Linien ziehen? Über die unmögliche Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migrierenden

Die politische Theorie der Migration ist vor allem mit der Frage befasst, wo die Trennlinie zwischen den angeblich ökonomischen Motiven für Migration und den angeblich politischen Motiven für Flucht verlaufe. Doch diese Linie lässt sich nicht ziehen.

Geschrieben von Stefan Schlegel am 28. April 2021

Es gibt wenig Gebiete, in denen ein Staat so starke Anreize hat und so starkem Druck ausgesetzt ist, Kategorien zu bilden, um ein Phänomen verwaltbar zu machen, wie im Umgang mit Migration, besonders im Umgang mit Fluchtmigration. Staaten haben daher eine Definition des Flüchtlings eingeführt sowie ein Verfahren, um festzustellen, ob eine Person dieser Definition entspricht – und auch ein Verfahren, um die Person wieder loszuwerden, wenn das nicht der Fall ist. Staaten haben also im Umgang mit Migration ein paar klare Linien gezogen.

Flucht verwaltbar machen

In der Metapher des Anthropologen James C. Scott, die er seinem Buch *Seeing like a State*(1999) voranstellt, tendieren Staaten generell dazu, Bienenstöcke in Bienenhäuser zu überführen. Das heisst, an die Stelle von komplexen, unlesbaren und unberechenbaren Strukturen stellen sie solche, die sich durch Berechenbarkeit und Handhabbarkeit auszeichnen, durch die sich klare Schnitte und Linien ziehen lassen und die vor allem ihren eigenen Interessen der Verwaltbarkeit dienen. Das Resultat dieser Handhabbarmachung ist eine Reduktion der Betrachtung auf jene Aspekte des sozialen Lebens, die für den Staat gleichzeitig von Interesse und verarbeitbar sind.

Der historische Übergang vom alten Vorrecht des Staates, Asyl zu gewähren, wann immer ihm dies angemessen erschien, zu einem eigentlichen Migrations- und Flüchtlingsrecht, das unter

source: https://doi.org/10.48350/156124 | downloaded: 26.4.2024

bestimmten Voraussetzungen einen *Anspruch* auf humanitären Schutz einräumt, wird üblicherweise als grosser Fortschritt dargestellt. Aber diese Entwicklung war gleichzeitig auch die Überführung eines Bienenstocks in ein Bienenhaus und damit eine Reduktion von Flucht und Migration auf jene Aspekte, die für den Staat lesbar und verwaltbar sind. Solange sich die Regulierung humanitärer Migration an der Struktur von Rechten orientieren soll, d.h. an der Struktur von wenn-dann-Sätzen, die dazu führen, dass gewisse, rechtlich zwingende Konsequenzen eintreten, wenn gewisse Konditionen erfüllt sind, ist es schwierig sich vorzustellen, wie diese Reduktion komplexer Realitäten auf Verwaltungskategorien vermieden werden könnte.

Aber wenn schon der Staat nicht anders „sehen“ kann als in verwaltbaren Kategorien, wäre es umso wichtiger, dass seine Beobachter und Kritiker:innen selber nicht verlernen, in noch ganz *anderer* Weise zu sehen. Doch dieser Verlernprozess ist mittlerweile fast völlig abgeschlossen, auch in der politischen Theorie zu Migration. Abgesehen von der Open-Border-Fraktion innerhalb der Disziplin, die staatliche Beschränkungen von Migration grundsätzlich als moralisch falsch ablehnt, setzt die Debatte innerhalb der politischen Theorie zu Migration fast ausnahmslos die Kategorien, die der Verwaltbarkeit halber geschaffen worden sind, *normativen* Kategorien gleich.

Die Trennlinie zwischen den Flüchtlingen und allen anderen, die Linie zwischen jenen, die Anspruch auf Schutz haben und jenen, die wieder gehen müssen, wird zu einer normativ relevanten Linie, einer *„morally meaningful line“*, wie sie der politische Philosoph David Miller in seinem 2016 erschienen Buch *Strangers in Our Midst* sucht. Wo genau diese Linie verlaufen soll, wird die normativ bedeutendste Frage.

„mixed migration flows“

Dabei wird die viel grundsätzlichere Frage vernachlässigt, ob es überhaupt eine Möglichkeit gibt, angesichts ihrer existentiellen Folgen solche Linien in einer moralisch vertretbaren Weise zu ziehen. Die Antwort fällt aus mehreren Gründen negativ aus. Dazu muss man wissen, dass die entscheidende Kategorie, anhand der die fragliche Linie im geltenden Recht gezogen wird, die *Motive* für eine Migration sind, wie sie den Migrierenden von einer Migrationsverwaltung zugeschrieben werden. Es gibt nun aber keine Möglichkeit, unter notwendigerweise mehreren Motiven für eine Migration das eine entscheidende zu identifizieren, das schliesslich die Migration ausgelöst hat. Noch weniger ist es möglich zu bestimmen, ob dieses eine Motiv, das Migrant:innen von Flüchtlingen trennt, bei einer bestimmten Person in absehbarer Zukunft das

entscheidende Motiv werden würde.

Die moralisch entscheidende Linie lässt sich also auch in zeitlicher Hinsicht nicht ziehen. Ebenfalls unmöglich ist es, die Linie in geografischer Hinsicht zu ziehen und zu sagen, wie weit auf ihrer Migrationsroute eine Person noch Flüchtling ist und ab welchem Punkt sie wieder Migrantin wird: Wo also die Weitermigration von einem Punkt B zu einem Punkt C nicht mehr durch das eine entscheidende Motiv diktiert war, das eine Migrantin an Punkt A ursprünglich zum Flüchtling gemacht hatte, die dann aber aus anderen (z.B. ökonomische) Motiven weiterreist.

Es ist diese Unterteilung in ökonomische Motive für Migration und politische Motive für Flucht, die der Debatte (und dem Migrationsrecht) die Grundstruktur gibt. Die Vereinten Nationen sprechen von *„mixed migration flows“*, also von Migrationsbewegungen, in denen Migrierende und Flüchtlinge quasi durcheinandergeraten sind und wieder aussortiert werden müssen. Nicht die Motive für Migration sind nach dieser Semantik gemischt, sondern die Menschen. Es muss dieser Logik gemäss ein Verfahren eingerichtet werden, sie voneinander zu unterscheiden. Der Umstand, dass sie in zwei sehr unterschiedliche Verwaltungskategorien eingeteilt werden, wird hier analytisch über die Lebensrealität gelegt, als handle es sich tatsächlich um zwei qualitativ verschiedene Sorten von Menschen mit moralisch unterschiedlich guten Ansprüchen auf Schutz.

Die ideale Migrantin, der ideale Flüchtling

Allein, die moralisch bedeutende Linie liesse sich auch dann nicht ziehen, wenn Einigkeit darüber bestünde, dass es keine *mixed migration flows* gibt, sondern nur gemischte Motive zu migrieren. Das wird klar, wenn wir versuchen, verschiedene Kategorien von Migrierenden auf einem Spektrum zu kartografieren, das zwei Pole hat: einen ökonomischen und einen politischen. Migrant:innen wären demnach am ökonomischen, Flüchtlinge am politischen Pol angesiedelt. Wir können für den Moment ignorieren, dass für die Flüchtlingseigenschaft zu den zugeschriebenen politischen Motiven noch weitere Elemente (v.a. Verfolgung und zwar aus bestimmten Motiven) hinzutreten müssen. Der eine Extremfall ist die Person, die aus wirtschaftlich prosperierenden Verhältnissen kommt, aber von ihrem Staat aus politischen Gründen verfolgt wird: Das ist der Idealtypus des Flüchtlings. Am anderen Pol angesiedelt ist die Person, deren Herkunftsstaat ihr alle politischen Freiheiten lässt, deren ökonomische Situation aber so hoffnungslos ist, dass sie keine andere Möglichkeit sieht, als auszuwandern.

Die Abstufungen zwischen diesen beiden Idealtypen – die weit häufiger sind, als die Ideal-

typen selber – liegen verteilt auf diesem Spektrum. Es gibt keine Möglichkeit, irgendwo durch dieses Spektrum eine Linie zu ziehen, die moralisch sinnvoller ist, als eine andere. Wenn man überdies noch ökologische Motive zu migrieren mit in Betracht zieht und so eine Fläche zwischen *drei* Polen entsteht, wird noch deutlicher, dass es eine moralisch vertretbare, geschweige denn eine moralisch zwingende Linie durch dieses Dreieck nicht geben kann.

Vollends aussichtslos wird das Ziehen einer Linie, wenn man versucht, Migrationsgründe in konkreter Weise politischen, ökonomischen oder ökologischen Ursachen zuzuordnen. Sind etwa die sehr hohe Zahl an Vertriebenen durch ein schweres Erdbeben in Haiti die Folge eines Umwelt-Ereignisses, oder die Konsequenz einer katastrophalen politischen Situation – oder die Folge einer katastrophalen ökonomischen Situation? Wenn es die politische Situation war, ist diese letztlich die Folge der vorherrschenden Umweltbedingungen oder der ökonomischen Rahmenbedingungen? Und so weiter: Die Ursache-Wirkungs-Kette für jedes Migrationsereignis muss über einen willkürlichen Weg nachverfolgt und an einem willkürlichen Ort abgebrochen werden, wenn wir – wie unser Migrationsrecht das verlangt – die einzelnen Gründe für Migration als ökonomische oder politische (oder ökologische) Motive qualifizieren müssen.

Von Motiven zu Bedürfnissen

Gibt es Auswege aus dieser Sackgasse? Gibt es insbesondere einen Ausweg, der einen Anspruch auf Schutz für bestimmte, besonders schutzbedürftige Personen auch weiterhin gewähren könnte? Ein erster Schritt wäre die Emanzipation der analytischen und moralischen Kategorien von den Kategorien der Verwaltbarkeit. Eine Alternative, die sich dank einer solche Emanzipation dann formulieren liesse, wäre eine, die nicht nach den (zugeschriebenen) *Motiven* für Migration selektiert, sondern nach dem *Bedürfnis nach Migration*. Im Unterschied zu Motiven können Bedürfnisse relativ zueinander verglichen werden. Jemand kann ein grösseres Bedürfnis haben, als jemand anderes. Motive lassen sich nicht auf diese Art zueinander in Relation setzen. Es gibt nur andere, nicht „grössere“ Motive. Wo wir von „stärkeren“ oder „schwächeren Motiven“ sprechen, nehmen wir gerade jene normative Hierarchisierung vor, die hier für den Kontext der Migrationspolitik kritisiert wird. Meinen wir, jemand habe ein stärkeres Motiv als jemand anderer zu fliehen, weil er intensiver verfolgt werde, meinen wir eigentlich, er habe ein grösseres Bedürfnis.

Die Kontrolle über das Stattfindenkönnen eines individuellen Migrationsereignisses könnte nun als ein *Gut* aufgefasst werden, das entweder dem entsprechenden Staat oder der entsprechenden Person zugeordnet werden kann. Es ist ein enorm wertvolles Gut – für beide. Beide

sind besser dran, wenn sie es haben, als wenn der jeweils andere es hat. Für Migrierende bedeutet es mehr Autonomie, mehr potentielles Einkommen, mehr Sicherheit, oft mehr Lebenserwartung. Für Staaten bedeutet es mehr Kontrolle. Güter können entweder durch den Markt oder durch das Verwaltungsrecht zugeteilt werden. Hier geht es um eine Zuteilung durch das Verwaltungsrecht. Die Betrachtung der Kontrolle über jemandes Migration als Gut redet also noch nicht einer „commodification" das Wort. Sie dient hier der besseren Güterabwägung, nicht der Einführung einer Marktlogik.

Migrationsrecht besteht nach dieser Perspektive in erster Linie darin, das Gut «Kontrolle über jemandes Migration» zuzuordnen (so wie das Verwaltungsrecht überhaupt im Wesentlichen damit befasst ist, Güter zwischen dem Einzelnen und dem Staat zuzuordnen und zu transferieren). Wenn nun das Gut «Kontrolle über Migration» nicht grundsätzlich der entsprechenden Person zugeordnet wird, also kein System der grundsätzlich freien Migration eingerichtet werden soll, dann drängt es sich auf, es einer Person umso eher zuzuordnen, je höher ihr *Bedürfnis* danach ist, je *wertvoller* es also für sie ist – im Vergleich zu anderen Gütern und im Vergleich dazu, wie hoch andere Personen die Kontrolle über ihre eigene Migration bewerten würden. Diese Zuordnung erfolgte natürlich weiterhin durch den Staat und wäre weiterhin mit einer Reihe von methodischen Problemen konfrontiert – wie jede Zuordnung knapper Güter durch den Staat. Der Staat müsste immer noch einen Bienenstock in ein Bienenhaus überführen, müsste der Komplexität von Lebenssachverhalten immer noch Gewalt antun. Dennoch hätte sie eine Reihe von Vorteilen.

Zunächst wäre für die moralische Bewertung von Migration nicht mehr das zugeschriebene *Motiv* für eine Migration entscheidend, sondern die Dringlichkeit und Alternativlosigkeit, gemessen an anderen Anpassungsstrategien. Auch der Zeitpunkt der Migration und die Frage, ob an diesem Punkt die moralisch relevante Linie bereits überschritten war, würde weniger entscheidend. Wenn es absehbar wäre, dass Migration bald die einzige verbleibende Anpassungsstrategie würde, dann bräuchte nicht bis zu diesem Zeitpunkt gewartet zu werden, sondern das Gut der Kontrolle über die eigene Migration hätte jetzt bereits einen hohen Wert für die betroffene Person. Menschen von Kiribati, einer Reihe von Atollen, die allmählich vom ansteigenden Meer verschluckt werden, würde ein Anspruch auf Schutz nicht mehr verweigert mit dem Argument, gerade jetzt sei das Leben auf ihrem Atoll noch nicht vollkommen unerträglich. Heute findet diese Begründung Anwendung, z.B. in der neueren Rechtsprechung des UN-Menschenrechtsausschusses. Dies, obwohl im konkreten Fall niemand bezweifelte, dass eine erneute Flucht in den kommenden 10-15 Jahren unumgänglich sein wird. Migration, die heute für die meisten Menschen und die meisten Destinationen nur eine ausnahmsweise erlaubte Anpassungsstrategie darstellt, die erst dann erlaubt ist, wenn bereits vieles kaputt ist, würde damit in einer grösseren Zahl von Konstellationen zu einer legitimen Anpassungsstrategie.

Die Autonomie der Migrierenden

Flüchtlingsrechtler:innen werden in der Regel nervös, wenn andere Anknüpfungspunkte für einen besonderen Status vorgeschlagen werden, als politische Verfolgung. Sie haben nicht nur Angst, dass jede Neuverhandlung des Flüchtlingsbegriffs, der in einem historisch einzigartigen Zeitfenster nach dem Zweiten Weltkrieg formuliert worden ist, zu dessen Schwächung führen müsse, sondern bestehen auch auf dem qualitativen Unterschied von Verfolgung gegenüber anderen Gründen für Migration. Der Bedürfnis-Zugang zu Migration muss diesen qualitativen Unterschied aber gar nicht in Frage stellen. Er kann ihn sogar unterstreichen. Es geht ihm gerade nicht darum, einen Anspruch auf Schutz aufzuheben, sondern diesen auszuweiten. Was Verfolgung auszeichnet, ist, dass sie Migration besonders alternativlos macht und das Gut der Kontrolle über die eigene Migration daher im Verhältnis zu allen alternativen Anpassungsstrategien einzigartig wertvoll. Hingegen kann dieser konzeptionelle Ansatz eingestehen, dass auch andere Situationen zu einer ähnlichen Alternativlosigkeit führen. Der qualitative Unterschied von Verfolgung verschiebt sich in dieser Betrachtung weg von der moralischen Andersartigkeit von Verfolgung als Motiv für Migration hin zu der *Alternativlosigkeit*, die sie schafft (und die auch noch aus weiteren Situationen als aus Verfolgung entstehen kann).

Was die Verwaltbarkeit dieses Zugangs anbelangt, so ist er auch – wie das heutige System – auf das Ziehen von Linien angewiesen, die genauso gut anderswo gezogen werden könnten. Dem Bedürfnis-Ansatz wäre aber einerseits zugute zu halten, dass er wenigstens nur noch *eine* Linie ziehen müsste. Jene zwischen Kontrolle über die eigene Migration als relativ wichtiges Gut und Kontrolle über die eigene Migration als relativ unwichtiges Gut. Zweitens würden Menschen nicht länger ausgegrenzt, die alternativlos auf Migration angewiesen sind, deren Motiv aber nicht politische Verfolgung ist. Während die methodischen Probleme also nicht mehr wesentlich grösser wären, sondern wie bei anderen Güterabwägungen und –zuordnungen, würden die moralischen Probleme gegenüber heute kleiner.

Und schliesslich drittens: Die Linie litte weniger an einer Objektivitätsillusion, also jener der „objektiven“ Unterscheidbarkeit zwischen „ökonomischen“ und „politischen“ Motiven. Weil es für eine solche, neue Linie offensichtlicher ist als für die alte, dass es keinen moralisch gebotenen Ort gibt, an dem sie gezogen werden kann, zeigt sie die wichtigste moralische Pflicht im Umgang mit Migration auch deutlicher auf als das heutige System: Die Pflicht zur allmählichen Ausweitung des Kreises derjenigen, die über die emanzipierende Autonomie verfügen, Kontrolle über ihre eigene Migration auszuüben. Diese Umdeutung einer zuvor statischen Linie in eine bewegliche „Frontier“, die mehr und mehr Menschen in den Kreis der Anspruchsberechtigten aufnehmen kann, scheint die einzige vertretbare Form zu sein, mit den unentrinn-

baren Linien umzugehen, die das Migrationsrecht ziehen muss.

Eine ausführliche Version dieses Argumentes ist soeben erschienen in: Wiebke Sievers, Rainer Bauböck, Christoph Reinprecht (Hg.), Flucht und Asyl – internationale und österreichische Perspektiven, Wien, 2021.

Stefan Schlegel

Stefan Schlegel hat mit einer Arbeit zum Migrationsrecht der Schweiz promoviert. Er ist gegenwärtig SNF-Ambizione Fellow am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bern und arbeitet an einer Habilitation zur Eigentumsgarantie.

URL: https://geschichtedergegenwart.ch/linien-ziehen-ueber-die-unmoegliche-unterscheidung-zwischen-fluechtlingen-und-migrierenden/

Copyright © 2021 Geschichte der Gegenwart. Alle Rechte vorbehalten.