

Jürgen Gerhards, Silke Hans und Jürgen Schupp

Kant, das geltende Recht und die Einstellungen der Bürger zu Flüchtlingen und anderen Migranten¹

Immanuel Kant hat sich vor mehr als 200 Jahren mit den Bedingungen eines dauerhaften Friedens zwischen den Staaten auseinandergesetzt. In diesem Zusammenhang hat er sowohl grundlegende Überlegungen zu einem Weltbürgerrecht auf Zuflucht als auch zur Legitimität der Abweisung von Migranten formuliert.² Zu unterscheiden ist demnach zwischen Schutzsuchenden, beispielsweise Kriegsflüchtlingen und politisch Verfolgten, einerseits sowie andererseits Zuwanderern, die aus anderen Motiven und ohne akute und unmittelbare Bedrohung ihr Heimatland verlassen haben. Während erstere sich im Sinne Kants auf das Besuchs- und Schutzrecht im Rahmen des Weltbürgerrechts berufen können, gilt dies für die zweite Gruppe nicht. Ganz ähnlich unterscheidet auch das momentan geltende Recht zwischen verschiedenen Zuwanderungsgruppen, denen der Zugang zu einem anderen Land gewährleistet werden muss, und solchen, die zurückgewiesen werden können. Inwieweit entsprechen die Einstellungen der Menschen in Deutschland zu Flüchtlingen und anderen Migranten den Überlegungen Kants und dem geltenden Zuwanderungsrecht?³

- 1 Wir benutzen in diesem Text der Einfachheit halber allein die männliche Form.
- 2 Den Hintergrund von Kants Ausführungen bilden natürlich nicht aktuelle Phänomene wie Arbeitsmigration und Fluchtbewegungen, sondern die Frage nach den Bedingungen eines dauerhaften zwischenstaatlichen Friedens. So richten sich beispielsweise seine Überlegungen zur Nichtgewährung eines dauerhaften Einwanderungsrechts (Gastrechts) eher auf das Ziel, Phänomene wie Kolonialismus und die daraus resultierenden Konflikte zu verhindern, als auf die Regulierung von Migrationsbewegungen im heutigen Sinn. Umso erstaunlicher ist es aber, in welchem Maße sich Kants Überlegungen aktuell in den Maßnahmen der Souveränitätsbewahrung der Nationalstaaten und der Fähigkeit einer Regulierung von Migrationsbewegungen durch Gesetzgebung wie auch Kontrolle von Grenzen wiederfinden.
- 3 Mit der begrifflichen Unterscheidung zwischen Geflüchteten und anderen Migranten schließen wir an die in der deutschen politischen Debatte übliche Terminologie an (vgl. für eine aktuelle Begriffsklärung von Flucht, Asyl und Migration Robert Bosch Stiftung 2016, S. 27-35). Hierzu zwei Anmerkungen: Erstens impliziert die Unterscheidung zwischen Schutzsuchenden (Flüchtlinge oder Verfolgte) und anderen Migranten nicht, dass es sich im zweiten Fall immer um freiwillige Migrationsentscheidungen handelt. Zweitens unterscheidet sich diese Begriffsverwendung von dem, was in der internationalen Migrationsforschung üblich ist. Hier wird unter Migration eine nicht nur kurzfristige Verlagerung des Lebensmittelpunkts über nationalstaatliche Grenzen hinweg verstanden, worunter durchaus auch die Fluchtmigration fällt.

1. Kant und das geltende Recht

In seiner Schrift *Zum ewigen Frieden*⁴ und in der Abhandlung *Die Metaphysik der Sitten*⁵ hat Immanuel Kant Gründe für die Legitimität der Zuwanderung unterschiedlicher Gruppen formuliert. Zu unterscheiden ist demnach zwischen Kriegsflüchtlingen und Verfolgten einerseits (1) sowie sonstigen Migranten andererseits (2). Dieser fundamentale Unterschied bildet auch die Grundlage des momentan geltenden Rechts.

(1) Kant geht davon aus, dass Frieden zwischen Staaten kein Naturzustand ist, sondern durch eine geeignete sowie umfassende Rechtsetzung gestiftet werden muss. Hierfür sind drei Rechtssysteme erforderlich: a) das Staatsbürgerrecht, welches die Beziehungen der Menschen innerhalb eines Staates regelt, b) das Völkerrecht, das die zwischenstaatlichen Beziehungen kodifiziert, und c) das sogenannte Weltbürgerrecht (*ius cosmopolitanum*), welches für alle Menschen auf der Welt gleichermaßen gilt und insbesondere das Recht beinhaltet, andere Staaten zu besuchen, ohne dafür auf fremdem Boden von den dort Ansässigen »feindselig behandelt zu werden«, solange der Besucher sich »friedlich verhält«. Gemäß seiner Überlegungen zum Weltbürgerrecht darf nach Kant ein »Besucher« nur dann abgewiesen werden, wenn dies »ohne seinen Untergang geschehen« kann, ihm also durch die Abweisung keine Gefahr droht.⁶ Im Umkehrschluss heißt das: Menschen, die in einem anderen Staat Schutz suchen und sich anders nicht vor einer Gefahr – beispielsweise durch einen Krieg im Heimatland oder weil sie persönlich dort von den Machthabern verfolgt werden – in Sicherheit bringen können, dürfen nicht abgewiesen werden. Ihnen muss Schutz und ein zumindest temporärer Aufenthalt gewährt werden, und sie dürfen nicht feindselig behandelt werden – zumindest solange sie sich selbst friedfertig verhalten. Bezüglich des Weltbürgerrechts weist Kant explizit darauf hin, dass es sich nur um ein Besuchsrecht handelt und niemand einen Anspruch auf ein Gastrecht im Sinne eines dauerhaften Aufenthaltsrechts erheben kann: »Das Weltbürgerrecht soll auf Bedingungen der allgemeinen Hospitalität eingeschränkt sein.«⁷ Ein Land ist entsprechend nicht verpflichtet, eine verfolgte Person weiterhin zu beherbergen, wenn der Grund der Verfolgung hinfällig geworden ist, ihr im Heimatland also keine Gefahr mehr droht. Das durch das Weltbürgerrecht gewährte Aufenthaltsrecht ist also in jedem Fall temporärer Natur.

Das Kantische Weltbürgerrecht und damit die Frage, unter welchen Bedingungen Schutzsuchende aufgenommen werden müssen, sind in der Bundesrepublik und der Europäischen Union in verschiedenen Rechtsordnungen kodifiziert. Auf nationaler Ebene regelt in Deutschland Artikel 16 a des Grundgesetzes das Asylrecht für politisch Verfolgte. Völkerrechtlich ist die Genfer Flüchtlingskonvention relevant:⁸ Gemäß Artikel 1 a ist ein Flüchtling eine Person, die »aus der begründeten Furcht

4 Kant 2008 [1795].

5 Kant 1982 [1797].

6 Kant 2008 [1795].

7 Ebd.

8 Zur Geschichte der Genfer Konvention vgl. Gartell 2016.

vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will«. Ob eine Verfolgung faktisch vorliegt, wird in Deutschland im Rahmen eines Asylverfahrens durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) festgestellt. Die von 146 Staaten angenommene Flüchtlingskonvention bezieht sich allerdings nicht auf Personen, die aufgrund eines Krieges oder Bürgerkrieges ihr Land verlassen müssen. Der Schutz dieser Personengruppe ist in der sogenannten Qualifikationsrichtlinie des EU-Rechts kodifiziert und in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten geregelt.⁹ Schutzsuchende, die nicht unter die Genfer Konvention fallen, können unter »subsidiären Schutz« gestellt werden, wenn ihnen in ihrem Herkunftsland ein »ernsthafter Schaden« droht,¹⁰ etwa die Todesstrafe, Folter oder eine Bedrohung des Lebens in Folge eines bewaffneten internationalen oder innerstaatlichen Konflikts.¹¹ Sowohl Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge als auch politisch Verfolgte haben somit ein verbrieftes Recht, in Deutschland und anderen Staaten aufgenommen zu werden, die den jeweiligen Rechtsordnungen unterliegen.

Allerdings handelt es sich dabei um ein temporäres Recht, das an den Grund der Verfolgung anschließt. Das Asylrecht begrenzt die Aufenthaltsberechtigung im Grundsatz und koppelt sie an das Weiterbestehen des Aufnahmegrunds. Anerkannte Asylberechtigte nach Artikel 16 a des deutschen Grundgesetzes und die ihnen gleichgestellten anerkannten Konventionsflüchtlinge erhalten gemäß Aufenthaltsgesetz zunächst eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis. Sofern es keine Gründe für eine Rücknahme der Anerkennung gibt, wird eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilt. Subsidiär Schutzberechtigte hingegen erhalten generell zunächst eine auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis, die dann mehrmals um weitere zwei Jahre verlängert werden kann.¹² Dabei muss jeweils erneut geprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Erteilung von Schutz weiterhin gegeben sind, beispielsweise ob ein bewaffneter Konflikt im Herkunftsland anhält. Erst nach sieben Jahren kann in Deutschland unter strikten Voraussetzungen eine unbefristete Niederlassungserlaubnis für Schutzberechtigte erteilt werden.¹³

Grundsätzlich entspricht die Rechtslage damit Kants Vorstellungen eines vorübergehenden Besuchsrechts. Natürlich können Nationalstaaten aus pragmatischen oder eigennützigen Gründen dieses Besuchsrecht zu einem dauerhaften Gastrecht ausdehnen und auch Staatsbürgerrechte gewähren. Das kann beispielsweise sinnvoll sein, um die Integration in die Aufnahmegesellschaft zu fördern, wenn abzusehen

9 Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004, ergänzt in Richtlinie 2011/95/EU.

10 Richtlinie 2011/95/EU, Artikel 15.

11 § 4 Abs. 1 AsylG regelt in Deutschland solche Schutzgründe.

12 Vgl. zu den Regelungen im Einzelnen: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015.

13 Vgl. www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Rechtsfolgen/rechtsfolgen-node.html (Zugriff vom 25.04.2016).

ist, dass Verfolgungsgründe längerfristig bestehen werden.¹⁴ Dies tangiert aber nicht den Grundsatz der Temporalität des Aufenthaltsrechts.

(2) Von den Flüchtenden kategorial zu trennen sind diejenigen Personen, die aus anderen Gründen als Krieg oder Verfolgung ihren Lebensmittelpunkt in ein anderes Land verlagern möchten. Sie haben weder nach Kants Vorstellungen eines Weltbürgerrechts noch nach den gegenwärtigen Rechtsnormen einen universell geltenden Anspruch, in einem anderen Land aufgenommen zu werden.¹⁵ Im Abschnitt »Von den rechtlichen Verhältnissen des Bürgers zum Vaterland und zum Ausland« in der *Metaphysik der Sitten* betont Kant, dass die Bürger das Recht der Auswanderung aus ihrem Staat haben und an der Auswanderung vom Staat beziehungsweise dem Landesherrn nicht gehindert werden sollen.¹⁶ Der Staat hat zugleich das Recht, über die Einwanderung zu entscheiden und festzulegen, wer sich im Staatsgebiet ansiedeln darf und wer nicht: »Der Landesherr hat das Recht der Begünstigung und Ansiedlung Fremder«.¹⁷ Das universell geltende Weltbürgerrecht und das Völkerrecht werden damit ergänzt durch das nationalstaatliche Recht, das Fragen der Zuwanderung und Migration regelt. Dass bei der Definition von Auswahlkriterien für Migranten das nationale Interesse eine Rolle spielen kann und legitimerweise darf, wird zwar von Kant nicht explizit erwähnt, ergibt sich aber aus der Rechtslogik. Nicht die Gemeinschaft aller Weltbürger bildet hier den Bezugspunkt der Rechtsetzung, sondern die Bürger eines Nationalstaates beziehungsweise der sie Repräsentierenden. Und dieser orientiert sich in erster Linie am Wohlergehen des eigenen Landes und häufig an wirtschaftlichen Interessen und ist dazu normativ sogar verpflichtet. Zu der bei Kant getroffenen Unterscheidung zwischen universellen Rechten einerseits und partikularen, durch den Nationalstaat definierten Rechten andererseits gibt es eine breite, bis in die Gegenwart reichende sozialphilosophische Debatte, auf die wir im letzten Kapitel etwas genauer eingehen werden.

Die Orientierung am nationalen Interesse bildet auch die Grundlage der meisten der gegenwärtig geltenden Einwanderungsregelungen. In Deutschland regelt derzeit

14 Wie etwa die kanadische Regierung, die 2015 entschied, rund 25.000 syrische Familien in Kanada aufzunehmen und ihnen in der Regel eine dauerhafte Bleibeperspektive zu eröffnen; vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1. April 2016. www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/interview-mit-kanadas-einwanderungsminister-14154081.html?printPageArticle=true#pageIndex (Zugriff vom 03.04.2016).

15 Ein Sonderrecht genießen diesbezüglich innerhalb der Europäischen Union Bürger aus jeweils anderen EU-Ländern, die wir in der empirischen Analyse der Einstellungen der Bürger ausklammern werden. Alle Bürger der Europäischen Union haben bekanntlich eine doppelte Staatsbürgerschaft: Sie sind Staatsbürger ihres Landes und zugleich Unionsbürger. Dies bedeutet, dass EU-Ausländer den eigenen Staatsbürgern im Hinblick auf viele Dinge gleichgestellt sind. Entsprechend dürfen sich die Bürger aller derzeitigen 28 Mitgliedstaaten der EU – zum Teil nach Ablauf einer Frist und zum Teil in eingeschränkter Form – in jedem anderen EU-Land (und damit auch in Deutschland) niederlassen und Arbeit suchen, an kommunalen Wahlen teilnehmen und auch die sozialen Gratifikationen des jeweiligen Nationalstaates in Anspruch nehmen (vgl. dazu ausführlich Gerhards, Lengfeld 2015).

16 Kant 1982 [1797], S. 460.

17 Ebd., S. 461.

vor allem das »Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet« (kurz: Aufenthaltsgesetz beziehungsweise AufenthG) den Zuzug von Migranten. Dieses bezieht sich unter anderem auf den Zuzug und Aufenthalt von Personen, die zum Zweck der Ausbildung, der Erwerbstätigkeit, als Familienangehörige oder aus den schon besprochenen humanitären Gründen nach Deutschland kommen beziehungsweise sich hier aufhalten wollen. Es gibt für die einzelnen Gruppen an, ob und unter welchen Bedingungen die Einreise nach Deutschland gestattet, eine befristete Aufenthaltserlaubnis oder eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis erteilt werden kann. Ohne auf die Bestimmungen im Einzelnen eingehen zu können, zeigt sich an vielen Stellen, dass wirtschaftliche Interessen eine zentrale Rolle spielen. So lautet der erste Absatz von § 18, in dem der Arbeitsmarktzugang für ausländische Beschäftigte geregelt wird: »Die Zulassung ausländischer Beschäftigter orientiert sich an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und dem Erfordernis, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen. Internationale Verträge bleiben unberührt« (§ 18(1) AufenthG). Auch in anderen Staaten gelten ähnliche Regelungen, die insbesondere hochqualifizierte oder aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten nachgefragte Migranten bevorzugen. So stellt die neuseeländische Regierung auf einer eigenen Website ihre Einwanderungspolitik mit einer bemerkenswerten Offenheit bezüglich nationalstaatlicher Nützlichkeitsabwägungen dar: »Our immigration policies have been developed to support New Zealand's economic growth. If you're looking to make New Zealand your permanent home and have skills, experience or capital that are in short supply locally, we'd love to hear from you«.¹⁸ Um als qualifizierter Arbeitsmigrant eine Erlaubnis zu bekommen, in Neuseeland dauerhaft zu leben und zu arbeiten, sollte man daher jung (unter 55 Jahre) und gesund sein, Englisch sprechen und möglichst viele Qualifikationen und Arbeitserfahrungen in einem nachgefragten, auf Basis eines Punktesystems bewerteten Bereich mitbringen. Ob aber mit einem Punktesystem wie in Kanada und Neuseeland gearbeitet wird, ist letztlich unerheblich. In jedem Fall gilt, dass der Zuzug von Migranten – im Unterschied zu Flüchtlingen und politisch Verfolgten – an das Interesse des jeweiligen Nationalstaates gebunden ist.

Soweit die gegenwärtige Rechtslage. Die Legitimität geltender Rechtsregeln hängt in Demokratien entscheidend von der Zustimmung der Bürger ab. Max Weber sprach in diesem Kontext vom Legitimitätsglauben der Herrschaftsunterworfenen.¹⁹ Die Herstellung von Legitimation erfolgt in repräsentativen Demokratien zum einen indirekt, indem die Bürger diejenigen wählen, die dann legitimiert sind, Gesetze zu erlassen. Fritz Scharpf²⁰ und mit ihm viele andere Politikwissenschaftler sprechen in diesem Zusammenhang von einer inputorientierten Legitimation. Die im letzten Abschnitt beschriebene Rechtslage kann insofern für sich Legitimität beanspruchen, da die Regelungen von Parlamenten beschlossen und internationale Ver-

18 Siehe www.newzealandnow.govt.nz/move-to-nz/new-zealand-visa (Zugriff vom 20.06.2016).

19 Weber 1985.

20 Scharpf 1970.

träge durch die Exekutive ratifiziert wurden, wobei Parlament und Regierung selbst wiederum demokratisch legitimiert sind.

Von einer inputorientierten kann man eine outputorientierte Legitimation unterscheiden.²¹ Diese bezieht sich auf die politischen Maßnahmen und Gesetze, die von den Herrschaftsträgern beschlossen und implementiert werden. Die Herstellung von Legitimation erfolgt hier direkt, indem die Bürger existierende Rechtsregeln und Gesetze als sinnvoll und somit legitim erachten und unterstützen beziehungsweise als nicht legitim zurückweisen. Der Legitimationsbedarf von Gesetzen ist dann besonders hoch, wenn die in den Gesetzen geregelten Themen von den Bürgern als besonders wichtig wahrgenommen werden oder die aktuelle Rechtspraxis als problematisch interpretiert wird. Dies ist bei dem Thema Migration und Flüchtlinge der Fall. Wie Umfragen zeigen, steht das Thema seit September 2014 kontinuierlich auf Platz 1 der Liste der wichtigsten Probleme der Bundesrepublik.²²

An dieser Stelle setzen wir nun mit unserer Untersuchung an. Auf der Basis einer in Deutschland durchgeführten repräsentativen Umfrage rekonstruieren wir den Legitimationsglauben der Bürger im Hinblick auf Zuwanderung nach Deutschland. In welchem Maße halten sie die gesetzlich definierten Tatbestände, die den Asyl- und den Migrationsstatus begründen, für legitim? Unterstützen sie die Aufnahme von Schutzsuchenden, also (Bürger-)Kriegsflüchtlingen und politisch Verfolgten einerseits und von sonstigen Migranten andererseits?²³

2. Daten und Methoden

Antworten auf die formulierten Fragestellungen gibt eine Auswertung einer im März 2016 durchgeführten repräsentativen Befragung von etwa 2.000 Personen in Deutschland (»Stimmungsbarometer zu Geflüchteten in Deutschland«). Bei der Studie handelt es sich um eine Umfrage, die im Zusammenhang mit der im DIW Berlin angesiedelten Längsschnitterhebung Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) von TNS Sozialforschung durchgeführt wird. Die Datenbasis ist eine mehrfach geschichtete, bevölkerungsrepräsentative Zufallsstichprobe mit rund 2.000 persönlich-mündlichen Interviews pro Welle, die als Mehrthemenbefragung durchgeführt wird. Die Zielgruppe der Erhebung sind Deutsche ab 14 Jahren in Privathaushalten. Die Umfrage, auf der unsere Analysen basieren, erfolgte vom 25. Februar bis zum 21. März 2016.

Die Interviewten wurden unter anderem gefragt, welche Personengruppen aus ihrer Sicht als Flüchtlinge beziehungsweise als politisch Verfolgte einige Jahre in Deutschland bleiben dürften und welche nicht sowie welchen Migranten man aus

21 Ebd.

22 Siehe www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_The_men_im_Ueberblick/Politik_II/#Probl1 (Zugriff vom 24.04.2016).

23 Wir untersuchen dabei nicht, inwieweit die Bürger tatsächlich mit der geltenden Rechtslage vertraut sind, und unterstellen eine solche Kenntnis auch nicht. Vielmehr analysieren wir, inwiefern die Einstellungen der Bürger zu verschiedenen Gruppen von Zuwanderern mit dem Migrationsrecht übereinstimmen.

ihrer Sicht den Zugang nach Deutschland erlauben sollte. Dabei wurden die Fragen entlang der verschiedenen existierenden Rechtsordnungen formuliert. Zunächst haben wir nach subsidiär Schutzberechtigten gefragt, ob also Menschen, in deren Herkunftsland ein Krieg oder Bürgerkrieg herrscht, in Deutschland aufgenommen werden sollten. Zweitens haben wir nach verschiedenen Gruppen gefragt, die unter die Genfer Konvention fallen und als politisch Verfolgte gelten. Dabei haben wir zwischen verschiedenen Verfolgungsgründen differenziert: Menschen, denen aufgrund ihres Engagements für *Menschenrechte* oder *Gewerkschaften* Verfolgung droht, sowie Menschen, die aufgrund ihrer Religion als *Moslems* oder *Christen*, als Angehörige einer *ethnischen Minderheit* oder als *Homosexuelle* verfolgt werden. Die Befragten konnten jeweils auf einer Skala von 1 bis 11 angeben, ob die jeweiligen Gruppen eher ausgewiesen werden (1) oder in Deutschland bleiben dürfen sollten (11). Schließlich haben wir, drittens, nach Migranten gefragt, die weder politisch verfolgt sind noch unter subsidiären Schutz fallen, sondern aus anderen Motiven nach Deutschland kommen und hier leben und arbeiten wollen. Dabei haben wir unterschieden zwischen Migranten, die für Deutschland aus wirtschaftlichen Gründen interessant sind (Absolventen deutscher Hochschulen, Hochqualifizierte, Erwerbstätige in auf dem deutschen Arbeitsmarkt nachgefragten Berufen, Unternehmensgründer), und Personen, die durch eine Migration nach Deutschland nur ihre *persönliche Lebenssituation verbessern* wollen. Auch hier haben wir eine 11er-Skala benutzt und gefragt, ob die verschiedenen Gruppen nach Deutschland kommen und hier leben und arbeiten dürfen oder nicht.

In den tabellarischen Aufbereitungen der Daten wird für jeden Flucht- und Migrationsgrund differenziert das arithmetische Mittel der Befürwortung eines Aufenthaltsrechts (Minimum: 1, Maximum: 11) sowie der Anteil der Befragten ausgewiesen, die einem Aufenthaltsrecht eher ablehnend (Werte 1 bis 5 auf der Skala), neutral (Wert 6) oder positiv (Werte 7 bis 11) gegenüberstehen. Für jede der rechtlichen Dimensionen (subsidiärer Schutz infolge eines Krieges, Anerkennung wegen Verfolgung gemäß der Genfer Konvention, verschiedene Migrationsgründe) wurde zudem der Mittelwert der Zustimmung zu den verschiedenen Themen gebildet. Als »neutral« gelten dabei Werte zwischen 5,5 und 6,5; kleinere und größere Werte stehen für eine Ablehnung respektive Zustimmung zum Aufenthaltsrecht.

3. Die Einstellungen der Bürger zur Aufnahme von Flüchtlingen, politisch Verfolgten und anderen Migranten

In der Präsentation der Ergebnisse orientieren wir uns an den beiden Rechtsordnungen, die wir im ersten Kapitel skizziert haben.

3.1 Zur Legitimität der Aufnahme von Flüchtlingen und politisch Verfolgten

Wie die Ergebnisse in Tabelle 1 zeigen, ist die deutliche Mehrheit der Befragten der Auffassung, dass Menschen, die wegen eines bewaffneten Konflikts aus ihrem Heimatland nach Deutschland geflohen sind, *subsidiärer Schutz* gewährt werden sollte. Mit 81 Prozent und einem Mittelwert von 8,9 auf einer Skala von 1 bis 11 ist dies

eine hohe und bezüglich aller Fluchtgründe die höchste Zustimmung. Dies ist insofern bedeutsam, als dass dieser Schutzgrund bei der aktuell größten Gruppe von Flüchtlingen in Deutschland, den Syrern, in Zukunft vermehrt greifen wird. Ihnen war zeitweilig pauschal der höhere und mit mehr Rechten ausgestattete, aber begründungsaufwändigere Schutzstatus von Flüchtlingen nach internationalem Recht (der Genfer Konvention) zugesprochen worden. Mit der Rückkehr zu einer Einzelfallprüfung auch bei syrischen Flüchtlingen – für sie galt von November 2014 bis Dezember 2015 vorübergehend ein vereinfachtes Asylverfahren – wird der Status des subsidiären Schutzes wieder an Bedeutung gewinnen.

Tabelle 1: Einstellungen der Bürger zum Aufenthaltsrecht von Flüchtlingen und politisch Verfolgten

<i>Fluchtgrund</i>	<i>Ablehnung</i>	<i>Ambivalenz</i>	<i>Zustimmung</i>	<i>Mittelwert</i>
Subsidiär Schutzberechtigte (EU-Recht)	10%	8%	81%	8,9
Verfolgte wegen ... (Genfer Konvention)	20%	16%	63%	7,4
Engagements für Menschenrechte	14%	12%	74%	8,3
Engagements für Gewerkschaften	31%	20%	49%	6,5
Religion (Christen)	14%	14%	72%	8,2
Religion (Moslems)	31%	18%	51%	6,7
Zugehörigkeit zu ethnischer Minderheit	21%	15%	64%	7,6
Homosexualität	27%	16%	57%	7,1
Gesamteinschätzung aller Fluchtgründe	19%	13%	69%	7,6

Quelle: CAPI-Bus, Modul »Stimmungsbarometer zu Geflüchteten in Deutschland«.

Auch Personen, die unter den Schutz der zweiten Rechtsordnung, der *Genfer Flüchtlingskonvention*, fallen, sollen aus der Sicht der Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland aufgenommen werden. Die Unterstützung fällt hier mit 63 Prozent und einem Mittelwert von 7,4 über alle Gründe der Verfolgung hinweg allerdings signifikant geringer aus als bei Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen. Etwa jeder fünfte Befragte (gegenüber jedem Zehnten im Fall der Kriegsflüchtlinge) lehnt eine Aufnahme dieser Verfolgten ab. Offenbar gelten in der Bevölkerung nicht alle in der Genfer Konvention festgelegten Fluchtgründe als gleichermaßen legitim. Bezüglich der politischen Verfolgung im weitesten Sinn wird eine Verfolgung aufgrund eines Engagements für die Menschenrechte eher als legitimer Grund für eine Aufnahme in Deutschland gesehen (74 Prozent Zustimmung) als eine Verfolgung aufgrund

gewerkschaftlicher Aktivitäten (49 Prozent Zustimmung).²⁴ Ähnliche Unterschiede finden sich bezüglich der Verfolgung aufgrund einer Zugehörigkeit zu bestimmten Minderheitengruppen. Während fast drei Viertel der Befragten ein Aufenthaltsrecht für verfolgte Christen befürworten, sind es im Falle verfolgter ethnischer Minderheiten, Homosexueller und vor allem verfolgter Muslime deutlich weniger Befragte. Auffällig sind hier vor allem Diskrepanzen bezüglich der Religion. Offenbar spielt es eine Rolle, dass etwa die Hälfte der Befragten das kulturelle Leben in Deutschland und die zentralen Werte unserer Gesellschaft durch die Flüchtlinge bedroht sieht. Diese Gefahr wird in erster Linie auf muslimische Flüchtlinge projiziert. Befragte, die Flüchtlinge eher als Bedrohung denn als Bereicherung für das kulturelle Leben und die zentralen Werte unserer Gesellschaft sehen, lehnen muslimische Verfolgte eher ab. Zwischen den Einstellungen der Menschen zu den Auswirkungen der Flüchtlingsbewegungen auf das kulturelle Leben beziehungsweise die hier in Deutschland geltenden Werte einerseits und ihren Einstellungen zur Aufnahme verfolgter Muslime besteht ein substantieller Zusammenhang – die Korrelation beträgt $r = 0,45$ (kulturelles Leben) beziehungsweise $r = 0,47$ (Werte). Der Zusammenhang mit der Einstellung zu verfolgten Christen ist hingegen deutlich geringer ($r = 0,31$ für die Auswirkungen auf das kulturelle Leben beziehungsweise $r = 0,32$ für die Auswirkungen auf die zentralen Werte).

Insgesamt deckt sich der Legitimitätsglaube der Bürger bezüglich der politisch Verfolgten aber mit der bestehenden Rechtsordnung. Dies gilt interessanterweise auch für die zugestandene Dauer des Aufenthalts in Deutschland. Wie oben erwähnt, ist die Gewährung des Flüchtlingsstatus oder von subsidiärem Schutz nicht gleichzusetzen mit einem dauerhaften Aufenthaltsrecht in Deutschland. Dass auch dieser Aspekt der Rechtsordnung die Zustimmung der meisten Bürger in Deutschland erfährt, zeigt die Tabelle 2. Wir hatten die Menschen gefragt, ob in Deutschland aufgenommene Flüchtlinge, die hier bereits seit einigen Jahren leben, in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden sollten, sobald sich die Situation dort gebessert habe.

24 Möglicherweise ist es für Befragte in Deutschland schwerer vorstellbar, dass Menschen anderswo wegen eines gewerkschaftlichen Engagements verfolgt werden. Dieses Thema ist in den Medien jedenfalls weniger stark präsent als die Verfolgung von Menschenrechtsaktivisten. Eventuell sind gewerkschaftliche Aktivitäten aber auch weniger positiv konnotiert als ein Engagement für Menschenrechte. Gewerkschaftliches Engagement bedeutet häufig auch die Vertretung eigener, partikularer Interessen, während ein Engagement für die Menschenrechte meist universalistisch motiviert ist.

Tabelle 2: Einstellungen der Bürger zur Dauer des Aufenthaltsrechts von Flüchtlingen

	Einstellung zum Aufenthaltsrecht für Flüchtlinge ^{a)}			Gesamt
	Ablehnung	Ambivalenz	Zustimmung	
Anerkannte Flüchtlinge, die seit einigen Jahren in Deutschland leben und deren Situation im Herkunftsland sich gebessert hat, sollten ...				
... zurückgeschickt werden (Werte 1 bis 5)	82%	65%	45%	55%
neutral (6)	10%	18%	19%	17%
... hier bleiben dürfen (Werte 7 bis 11)	9%	17%	35%	28%

^{a)} Entsprechend der Gesamteinschätzung aller Fluchtgründe gemäß der letzten Zeile von Tabelle 1.

Quelle: CAPI-Bus, Modul »Stimmungsbarometer zu Geflüchteten in Deutschland.

Mit 55 Prozent ist die Mehrheit der Befragten der Meinung, dass Flüchtlinge in diesem Fall tatsächlich zurückgeschickt werden sollten (siehe letzte Spalte von Tabelle 2). Nur 28 Prozent sprechen sich für ein Bleiberecht aus, jeder Sechste ist bei der Frage unentschieden. Es ist kaum überraschend, dass von den Menschen, die die Aufnahme von Flüchtlingen generell ablehnen, eine überwiegende Mehrheit von 82 Prozent eine baldige Rückkehr ins Herkunftsland befürwortet. Unter denjenigen, die der Aufnahme von Flüchtlingen neutral oder positiv gegenüberstehen, befürwortet rund die Hälfte der Befragten eine Rückkehr ins Herkunftsland, wenn sich dort die Situation verbessert hat. Selbst unter denjenigen, die sich für die Aufnahme von Flüchtlingen aussprechen, plädiert nur rund ein Drittel für ein dauerhaftes Bleiberecht in Deutschland.

Die Analysen zeigen insgesamt also eine deutliche Übereinstimmung zwischen dem bestehendem Recht und dem Legitimitätsglauben der Bürger beziehungsweise ihrer Bereitschaft, Menschen in Not aufzunehmen und ihnen Schutz zu gewähren.

3.2 Zum Legitimitätsglauben der Aufnahme von Migranten

Von den politisch Verfolgten und den Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen kann man, wie oben erläutert, die Gruppe derjenigen unterscheiden, die aus anderen und recht unterschiedlichen Gründen versuchen, ihre Heimat zu verlassen, um Aufnahme in einem anderen Land zu finden. Sie fallen weder nach Kant noch nach der geltenden Rechtslage unter das internationale Weltbürger- beziehungsweise Völkerrecht, auf das sich alle Menschen berufen können, sondern ausschließlich unter das nationale Recht. Nationale Interessen spielen demzufolge bei der Auswahl der Personen, die kommen und bleiben dürfen, eine legitime Rolle. Wir haben in unserer Erhebung die Bürger gefragt, welchen Personen ihrer Ansicht nach erlaubt werden

sollte, nach Deutschland zu kommen und hier zu leben und zu arbeiten, und welchen nicht. Dabei haben wir zwischen zwei verschiedenen Personengruppen unterschieden. Im ersten Fall bringen Personen Qualifikationen oder Ressourcen mit, die in Deutschland gewünscht und nachgefragt werden. Entsprechend liegt hier ein nationales Interesse vor, diesen Personen den Zugang nach Deutschland zu gewähren. Im zweiten Fall ist der Nutzen für das Einwanderungsland nicht in der Frageformulierung enthalten. Stattdessen wird als Motiv angegeben, dass die Personen mit der Einwanderung die eigene Lebenssituation verbessern möchten. Diese Aufteilung erlaubt es uns zu prüfen, ob und in welchem Maße die Menschen in Deutschland die im Recht kodifizierte Einwanderungsregel unterstützen oder ablehnen.

Tabelle 3: Einstellungen der Bürger zur Einwanderung von Migranten

	<i>Ablehnung</i>	<i>Ambivalenz</i>	<i>Zustimmung</i>	<i>Mittelwert</i>
Gruppe derjenigen, von denen Deutschland wirtschaftlich profitieren würde (Gesamteinschätzung)	18%	15%	67%	7,6
Menschen, die aufgrund ihrer hohen Qualifikation in Deutschland wahrscheinlich leicht eine qualifizierte und gut bezahlte Arbeitsstelle finden würden (z.B. IT-Spezialisten mit Studienabschluss)	20%	13%	67%	7,7
Menschen, die einen auf dem deutschen Arbeitsmarkt stark nachgefragten Beruf ausüben	18%	13%	69%	7,8
Menschen, die in Deutschland Geld in ein eigenes kleines Unternehmen investieren wollen und so Arbeitsplätze schaffen	22%	15%	63%	7,6
Menschen, die in Deutschland studiert haben und hier bleiben wollen	26%	16%	58%	7,1
Gruppe derjenigen Migranten, die vor allem selbst profitieren würden				
Menschen, die für sich in Deutschland eine bessere Lebensperspektive sehen	62%	17%	21%	4,3

Quelle: CAPI-Bus, Modul »Stimmungsbarometer zu Geflüchteten in Deutschland.

Wie die in der Tabelle 3 präsentierten Ergebnisse zeigen, sind Menschen, die einen auf dem Arbeitsmarkt stark nachgefragten Beruf ausüben, hoch qualifiziert sind oder ein Unternehmen gründen und so Arbeitsplätze schaffen wollen, in Deutschland willkommen. Im Durchschnitt halten es etwa zwei Drittel der Befragten für richtig, wenn diese Personen nach Deutschland kommen und hier arbeiten und

leben. Nur 18 Prozent stehen der Zuwanderung solcher Menschen ablehnend gegenüber. Dass die Zustimmungsrate für diejenigen, die in Deutschland studiert haben und dann hier bleiben wollen, etwas niedriger ausfällt, ist durchaus plausibel, weil durch die Frageformulierung nicht klar ist, ob sie mit dem Studium einen Abschluss erworben haben, der auf dem deutschen Arbeitsmarkt auch nachgefragt wird. Insgesamt fällt die Zustimmung zu Einwanderern, von denen Deutschland wirtschaftlich profitieren würde, fast exakt so hoch aus wie die in Tabelle 1 beschriebene Zustimmung zur Aufnahme Schutzbedürftiger.

Anders sehen die Zustimmungsraten allerdings für diejenigen Personen aus, die in Deutschland für sich selbst eine bessere Lebensperspektive sehen. Nur etwa jeder fünfte Befragte gesteht dieser Gruppe ein Recht zu, nach Deutschland kommen und hier leben und arbeiten zu dürfen. Während im ersten Fall Nützlichkeitsabwägungen und das Eigeninteresse des Nationalstaates die Gründe für die hohe Zustimmung bilden, wird das Eigeninteresse der Migranten, ihr Leben zu verbessern, von der deutlichen Mehrheit gerade nicht als legitimer Grund der Zuwanderung angesehen. Die von den Bürgern vorgenommene Differenzierung folgt erneut der Logik des geltenden Rechts.

4. Fazit

Sowohl Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge als auch Schutzsuchende aufgrund von politischer Verfolgung haben zumindest in den EU-Staaten ein verbrieftes Recht, in einem Mitgliedsland aufgenommen zu werden, und dies sowohl nach geltender Rechtslage als auch nach Kants Auffassung eines Weltbürgerrechts. Unsere empirischen Analysen zeigen, dass die große Mehrheit der Bevölkerung der Bundesrepublik die Aufnahme von Flüchtlingen und politisch Verfolgten unterstützt, die Legalität durch den Legitimationsglauben der Bürger also komplementiert wird. Die Zustimmung zur Aufnahme von Schutzsuchenden gründet dabei weniger auf Eigeninteressen und Nutzenerwägungen, sondern hat vielmehr den Charakter einer internalisierten Norm, Menschen in Not Schutz zu gewähren. Wir können zeigen, dass die Menschen die geltende Rechtsnorm unterstützen, obwohl sie mehrheitlich glauben, dass die Aufnahme von Flüchtlingen für Deutschland mit Risiken und Nachteilen verbunden ist.²⁵ Die sich in der Umfrage zeigende Solidarität mit Menschen, die in Not sind, ist also kein Lippenbekenntnis, sondern Ausdruck einer gefühlten globalen Solidarität. Allerdings zeigen die Analysen auch, dass aus Sicht vieler Bürger die normative Verpflichtung zur Hilfe dann erlischt, wenn der Grund für die

25 Vgl. Gerhards et al. 2016. Wir haben die Bürger gefragt, wie sich aus ihrer Sicht die Zuwanderung kurz- und längerfristig auf die Wirtschaft oder das kulturelle Leben in Deutschland auswirken wird. Einzig in Bezug auf die Konsequenzen für die deutsche Wirtschaft halten sich positive und negative Einschätzungen die Waage. In allen anderen Dimensionen überwiegt die Erwartung vornehmlich negativer Konsequenzen der Flüchtlingszuwanderung. Dies gilt vor allem für die kurzfristigen Folgen. Fast drei Viertel der Befragten glauben, dass der Flüchtlingszustrom kurzfristig mehr Risiken als Chancen birgt. Lediglich 15 Prozent der Befragten sehen mehr Chancen als Risiken.

Flucht und die Verfolgung weggefallen ist. Nur 28 Prozent aller Befragten sprechen sich dafür aus, dass Flüchtlinge, die schon einige Jahre in Deutschland sind, auch dann hierbleiben dürfen, wenn sich die Situation im Herkunftsland gebessert hat. Auch diesbezüglich befinden sich die Einstellungen der Befragten im Einklang mit geltendem Recht. Flucht und Verfolgung sind – wenn auch leider viele Menschen betreffende – Ausnahmetatbestände, die in internationalen Rechtsordnungen geregelt werden. Über die dauerhafte Zuwanderung, die Bleibeperspektive wie auch über das Recht des Nachzugs von Familienangehörigen entscheidet hingegen das nationale Zuwanderungs- beziehungsweise Aufenthaltsrecht. Die Kriterien, die hier den Zugang regeln, sind ganz andere und folgen weniger universellen Normen als vor allem nationalen Interessen. Auch diesbezüglich finden wir eine Kongruenz zwischen Recht und dem Legitimitätsglauben der Bürger: Zwei Drittel der Befragten befürworten, Migranten aufzunehmen, von denen der deutsche Arbeitsmarkt beziehungsweise die deutsche Wirtschaft vermutlich profitieren würde. Umgekehrt sprechen sich zwei Drittel dagegen aus, Menschen aufzunehmen, die primär ihre persönliche Lebenssituation verbessern wollen.

Folgt man bei der Steuerung von Zuwanderung der Mehrheit der Bevölkerung, so dominieren hier vor allem Nützlichkeitsabwägungen. Dies gilt interessanterweise aber nicht für die weit verbreitete Akzeptanz von wohl begründeten Weltbürgerrechten, die zugleich das Prinzip der Befristung von Schutzrechten beinhaltet. Die von der Mehrheit der Bevölkerung vorgenommene Differenzierung sollte die Politik zu kluger Differenzierung ermutigen. Wenn man die im Recht und im Legitimitätsempfinden der Bürger getroffenen Unterscheidungen nicht hinreichend ernst nimmt, indem man zum Beispiel versucht, über das Asylrecht vor allem Migrationspolitik zu betreiben, oder die Kriterien für die Asylgewährung nicht hinreichend überprüft, kann dies längerfristig die Legitimität des Weltbürgerrechts auf Zuflucht, das Flüchtlingen und Verfolgten zusteht, untergraben.

Zugleich scheint uns das Recht, das die »sonstige« Zuwanderung nach Deutschland regelt, reformbedürftig zu sein. Migration nach Deutschland wird in einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen geregelt, die in ihrer Komplexität kaum noch zu überblicken sind. Das ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Zum einen führt es zur Unsicherheit für viele Beteiligte – von den Flüchtlingen und anderen Migranten selbst über Helfer bis hin zu den bearbeitenden Behörden. Zweitens entstehen aufgrund dieser Unsicherheiten und inhärenten Widersprüche nichtintendierte Konsequenzen wie zum Beispiel eine verzögerte Integration oder eine Verlagerung von Entscheidungen auf die Verwaltungsgerichte hinsichtlich der Bleibeperspektive oder der Rückführung in die Herkunftsländer. Dies kann auf Dauer die Legitimität des Migrationsrechts untergraben. Gerade bei einem so wichtigen Thema wie dem der Migration, das nicht nur in Deutschland, sondern in allen europäischen Ländern einen hohen Politisierungsgrad erreicht hat, wäre es bedeutsam, ganz unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung ein Migrationsgesetz »aus

einem Guss« zu haben.²⁶ Dieses sollte einfach und nach transparenten Kriterien die Zuwanderung nach Deutschland sowie die Gewährung von Integrationsmaßnahmen wie auch Bleibeperspektiven regeln und im Prozess der politischen Willensbildung ausgehandelt werden. Einfachheit des Rechts, Transparenz der Kriterien, nach denen der Zugang nach Deutschland erfolgen kann, und ein deliberativer Prozess der Aushandlung dieses Rechts in der Öffentlichkeit sind die notwendigen Voraussetzungen, den Legitimationsglauben der Bürger für ein solches Recht zu sichern.

Wir haben in unserer Analyse implizit unterstellt, dass die im Recht getroffene Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten und die daraus abgeleiteten Rechte qua Faktizität Geltung beanspruchen können. Drei in der Literatur formulierte Kritikpunkte, die sich auf den von uns unterlegten Bezugsrahmen und dessen Plausibilität beziehen, gilt es jedoch zu bedenken.

(1) Während Flüchtlinge ein universelles Recht auf Aufnahme genießen, entscheiden über die Aufnahme der Migranten die Nationalstaaten und in demokratisch verfassten Nationalstaaten die Bürger des jeweiligen Staates, sei es direkt oder indirekt durch die Wahl von politischen Entscheidungsträgern. Diejenigen, die in ein Land einwandern wollen, sind aber von dem Entscheidungsprozess, der über die Einwanderungsmöglichkeit befindet, ausgeschlossen. Seyla Benhabib²⁷ argumentiert aus einer diskurstheoretischen Perspektive, dass zwar »manche Praktiken demokratischer Abschließung legitimer sind als andere, dass sich aber keine dieser Praktiken einer Diskussion über ihre Legitimität, ihren Abbau oder ihre Entstaatlichung entziehen darf«.²⁸ Die Regeln der Exklusion müssen also diskursiv begründet werden. Damit stellt sich aber die Frage, wer an dem Diskurs teilnehmen darf und nach welchen Kriterien über die Teilnahme am Diskurs entschieden wird. Über diese Frage kann man nun wieder einen Diskurs führen; aber auch hier stellt sich das Problem, wer die Teilnehmer des Diskurses sein sollen. Diese Argumentationskette lässt sich nun unendlich fortsetzen und führt bekanntlich in einen infiniten Regress, was auch Benhabib bewusst ist, wenn sie auf die prinzipielle Unabschließbarkeit dieser Rechtfertigungsdiskurse hinweist. Auch wenn Benhabib keine Lösung für die formulierte Problemstellung anbieten kann, so macht sie doch deutlich, dass diejenigen, die von der Exklusion betroffen sind, weil sie kein Recht auf Einwanderung haben, nicht nur von der Entscheidung über ihr Schicksal, sondern auch von dem Diskurs über die Regeln von Einwanderungsregimen systematisch ausgeschlossen sind.

26 Auch das jüngste Maßnahmenpaket zur besseren Integration von Flüchtlingen, das im Juli 2016 vom Deutschen Bundestag beschlossene »Integrationsgesetz« der Bundesregierung, wird einem solchen umfassenden Anspruch nicht gerecht, da beispielsweise definitorisch unbestimmt bleibt, welche Geflüchteten über »gute Bleibeperspektiven« verfügen, aus denen sich dann Ansprüche an Integrationsmaßnahmen ableiten. Siehe www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw27-de-integrationsgesetz/433728 (Zugriff vom 07.08.2016).

27 Benhabib 2005; Benhabib 2008.

28 Benhabib 2008, S. 28.

(2) Eine zweite Argumentationslinie bezieht sich nicht auf die Frage, wer über ein Einwanderungsrecht entscheiden und diskutieren soll und darf, sondern auf die Ursachen von Migration. Eine der wichtigsten Ursachen für Migration – so zum Beispiel das Argument von Thomas Pogge²⁹ – liegt in den Wohlstandsunterschieden zwischen armen und reichen Ländern. Diese sind aber nicht naturgegeben, sondern das Resultat einer interdependenten Weltordnung, die unter anderem durch den Kolonialismus geprägt und durch ein Ausbeutungsverhältnis zwischen dem wohlhabenden Zentrum und der ökonomisch unterentwickelten Peripherie gekennzeichnet ist. Gerade weil Migration durch diese Weltordnung und die gegenwärtige Politik der wohlhabenden, westlichen Staaten mitverursacht wurde und weiterhin wird, haben die westlichen Gesellschaften eine moralische Pflicht, das asymmetrische Verhältnis zwischen armen und reichen Ländern zu verändern. Pogge diskutiert in diesem Kontext eine Vielzahl an langfristigen Maßnahmen. Migranten aufzunehmen, die der Armut entfliehen, gehört aus seiner Sicht mit zu den moralischen Pflichten, auch wenn die Aufnahme nicht den wirtschaftlichen Interessen der wohlhabenden Länder und ihrer Bürger entspricht und auch wenn dadurch längerfristig die asymmetrische Weltordnung nicht verändert wird.

(3) Ein drittes Argument, dass die Legitimität des geltenden Migrationsregimes und die Kant'sche Trennung von Flüchtlingen und Migranten anzweifelt, ist unter anderem von Ayelet Shachar formuliert worden.³⁰ Mit Rückgriff auf empirische Daten zeigt Shachar, dass das Land, in dem jemand geboren wurde und dessen Staatsbürgerschaft er oder sie besitzt, in hohem Maße die Lebenschancen (Wohlstand, Bildung, Gesundheit, Sicherheit, Lebenserwartung) bestimmt. Die Staatsbürgerschaft und die damit verbundenen Privilegien sind aber keine Verdienste eines Individuums, die dieses selbst erworben hat und sich entsprechend als eigene Leistung zurechnen kann, sondern hängen in erster Linie von der Frage ab, wer die Eltern sind und in welchem Land diese leben. Da der Zufall des Geburtsorts und über die Staatsbürgerschaft vermittelte Vorteile nichts mit individuellen Leistungen zu tun haben, Meritokratie und Chancengleichheit aber zentrale und universelle Werte demokratisch verfasster Gesellschaften darstellen, ist die Exklusion von Migranten ein Akt, der schwerlich zu legitimieren ist. Ähnlich wie Pogge macht auch Shachar konkrete politische Lösungsvorschläge zur Veränderung, auf die wir hier nicht im Einzelnen eingehen können.

Die drei Argumente des sozialphilosophischen Diskurses sind unmittelbar mit unserer Fragestellung und auch der gegenwärtigen politischen Debatte verbunden.³¹ Wir gehen davon aus, dass sich die skizzierten normativen Fragen zwar wissenschaftlich beschreiben und ordnen, aber nicht wissenschaftlich lösen lassen.

29 Pogge 2002.

30 Shachar 2009; Shachar, Hirschl 2007.

31 Vgl. zum Beispiel Dhawan 2015.

Literatur

- Benhabib, Seyla 2005. »Borders, boundaries, and citizenship«, in *Political Science and Politics* 38, S. 673-677.
- Benhabib, Seyla 2008. *Die Rechte der Anderen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015. *Der Ablauf des deutschen Asylverfahrens*. Stand Juli 2015. Nürnberg. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/schemata-ablauf-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff vom 25.04.2016).
- Dhawan, Nikita 2015. »Aufklärung vor Europäern retten«, in *die tageszeitung* vom 5. Mai 2015. www.taz.de/!5009731 (Zugriff vom 04.07.2016).
- Gartell, Peter 2016. »65 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 26-27, S. 25-32.
- Gerhards, Jürgen; Lengfeld, Holger 2015. *European citizenship and social integration in the European Union*. London, New York: Routledge.
- Gerhards, Jürgen; Hans, Silke; Schupp, Jürgen 2016. »Einstellungen der BürgerInnen in Deutschland zur Aufnahme von Geflüchteten«, in *DIW Wochenbericht* 21, S. 467-473.
- Kant, Immanuel 1982 [1797]. *Die Metaphysik der Sitten*. Werkausgabe Band VIII (hrsg. von Wilhelm Weischedel). Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Kant, Immanuel 2008 [1795]. *Zum ewigen Frieden: Ein philosophischer Entwurf*. Stuttgart: Reclam.
- Pogge, Thomas 2002. *World poverty and human rights: cosmopolitan responsibilities and reforms*. Cambridge: Polity Press.
- Robert Bosch Stiftung 2016. *Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik*. Stuttgart.
- Shachar, Ayelet 2009. *The birthright lottery: citizenship and global inequality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shachar, Ayelet; Hirschl, Ran 2007. »Citizenship as inherited property«, in *Political Theory* 35, S. 253-287.
- Scharpf, Fritz W. 1970. *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: UVK.
- Weber, Max 1985 [1921/22]. *Wirtschaft und Gesellschaft* (hrsg. von Johannes Winckelmann). Tübingen: J.C.B Mohr.

Zusammenfassung: Welche Zuwanderer sollten nach Deutschland kommen dürfen? Auf Basis einer repräsentativen Umfrage zeigen wir, dass sich die Meinungen der Befragten mit dem geltenden Recht und seiner philosophischen Begründung durch Kant decken. (1) Sie plädieren trotz erwarteter Nachteile für eine Aufnahme von Flüchtlingen, solange legitime Fluchtgründe bestehen. (2) Zu regulären Migranten überwiegen Nützlichkeitsüberlegungen: Bleiben darf, wer auf dem Arbeitsmarkt benötigt wird.

Stichworte: Flüchtlinge, Einstellungen, Immanuel Kant, Zuwanderung

Kant, applicable law and citizens' attitudes towards refugees and migrants

Summary: Who should be allowed to migrate to Germany? Based on representative survey data, we show that public attitudes are in line with both applicable law and Kant's philosophical reasoning. (1) There is public support for admitting refugees if they have legitimate reasons for leaving their home country, irregardless of potential problems they may cause. (2) Utilitarian considerations prevail for regular migrants: those needed by the labor market may stay.

Keywords: refugees, attitudes, Immanuel Kant, immigration

Autoren

Jürgen Gerhards
Freie Universität Berlin
Institut für Soziologie
Garystraße 55
14195 Berlin
j.gerhards@fu-berlin.de

Silke Hans
Georg-August-Universität Göttingen
Institut für Soziologie
Platz der Göttinger Sieben 3
37073 Göttingen
silke.hans@sowi.uni-goettingen.de

Jürgen Schupp
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Sozio-oekonomisches Panel
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
jschupp@diw.de