

# Zweitveröffentlichung/ Secondary Publication



Staats- und  
Universitätsbibliothek  
Bremen

<https://media.suub.uni-bremen.de>

Vogel, Dita

## Flüchtlingspolitik als tragische Wahlhandlung

Book, Book chapter as: peer-reviewed accepted version (Postprint)

DOI of this document\* (secondary publication): <https://doi.org/10.26092/elib/3603>

Publication date of this document: 20/01/2025

\* for better findability or for reliable citation

### Recommended Citation (primary publication/Version of Record) incl. DOI:

Vogel, D. (1996). Flüchtlingspolitik als tragische Wahlhandlung. In: Galler, H., Steinmann, G., Wagner, G. (eds) Acta Demographica 1994-1996. Acta Demographica, vol 94-96. Physica-Verlag HD.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-642-48799-6\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-642-48799-6_6)

Please note that the version of this document may differ from the final published version (Version of Record/primary publication) in terms of copy-editing, pagination, publication date and DOI. Please cite the version that you actually used. Before citing, you are also advised to check the publisher's website for any subsequent corrections or retractions (see also <https://retractionwatch.com/>).

This document is made available with all rights reserved.

### Take down policy

If you believe that this document or any material on this site infringes copyright, please contact [publizieren@suub.uni-bremen.de](mailto:publizieren@suub.uni-bremen.de) with full details and we will remove access to the material.

# Flüchtlingspolitik als tragische Wahlhandlung

VON DITA VOGEL

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

In der wissenschaftlichen Diskussion über Zuwanderungspolitik wird in der Regel zwischen Arbeitsmigrations- und Flüchtlingsaufnahmepolitik unterschieden. Zu den Auswirkungen und der Ausgestaltung der Arbeitsmigrationspolitik haben Ökonomen recht viel zu sagen, zur Ausgestaltung der Flüchtlingspolitik und ihrer Koordination mit der Arbeitsmigrationspolitik wenig. Zugleich fällt auf, daß ökonomische Aspekte bei politischen Entscheidungen zur Flüchtlingspolitik in Deutschland durchaus eine wichtige Rolle spielen.

Als Beispiel für die Trennung dieser beiden Bereiche läßt sich das "Manifest der 60" anführen, ein von 60 Wissenschaftlern unterzeichnetes Plädoyer für eine rationale Gestaltung der Einwanderungspolitik. Das Themenfeld wird aufgeteilt in Einwanderungsgesetzgebung und Migrationspolitik einerseits sowie Flüchtlingsaufnahme und Bekämpfung von Fluchtursachen andererseits, und nur ersteres wird ausführlich diskutiert. Zur Begründung heißt es:

"In Flüchtlingsfragen geht es um Hilfe durch Schutz und Asyl und um die Bekämpfung der Fluchtursachen. In Einwanderungsfragen aber geht es vornehmlich um die Interessen und Probleme des Einwanderungslandes" (Bade 1994:16).

Im Umkehrschluß folgt daraus, daß es bei Flüchtlingsfragen *nicht* um die Interessen und Probleme des Aufnahmelandes geht. In seiner deskriptiven Deutung ist dieser Satz ganz offensichtlich falsch (siehe auch Abschnitt 2). Also kann der Satz nur normativ gemeint sein: Bei der Flüchtlingspolitik *soll* es nicht um die Interessen und Probleme des Aufnahmelandes gehen.

Ein weiteres Beispiel: Bei der Formulierung möglicher Anforderungen an eine effiziente Migrationspolitik gehen Straubhaar und Zimmermann (1992:20) ähnlich vor. Sie unterscheiden ökonomisch motivierte Migration, die mit Arbeitsmigration gleichgesetzt wird, und nicht ökonomisch motivierte Migration, die mit der Migration von Flüchtlingen und Asylsuchenden gleichgesetzt wird. Die Zahl und Selektion der Arbeitsmigranten soll durch Marktmechanismen, d.h. durch den Arbeitsmarkt und ggf. durch zusätzliche Eintrittspreise gesteuert werden. Die Zahl der Flüchtlinge

soll durch ein von Politikern festgesetztes Kontingent und ihre Auswahl durch internationales Recht bestimmt werden. Bei der Bestimmung der *Zahl* der Flüchtlinge sollen die ökonomischen Rechte der Einheimischen gegen die Menschenrechte der Einwanderungswilligen abgewogen werden - dies geht nur aus einer Graphik hervor, wie das geschehen soll, wird nicht diskutiert (Straubhaar/Zimmermann 1992:20, 42).<sup>2</sup>

Nun ist es nicht unüblich, außerökonomisch motivierte Maßnahmen auf ihre ökonomisch vorteilhafte Ausgestaltung zu untersuchen. Dies geschieht ständig in diversen Politikbereichen. Das ökonomische Prinzip in seiner Formulierung als Minimumprinzip verlangt sogar, ein gegebenes Ziel zu möglichst geringen Kosten zu erreichen. Außerdem werden in der politischen Diskussion um Flüchtlingspolitik häufig die ökonomischen Belastungen der Flüchtlingsaufnahme angesprochen.

Daher habe ich mir die Frage gestellt, ob dieser Zuschnitt der Politikbereiche und die weitgehende Abstinenz der Ökonomen im Bereich der Flüchtlingsaufnahmepolitik problemadäquat ist.

Dazu zeige ich zunächst einige Anhaltspunkte auf, die zu einer ökonomischen Analyse der Flüchtlingsaufnahmepolitik sowie zu Überlegungen zur ökonomisch rationalen Gestaltung dieses Politikbereiches motivieren könnten.

Im folgenden Abschnitt analysiere ich die Aufnahme von Flüchtlingen als tragische Wahlhandlung und greife dabei auf die Konzepte von Calabresi und Bobbitt (1978) zurück. Mit diesem begrifflichen Instrumentarium läßt sich die deutsche Flüchtlingsaufnahmepolitik recht gut beschreiben. Parallelen zu Beobachtungen bei anderen tragischen Wahlhandlungen werden deutlich.

Auf dieser Basis stelle ich im letzten Abschnitt Chancen und Risiken ökonomischer Forschung im Bereich der Flüchtlingsaufnahmepolitik zur Diskussion.

## 2. Ökonomische Überlegungen im Bereich der Flüchtlingsaufnahmepolitik

Im folgenden werden zwei Gründe angeführt, die dazu motivieren können, daß sich Ökonomen mit der Gestaltung der Flüchtlingspolitik auseinandersetzen: die faktische Bedeutung ökonomischer Argumentationsmuster im politischen Prozeß und die Chance zur Begründung effektiverer Maßnahmen im Bereich der Flüchtlingspolitik und der Zuwanderungspolitik, wobei die Flüchtlingsaufnahmepolitik als Teilbereich beider Politiken betrachtet wird.

## 2.1. Die Bedeutung ökonomischer Überlegungen für die Gestaltung der Flüchtlingsaufnahme in Deutschland

De facto spielen ökonomische Überlegungen eine bedeutende Rolle für die Gestaltung der Flüchtlingsaufnahme. Dies läßt sich an den Ausgestaltungsformen und Begründungen der deutschen Flüchtlingsaufnahmepolitik zeigen. Unter Flüchtlingsaufnahmepolitik verstehe ich staatliche Maßnahmen, die ermöglichen oder verhindern, daß Menschen, die in ihren Herkunftsländern existentieller Bedrohung ausgesetzt sind, aufgenommen werden respektive bleiben können. In diesem Sinne zählen dazu in Deutschland die Asylpolitik, die Aufnahme von Flüchtlingskontingenten sowie die Bleiberechte nach der Genfer Flüchtlingskonvention und Duldungen, die im Zusammenhang mit bedrohlichen Verhältnissen im Herkunftsstaat stehen.

Die Erschwerung des Asylzugangs mit der Einschränkung des Grundrechts auf Asyl und verschiedenen angeschlossenen Gesetzesänderungen im Jahre 1993 erfolgte nicht zuletzt in Reaktion auf wachsende Kosten für Unterbringung und Sozialhilfe bei wachsenden Asylbewerberzahlen. In den Kommunen mußten erhebliche Probleme bei der Unterbringung von Flüchtlingen bewältigt werden (s. z.B. Becker 1993). In der Diskussion überlagerten sich allerdings ernsthafte Versuche, über Kostenaspekte zu diskutieren, mit plakativen Behauptungen, die fremdenfeindlichen Motiven dienten oder Asylsuchende zu Sündenböcken für andere Fehlentwicklungen machten.<sup>3</sup>

Vielen Ausgestaltungsformen der Flüchtlingsaufnahmepolitik besonders nach den Neuregelungen liegen ökonomische Überlegungen zugrunde. So wurden bei der Umstellung von Sozialhilfe auf das Asylbewerberleistungsgesetz die Leistungen deutlich verringert und weitgehend auf Sachleistungen umgestellt, um ökonomische Zuwanderungsanreize zu vermindern. Im gleichen Sinne soll der Ausschluß von Asylbewerbern vom Kindergeld vor allem innerhalb des ersten Aufenthaltsjahres, den es schon vorher gab, Zuwanderungsanreize mindern und Kosten senken.<sup>4</sup>

Die Ausgestaltung der Integrationsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt ist so erfolgt, daß ebenfalls Zuwanderungsanreize gemindert und Verdrängungseffekte verhindert werden sollen: Flüchtlinge waren lange Zeit mit befristeten Arbeitsverboten zwischen 1 und 5 Jahren belegt und können seit 1991 nur unter Beachtung des Inländerprimats eine Arbeit aufnehmen, d.h. wenn kein Deutscher oder bevorzogter ausländischer Arbeitnehmer vom Arbeitsamt auf den konkreten Arbeitsplatz vermittelt werden konnte.<sup>5</sup> Zwei gegenläufige ökonomische Argumentationen beeinflussten die Veränderungen der Arbeitsaufnahmemöglichkeiten: Einerseits bewirkt das Verbot oder die Erschwerung der Arbeitsaufnahme, daß Flüchtlinge in größerem Umfang von öffentlichen Mitteln abhängig sind, andererseits wird bei der Ermöglichung der Arbeitsaufnahme befürchtet, daß Inländer arbeitslos werden respektive bleiben und von öffentlichen Mitteln abhängig sein könnten.

Instrumente des Ausländerrechts, die generell den Zuzug nach ökonomischen Kriterien steuern, können auch für Flüchtlinge angewendet werden. So kann Einreise und Aufenthalt erlaubt werden, wenn von einem gesicherten Lebensunterhalt ausgegangen werden kann. Dies können die Ausländerbehörden dadurch sicherstellen, daß

sie eine Unterhaltsverpflichtungserklärung von einem inländischen Bürger verlangen, bei dem sie davon ausgehen können, daß er auch dazu in der Lage ist, die Anforderungen zu erfüllen. Damit können Flüchtlinge mit einer ökonomischen Basis in Deutschland in Form eines solventen, inländischen Bürger bevorzugt aufgenommen werden.

Die Beispiele zeigen, daß ökonomische Aspekte bei der Auswahl und Integration von Flüchtlingen eine nicht unbeachtliche Bedeutung haben. Diese de facto Bedeutung kann zu ökonomischen Untersuchungen der Ausgestaltung der Flüchtlingspolitik motivieren, denn nur wer auf die Überlegungen eingeht, kann die Annahmen, die zu bestimmten Regelungen geführt haben, überprüfen.

## 2.2. Politikempfehlung und Problemausschnitt

Der zweite Grund, warum sich Ökonomen nicht nur mit der Politik gegenüber primär ökonomisch motivierter Zuwanderung befassen sollten, liegt in der Gefahr, daß der Problemausschnitt die Politikempfehlung bestimmt. Es gibt im Rahmen der ökonomischen Analyse prinzipiell zwei Wege, zu Ergebnissen zu kommen, die Wertungen über die Vorteilhaftigkeit von politischen Ausgestaltungsformen enthalten: die wohlfahrtsökonomische Analyse und die wirtschaftspolitische Analyse. Die Wohlfahrtsökonomie enthält ein Werturteil in der Form, daß die Präferenzen von Individuen, die in ihren freiwilligen Handlungen zum Ausdruck kommen, der Maßstab für die Beurteilung von Entscheidungen sein sollen, während die Funktion des Maßstabes in der wirtschaftspolitischen Analyse durch Zielsysteme gegeben ist, die exogen im politischen Prozeß festgelegt werden, aber auch ihrerseits untersucht werden können. Prinzipiell gilt für beide Methoden, daß die Auswahl des Problemausschnittes und die als beachtlich oder unbeachtlich eingestuften Rahmenbedingungen das Analyseergebnis beeinflussen.

Dies läßt sich aber leichter zeigen, indem von Zielen ausgegangen wird, die de facto bei der Regelung der Zuwanderung nach Deutschland motivierend waren:

### humanitäre Ziele

- Wahrung der Menschenrechte (Flüchtlingsaufnahme)
- Wahrung des Schutzes der Familie (Zuzug von Familienangehörigen)
- Wahrung der Gleichheit der Lebensbedingungen für alle Deutschen (Aussiedlerzuzug)

### politische Ziele

- EU-Integration (Freizügigkeit in den Ländern der Europäischen Union)
- Verringerung des ökonomischen Gefälles zu Nachbarstaaten, Förderung der Kooperationsbereitschaft von Nachbarstaaten (Werkvertragsabkommen, Praktikantenbeschäftigung, Grenzarbeitnehmerabkommen)

### ökonomische Ziele

- Beseitigung vorhandener oder prognostizierter struktureller und demographischer Engpässe auf dem Arbeitsmarkt (Ausnahmen vom Anwerbestopp)

Einerseits müßte bei jedem einzelnen Ziel gefragt werden, ob es nicht auf effizientere Weise mit anderen Mitteln als der Zuwanderung erreicht werden kann, andererseits muß innerhalb des Bereichs der Zuwanderungspolitik untersucht werden, welchen Einfluß der Einsatz von Zuwanderung als Mittel auf die Erfüllung anderer Ziele hat.

Als ökonomisch rational sei hier eine Zweckrationalität formuliert, das heißt die Einhaltung des Prinzips, mit gegebenen Mitteln einen hohen Zielerreichungsgrad zu realisieren oder gegebene Ziele mit möglichst geringen Mitteln zu realisieren.

Es ließe sich eine lange Diskussion darüber führen, welche Ziele Flüchtlingspolitik verfolgt und welche sie verfolgen sollte. Hier habe ich ein humanitäres zu maximierendes Ziel und eine Budgetrestriktion formuliert, da sich so Ansatzpunkte für ökonomische Überlegungen gut zeigen lassen. *Das ökonomische Prinzip wird also folgendermaßen operationalisiert: Mit einer gegebenen Budgetsumme soll möglichst vielen Flüchtlingen zu einem Existenzminimum und Schutz vor gewalttätigen Übergriffen geholfen werden.*<sup>6</sup>

In einem ersten Schritt kann man die Alternativen

- Aufnahme von Flüchtlingen im eigenen Land,
- Unterstützung von Flüchtlingen in einem anderen Land,
- und Bekämpfung von Fluchtursachen betrachten.

In den USA werden im Verhältnis zu Haiti und Kuba explizit derartige Alternativen abgewogen. So wurden Bootsflüchtlinge aus beiden Ländern auf Betreiben der USA vorübergehend in anderen Staaten untergebracht. Über weitere Ansiedlungsmöglichkeiten wurde verhandelt. Die militärische Intervention in Haiti ist eine Reaktion auf die Massenflucht von Haitianern in die USA und insofern als eine Maßnahme zur Bekämpfung von Fluchtursachen zu sehen. Die USA und Kuba verhandelten über die Zahl der Immigranten, die die USA aufnehmen soll. Während die USA Demokratisierungsanstrengungen von Kuba forderte, forderte Kuba von den USA die Aufhebung von Wirtschaftssanktionen. In diesem Sinne wurde simultan über die Aufnahme von Einwanderern und die Bekämpfung von angenommenen "Flucht"ursachen verhandelt.

Die Situation stellt sich für ein potentielles Helferland anders dar, wenn es nicht - wie die USA für Haiti und Kuba - das aus geographischen und politischen Gründen naheliegende Erstaufnahmeland ist. Die derzeitige internationale Verantwortungsverteilung für Hilfe an Flüchtlinge kann man so beschreiben, daß immer zunächst das Erstaufnahmeland zuständig ist, und erst wenn im Erstaufnahmeland unübersehbares Elend entsteht, ist auch prinzipiell jeder andere Staat als Einzelakteur und Mitglied internationaler Organisationen moralisch zur Hilfe verpflichtet. Zugleich ist die Wahrscheinlichkeit, Erstaufnahmestaat zu sein, ungleich verteilt. Dieses Regime setzt für die überwiegende Mehrheit und darunter besonders die reicheren Staaten Anreize, Präventionsanstrengungen zu vernachlässigen und eine Beggar-Thy-Neighbour-Politik zu betreiben, indem Flüchtlinge davon abgeschreckt werden, den Weg ins eigene Land zu suchen. Eine Änderung des internationalen Regimes könnte die Anreize anders setzen.

Ohne dies näher untersucht zu haben, spricht m.E. einiges dafür, daß die Unterstützung von Flüchtlingen in benachbarten Zufluchtsländern in vielen Fällen die Politik ist, die mit gegebenem Budget den meisten Menschen helfen kann. Der Schutz vor Gewalt im Herkunftsstaat könnte in vielen Fällen nur durch militärische Intervention mit vielen Unsicherheiten und hohen, schwer kalkulierbaren Kosten erreicht werden. Die Aufnahme im eigenen, weiter entfernten Staat ist einerseits wegen der größeren Reisekosten teurer, bei Staaten mit höherem Wohlstand auch wegen der damit einhergehenden höheren Lebenshaltungskosten.<sup>7</sup>

Es ist aber nicht nur so, daß ein Ziel (Schutz von Flüchtlingen) mit unterschiedlichen Mitteln erreicht werden kann, sondern auch daß ein prinzipiell gleichartiges Mittel (Zuwanderung) zur Erfüllung unterschiedlicher Ziele eingesetzt wird. Daher sind Zielkonflikte und -harmonien zu beachten. In dem Maße, wie z.B. Flüchtlinge auch Funktionen in Engpaßbereichen des Arbeitsmarktes erfüllen können, beeinflußt die Ausgestaltung der Flüchtlingspolitik das ökonomische Ziel.

Ein solcher Einfluß ist durchaus wahrscheinlich: Flüchtlinge sind zwar nicht für einen bestimmten Arbeitsplatz eingereist, aber auch Flüchtlinge kommen als Potential für den Arbeitsmarkt in Frage, sei es daß sie selbst arbeiten wollen, sei es daß ihre Kinder dauerhaft bleiben und künftig zum Arbeitsmarktpotential des Aufnahmelandes gehören. Flüchtlinge verfügen in unterschiedlichem Ausmaß über Humankapital und die Bereitschaft, in Mangelbereichen zu arbeiten. Die Integration in den Arbeitsmarkt kann die Einkommen der Einheimischen positiv oder negativ beeinflussen, je nachdem ob es eher zu Verdrängung oder zur Beseitigung von relativen Engpässen kommt. Mit der Integration in den Arbeitsmarkt werden Flüchtlinge auch Abgabenzahler im sozialen Sicherungssystem des Aufnahmelandes. Flüchtlingspopulationen unterscheiden sich daher nicht notwendigerweise und nur graduell von Arbeitsmigrantenpopulationen.

Die Gefahr einer Beschränkung der ökonomischen Forschung auf die Analyse der Arbeitsmigration und auf Politiken zur Steuerung der Arbeitsmigration liegt darin, daß die Annahmen zur übrigen Zuwanderung und Zuwanderungspolitik und den Wechselwirkungen zwischen den Politikbereichen nicht explizit gemacht werden. Es ist z.B. durchaus möglich, daß das ökonomische Ziel mit geringerem Mitteleinsatz erreicht wird, wenn Flüchtlinge möglichst gut in den Arbeitsmarkt integriert werden, als wenn eine nach Arbeitsmarktgesichtspunkten optimale Zuwanderung gefördert wird, während zugleich Flüchtlinge nicht in den Arbeitsmarkt integriert sind und öffentliche Unterstützung erhalten. M.E. legt die Trennung der humanitär und der ökonomisch motivierten Zuwanderung auch eine ökonomische Forschung nahe, die nach Indikatoren für eine ökonomisch optimale Auswahl von Arbeitsmigranten sucht. Dagegen erscheint die Forschung über ökonomisch vorteilhafte Integrationspfade bei gegebener Flüchtlings- oder auch Familienmigration interessanter, wenn die Arbeitsmigration nicht isoliert, sondern als Teil der Zuwanderungspolitik insgesamt betrachtet wird.

Letztlich würde eine insgesamt optimale Politik erfordern, daß konsistente Zielhierarchien gebildet werden, die eine Abwägung der Bereiche untereinander erlauben würden. Hier sollte allein aufgezeigt werden, wie sich ökonomische Überlegungen

im Bereich der Flüchtlingspolitik rechtfertigen lassen: Sie könnten Wege zu einer effizienteren Erreichung flüchtlingspolitischer Ziele aufzeigen oder Überlegungen zu einer ökonomisch effizienten Arbeitsmigrationspolitik relativieren.

Im folgenden Teil wird eine Erklärung und möglicherweise Rechtfertigung für die wenig explizite Auseinandersetzung mit ökonomischen Fragen im Bereich der Flüchtlingsaufnahmepolitik gesucht, um daraufhin abschließend das für und wider noch einmal gegeneinander abzuwägen.

### 3. Flüchtlingsaufnahme als tragische Wahlhandlung

In den folgenden Überlegungen beziehe ich mich hauptsächlich auf das 1978 von Calabresi und Bobbitt veröffentlichte und inzwischen vielfach rezipierte Buch "Tragic Choices".

Nach Calabresi und Bobbitt werden Wahlhandlungen dann als tragisch empfunden, wenn sie einen Konflikt mit fundamentalen Werten einer Gesellschaft beinhalten. Häufig wird das Beispiel der Nierentransplantation gewählt.<sup>8</sup> Wenn nur eine begrenzte Anzahl von Nieren vorhanden ist, bedeutet die Entscheidung *für* einen bestimmten Empfänger den Ausschluß anderer Empfänger und ist damit häufig eine Entscheidung darüber, wer überleben kann und wer nicht. Es ist eine grundlegende Norm in einer demokratischen Gesellschaft, daß jedes Leben gleich viel wert sein soll, aber die Restriktionen zwingen den Entscheider, eine Auswahl zu treffen. Deshalb empfindet er die Entscheidung als tragisch. Dies gilt auch für andere Mitglieder der Gesellschaft, wenn ihnen als Öffentlichkeit der Entscheidungsvorgang bewußt wird.

Zwei Entscheidungsebenen werden unterschieden:

Die erste Ebene läßt sich als Makroebene bezeichnen. Hier wird darüber entschieden, wieviel Mittel insgesamt für einen bestimmten Bereich verfügbar sind bzw. was getan werden kann, um die Zahl der verteilbaren Güter zu erhöhen. Auf der Makroebene herrscht immer Knappheit, da eine vollständige Sättigung nicht in allen Bereichen gleichzeitig erreicht werden kann.

Auf der zweiten Ebene, der Mikroebene, geht es darum, daß Institutionen und darin letztlich Personen Entscheidungen über die Verwendung gegebener Mittel treffen müssen. Die Regeln oder Grundsätze, nach denen auf dieser Ebene Entscheidungen getroffen werden, bezeichnet Elster (1990) als Problem der "lokalen Gerechtigkeit". Es ist die Ausgestaltung der Entscheidungsregeln auf der Mikroebene, die das Verhalten von Individuen, die bei der Zuteilung knapper Mittel berücksichtigt werden wollen, beeinflussen kann. Die durch die Entscheidungsregeln gesetzten Anreize und die Reagibilität auf diese Anreize wiederum können bei der Ausgestaltung der Regeln antizipiert und berücksichtigt worden sein.

Die Flüchtlingsaufnahme läßt sich gut in diesem Rahmen beschreiben. Die Entscheidungen über die Aufnahme eines Flüchtlings kann deshalb als tragische Wahlhand-



lung gesehen werden, weil der Ausschluß eines Flüchtlings die Wahrscheinlichkeit von Leiden und gewaltsamem Tod einschließt, während der Schutz vor Existenznot und Gewalt eine zentrale Aufgabe des Staates im Innern und ein zentraler Wert der Gesellschaft ist.

Auf der Makroebene geht es um die Entscheidung, wieviel Mittel die Gesellschaft für die Rettung von Flüchtlingen bereitstellen will. Das Knappheitsproblem ist offenkundig. Auch eine entwickelte Gesellschaft würde es nicht ad hoc bewältigen, alle knapp 50 Millionen Flüchtlinge, die es nach Angaben der UN-Flüchtlingskommission auf der Welt gibt<sup>9</sup>, aufzunehmen oder zu unterstützen. Es muß eine Entscheidung getroffen werden, wie die Mittel einer Gesellschaft auf private und öffentliche Ausgaben und unter den öffentlichen Ausgaben auf Menschen innerhalb und außerhalb des nationalstaatlichen Territoriums aufgewendet werden sollen, z.B. auf Sozialpolitik, Umweltschutz oder Polizei nach innen, auf Entwicklungshilfe, militärische Interventionen oder Flüchtlingsaufnahme nach außen. Dabei können explizit von Personen oder Personengruppen Entscheidungen über Ressourcenverwendungen der Art und Höhe nach getroffen werden, es können aber auch dezentrale Entscheidungsmechanismen gewählt werden, die zu von vorneherein nicht geplanten quantitativen Ressourcenhöhen und -verteilungen führen (z.B. Marktmechanismus und Abstimmungen).

Die Entscheidung über Ressourcen für Flüchtlingsaufnahme kann explizit auf der Makroebene getroffen werden, indem zum Beispiel nur eine kontingentierte Zahl von Flüchtlingen aufgenommen und dafür Budgetmittel nach Erfahrungswerten angesetzt werden. Sie kann - und dies ist in Deutschland der Fall - auch indirekt getroffen werden, indem der auf der zweiten Ebene installierte Entscheidungsprozeß nur eine bestimmte Zahl und Auswahl von Flüchtlingen zuläßt, und auf diese Weise die Mittel begrenzt, die für Flüchtlinge verausgabt werden.

Auf der Mikroebene muß in beiden Fällen die konkrete Entscheidung darüber getroffen werden, wer aufgenommen wird und wer nicht. In der Ausgestaltung und Begründung dieser Entscheidungsregeln in Deutschland lassen sich m.E. eine Reihe von Parallelen zu anderen tragischen Entscheidungsprozessen entdecken, die die empirische Gerechtigkeitsforschung analysiert hat.

- Es werden Entscheidungsregeln formuliert, durch die offiziell ein Dilemma negiert wird. So wurde bei der Neuregelung des Asylrechts stark um Formulierungen gerungen und Wert darauf gelegt, daß weiterhin im Grundgesetz steht, daß politisch Verfolgte Asyl genießen. Dazu gehört dann, daß Asylsuchende nur in *sichere* Herkunfts- oder Drittstaaten an der Grenze zurückgewiesen oder abgeschoben werden können. Damit wird den Grenzbeamten und allen an einer Abschiebung befaßten Personen im Landesinnern ein Begründungsmuster geliefert, das ihnen ermöglicht, ihre Entscheidung nicht als tragisch zu sehen. Die individuell gesehene Verantwortung für eine tragische Entscheidung wird auch durch die Bildung differenzierter Verantwortungsstrukturen entschärft, in denen jeder nur einen Teilbereich überschauen und verantworten muß, so daß jeder die

Möglichkeit hat, die Verantwortung für den potentiell tragischen Charakter einer Entscheidung bei einem anderen Akteur zu sehen.<sup>10</sup>

- Die zweite wichtige Beobachtung besteht darin, daß tragische Entscheidungen unter Bezugnahme auf eine bereichsspezifische Ethik getroffen werden, ohne daß auf eine übergeordnete Makroethik Bezug genommen wird. Das heißt zum Beispiel, daß Entscheidungsregeln im Bereich der Flüchtlingspolitik unter Bezug auf das Primat der Menschenrechte gewählt werden, während im Bereich der Gesundheitspolitik medizinische Kriterien als adäquate Verteilungskriterien erscheinen, daß aber in beiden Bereichen ökonomische Auswahlkriterien nicht für sachgerecht gehalten werden. Eine bereichsspezifische Ethik ermöglicht es, den tragischen Charakter einer Entscheidung bei der Formulierung der Entscheidungsregeln zu berücksichtigen und so Entscheidern und Betroffenen das Gefühl zu geben, daß eine dem Charakter der Entscheidung angemessene Regelung getroffen wurde. Zugleich gibt es keine übergeordneten Normen zur Abwägung zwischen der Mittelallokation im Flüchtlings- und Gesundheitsbereich. Dies trifft auch in Deutschland zu. Bei Flüchtlingen wird geprüft, ob sie mit politischer Verfolgung im Herkunftsland rechnen müssen und welche anderen Gefahren für Leib und Leben ihnen drohen. Der Maßstab der Zumutbarkeit, der dabei angelegt wird, steht in keiner Beziehung dazu, welche Gefahren für Staatsbürger als zumutbar betrachtet werden, bevor der Staat zum Schutz vor diesen Gefahren Mittel aufwendet.
- Zum dritten wurde beobachtet, daß tragische Entscheidungen gegenüber der Öffentlichkeit oft intransparent gehalten werden. Auch bei der Flüchtlingsaufnahme in Deutschland ist diese Tendenz zu beobachten. Einerseits könnte der Staat über eine Vielzahl von Informationen verfügen und diese veröffentlichen, andererseits gibt es wenig veröffentlichte Informationen in diesem Bereich abgesehen von den offiziellen Entscheidungsregeln und den nationalitätenspezifischen Asylbewerberzahlen und Anerkennungsquoten.
- In Einwanderungs- und Flüchtlingsfragen besteht eine Besonderheit, die sie von anderen Fragen der Allokation knapper lebenswichtiger Güter *innerhalb* einer Gesellschaft unterscheidet: Die potentiellen "Verlierer" sind nicht Mitglieder der Gesellschaft, befinden sich zunächst nicht auf dem Territorium der Gesellschaft oder werden als Verlierer vom Territorium abgeschoben. Die Zuwanderungsproblematik verdeutlicht, daß Gerechtigkeitsprobleme eine territoriale Dimension haben. Erst in dem Moment, in dem ein Flüchtling sich im Territorium des Zielstaates befindet, muß eine tragische Entscheidung auf der Mikroebene gefällt werden. Dabei werden Flüchtlinge durch die Visavergabepaxis durchaus aktiv ferngehalten. Betroffen sind dann aber vor allem die mit der Visavergabe beauftragte Konsulate und Botschaften, die aber in einem anderen Land mit tendenziell anderen Wertvorstellungen leben.

Insgesamt liegt der Gedanke nahe, daß die Gestaltung der Entscheidungsregeln und der Umgang von Entscheidern damit durch den Wunsch beeinflußt ist, den tragischen Charakter der Entscheidung abzumildern oder zu verdrängen. Daraus können dann Resultate entstehen, die von keinem Beteiligten so gewünscht wurden. Auch dies scheint im Bereich der Flüchtlingspolitik so zu sein: Die faktische Selektion der Flüchtlinge hängt nicht von humanitären Kriterien ab, sondern von der Fähigkeit, das Ausgrenzungssystem zu überwinden, z.B. durch die Bezahlung eines Schleppers.

Teilweise werden tragische Wahlhandlungen auch nur vom staatlich-institutionellen in den privaten Bereich verlagert. Wenn nach einem Aufenthalt die Abschiebung droht, sehen sich möglicherweise private Akteure in einem tragischen Konflikt, wenn sie vor der Frage stehen, ob sie dem Asylsuchenden helfen sollen oder nicht. Einerseits sehen sie eine moralische Pflicht zur Hilfe, wenn sie dem Flüchtling glauben, daß ihm Gefahr droht, andererseits geraten sie durch ihre Hilfestellung in Konflikt mit dem Gesetz. Besonders deutlich wird dieser Konflikt in der Diskussion um Kirchenasyl.<sup>11</sup>

Die Beobachtung von Parallelen zu anderen tragischen Wahlhandlungen läßt es plausibel erscheinen, daß der tragische Charakter der Entscheidung die Art der Entscheidungsregeln und den Umgang damit geprägt hat. Gesetzt den Fall, dies ist richtig, stellt sich immer noch die Frage, wie mit dieser Erkenntnis umgegangen wird.

Im Zusammenhang mit der Mittelallokation im Gesundheitswesen rechtfertigt Gäfgen (1985:272) die Tendenz zu einer gewissen Unaufrichtigkeit so:

"Die barmherzige Verschleierung dient der Aufrechterhaltung fundamentaler Wertvorstellungen wie der Unersetzlichkeit eines Menschenlebens - Wertvorstellungen, die zwar keinesfalls angewandt werden können, aber für andere Bereiche des Zusammenlebens nicht entbehrlich sind."

Calabresi und Bobbitt (1978:26ff) sehen dagegen im aufrichtigen Bemühen, die Tragik der Entscheidung ernst zu nehmen, und dem Versuch, Vergleichbares gleich zu behandeln, einen besseren Ansatz, um zeitweilig eine Entscheidung als fairer und damit weniger tragisch erscheinen zu lassen.

#### 4. Abschließende Überlegungen

Abschließend möchte ich einige Überlegungen zu den Chancen und Risiken ökonomischer Forschung im Bereich der Flüchtlingspolitik zur Diskussion stellen. Wichtig erscheint mir, den Bereich der Flüchtlingspolitik als Bereich anzuerkennen, in dem tragische Entscheidungen getroffen werden, die nicht vollständig vermieden werden können. Die Existenz tragischer Wahlhandlungen impliziert, daß eine Einbeziehung des Ökonomischen - sei es im Sinne des Gegenstandsbereichs durch die Berücksichtigung von Aspekten, die mit Geld und Einkommen zu tun haben, sei es im Sinne der Methode, stets Kosten und Nutzen von Entscheidungen gegeneinander abzuwägen - von den betroffenen Flüchtlingen, Entscheidern und der Öffentlichkeit als zynisch empfunden werden kann. Eine bereichsspezifische, prinzipienorientierte Ethik scheint Gefühle weniger leicht zu verletzen als eine konsequentialistische Ethik, die die Handlungsfolgen als zentralen Maßstab für die Bewertung von Handlungen sieht, wie es in der ökonomischen Denkweise üblich ist.<sup>12</sup> Andererseits können rein prinzipiengesteuerte Entscheidungsregeln nur um den Preis der Ausblendung und Tabuisierung von unerwünschten Handlungsfolgen gerechter erscheinen. Jede wissenschaftliche Analyse und auch jede politische Forderung in diesem und anderen tragischen Entscheidungsbereichen berührt m.E. unvermeidlich das Spannungsfeld zwischen Kaltschnäuzigkeit und Scheinheiligkeit. Die Kaltschnäuzigkeit besteht darin, als gegeben anzunehmen, daß das Budget für Flüchtlinge nicht nach den Bedürfnissen der Bedrohten ausgeweitet wird, während zugleich im Inland Luxusgüter im öffentlichen und privaten Bereich konsumiert werden, die Scheinheiligkeit besteht darin, so zu tun, als sei dies ohne weiteres zu ändern oder als könne umfassender Schutz umsonst bereitgestellt werden.

M.E. ist es wichtig, sich bewußt zu machen, daß in potentiellen Aufnahmestaaten ein Konflikt zwischen den ökonomischen Interessen der einheimischen Bevölkerung und der Wahrung der Menschenrechte durch Schutz von Bedrohten gesehen und in die Gestaltung der Politik einbezogen wird. Sicherlich könnte eine Veränderung der Verantwortungsverteilung für Flüchtlinge auf Weltebene die Konflikte stark mildern, aber dazu bestehen für die reicheren und mächtigeren Staaten zumindest kurzfristig wenige Anreize. Daher wird voraussichtlich die Gestaltung der Flüchtlingsaufnahme im Rahmen einer nationalen Zuwanderungspolitik weiterhin eine Aufgabe bleiben, bei der ökonomische Argumentationsmuster berücksichtigt werden.

Ökonomische Forschung im Bereich der Flüchtlingspolitik kann dazu führen, daß der Konflikt zwischen ökonomischen Eigeninteresse und Flüchtlingsaufnahme kleiner erscheint, wenn z.B. gezeigt werden könnte, daß mit der Flüchtlingsaufnahme auch ökonomische Vorteile verbunden sein können, oder daß vermutete Nachteile geringer sind als gemeinhin angenommen, aber auch dazu, daß bisher wenig berücksichtigte ökonomische Nachteile aufgedeckt werden. Die Einbeziehung der Flüchtlingsaufnahmepolitik in die ökonomische Forschung bietet auch das Potential, nicht nur retrospektiv zu neuen Interpretationen zu finden, sondern auch Wege zur Verkleinerung des Konfliktes in der Zukunft aufzuzeigen oder zumindest zu vermeiden, daß Wege vorgeschlagen werden, die eine Vergrößerung des Konfliktes verursachen. Es müßte zumindest überprüft werden, ob die Entwicklung von Politiken aufgrund einer isolierten Analyse der Arbeitsmigration zu Fehlschlüssen führt.

## Zusammenfassung

In der ökonomischen Diskussion über Zuwanderungspolitik wird in der Regel zwischen Arbeitsmigrations- und Flüchtlingsaufnahmepolitik unterschieden, wobei sich Ökonomen in der Regel nur mit ersterer befassen. Zugleich fällt auf, daß ökonomische Aspekte bei politischen Entscheidungen zur Flüchtlingspolitik in Deutschland durchaus eine wichtige Rolle spielen.

Wie gezeigt wird, lassen sich Ansatzpunkte für eine Diskussion um eine ökonomisch rationale Ausgestaltung der Flüchtlingspolitik finden. Wird die Flüchtlingspolitik aber als tragische Wahlhandlung analysiert, so werden Parallelen zu anderen Entscheidungen mit tragischem Charakter deutlich, die die institutionellen Arrangements der Flüchtlingsaufnahmepolitik in Deutschland und die Zurückhaltung von Ökonomen in diesem Bereich verständlich werden lassen. Dazu gehört vor allem die Entwicklung einer bereichsspezifischen Ethik und die Tendenz zu Verantwortungsstrukturen und Entscheidungsregeln, die die Tragik einer Entscheidung verdecken oder ausblenden helfen.

- 
- <sup>1</sup> Ich danke Volker Schmidt, durch dessen Arbeiten im Zentrum für Sozialpolitik mir die Idee zu dieser Analyse gekommen ist (z.B. Schmidt 1994), sowie Brigitte Hartmann, Petra Schierholz und Sabine Horstmann für ihre Anregungen.
  - <sup>2</sup> Bei einer Analyse der ökonomischen Auswirkungen verschiedener Integrationspfade habe ich mich ebenfalls nur mit der Arbeitsmigrationspolitik näher befaßt (Vogel 1994).
  - <sup>3</sup> siehe z.B. Faist (1994) und Mühlum (1993) für Analysen der politischen Diskussion.
  - <sup>4</sup> In einer Umfrage des statistischen Bundesamtes bei Sozialhilfeträgern zu einmaligen Leistungen zum Lebensunterhalt lassen sich Asylbewerber und übrige Ausländer unterscheiden und Rückschlüsse auf den Anteil der Kinder ohne Kindergeld ziehen (Bechtold u.a. 1993:120). Es werden nur Personen unter 65 Jahren erfaßt, die seit mindestens einem Jahr in Deutschland leben. In dieser Stichprobe wird für fast ein Viertel der Personen Kindergeld gezahlt und ein weiteres Viertel sind Personen unter 16 Jahren, für die kein Kindergeld gezahlt wird.
  - <sup>5</sup> Näheres zum Inländerprimat s. Velling (1994).
  - <sup>6</sup> Mit dem Schutz vor gewalttätigen Übergriffen kann dabei nur eine Reduzierung der Wahrscheinlichkeit, Opfer eines solchen Übergriffs zu werden, auf ein als normal erachtetes Niveau gemeint sein, denn das Risiko, Opfer eines Raubes, einer Vergewaltigung, einer Prügelei oder eines Justizirrtums zu werden, kann ein Staat nicht vollständig beseitigen.
  - <sup>7</sup> Die Flüchtlingsaufnahmezahlen bekommen allerdings strategische Bedeutung, wenn die Höhe des Budgets für die Hilfe an Flüchtlinge im Inland und im Ausland positiv mit der Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge korreliert ist, weil die aufgenommenen Flüchtlinge für die Wahrnehmung des Problems im Inland sorgen. Über die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge wird dann die Höhe des Gesamtbudgets beeinflußt.
  - <sup>8</sup> vgl. Schmidt (1994)
  - <sup>9</sup> ca. 23 Millionen im Ausland und ca. 26 Millionen innerhalb der Herkunftsländer (die Zeit vom 26.8.94:3).
  - <sup>10</sup> Während Kaufmann (1992) in seinem Buch "Der Ruf nach Verantwortung" argumentiert, daß generell in modernen Gesellschaften die Handlungsketten länger werden, so daß in der Folge Verantwortliche innerhalb von Organisationen schlechter festgestellt werden können, sehe ich hier die Kausalitäten umgekehrt: Verantwortung wird deshalb auf verschiedene Institutionen verteilt, damit sich niemand persönlich für die tragische Entscheidung verantwortlich fühlen muß.
  - <sup>11</sup> vgl. Barwig/ Bauer (1994) und die in diesem Sammelband enthaltenen Aufsätze
  - <sup>12</sup> Verschiedene ethische Perspektiven zur transnationalen Migration werden in einem Sammelband, hg. von Barry und Goodin (1992) vorgestellt, siehe insbesondere die Synopse von Nardin.

## Literaturverzeichnis

- Adebahr, Hubertus/ Maennig, Wolfgang, 1987: "Außenhandel und Weltwirtschaft, Bd. II" Berlin: Duncker & Humblot
- Bade, Klaus J. (Hg.), 1993: "Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung" München: Beck
- Barwig, Klaus/ Bauer, Dieter R. (Hg.), 1994: "Asyl am Heiligen Ort. Sanctuary und Kirchenasyl. Vom Rechtsanspruch zur ethischen Verpflichtung", Ostfildern: Schwabenverlag
- Barry, Brian/ Goodin, Robert E. (ed.), 1992: "Free Movement. Ethical Issues in the Transnational Migration of People and Money", New York u.a.: Harvester Wheatsheaf
- Bechtold, Sabine/ Bihler, Wolf/ Deininger, Dieter, 1993: "Einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 21 BSHG im Jahre 1991" in: Wirtschaft und Statistik Nr.2, 113-124
- Becker, Joachim, 1993: "Die Städte sind überfordert. Kommunale Erfahrungen mit Asylbewerbern" in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament Nr.7, 53-59
- Calabresi, Guido/ Bobbitt, Philip, 1978: "Tragic Choices", New York/ London: Norton
- Elster, Jon, 1990: "Local Justice", in: Archiv of European Sociology (31), 117-140
- Faist, Thomas, 1994: "How to Define a Foreigner? Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse, 1978-1992" in: West European Politics
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1992: "Der Ruf nach Verantwortung. Risiko und Ethik in einer unüberschaubaren Welt" Freiburg im Breisgau: Herder
- Gägen, Gerard, 1985: "Die ethische Problematik von Allokationsentscheidungen - am Beispiel des Ressourceneinsatzes im Gesundheitswesen", in: Enderle, Georges (hg.) Ethik und Wirtschaftswissenschaft, Berlin: Duncker & Humblot, 249-274
- Mühlum, Albert, 1993: "Armutswanderung, Asyl und Abwehrverhalten. Globale und nationale Dilemmata" in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament Nr.7, 3-15
- Nardin, Terry, 1992: "Alternative Ethical Perspectives on Transnational Migration", in: Barry, Brian/ Goodin, Robert E. (ed.), 1992: Free Movement. Ethical Issues in the Transnational Migration of People and Money, New York u.a.: Harvester Wheatsheaf, S. 267-278
- Schmidt, Volker H., 1994: "Some Equity-Efficiency Trade-Offs in the Provision of Scarce Goods: The Case of Lifesaving Medical Resources", in: The Journal of Political Philosophy. 2/1994:44-46
- Straubhaar, Thomas/ Zimmermann, Klaus F., 1992: "Towards a European Migration Policy" in: Discussion paper Nr. 641, March 1992, Centre for Economic Policy Research
- Velling, Johannes, 1994: "Zuwanderer auf dem Arbeitsmarkt: Sind die neuen Migranten die 'Gastarbeiter' der 90er Jahre?", ZEW-Wirtschaftsanalysen 3/1994
- Vogel, Dita, 1994: "Sozialpolitische Integration als zuwanderungspolitisches Steuerungsinstrument" in: Wahl, Jürgen Sozialpolitik in der ökonomischen Diskussion; Marburg: Metropolis, 132-155