, Einwanderungskontrolle, Sicherheit, öffentliche Güter
migration, immigration control, security, public goods

Alle souveränen Staaten beanspruchen für sich das Recht, Zuwanderung in ihr Territorium zu kontrollieren und zu begrenzen. Dieses Recht wird vielfach in einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem staatlichen Gewaltmonopol gebracht. Das Argument lässt sich in etwa so zusammenfassen: Das zentrale öffentliche Gut,[2] welches nur durch staatliche Herrschaft produziert wird und diese legitimiert, ist die äußere und innere Sicherheit der Gesellschaft. Unkontrollierte Zuwanderung gefährdet vor allem die innere Sicherheit entweder direkt, indem sie grenzüberschreitende Kriminalität ermöglicht, oder indirekt, indem sie im Inneren der Gesellschaft Verhältnisse schafft, welche die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung erschweren. Diese prima facie plausible These, welche durch massenmediale Berichterstattung und Politikerreden verbreitet wird, soll im Folgenden kritisch untersucht werden. Die Schlussfolgerung lautet nicht, dass sie falsch, sondern dass sie zu simpel ist. Der Zusammenhang zwischen Migration und Sicherheit ist wesentlich komplexer, als er in diesem Argument erscheint; er steckt voller Paradoxien, falscher Generalisierungen, nichtintendierter Effekte und inten-

dierter Problemverschiebungen. Sozialwissenschaftliche Aufklärung hat nicht die Aufgabe, den Zusammenhang zu leugnen, sondern das Bewusstsein für seine Komplexität zu schärfen.

1. Grenzkontrolle als territoriales *Containment* von Sicherheitsrisiken

Am Höhepunkt der jüngsten europaweiten Epidemie der Maul- und Klauenseuche mussten in den internationalen Flughäfen ankommende Fluggäste über Seuchenteppiche gehen, die ihre Schuhsohlen desinfizierten. Zwischen einigen australischen Bundesstaaten gibt es permanente Grenzkontrollen, an denen Durchreisende aufgefordert werden, mitgebrachtes Frischobst und -gemüse abzugeben, um auf diese Weise die Ausbreitung einer bestimmten Spezies von Fruchtfliegen, welche die Ernte gefährden, zu beschränken. Solche Methoden der Abwehr von Risiko und Schaden durch territoriales *Containment* liefern auf den ersten Blick eine brauchbare Illustration für die Plausibilität des behaupteten direkten Zusammenhangs zwischen Migration und innerer Sicherheit. So wie Ausmaß und Verlauf von Epidemien von der geographischen Ausbreitung der Krankheitserreger abhängen, so scheint auch die wachsende geographische Mobilität zwischen menschlichen Gesellschaften zum Anwachsen von Kriminalität beizutragen. Oder umgekehrt formuliert: So wie die geographische Abgrenzung eines Seuchengebiets die Bekämpfung einer Epidemie erleichtert, so gelten auch staatliche Grenzkontrollen als wichtiges Mittel zu Eindämmung von Kriminalität.

Es gibt jedoch offenkundige Einwände gegen die Triftigkeit dieser Analogie. Der erste lautet, dass bei der Kontrolle der geographischen Mobilität von Menschen beträchtliche *Trade-offs* zwischen den Zielen der Eindämmung von Risiken und der Maximierung von Chancen und Freiheiten zu bedenken sind. Die territoriale Bewegungsfreiheit von Menschen ist im Unterschied zu jener von Insekten oder Viren in modernen Gesellschaften ein positiver Wert. Zudem würde eine wirksame Eindämmung von Kriminalität durch Grenzkontrollen eine wesentlich umfassendere und dauerhaftere Beschränkung von menschlicher Mobilität erfordern als die Bekämpfung von Epidemien.[3]

Dieses erste Argument verweist auf die erheblichen sozialen Kosten von Grenzkontrollen. Als solche müssen nicht nur unmittelbare Kosten gerechnet werden, welche den notwendigen Ressourceneinsatz an Personal und technischen Hilfsmitteln zur Erreichung eines gewünschten Niveaus innerer Sicherheit messen, sondern paradoxerweise eben auch die Kosten der Erreichung dieses Ziels. Der Grund dafür liegt im Eigenwert geographischer Personenmobilität in modernen Gesellschaften. Dieser Wert lässt sich in drei Komponenten gliedern: den ökonomischen Wert der Effizienz, den sozialen Wert der Gleichheit und den politischen Wert der Freiheit:

Erstens steigert Bewegungsfreiheit für den Produktionsfaktor Arbeitskraft dessen Produktivität und damit den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand. Wenn Arbeitskräfte eine knappe Ressource sind, so verhindern Mobilitätsschranken für sie den effizienten Einsatz dieser Ressource und wirtschaftliches Wachstum. Ein Überangebot von Arbeitskräften kann andererseits dazu führen, dass ineffiziente Produktionsmethoden beibehalten werden und technologische Innovationen nicht eingesetzt werden. Freie Mobilität von Arbeitskräften führt – zumindest unter den idealisierten Bedingungen neoklassischer Ökonomie – zum Ausgleich zwischen einem Überangebot in den Herkunftsländern und einer ungedeckten Nachfrage in den Aufnahmestaaten und sollte daher wirtschaftliches Wachstum insgesamt erhöhen. Negative Wohlstandseffekte können allerdings dadurch entstehen, wenn zu viele Hochqualifizierte abwandern (*brain drain*) oder zu viele Niedrigqualifizierte zuwandern. Einige Ökonomen haben daher staatliche Steuerungsinstrumente vorgeschlagen, wie etwa eine Migrationssteuer, welche die Herkunftsstaaten von ihren StaatsbürgerInnen im Ausland einheben, oder eine Eintrittsgebühr, die von den Regierungen der Einwanderungsländer kassiert wird (siehe z. B. Bhagwati/Wilson 1989; Straubhaar 2000). Der Sinn solcher Lenkungsinstrumente wäre es jedoch, im Gegensatz zu den heutigen Regimen

der staatlichen Einwanderungskontrolle, die globale Mobilität von Arbeitskräften zu steigern.

Zweitens fördert Bewegungsfreiheit den tendenziellen Ausgleich regionaler Einkommensdisparitäten und ist daher ein wichtiges Mittel für eine Politik, welche aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit die Gleichheit von individuellen Ressourcen oder Lebenschancen anstrebt. Für Veit Bader (2002) sind Einwanderungsbeschränkungen in wohlhabenden Staaten so lange moralisch nicht zu rechtfertigen, als diese ihren globalen Pflichten zur Beseitigung extremer Armut außerhalb ihrer Grenzen nicht nachkommen. Robert Goodin (1992, 8) formuliert pointiert: "If we cannot move enough money to where the needy people are, then we will have to count on moving as many of the needy people as possible to where the money is". Dagegen lassen sich nun einige Einwände vorbringen. Einer lautet, dass offene Grenzen kaum die Einkommenschancen jener verbessern würden, denen es an Geld, Bildung und sozialem Kapital mangelt, um auszuwandern und in einem anderen Land Arbeit zu finden. Der interregionale Einkommensausgleich könnte ferner mit einer allgemeinen Nivellierung der Löhne und Arbeitsbedingungen nach unten und einer zunehmenden Polarisierung zwischen Einkommen aus Kapital und aus Erwerbsarbeit einhergehen. Diese beiden Effekte könnte man eventuell durch die kontingentierte Aufnahme von ArbeitsmigrantInnen ausgleichen. Dagegen lässt sich jedoch einwenden, dass zur Bekämpfung globaler Armut Programme des direkten Ressourcentransfers wesentlich effektiver und politisch chancenreicher sind (Pogge 2002). Trotz dieser Vorbehalte bleibt richtig, dass in einer marktwirtschaftlichen Ordnung eine Politik des interregionalen sozialen Ausgleichs nur innerhalb eines Raumes der Bewegungsfreiheit möglich ist. Auf Weltebene trägt die Abschottung der wohlhabenden Staaten gegenüber der Zuwanderung aus den ärmeren jedenfalls erheblich zur Aufrechterhaltung des Gefälles der sozialen Ungleichheit bei.

Drittens ist geographische Bewegungsfreiheit nicht nur ein Mittel für Ziele der Produktivitätssteigerung oder der sozialen Gerechtigkeit, sondern aus liberaler Perspektive auch ein intrinsischer Wert. Individueller Ortswechsel ist an und für sich eine Manifestation personaler Autonomie; selbst dort wo die Entscheidung zur Auswanderung oder Flucht durch soziale Umstände oder politischen Druck erzwungen ist, artikuliert sie noch die menschliche Fähigkeit, das eigene Schicksal zielorientiert zu gestalten. Gleichzeitig ist das Recht auf Bewegungsfreiheit ein Testkriterium für den freien Charakter politischer Institutionen. Liberale Formen politischer Herrschaft kombinieren die Möglichkeiten des Widerspruchs und der Abwanderung als einander ergänzende Mechanismen der systemischen Selbstkorrektur (Hirschmann 1970). Sie garantieren dabei nicht nur das Recht auf Emigration, sondern auch jenes auf freie Binnenwanderung innerhalb des Staatsgebietes. Jede Erweiterung der allgemeinen Personenfreizügigkeit auf transnationale Regionen, wie sie etwa in Europa durch das Schengener Abkommen von 1985 ermöglicht wurde, bedeutet einen Zugewinn an Freiheitsrechten.

Die Gewichtung und Reihung der drei angeführten Werte menschlicher Bewegungsfreiheit wird je nach gesellschaftspolitischer Perspektive recht unterschiedlich ausfallen, aber jede normative Orientierung, welche die Steigerung materiellen Wohlstands, die Förderung sozialer Gleichheit oder die Sicherung politischer Freiheit und Erweiterung individueller Autonomie als grundlegende Ziele anvisiert, muss die Kosten staatlicher Beschränkung grenzüberschreitender Mobilität hoch veranschlagen und gegen mögliche Gewinne an innerer Sicherheit aufrechnen.

Ein zweiter Einwand gegen die Analogie zwischen der Bekämpfung von Seuchen und von Kriminalität durch Beschränkungen von Bewegungsfreiheit lautet, dass Kriminelle im Gegensatz zu Fruchtfliegen Akteure sind, deren strategisches Handeln staatliche Kontrollmaßnahmen unterlaufen kann. Die Effektivität solcher Maßnahmen muss also immer im Hinblick darauf beurteilt werden, ob sie denn dazu geeignet sind, genau jene Aktivitäten zu unterbinden und Personen herauszufiltern, welche die innere Sicherheit gefährden. Die zunächst plausible Hintergrundannahme lautet, dass Grenzkontrollen kriminelle Aktivitäten in zweierlei

Hinsicht behindern: erstens, indem sie Zugangschancen zu Zielgebieten (etwa einen Absatzmarkt für illegale Drogen) verringern, und zweitens, indem sie *Exit*-Chancen reduzieren, d. h. Fluchtwege blockieren, auf denen sich Kriminelle der Festnahme oder Strafverfolgung entziehen können.

Für beide Aspekte ist jedoch keineswegs klar, dass ausgerechnet die Kontrolle der staatlichen Außengrenzen in dieser Hinsicht besonders effektiv wäre. Wenn die innere Sicherheit einer Gesellschaft gefährdet erscheint, so wird die Antwort darauf primär in Beschränkungen der internen Bewegungsfreiheit gesucht. Die Reaktion auf steigende Risiken dieser Art ist die Verwandlung von Villenvierteln in *gated communities*, die Zernierung der Stadt in Zonen unterschiedlicher Sicherheit, die elektronische Überwachung besonders gefährdeter Orte. Dies hängt teilweise damit zusammen, dass die Zielgebiete etwa des Drogenhandels oder von Einbruchsbanden kleinräumiger sind als Staaten. Auch für Fluchtmöglichkeiten gilt, dass sie nur in zeitlicher und räumlicher Nähe zum Verbrechen effektiv abgeschnitten werden können. Die wenigsten VerbrecherInnen werden bei der Ausreise an der Grenze festgenommen. Daher sind Straßensperren wirksamer als Grenzkontrollen. Die Hauptschwierigkeit bei der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung liegt keineswegs in der Durchlässigkeit von Grenzen für den Personenverkehr, sondern vielmehr in der Abgrenzung souveräner staatlicher Gewaltmonopole. Angemessene europäische Antworten auf das Problem sind daher nicht etwa die Wiedereinführung von Visumspflichten für bestimmte Staaten oder gar die Rücknahme der Öffnung der Schengengrenzen, sondern zwischenstaatliche Kooperation von Polizei und Justiz, grenzüberschreitende Verfolgung von Verbrechern oder europäischer Haftbefehl.

Schließlich wird die Effektivität von gesetzlichen Zuwanderungsbeschränkungen und Grenzkontrollen als Maßnahmen zur Erhöhung der inneren Sicherheit auch dadurch in Frage gestellt, dass die Umgehung solcher Barrieren gerade für organisierte Kriminelle wesentlich leichter ist als für MigrantInnen, die Arbeit oder Schutz vor Verfolgung suchen.

2. Migrationskontrollen erzeugen zusätzliche Sicherheitsrisiken

Die bisherigen Überlegungen beruhen auf der Annahme, dass Maßnahmen zur Beschränkung zwischenstaatlicher Mobilität Mittel sind, um die Ausbreitung krimineller Aktivitäten zu reduzieren. Die vorgetragenen Einwände beziehen sich auf die sozialen und politischen Kosten und die möglicherweise geringe Effektivität dieser Mittel. Was aber, wenn diese Maßnahmen direkt oder indirekt die zu bekämpfenden Phänomene verstärken? In diesem Fall wäre die passende Analogie jene mit iatrogenen Krankheiten, also solchen, die durch medizinische Behandlung erst verursacht wurden.

Diese These ist in zweierlei Hinsicht plausibel. Erstens schafft die Beschränkung der zwischenstaatlichen Bewegungsfreiheit neue Straftatbestände der illegalen Einreise, des illegalen Aufenthalts, der illegalen Beschäftigung, die sonst gar nicht existieren würden, und zweitens kann die Verstärkung von Grenzkontrollen eine Eskalation „klassischer" Gewaltdelikte verursachen.

Der erste Punkt wird in der öffentlichen Debatte über „Ausländerkriminalität" meist geflissentlich ignoriert. Der beliebte statistische Vergleich zwischen Kriminalitätsbelastungsquoten von In- und AusländerInnen ist aus mehreren Gründen problematisch (siehe Pilgram 2003): Erstens muss der Einfluss unterschiedlicher demographischer Zusammensetzung der beiden Populationen berücksichtigt werden. So ist in rezenten Einwanderungskohorten in der Regel der Anteil der jungen Männer höher als im Durchschnitt der einheimischen Bevölkerung. Viele Delikte werden aber in allen Gesellschaften primär von männlichen Jugendlichen und jungen Erwachsenen begangen. Daher muss jeder seriöse Vergleich die Alters- und Geschlechtsverteilung konstant halten. Zweitens fasst das Merkmal ausländische Staatsangehörigkeit eine gerade hinsichtlich ihrer Disposition zur Straffälligkeit extrem heterogene Bevölkerungsgruppe zusammen. TouristInnen, ImmigrantInnen der ersten Generation und im Inland geborene Jugendliche, die ihre ausländische Staatsangehörigkeit von den Eltern ge-

erbt haben, haben hinsichtlich ihrer Motive und Gelegenheiten, straffällig zu werden, wenig gemeinsam. Was ImmigrantInnen mit ausländischer Staatsbürgerschaft allerdings tatsächlich gemeinsam haben, ist, dass für sie Sondergesetze gelten, welche nur von ihnen übertreten werden können. Daher darf drittens keine seriöse Statistik Verstöße gegen Einreise-, Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht für ausländische Staatsangehörige in eine gruppenspezifische Kriminalitätsbelastungsquote einrechnen.[4]

Gegen die These, dass erst das Fremdenrecht internationale Migration zu einem spezifischen Sicherheitsproblem mache, welches bei offenen Grenzen nicht bestünde, könnte man einwenden, dass in einer Gesellschaftsordnung ohne Eigentumsrechte auch Diebstahl nicht möglich wäre. Daraus folgt nicht, dass die Abschaffung von Eigentum die innere Sicherheit einer Gesellschaft erhöhen würde. Dieser Vergleich hinkt jedoch. Erstens gilt – wie oben ausgeführt – Bewegungsfreiheit für Menschen im Unterschied zur Abschaffung persönlichen Eigentums aus unterschiedlichsten Perspektiven als elementarer und konsensfähiger Wert. Zweitens ist Bewegungsfreiheit im Gegensatz zur eigentumslosen Gesellschaft keine Utopie, sondern im Inneren liberaler Rechtsstaaten bereits weitgehend verwirklicht. Drittens ist diese Freiheit nicht nur kompatibel mit innerer Sicherheit, sondern gerade eines jener Güter, deren staatlicher Schutz innere Sicherheit bedeutet.

Die Übertretung von Einwanderungs- und Fremdengesetzen wurde daher vielfach als „opferloses Delikt“ beschrieben. Die verbotene Handlung richtet nicht unabhängig von der gesetzlichen Sanktion offenkundigen Schaden an, sondern die Gefährdung der inneren Sicherheit scheint ausschließlich darin zu liegen, dass die Handlung gegen gesetzliche Vorschriften verstößt und damit die Durchsetzung rechtlicher Normen beeinträchtigt. Damit unterscheidet sie sich sowohl von Verbrechen, welche einzelne Personen schädigen, als auch von jenen, welche den Staat materiell schädigen, wie etwa Steuerhinterziehung. Ein rein rechtspositivistisches Verständnis des Zusammenhangs von Migrationskontrolle und innerer Sicherheit mündet aber in einen Zirkelschluss: Die Durchsetzung staatlicher Rechtsnormen gegen illegale Migration dient der Aufrechterhaltung innerer Sicherheit, aber diese innere Sicherheit ist selbst wiederum lediglich als Zustand definiert, in dem staatliche Rechtsnormen durchgesetzt werden können.

Wie ich weiter unten in Abschnitt 4 erörtern werde, kann dieser Zirkel argumentativ durchbrochen werden, wenn man den Begriff der inneren Sicherheit so erweitert, dass er auch die Fähigkeit des Staates bezeichnet, bestimmte kollektive Güter wie kulturelle Homogenität oder soziale Sicherheit zu produzieren. Obwohl individuelle Migration unter Umgehung staatlicher Kontrollen per se niemanden direkt und nachweisbar schädigt, könnte die Gefährdung öffentlicher Güter doch eine substanzielle Begründung für die Legitimität staatlicher Regulierung liefern. Die Strafwürdigkeit des Delikts wird damit aber in beide Richtungen entindividualisiert. Ihre Begründung ist nicht nur unabhängig davon, dass es individuelle Opfer gibt, sondern bezieht sich auch nicht mehr auf einzelne TäterInnen. Nur ab einer größeren Zahl von ImmigrantInnen wird der behauptete Zusammenhang überhaupt plausibel. Es handelt sich um ein Schwellenproblem. Erst für die Migrantin x+1 besteht ein Ausschließungsgrund, aber um jenseits dieser Schwelle Zuwanderung zu stoppen, bedarf es eines Systems der allgemeinen Zuwanderungskontrolle, welches auch die ImmigrantInnen innerhalb des zugelassenen Kontingents x erfasst. Eine solche Argumentation muss im Gegensatz zur rein rechtspositivistischen einige zusätzliche Fragen beantworten können: Was sind schützenswerte öffentliche Güter? Und welche von diesen werden durch Einwanderung gefährdet?

Bevor diese Fragen näher erörtert werden, soll jedoch noch auf den zweiten Zusammenhang hingewiesen werden, über den Migrationskontrolle selbst zur Gefährdung innerer Sicherheit beitragen kann. Die Hochrüstung von Grenzen mit Mauern und Zäunen, bewaffnetem Personal, Nachtsichtgeräten, Patrouillenbooten entlang von Küsten bewirkt nicht nur steigende Opferzahlen unter Asyl- und Arbeitssuchenden – fast wöchentlich lesen wir Berichte über im

Mittelmeer ertrunkene oder in Frachttransporten erstickte MigrantInnen – sie hat auch einen neuen Markt für kriminelle Schlepperorganisationen geschaffen, dessen Umsätze inzwischen mit jenen des internationalen Drogenhandels verglichen werden.

Um staatliche Barrieren für die Aus- oder Einreise zu überwinden, bedienen sich irreguläre MigrantInnen meist der Hilfe anderer Personen. Diese Hilfe kann aufgrund eines besonderen Vertrauensverhältnisses erbracht werden (von Verwandten und Freunden, von humanitär oder politisch motivierten Außenstehenden) oder als bezahlte Dienstleistung. Letztere wird heute als „Schleusung" bezeichnet und von der „Schleppung" unterschieden, bei der MigrantInnen nicht bloß AuftraggeberInnen sind, sondern Opfer, indem ihnen oder ihren Familien gegenüber Zwang ausgeübt wird (etwa in Form von Zwangsprostitution oder Schuldsklaverei). In Europa hat sich die Phänomenologie dieser Hilfeleistungen seit dem Ende des Kalten Kriegs deutlich vom freiwilligen oder auch bezahlten Fluchthelfertum zur organisierten Schlepperkriminalität verschoben. Dies ist natürlich einerseits bedingt durch den anhaltenden Auswanderungsdruck in den Herkunftsstaaten und die wachsenden geographischen Distanzen, über welche heute irreguläre Migration nach Europa, Nordamerika oder Australien kommt. Andererseits ist es aber gerade die technische und personelle Verstärkung der Grenzkontrollen und die Einbeziehung der privaten Transportunternehmen, welche professionelles Know-how und kapitalkräftige Organisationen zur Überwindung dieser Barrieren erfordern.

Für beide in diesem Abschnitt diskutierten Thesen bietet sich das Alkoholverbot in den Vereinigten Staaten von 1920 bis 1933 als Illustration an (siehe auch Pilgram 2003, 334). Ein zuvor akzeptiertes Verhalten wurde erst durch das gesetzliche Verbot als kriminelle Handlung bewertet. Das Konsumverbot konnte angesichts der langen Kontinuität und des Umfangs der Nachfrage ebenso wenig durchgesetzt werden wie ein Einwanderungsstopp im heutigen Europa. Und das Ergebnis der versuchten Kriminalisierung war nicht die Entwöhnung der Gesellschaft von der Droge Alkohol, sondern die Bildung krimineller Oligopole, welche deren Handel kontrollierten.

3. Paradoxe Effekte von Öffnung und Schließung

Die bisherigen Überlegungen haben den postulierten positiven Zusammenhang von Migrationskontrolle und innerer Sicherheit problematisiert, indem auf *Trade-offs* mit anderen öffentlichen Gütern, auf Ineffektivitäten und auf nichtintendierte Nebenwirkungen hingewiesen wurde, welche das Ziel erhöhter Sicherheit konterkarieren können. Eine abschließende vierte Kategorie in dieser Liste sind paradoxe Effekte im eigentlichen Sinn, wenn nämlich Grenzöffnungen einen Migrationsstrom reduzieren oder wenn umgekehrt staatliche Restriktionen für Einwanderung vermehrten Zustrom bewirken.

Um solche Phänomene zu verstehen, müssen wir zunächst eine weitere Hintergrundannahme in Frage stellen, dass nämlich Einwanderungsströme primär durch Einkommensdisparitäten zwischen Herkunfts- und Zielländern ausgelöst werden, und dass bei ausreichend starkem Gefälle die Zahl der Einwanderungswilligen immer höher ist als die Aufnahmebereitschaft im Einwanderungsland. In dieser Konstellation scheint es plausibel, dass eine Lockerung der Kontrolle oder eine völlige Öffnung von Grenzen stets zusätzliche Migrationsbewegungen auslösen wird.

Dagegen lässt sich zunächst einwenden, dass viele Menschen sich nicht wie mobile *homines oeconomici* verhalten, deren Verhalten ausschließlich darauf ausgerichtet ist, Einkommenschancen zu maximieren. Angesichts des gewaltigen globalen Wohlstandsgefälles und der sinkenden Kosten für den Personentransport über große Distanzen lautet die Frage nicht, wie wir die Tatsache erklären, dass die Zahl der weltweiten Migrantenpopulation von 79 Millionen im Jahr 1960 kontinuierlich gestiegen ist bis auf 175 Millionen im Jahr 2000, sondern umgekehrt, warum nicht mehr als 3% der Weltbevölkerung außerhalb der Grenzen des Staates leben, in dem sie geboren sind (United Nations 2002, 10).[5]

Wie können wir diese überraschende Immobilität (Hammar et al. 1997) erklären?

Staatliche Migrationskontrollen spielen dabei wohl nur eine untergeordnete Rolle. Soziale und kulturelle Barrieren für grenzüberschreitende Mobilität sind wesentlich gewichtiger. Der Testfall dafür ist das vereinigte Europa. Die Aufhebung der Kontrolle der Binnengrenzen im Schengener Raum hat zu keiner dramatischen Zunahme der innereuropäischen Migration geführt.[6] Sprachgrenzen bilden in Europa noch immer beträchtliche Hindernisse für die Niederlassung von EU-BürgerInnen in anderen Mitgliedsstaaten. Kulturelle Barrieren sind vor allem dort niedriger, wo es bereits größere Einwanderungsminderheiten derselben Herkunft gibt (Barry 1992). Der Anteil der PioniermigrantInnen, welche ein Zielland aufgrund der besten Einkommenschancen wählen, unabhängig davon, ob sie dort ein Netzwerk von Verwandten und eine vertraute ethnische Subkultur vorfinden, ist immer relativ gering. Das Phänomen der Kettenmigration ist für Pfad und Umfang von Migrationsbewegungen wesentlich wichtiger als das ökonomische Gefälle zwischen zwei Staaten.

Dass Grenzöffnungen relativ folgenlos bleiben können, wenn ökonomische Anreize durch andere Mobilitätsbarrieren kompensiert werden, kann nicht als Paradox bezeichnet werden. Ein solches liegt erst dann vor, wenn die Grenzöffnung selbst die Stagnation oder den Rückgang einer Migrationsbewegung bewirkt. Auch für dieses Phänomen gibt es durchaus empirische Belege und Erklärungen, die helfen, das Paradox aufzulösen. MigrantInnen treffen ihre Entscheidung über den Zeitpunkt der Auswanderung wie der Rückwanderung unter Abwägung ihrer zukünftigen Optionen. Eine dauerhafte Öffnung von Grenzen bedeutet für sie erstens die Möglichkeit, die Auswanderungsentscheidung risikolos auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Schwer überwindbare Grenzen stellen dagegen eine Beschränkung des Horizonts zukünftiger Möglichkeiten dar. Die Chance zur Einwanderung erscheint dann als einmalige, die zum frühest möglichen Zeitpunkt genutzt werden muss. Zweitens signalisieren offene Grenzen, dass bei einer Rückkehr in das Herkunftsland die Option für eine spätere Wiedereinreise ins Aufnahmeland nicht verloren geht. Wenn wir alle anderen Bedingungen wie Einkommensgefälle, geographische Entfernung, soziale Netzwerke und kulturelle Barrieren konstant halten, so wird für einen durch diese Faktoren bestimmten Migrationsstrom bei offenen Grenzen daher der Anteil der temporären und Pendelmigration größer sein als in einem System der Einwanderungskontrolle und der Kontingentierung von Niederlassungsbewilligungen.

Aus denselben Gründen, weshalb Grenzöffnung zu einer Stabilisierung und Verteilung von Migration über längere Zeiträume führen kann, können staatliche Restriktionen kurzfristig verstärkte Einwanderung bewirken. Die Schließung bisher zugänglicher Immigrationskanäle löst „Torschlusspaniken“ aus, d. h. sie führt dazu, dass langfristige Migrationsentscheidungen vorgezogen werden. Dabei können auch vage Auswanderungsabsichten, die vielleicht nie realisiert worden wären, gerade durch den Verlust der zukünftigen Option in aktuelle Migrationspläne verwandelt werden. Für die bereits im Land lebenden temporären MigrantInnen bedeutet die Schließung für den Neuzuzug, dass sie sich entgegen ihren ursprünglichen Absichten für dauerhafte Niederlassung entscheiden müssen, weil sie nicht mehr darauf hoffen können, nach einer längeren Rückkehr wieder einreisen zu können. Dieselben Überlegungen beeinflussen auch den Familiennachzug. Personen, die sich selbst als temporäre MigrantInnen sehen, sind viel eher bereit, auf längere Zeit von ihren engeren Familienangehörigen getrennt zu leben. Wenn Möglichkeiten der zirkulären Wanderung zwischen Herkunftsland und auswärtigem Arbeitsplatz beschränkt werden, so ist die Entscheidung für das Nachholen der Familie ins Einwanderungsland vorprogrammiert. Genau diese paradoxen Effekte lassen sich in den frühen 1970er Jahren beobachten, als die Rekrutierung und Zulassung von so genannten „GastarbeiterInnen“ in den westeuropäischen Staaten abrupt gestoppt wurde, aber die Zahl der niedergelassenen ausländischen Wohnbevölkerung in den darauf folgenden Jahren beträchtlich stieg.

4. Migration als Bedrohung öffentlicher Güter

Lassen Sie mich nun auf die im Abschnitt 2 offen gebliebenen Fragen eingehen. Die plausibelste Begründung für die Legitimität staatlicher Einwanderungsbeschränkungen lautet, dass diese notwendig sind, um die Kapazität des Staates zu sichern, bestimmte öffentliche Güter für die in seinem Territorium lebende Bevölkerung bereit zu stellen. Diese These kann sich auf einen weiter gefassten Begriff der inneren Sicherheit stützen, bei dem es nicht mehr nur um den staatlichen Schutz von Leib und Leben und Eigentum geht und um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung, sondern um ‚sozietale Sicherheit': „(S)ocietal security concerns the ability of the society to persist in its essential character under changing conditions and possible or actual threats ... Societal security is about situations when societies perceive a threat in identity terms" (Wæver et al. 1993, 3).

Damit solche Argumente stichhaltig werden, muss aber erstens gezeigt werden, dass die unter einen solchen umfassenden Sicherheitsbegriff subsumierten Güter auch aus normativer Perspektive schützenswert sind, und zweitens, dass sie durch unkontrollierte Einwanderung tatsächlich gefährdet werden. Ich werde in gebotener Kürze dies für vier Güter erwägen, die am häufigsten zur Legitimation von Einwanderungskontrolle dienen: demographische Nachhaltigkeit, kulturelle Homogenität, demokratische Selbstbestimmung und soziale Sicherheit.

4.1. Demographische Nachhaltigkeit

Das erste Argument wird in der bekannten Metapher vom „vollen Boot" angesprochen. Das Zielland sei schon zu dicht besiedelt und die Zulassung weiterer ImmigrantInnen wäre unter ökologischen Gesichtspunkten nicht verträglich. Ein solches Argument mag für lokale Zuzugsbeschränkungen durchaus plausibel sein, und zwar einerseits für erhaltenswerte Naturschutzgebiete und andererseits für überfüllte Megastädte. In ersteren sind allerdings nicht MigrantInnen die Verursacher, sondern TouristInnen. Und Megastädte sind in erster Linie ein Problem der Binnenmigration in den Ländern der so genannten Dritten Welt und nicht eines der Zuwanderung in westliche Staaten. Gerade die europäischen Staaten leiden ja ganz im Gegenteil unter einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung. Das schließt nicht aus, dass auch ein Staat wie Kanada, der aktiv und in großem Umfang ImmigrantInnen rekrutiert, sich bemüht, Anreize zu entwickeln, die der räumlichen Konzentration der ImmigrantInnen auf die Metropolen Toronto, Montreal und Vancouver entgegensteuern. Aber in Kanada käme man kaum auf die Idee, die Zuwanderung gleich insgesamt zu drosseln, um eine „Überfüllung" der Großstädte zu vermeiden.

Die Metapher des Rettungsbootes als Begründung für die Abweisung von ImmigrantInnen hat der Biologe Garret Hardin bereits 1974 ausgeschlachtet, und zwar indem er sie jener vom „Raumschiff Erde" gegenüberstellte. Seine Behauptung war, dass sowohl Entwicklungshilfe als auch offene Grenzen für die Zuwanderung in den reichen Staaten dazu führen, dass die Geburtenraten in den Staaten der „Dritten Welt" weiter steigen, weil sie diesen Ländern ermöglichen, Bevölkerungsüberschuss zu produzieren und zu exportieren. Wohlhabende Länder, welche ImmigrantInnen oder Flüchtlinge aufnehmen, verhielten sich ebenso unverantwortlich wie die Besatzung eines Rettungsbootes, welche Ertrinkende rettet, bis das eigene Boot wegen Überlastung untergeht (Hardin 1974). Verfechter dieser sozialdarwinistischen These bleiben jedoch empirische Belege schuldig. Es ist zwar klar, dass starkes Bevölkerungswachstum in Kombination mit fehlenden Einkommenschancen das Auswanderungspotenzial eines Staates erhöht. Aber die behauptete Rückkoppelung zu einem *circulus vitiosus*, sodass Emigration wiederum hohe Geburtenraten im Herkunftsland bedingt, berücksichtigt weder, dass Migration nicht auf Einbahnstraßen stattfindet und MigrantInnen Rückkehrpläne haben, noch, dass die Abwanderung in Industriestaaten auch jene Modernisierungsprozesse im Herkunftsland beschleunigt, die letztlich

auch dort zu sinkendem Bevölkerungswachstum führen.

4.2. Kulturelle Homogenität

Einwanderungsbeschränkungen können zweitens damit begründet werden, dass demokratische Staaten gemeinsame nationale und kulturelle Identitäten benötigen. In liberalen Versionen ist die Aufrechterhaltung von Nationalkulturen nicht Selbstzweck, sondern notwendig, um kulturelle Ressourcen für individuelle Autonomie (Kymlicka 1995, Kapitel 5) oder soziale Solidarität zwischen BürgerInnen zu sichern (Miller 1995). Selbst wenn man diese These akzeptiert, so folgt daraus noch nicht, dass dieses öffentliche Gut einer gemeinsamen nationalen und kulturellen Identität durch Immigration bedroht wird. Dies hängt nämlich davon ab, wie die Grenzen zwischen der öffentlichen Kultur des Aufnahmelandes und den kulturellen Identitäten der ImmigrantInnen von beiden Seiten konstruiert werden.

Ethnonationale Identitäten, die auf eine vorgestellte gemeinsame Abstammung rekurrieren, können nur durch Abweisung oder interne soziale Segregation von ImmigrantInnen aufrechterhalten werden. Demgegenüber setzen staatsnationalistische Traditionen auf deren Assimilation in eine für alle Abstammungen offene, aber für alle BürgerInnen verpflichtende, öffentliche Kultur. Die Bedrohung geht dann nicht von der Einwanderung selbst aus, sondern von jenen Gruppen, die an ihren besonderen ethnischen Identitäten festhalten und öffentliche Anerkennung für ihre Herkunftssprachen oder religiösen Gemeinschaften fordern. In einem pluralistischen Verständnis wäre dagegen die dominante öffentliche Kultur, welche von den historischen Traditionen einer einheimischen Mehrheit geprägt ist, sowohl offen für die Anerkennung kultureller Minderheiten als auch für eine kontinuierliche Selbsttransformation, welche die Inklusion neuer Gruppen ermöglicht (Bauböck 2003).

Diese Offenheit bedeutet dann keine Preisgabe, wenn die ImmigrantInnen ihrerseits ihre kollektiven Identitäten so konstruieren, dass diese mit den jeweiligen Angeboten an öffentlicher Kultur kompatibel sind. Solche adaptiven Identitätsdeutungen sind gerade dann zu erwarten, wenn die Herkunft der ImmigrantInnen, ihre Sprachen und religiösen Identitäten nicht abgewertet werden. Sowohl Assimilationsdruck als auch soziale Segregation begünstigen dagegen konfrontative Identitätspolitiken innerhalb einer Herkunftsgruppe, vor allem einen politisch motivierten religiösen Fundamentalismus unter Jugendlichen der zweiten Generation, der mit den religiösen Traditionen der Herkunftsgesellschaften meist wenig gemein hat. Auch in einer pluralistischen Integrationspolitik wird es allerdings Grenzen der Toleranz und Anerkennung geben, wenn durch kulturelle oder religiöse Praktiken individuelle Menschen- und Bürgerrechte gefährdet sind. Diese Grenzen markieren aber viel deutlicher die Schutzverpflichtung des Staates gegenüber den Angehörigen von Minderheiten selbst als solche gegenüber einer kulturell dominanten Mehrheitsbevölkerung, deren Rechte dadurch kaum betroffen sind.[7]

Kulturelle „Überfremdung“ durch Immigration kann dagegen nur in zwei Szenarien plausibel gemacht werden: Entweder ist die öffentliche Kultur des Aufnahmelandes antipluralistisch und daher unverträglich mit jener Heterogenität, die aus Einwanderung resultiert, oder die „ImmigrantInnen“ sind koloniale Siedler, welche ihre Kultur als dominante etablieren und die einheimische Urbevölkerung von dieser ausschließen. Für das zweite Szenario lassen sich zahlreiche Beispiele aus der Epoche des europäischen Kolonialismus finden, jedoch kein einziges in der jüngeren Geschichte der Einwanderung in westliche Industriestaaten. Die erste Variante bedeutet daher, dass das durch Immigration gefährdete öffentliche Gut nicht die *Hegemonie* einer nationalen Kultur ist, sondern ihre *Homogenität*. Was die Fähigkeit europäischer Demokratien, ihre nationalen Identitäten als Einwanderungsgesellschaften neu zu konzipieren, betrifft, so kann diese noch nicht abschließend beurteilt werden. Aber die normative Rechtfertigung, dass Immigration zur Aufrechterhaltung gemeinsamer nationaler Identitäten drastisch reduziert werden muss, ist aus

liberaler Perspektive jedenfalls höchst verdächtig und angesichts pluralistischer Integrationsmodelle in traditionellen Einwanderungsländern auch als generalisierte empirische Behauptung nicht aufrechtzuerhalten.

4.3. Demokratische Selbstbestimmung

Die dritte Begründung lautet, dass die Kontrolle über die Aufnahme neuer Mitglieder ein Kern nicht nur staatlicher Souveränität, sondern auch demokratischer Selbstbestimmung sei. Die klassische Formulierung dieses Arguments stammt von Michael Walzer (1983, Kapitel 2). Das wichtigste soziale Gut, dessen Verteilung in einem Gemeinwesen politisch geregelt werde, sei der Status der Mitgliedschaft. Walzer schränkt allerdings die Freiheitsgrade der Selbstbestimmung liberaler Demokratien in der Aufnahme neuer Mitglieder stark ein. Diese haben zwar ein weit gefasstes Recht, welches nur durch die universelle Pflicht zur wechselseitigen Hilfeleistung beschränkt ist, selbst zu bestimmten, wie viele und welche ImmigrantInnen sie zulassen. Die einmal Aufgenommenen müssen jedoch in absehbarer Zeit die Möglichkeit haben, die Staatsbürgerschaft und damit die vollen politischen Beteiligungsrechte zu erhalten. Den permanenten Ausschluss niedergelassener „Metöken" von der Bürgerschaft beschreibt Walzer als eine – historisch weit verbreitete – Form der Tyrannei der Mehrheit über eine entrechtete Minderheit.

Gegen die These, dass Einwanderungskontrolle unverzichtbar für Selbstbestimmung sei, lässt sich einwenden, dass autonome politische Gemeinschaften innerhalb föderaler Arrangements in der Regel keine solche Kontrolle über ihre territorialen Außengrenzen genießen. In demokratischen Bundesstaaten haben die Gliedstaaten weder das Recht, interne Schranken für die Zuwanderung aus anderen Teilen des Staates zu errichten, noch die internationale Zuwanderung in ihr Territorium souverän zu kontrollieren.[8] Im Schengenraum der Europäischen Union haben die Mitgliedsstaaten immerhin auf einzelstaatliche Grenzkontrollen verzichtet, wenn auch die Regelung der legalen Einwanderung ebenso wie der Einbürgerung vorläufig als Restbestand klassischer Souveränität in ihrer Kompetenz verbleibt.

Aus der Perspektive politischer Theorie unterstellt Walzers Argumentation ein westfälisches Modell politischer Gemeinschaften mit einer horizontalen Ordnung unabhängiger und gleichberechtigter Staaten. Dagegen erfordert in einem vertikalen Mehrebenenmodell mit ineinander verschachtelten und teilweise überlappenden politischen Gemeinschaften deren politische Autonomie keineswegs zwingend die Selbstbestimmung jedes einzelnen Gemeinwesens über Einwanderung und/oder Einbürgerung. Diese Einsicht lässt sich mit den Beispielen der kommunalen Selbstverwaltung, der regionalen Autonomie in Bundesstaaten und der supranationalen Integration in der Europäischen Union illustrieren.

Prinzipiell gilt dies auch für unabhängige Staaten innerhalb eines global erweiterten Mehrebenensystems. Gäbe es weltweit nur demokratische Wohlfahrtsstaaten, in denen weder politische Unterdrückung noch materielles Elend Auswanderungsdruck erzeugen, so könnten sich alle Staaten gefahrlos darüber verständigen, Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit nicht nur innerhalb ihres Territoriums, sondern weltweit als universelles Menschenrecht zu respektieren. Dies erfordert keineswegs einen weitgehenden Souveränitätstransfer an eine allzuständige Weltregierung. Die wesentliche Voraussetzung für demokratische Selbstbestimmung ist lediglich, dass es eine annähernde Deckungsgleichheit zwischen jenen gibt, die politische Beteiligungsrechte genießen, und jenen, die den politischen Entscheidungen auf Dauer unterworfen sind. Für territorial autonome Gemeinschaften ist diese Kongruenz dann gegeben, wenn die gesamte permanente Wohnbevölkerung und nur diese die vollen politischen Bürgerrechte genießt. Solange der Zugang zu Staatsbürgerschaft und politischer Beteiligung an Geburt oder langfristigen Aufenthalt im Territorium gebunden bleibt, wären daher offene Grenzen mit demokratischer Selbstbestimmung durchaus kompatibel.

Auf der Ebene idealer Theorie gibt es daher kein zwingendes Argument, warum Selbstbe-

stimmungsrechte die Kontrolle über Einwanderung und Einbürgerung inkludieren müssen. Diese Schlussfolgerung ist auch praktisch relevant. Wenn nämlich die Annahmen über die ideale Welt innerhalb einer Staatengemeinschaft wie der Europäischen Union näherungsweise hergestellt werden können, dann entfallen einerseits demokratische Vorbehalte gegen die Öffnung der regionalen Binnengrenzen und andererseits liefert der eingangs beschriebene ökonomische, soziale und politische Wert der Bewegungsfreiheit gute Gründe, warum diese Staaten zu einer solchen Öffnung auch normativ verpflichtet wären.

In diesem Punkt teile ich nicht die Auffassung Veit Baders (2002), dessen Plädoyer für „fairly open borders" ich im Übrigen überzeugend finde. Bader argumentiert, dass Einwanderungsrestriktionen in wohlhabenden Staaten so lange moralisch nicht zu rechtfertigen seien, als diese ihren globalen Pflichten zur Beseitigung extremer Armut außerhalb ihrer Grenzen nicht nachkommen. „Hieraus folgt umgekehrt, dass unter Bedingungen komplexer internationaler Gleichheit die normativen Argumente gegen eine Öffnung der Grenzen ... an praktischer Legitimität gewinnen" (Bader 2002, 149). Mir scheint ein anderer Zusammenhang zwischen globalen Pflichten und Einwanderungskontrolle plausibler: In jenem Ausmaß, in dem reiche Staaten ihre globalen Pflichten gegenüber der Bevölkerung anderer Staaten erfüllen, schwindet die Legitimität pragmatischer Einwände gegen eine Öffnung der Grenzen. Das bedeutet jedoch nicht, dass unter den Bedingungen extremer globaler Ungleichheit die generelle Schließung legitim ist. Vielmehr haben liberale Demokratien in dieser Situation die Pflicht, im Rahmen eines Regimes kontrollierter Immigration aus menschenrechtlichen Gründen Flüchtlingen und der Familienzusammenführung Vorrang einzuräumen (Bauböck 1997).

Unter nichtidealen Bedingungen gibt es aber noch ein weiteres Argument für demokratisch legitimierte Einwanderungskontrolle. Eine große Zahl von fremden und armen ImmigrantInnen könnte nämlich unter der einheimischen Mehrheit einen antidemokratischen Rückschlag auslösen und den Zulauf zu extrem nationalistischen oder rassistischen Parteien verstärken. Wenn ein demokratischer Rechtsstaat sich jedoch nicht mehr auf die zumindest stillschweigende Akzeptanz seiner Grundwerte durch die Mehrheit der Bevölkerung stützen kann, dann kann er auch mit formal demokratischen Mitteln ausgehebelt und durch ein autoritäres Regime ersetzt werden. Aus diesem einleuchtenden Grund hat Bruce Ackerman (1980, 88ff.) vorgeschlagen, dass liberale Staaten verpflichtet sind, ihre Grenzen für ImmigrantInnen nur bis zu jenem Punkt offen zu halten, an dem die Gegenreaktion der Mehrheit ihre politische Stabilität erschüttert.[9] Die Schwierigkeit liegt darin, dass diese Schwelle weder objektiv noch durch demokratische Deliberation auf der Basis von gemeinsamen Grundwerten bestimmt werden kann, sondern gänzlich vom Drohpotenzial der antidemokratischen Kräfte abhängt. Zudem ist das *Backlash*-Argument anfällig für Missbrauch durch Parteien der politischen Mitte, die sich ihrer Begründungspflicht für restriktive Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik entledigen wollen, und kann zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden, wenn es den öffentlichen Diskurs dominiert.

4.4. Soziale Sicherheit

Diese Gefahr, dass Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zumindest indirekt die Aufnahmebereitschaft demokratischer Staaten bestimmen, ist dann geringer, wenn es andere und demokratisch legitime Gründe für Einwanderungsbeschränkungen gibt. Ich habe anderswo argumentiert, dass die Aufrechterhaltung von Systemen der sozialen Sicherheit, die auf staatlicher Umverteilung von Einkommen und Vermögen beruhen, solche Argumente liefert. „Jedes redistributive System dieser Art ist relativ geschlossen gegenüber einer Umwelt, in der keine gleichartigen Systeme existieren. Es ermöglicht die freie Binnenmigration; freier Zugang von außen zu Mitgliedschaft und Anspruchsberechtigung erfordert jedoch entweder eine Harmonisierung der Sicherungsniveaus zwischen unabhängigen Systemen oder die Konstruktion eines übergeordneten, welches

den Ausgleich zwischen ihnen organisiert" (Bauböck 1997, 100).

Dieses Argument kann an einem simplen Modell nationaler Wohlfahrtsstaaten mit unterschiedlich hohen nationalen Basiseinkommen, die ihrer jeweiligen Wirtschaftskraft entsprechen, illustriert werden. Bill Jordan und Frank Düvell (2002, 247ff.; 2003, 138ff.) haben vorgeschlagen, dass in einer solchen Welt MigrantInnen lediglich Anspruch auf jenes Basiseinkommen haben können, das sie in ihrem Herkunftsland erhalten würden. Dies hätte für Einwanderungsländer zwei gravierende Folgen: erstens die Entstehung eines Zweiklassensystems von sozialen Bürgerrechten mit einer weitreichenden Segmentierung von Arbeits- und Wohnungsmärkten, der Gesundheits- und Altersversorgung und zweitens die Erschwerung der Einbürgerung von ImmigrantInnen aus ärmeren Staaten, die ja dann durch den Anreiz des höheren Basiseinkommens wesentlich attraktiver würde. Ungleiche soziale Bürgerrechte würden durch ungleiche politische Bürgerrechte verstärkt. Ein solches System nationaler Wohlfahrtsstaaten könnte also nur entweder die Grenzen für Einwanderung oder jene für Einbürgerung gänzlich offen halten. Wenn es sich für ersteres entscheidet, müsste es die von Walzer (1983) kritisierte Tyrannei der BürgerInnen über die Fremden etablieren, um sein Modell des internen sozialen Ausgleichs zu schützen.

Nur in einem alternativen Modell mit einem globalen Basiseinkommen (GBE) auf gleicher Höhe in allen Staaten wäre beides zugleich möglich (Walzer 1983). Ein solches GBE könnte sich nur an den elementarsten menschlichen Bedürfnissen und der Wirtschaftskraft der ärmsten Staaten orientieren. Selbst wenn man zusätzlich ein System effizienter sozialer Redistribution auf globaler Ebene unterstellt, so lässt sich doch argumentieren, dass innerhalb eines demokratischen Gemeinwesens anspruchsvollere Prinzipien für soziale Gerechtigkeit gelten als auf globaler Ebene. John Rawls (1999, 115ff.) lehnte zum Beispiel die Anwendung seines Differenzprinzips, nach dem soziale Ungleichheit nur dann gerechtfertigt ist, wenn sie die am schlechtesten Gestellten besser stellt als ein alternatives System sozialer Gleichheit, auf zwischenstaatliche Beziehungen ab. Die Plausibilität des Differenzprinzips beruht nämlich auf der Annahme eines relativ geschlossenen Systems kontinuierlicher Kooperation, innerhalb dessen die Kooperationsgewinne gerecht verteilt werden. Auf Weltebene ist es dagegen einleuchtender, universelle Menschenrechte auf die Befriedigung von Grundbedürfnissen (Shue 1980) oder Ausbildung von Grundfähigkeiten (Sen 1984) zu verteidigen, d. h. Pflichten zur Hilfeleistung, die im Gegensatz zu jenen innerhalb demokratischer Staaten von vornherein begrenzt sind.

Aus diesen Gründen kann die Beschränkung von Immigration zugunsten der Aufrechterhaltung sozialer Sicherheit in den Einwanderungsstaaten nicht pauschal als „Wohlfahrtschauvinismus" abqualifiziert werden. Das eingangs erörterte soziale Gerechtigkeitsargument für Bewegungsfreiheit bedarf bei seiner Anwendung auf die globale Ebene einiger Einschränkungen und Vorbehalte. Andererseits können gegenwärtige Restriktionen nicht ohne weiteres durch ein abstraktes Modell sozial gerechter Demokratien legitimiert werden, von dem die westlichen Staaten weit entfernt sind und sich zurzeit immer weiter entfernen. In den real (noch) existierenden Sozialstaaten Europas wird soziale Sicherheit nicht über Basiseinkommen, sondern primär über beitragsabhängige Versicherungssysteme und öffentliche Dienstleistungen gewährleistet, mit einer starken Umverteilungskomponente zwischen Generationen und einer eher schwachen zwischen Einkommensschichten. Solche Systeme sind nicht nur wesentlich robuster gegenüber dem Druck zusätzlicher Immigration, sondern benötigen diese heute sogar, um den demographischen Übergang zu einem System mit niedrigen Geburtenraten und steigender Lebenserwartung abzufedern.

Natürlich bringt nicht jede Form von Arbeitsmigration in dieser Hinsicht Entlastungen. Da Sozialleistungen über Steuern und Beiträge finanziert werden, ist es für die Aufrechterhaltung sozialer Sicherheit in diesen Staaten wichtig, dass MigrantInnen legale Beschäftigung finden. Die Drosselung der legalen Zuwanderung bei anhaltender Nachfrage am Arbeitsmarkt trägt dazu bei, dass das Ausweichen in illegale Arbeitsverhältnisse die Beitragsbasis des Sozialstaats schwächt

und die Entstehung der oben beschriebenen sozial segregierten Zweiklassengesellschaft fördert. Insgesamt scheint für die existierenden Systeme sozialer Sicherheit in den europäischen Staaten jedenfalls die globale Bewegungsfreiheit von Kapital, welche die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates durch Steuern und Abgaben unterminiert, eine noch stärkere Bedrohung als es offene Grenzen für Arbeitskräfte wären (Bader 2002, 161).

5. Politische Thematisierung von Migration als Sicherheitsfrage

Die bisherige Erörterung des Zusammenhangs von Migration und innere Sicherheit erlaubt keine eindeutige Bilanz. Die Analyse kausaler Zusammenhänge und Wechselwirkungen zeigt, dass eine restriktive Politik der Schließung von Grenzen oder der Nullzuwanderung innere Sicherheit im engeren Sinn des Begriffs ebenso gefährden kann wie unkontrollierte Zuwanderung. Und die normative Diskussion der Legitimität von Einwanderungskontrolle zur Aufrechterhaltung umfassend definierter sozietaler Sicherheit hat ergeben, dass aus liberaler Perspektive demographische, kulturelle, demokratische und soziale Gerechtigkeitsargumente keine pauschalen Rechtfertigungen liefern.

Auf die Logik politischen Handelns in demokratischen Staaten, das vom Wettbewerb zwischen Parteien und KandidatInnen um Wählerstimmen geprägt ist, werden diese Argumente wenig Einfluss haben. Selbst PolitikerInnen, die sich ihrer ethischen Verantwortung für die Folgen ihrer Entscheidungen für die Zukunft des Gemeinwesens bewusst sind, werden sozialwissenschaftliche Einsichten und moralische Argumente zu Recht primär danach beurteilen, inwieweit sie ihnen helfen, die Durchsetzungschancen ihres politischen Programms zu erhöhen, sei es durch Mobilisierung zusätzlicher WählerInnen oder die Bildung breiterer Koalitionen.

Auf dem Feld der praktischen Politik gelten daher andere Regeln als in der Wahrheit verpflichteten wissenschaftlichen Diskursen oder in der Gerechtigkeit verpflichteten moralischen. Die politische Kunst des Möglichen erschöpft sich nicht darin, Fakten und Argumente für einen Standpunkt vorzubringen, sondern liegt oft in der Gestaltung öffentlicher Diskurse durch *framing* eines *issues*, sodass das erwünschte Ergebnis bereits mit der Wahl der Perspektive und der zur Beschreibung eines Problems benutzten Begriffe vorprogrammiert ist. Diese Verschiebung der Problemsicht beim Eintritt in die Sphäre politischer Diskurse wurde bereits weiter oben in der Analyse des *Backlash*-Arguments angedeutet. Die kritische Diskursanalyse hat einiges zum besseren Verständnis dieser Prozesse beigetragen (Wodak 1996). Hier geht es mir jedoch nicht um eine empirische Untersuchung der politischen Thematisierungen von Migration, sondern um ihre Folgen für die Einengung politischer Handlungsspielräume und rational-interessengeleiteter Entscheidungen.

Wir lassen also in einem letzten Schritt unserer Analyse eine weitere, bisher stillschweigend unterstellte Hintergrundannahme fallen, dass nämlich der Zusammenhang zwischen Migration und innerer Sicherheit zwar aufgrund von Wechselwirkungen und unterschiedlichen Interpretationen des Begriffs Sicherheit ziemlich komplex ist, dass diese Komplexität aber doch erfasst und dargestellt werden kann, indem die Hintergrundannahmen scheinbar paradoxer Zusammenhänge oder empirisch fundierter, aber miteinander unvereinbarer Behauptungen differenziert und explizit gemacht werden. In der Politik geht es jedoch oft gerade im Gegenteil um Entdifferenzierung, um die Simplifizierung komplexer Sachverhalte. Für die kritische Analyse lautet die Frage dann nicht mehr: Ist eine bestimmte öffentliche Beschreibung des Zusammenhangs von Migration und Sicherheit empirisch belegbar und analytisch konsistent? Sondern sie lautet: Was sind die Folgen dieser Beschreibung für die Wahrnehmung dieses Zusammenhangs in der Gesellschaft, und welche politische Position wird durch diesen Echoeffekt gestärkt? Dieselben sozialen Fakten können als Beleg für kontrastierende Wahrnehmungen und konträre politische Ideologien dienen, wenn sie im Rahmen politischer Diskurse interpretiert werden.

Ein gutes Beispiel liefert die Debatte um die Frage, ob Österreich ein Einwanderungsland sei.

Die KontrahentInnen streiten dabei nicht etwa darum, wie hoch der Anteil der in Österreich lebenden Wohnbevölkerung ist, die im Ausland geboren wurde.[10] Paradoxer Weise bemühen sich gerade jene, die argumentieren, Österreich sei kein Einwanderungsland, nachzuweisen, dass es zu viele ImmigrantInnen gäbe. Es geht in dieser Debatte vielmehr darum, eine unbestreitbare Realität so zu interpretieren, dass damit ein bestimmtes politisches Programm begründet wird, nämlich weitere Immigration zuzulassen oder zu verhindern, bzw. den bereits hier lebenden ImmigrantInnen Integration anzubieten oder sie von politischen Bürgerrechten auszuschließen, solange sie sich nicht in eine vorgegebene nationale Kultur assimiliert haben. Der politische Diskurs verlagert sich damit auf eine zweite Ebene der Beobachtung, auf welcher Phänomene, die auf der ersten Ebene noch als Tatsachen beschreibbar sind, programmatische Qualität gewinnen. Damit wird es möglich, die Bedeutung eines einzigen Begriffs wie den des Einwanderungslandes so zu erweitern, dass er zugleich als Faktum anerkannt, aber als Desideratum negiert werden kann. Dieses Paradox lässt sich weiter steigern, wenn auf einer dritten Ebene des Diskurses die politischen Befürworter pluralistischer Integration in kritischer Absicht die begrifflichen Deutungen ihrer Gegner übernehmen. So argumentiert etwa die Sozialwissenschafterin Dilek Çinar, dass Österreich kein Einwanderungsland sei, da es sich im Gegensatz zu den klassischen Einwanderungsländern nicht politisch dazu bekenne, eben ein solches zu sein (Çinar 2004).

Uns interessiert hier primär die Thematisierung von Migration im Rahmen eines Diskurses über innere Sicherheit. Diese wird in der Regel zur Rechtfertigung wesentlich restriktiverer Politiken führen, als etwa die Beschreibung desselben Phänomens in einem ökonomischen Diskurs über Wirtschaftswachstum. Damit stellt sich die Frage, welche Diskurse in der politischen Arena die größeren Chancen haben, die Interpretation von Migrationsphänomenen zu bestimmen. Dies wird einerseits davon abhängen, um welche Art von Migration es sich handelt – legale oder illegale, ArbeitsmigrantInnen oder Flüchtlinge – und andererseits vom Einwanderungskontext. In einem Wirtschaftsaufschwung werden die ökonomischen Vorteile von Zuwanderung in den Vordergrund treten, in Zeiten internationaler Krisen die Sicherheitsfragen. Dennoch wäre es voreilig, die Dominanz des Sicherheitsdiskurses ausschließlich mit kontextuellen und konjunkturellen Faktoren zu erklären. Die Frage, welches unter den konkurrierenden Deutungsangeboten für Migration sich durchsetzen kann, verweist auch auf strukturelle Merkmale politischer Diskurse in westlichen Demokratien.

In diesen geht es um die Legitimierung politischer Entscheidungen unter Berufung auf jene Grundgüter, von denen alle vernünftigerweise lieber mehr als weniger haben wollen (Rawls 1971, 92). Dazu zählen vor allem: Sicherheit, Wohlstand und Freiheit. Ich habe eingangs argumentiert, dass es zwischen solchen Gütern *Trade-offs* gibt, und dass z. B. die Beschränkung der Bewegungsfreiheit im Namen der Sicherheit auch Kosten durch geringeres Wirtschaftswachstum verursacht. In der politischen Sphäre konfligieren diese Ziele miteinander jedoch nicht nur im Sinne von unvermeidbaren *Trade-offs*, sondern im fundamentaleren Sinne der Inkommensurabilität, d. h. des Fehlens eines gemeinsamen Wertmaßstabs, der eine rationale Abwägung zulässt.[11] Dies zeigt sich, wenn wir versuchen, die Frage zu beantworten: Wie viel Sicherheit wären die BürgerInnen eines Staates bereit zu opfern, um durch erhöhte Mobilität Wohlstand und Freiheit für alle zu steigern? Natürlich ist diese Frage eine suggestive, weil sie unterstellt, dass weniger Migrationskontrolle auf jeden Fall auch weniger Sicherheit bedeutet. Diese Kausalität in Zweifel zu ziehen ist das primäre Anliegen des vorliegenden Textes. Aber sobald Migration als Sicherheitsthema aufgefasst wird, wird genau dieser Zusammenhang hergestellt. Und darauf kommt es an, wenn wir an den politischen Folgen diskursiver Einordnung des Phänomens interessiert sind.

Die plausibelste Antwort auf die Frage lautet wohl, dass Sicherheit im politischen Sprachspiel als Trumpf eingesetzt wird, welcher die anderen Werte aussticht. Und zwar nicht deshalb, weil es unter den BürgerInnen einen Kon-

sens über eine allgemeine Wertehierarchie gäbe, in der Sicherheit eben wertvoller ist als Wohlstand oder Freiheit, sondern weil in der Sphäre des Politischen Sicherheit jenes vorrangige öffentliche Gut ist, welches das staatliche Gewaltmonopol legitimiert. Um zu dieser Hobbes'schen Einsicht zu gelangen, bedarf es nicht der Hobbes'schen Annahmen über die furchtsame Natur des Menschen. Meine These lautet also, dass trotz der Inkommensurabilität der Werte, die den konkurrierenden öffentlichen Diskursen über Migration zugrunde liegen, Sicherheitsdiskurse insofern dominant sind, als sie rivalisierende Interpretationen radikal verdrängen können, indem sie Fragen nach den Kosten für Freiheit und Wohlstand als unzulässig erscheinen lassen.

Sowohl für private Massenmedien im Wettbewerb um die Aufmerksamkeit des Publikums als auch für politische Parteien im Wettbewerb um Wählerstimmen bietet diese expansive Natur von Sicherheitsdiskursen starke Anreize, das Thema Migration mit dem Thema innere Sicherheit zu verknüpfen. Dennoch hängt es nicht ausschließlich vom strategischen Kalkül der jeweiligen Akteure ab, ob die gewünschte Wirkung erzielt werden kann. Gegen die antidemokratische These von der Manipulierbarkeit der Massen durch Eliten spricht die Erfahrung, dass solche Verknüpfungen nur dann erfolgreich sind, wenn sie vor dem Hintergrund realer aktueller oder historischer Erfahrungen der Gefährdung durch das Versagen der politischen Ordnung inszeniert werden. Dafür liefern der Zerfall Jugoslawiens oder das amerikanische Trauma des 11. September 2001 ebenso Illustrationen, wie die Erosion öffentlicher Ordnung in manchen französischen *bidonvilles* einen Hintergrund bildet für den Wahlerfolg Le Pens im ersten Durchgang der Präsidentschaftswahlen am 21. April 2002.

Die Dynamik medialer und politischer Sicherheitsdiskurse erzeugt jedoch Generalisierungen, Verschiebungen und Projektionen, welche es schwer machen, die Fragen nach den Ursachen und den geeigneten politischen Mitteln zur Bekämpfung realer Sicherheitsrisiken rational zu stellen und zu beantworten. Als Beispiel für den Mechanismus der Generalisierung kann die Internierung japanischstämmiger AmerikanerInnen in den USA nach dem Angriff auf Pearl Harbour genannt werden oder die summarische Vorladung der StaatsbürgerInnen muslimischer Staaten zur Überprüfung ihres Aufenthaltsstatus nach dem 11. September 2001. Verschiebungen und Projektionen zeigen sich darin, dass für diffuse Bedrohungsgefühle der Mehrheitsbevölkerung gerade solche Minderheiten kollektiv verantwortlich gemacht werden, deren Angehörige als AsylwerberInnen oder MigrantInnen selbst besonderen Gefährdungen und Risiken ausgesetzt waren oder sind.

Diese Mechanismen greifen dann besser, wenn die als „Risikoherd" identifizierte Gruppe aufgrund ihrer Sprache, ihrer Hautfarbe oder religiöser Kleidungsvorschriften im öffentlichen Raum sich hörbar und sichtbar von Einheimischen unterscheidet. Im medialen und politischen Diskurs über die Gefährdung der inneren Sicherheit durch Migration sind daher rassistische Zuschreibungen und Diskriminierungen besonders häufig zu finden. Die Kombination von prekärem sozialen und rechtlichen Status macht MigrantInnen in dieser Hinsicht besonders verwundbar. Der Zugang zu politischen Beteiligungsrechten und zur Staatsbürgerschaft ist eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung, um diese Assoziationskette zwischen Migration und bedrohter Sicherheit zu durchbrechen.

6. Schlussfolgerungen

Um den Zusammenhang zwischen Migration und innerer Sicherheit zu entschlüsseln, müssen wir zahlreiche Simplifizierungen überwinden, die durch den medialen und politischen Diskurs vorgegeben werden. In diesem Beitrag wurde zunächst untersucht, ob die Kontrolle der Einwanderung notwendig ist, um innere Sicherheit im engeren Sinn des Begriffs als staatliche Fähigkeit zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu gewährleisten. Dabei wurde erstens argumentiert, dass Migrationskontrollen im Namen der inneren Sicherheit gegen den ökonomischen und sozialen Nutzen sowie den politischen Eigenwert von Bewegungsfreiheit ab-

gewogen werden müssen. Zweitens kann die Illegalisierung von Einwanderung selbst öffentliche Sicherheit gefährden, wenn sie de facto stattfindende Migrationsströme nicht unterbinden kann, oder wenn die Hochrüstung von Grenzen zur Verdrängung freiwilliger und selbstorganisierter Fluchthilfe durch organisierte Schlepperbanden führt. Drittens kann die Schließung von Grenzen paradoxerweise kurzfristige Zuwanderung aus Gründen der Torschlusspanik verstärken und langfristige Rückwanderung blockieren.

In einem vierten Schritt wurde die Auswirkung von Migration auf sozietale Sicherheit im weiten Sinn des Begriffs betrachtet. Die Analyse muss hierbei zwischen der Behauptung faktischer Effekte von Migration und der normativen Rechtfertigung staatlicher Aktivitäten zur Sicherung der jeweiligen öffentlichen Güter unterscheiden. So kann etwa im Kontext demokratischer Staaten, die sich auf liberale Verfassungsprinzipien berufen, kulturelle Homogenität nicht ohne weiteres als durch Migrationskontrolle zu schützendes Gut anerkannt werden. In diesem Abschnitt wurde gezeigt, dass entgegen einer weit verbreiteten Annahme demokratische Selbstregierung mit offenen Grenzen für Zuwanderung grundsätzlich vereinbar ist, wenn es gelingt, das internationale System souveräner Staaten sukzessive in ein Mehrebenensystem ineinander verschachtelter politischer Gemeinschaften zu transformieren. Die stärkste Begründung für notwendige Regulierung, nicht aber für die vollständige Unterbindung von Einwanderung, liefert die Aufrechterhaltung der Bedingungen sozialer Sicherheit in wohlfahrtsstaatlichen Systemen.

Über die hier vorgetragenen Einwände gegen den Kurzschluss, dass weniger Migration und stärkere Einwanderungskontrolle mehr Sicherheit bedeutet, wird auch in akademischen Diskursen kaum vollständiger Konsens erzielt werden können. Zu unsicher ist die Datenlage und zu schwierig die Operationalisierung von Begriffen, um die Zusammenhänge einfach empirischen Tests zu unterziehen; zu sehr ist jeder umfassende Begriff von Sicherheit mit normativen Theorien politischer Legitimität verknüpft, über die vollständige Übereinstimmung nicht erwartet werden darf. Was jedoch akademische Diskurse auszeichnet, ist, dass sie sich bei aller Trübung durch Machtverhältnisse zumindest dem Anspruch nach an empirischen Belegen und argumentativer Konsistenz orientieren. Dies gilt nicht in gleicher Weise für politische Diskurse. Die Habermas'sche Vorstellung einer idealen Sprechsituation, in der nur die besseren Gründe zählen, ist für die Sphäre des Politischen in mancher Hinsicht problematisch, weil sie Macht als das zentrale Medium der Politik ausklammert. Darüber hinaus wurde jedoch hier die These vertreten, dass im politischen Diskurs Argumente durch ihre Zuordnung zu bestimmten Themen wie Spielkarten unterschiedlichen Wert erhalten, und dass Sicherheitsargumente im politischen Spiel immer dann, wenn Sicherheit gefährdet erscheint, wie Trümpfe andere Einwände ausstechen. So bleibt am Ende die pessimistische Einsicht, dass die Struktur und politische Dynamik von Sicherheitsdiskursen für sozialwissenschaftliche Analysen oder moralphilosophische Aufklärung wenig Raum lässt.

ANMERKUNGEN

1 Dieser Text ist die schriftlich ausgearbeitete Version eines Vortrags im Rahmen der Tagung der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft „Gesetz und Ordnung – Zum Verhältnis von Rechtsstaat und Politik am 22.11.2002 in Wien. Die Form des mündlichen Vortrags wurde weitgehend beibehalten, auf ausführliche Literaturbelege wurde verzichtet.

2 Ich verwende in diesem Aufsatz den Begriff „öffentliches Gut" in einem relativ breiten Sinn. Er bezieht sich nicht nur auf Güter und Dienstleistungen, von deren Konsum niemand ausgeschlossen werden kann, sondern auch auf gesellschaftliche Werte, die allgemein geteilt werden. Im Kontext der hier diskutierten Fragen ist es andererseits nützlich, öffentliche Güter vom weiteren Begriff der „sozialen Güter" zu unterscheiden, wie ihn etwa Michael Walzer (1983) verwendet, zu denen er auch Freizeit, Ehre und Liebe zählt. Unter öffentlichen Gütern verstehe ich hier jene, an deren Produktion und Distribution die politischen Institutionen eines Landes zentral beteiligt sind (siehe Bauböck 2003). Ich danke einem anonymen Gutachter für die Aufforderung, diesen Punkt zu klären, sowie für weitere nützliche Anregungen.

3 Die Ausbreitung der Lungenkrankheit SARS wurde im Frühjahr 2003 mit relativ drastischen Reisebeschränkungen erfolgreich bekämpft, diese Restriktionen waren jedoch einerseits lokal und andererseits temporär.
Pilgram (2003) liefert eine differenzierte Analyse österreichischer Daten, die diesen Anforderungen genügt.

5 Als *long-term migrant population* werden Personen definiert, die seit mindestens einem Jahr ihren Wohnsitz außerhalb ihres Geburtslandes haben, d.h. die auslandsgeborene Wohnbevölkerung unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft (United Nations 2002, 11). Diese Schätzung der Weltmigrationsbevölkerung beruht allerdings auf sehr unterschiedlichen statistischen Definitionen in den einzelnen Staaten.

6 Auch vor dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union gab es eine Debatte, wie der zu erwartende Zustrom billiger portugiesischer Arbeitskräfte verhindert werden könne.

7 Will Kymlicka (1995, 35ff.) schlägt als Bewertungskriterium für Minderheitenrechte die Unterscheidung zwischen internen Restriktionen und externem Schutz vor.

8 In manchen Bundesstaaten genießen Provinzen jedoch Gestaltungsmöglichkeiten in der Einwanderungspolitik, sei es durch subsidiäre Sonderrechte (wie etwa das Recht der kanadischen Provinz Quebec, frankophone ImmigrantInnen zu bevorzugen) oder in der Implementation der Bundesgesetzgebung (wie etwa in der Mitwirkung der österreichischen Länder an der Erstellung der jährlichen Migrationsquoten). Siehe dazu ausführlicher Bauböck (2001).

9 "The *only* reason for restricting immigration is to protect the ongoing process of liberal conversation itself" (Ackerman 1980, 95; Hervorhebung im Orginal).

10 Nach der Volkszählung 2001 beträgt der Anteil der im Ausland geborenen Wohnbevölkerung in Österreich 12,5 % (Statistik Austria 2002, 52, Tabelle 3). Er liegt damit sogar etwas höher als in den USA, wo er derzeit 11,8 % ausmacht.

11 Die These von der Inkommensurabilität und daher irreduziblen Pluralität liberaler Grundwerte bildet den Kern des philosophischen Werks von Isiah Berlin (siehe z. B. Berlin 2002).

LITERATUR

Ackerman, Bruce (1980). Social Justice in a Liberal State, New Haven/London.

Bader, Veit (2002). Praktische Philosophie und Zulassung von Flüchtlingen und Migranten, in: Alfredo *Märker*/Stephan *Schlothfeld* (Hg.): Was schulden wir Flüchtlingen und Migranten? Grundlagen zu einer gerechten Zuwanderungspolitik, Opladen, 143–167.

Barry, Brian (1992). The Quest for Consistency. A sceptical view, in: Brian *Barry*/Robert *Goodin* (Hg.): Free Movement. Ethical issues in the transnational migration of people and of money, University Park, 279–287.

Bauböck, Rainer (1997). Notwendige Öffnung und legitime Schließung liberaler Demokratien, in: Archives Européennes de Sociologie, (1), 71–103.

Bauböck, Rainer (2001). Föderalismus und Immigration. Fragen an die komparative Forschung, in: Dietrich *Thränhardt* (Hg.): Integrationspolitik in föderalistischen Systemen, Münster/Hamburg, 249–272.

Bauböck, Rainer (2003). Public culture in societies of immigration, in: Rosemarie *Sackmann*/Thomas *Faist*/Bernhard *Peters* (Hg.): Identity and Integration. Migrants in Western Europe, Avebury, 37–57.

Berlin, Isiah (2002). Liberty. Incorporating 'Four Essays on Liberty' (herausgegeben von Henry Hardy), Oxford.

Bhagwati, Jagdish/John Douglas Wilson (1989). Income Taxation and International Mobility, Cambridge/MA.

Çinar, Dilek (2004). Österreich ist *kein* Einwanderungsland. Drei ketzerische Thesen zu Migration und Integration, in: Hakan *Gürses*/Cornelia *Kogoj*/Siegfried *Mattl* (Hg.). Gastarbajteri – 40 Jahre Arbeitsmigration, Wien, 47–52.

Goodin, Robert (1992). If people were money..., in: Brian *Barry* and Robert E. *Goodin* (Hg.): Free Movement. Ethical Issues in the transnational migration of people and of money, University Park, 6–21.

Hammar, Tomas/Grete *Brochmann*/Kristof *Tamas*/Thomas *Faist* (Hg.) (1997). International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary Perspectives, Oxford.

Hardin, Garrett (1974). Living on a Lifeboat, in: BioScience, 24 (10), 561–568.

Hirschman, Albert O. (1970). Exit, Voice, and Loyalty, Cambridge/MA.

Jordan, Bill/Franck *Düvell* (2002). Irregular Migration. The Dilemmas of Transnational Mobility, Cheltenham.

Jordan, Bill/Franck *Düvell* (2003). Migration. The Boundaries of Equality and Justice, Cambridge.

Kymlicka, Will (1995). Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights, Oxford.

Miller, David (1995). On Nationality, Oxford.

Pilgram, Arno (2003). Migration und Innere Sicherheit, in: Heinz *Fassmann*/Irene *Stacher* (Hg.): Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen, Klagenfurt/Celovec, 305–339.

Pogge, Thomas (2002). Migration und Armut, in: Alfredo *Märker*/Stephan *Schlothfeld* (Hg.): Was schulden wir Flüchtlingen und Migranten? Grundlagen zu einer gerechten Zuwanderungspolitik, Opladen, 110–126.

Rawls, John (1971). A Theory of Justice, Cambridge/Mass.

Rawls, John (1999). The Law of Peoples; with The Idea of Public Reason Revisited, Cambridge/Mass.

Sen, Amartya (1984). Rights and Capabilities in Resources, Values and Development, Oxford.

Shue, Henry (1980). Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy, Princeton/NJ.

Statistik Austria (2002). Volkszählung. Hauptergebnisse I – Österreich, Statistik Austria, Wien.

Straubhaar, Thomas (2000). Why Do We Need a General Agreement on Movement of People (GAMP)? (Hamburger Welt-Wirtschaftsarchiv, Discussion Paper 94), Hamburg.

United Nations (2002). International Migration Report 2002, UN Department of Economic and Social Affairs, ST/ESA/SER.A/220, United Nations, New York.

Walzer, Michael (1983). Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality, New York.

Wæver, Ole/Barry *Buzan*/Morten *Kelstrup*/Pierre *Lemaitre* (1993). Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe, London.

Wodak, Ruth (1996). The Disorders of Discourse, London.

AUTOR

Rainer BAUBÖCK, Politikwissenschaftler an der Forschungsstelle für institutionellen Wandel und europäische Integration der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Lehrbeauftragter an den Universitäten Innsbruck und Wien, Forschungsaufenthalte und Gastprofessuren u. a. an den Universitäten Warwick (GB), Princeton (USA), Malmö (Schweden), Bristol (GB), Wien, Pompeu Fabra (Barcelona) und der Central European University (Budapest). Forschungsschwerpunkte und Veröffentlichungen zu den Themen Politische Theorie, Staatsbürgerschaft, Migration, Multikulturalismus, Nationalismus.

Kontakt: ÖAW, Prinz-Eugen-Str. 8-10, A-1040 Wien.

E-mail: Rainer.Baubock@oeaw.ac.at.