

*Bernhard Perchinig, Wien*

# Minderheitenprogramm Migration: Warum viele bleiben und manche gehen

## Übersicht:

- I. Ein Zeitalter der Migration?
- II. Von den Zahlen
- III. Vom Bleiben
- IV. Vom Gehen
  - A. Makrotheorien
  - B. Mikrotheorien
  - C. Individuum und Haushalt
- V. Wohin gehen?
- VI. Schluss
- VII. Literaturverzeichnis

## I. Ein Zeitalter der Migration?

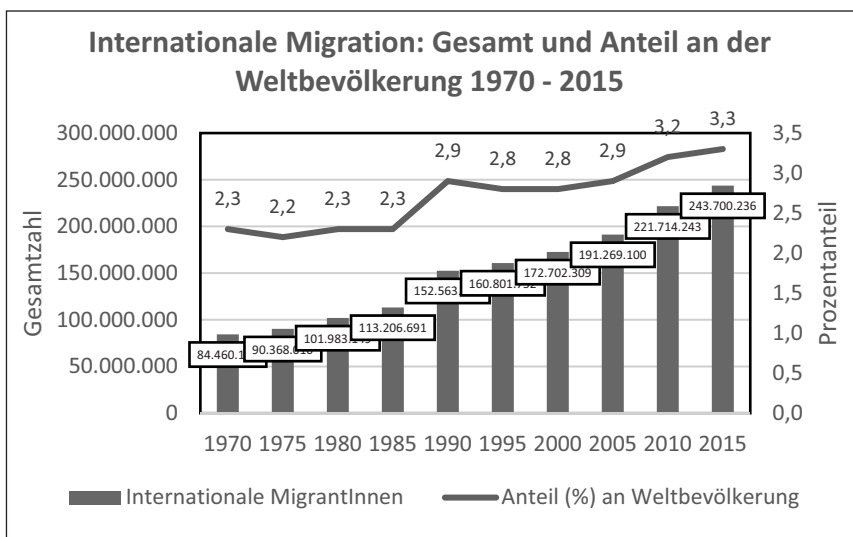
Migration wurde in den letzten Jahren zu einem der wichtigsten Themen auf der politischen Agenda und ist auch in der Wissenschaft vom Rand ins Zentrum des Interesses gerückt. Wir lebten in einem „Zeitalter der Migration“ – so der Titel eines – sehr empfehlenswerten – Einführungsbandes von *Stephen Castles*, *Hein de Haas* und *Mark Miller*, der inzwischen in der fünften Auflage vorliegt.<sup>1)</sup> Oder: Internationale Migration wäre das wesentlichste Charakteristikum des 21. Jahrhunderts, so etwa der Oxforder Migrationsforscher *Alexander Betts* in einem Artikel für den „Guardian“.<sup>2)</sup>

Doch stimmt diese Wahrnehmung, hat Migration tatsächlich so zugenommen, dass diese Beschreibungen gerechtfertigt sind? Je nachdem, ob absolute oder relative Zahlen herangezogen werden, ergibt sich ein deutlich unterschiedliches Bild.

---

<sup>1)</sup> *Castles/de Haas/Miller*, The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World.

<sup>2)</sup> *Betts*, Human migration will be a defining issue of this century. How best to cope?, The Guardian 2015/09/20.



**Grafik 1:** Migrationsentwicklung seit 1970.

Quelle: World Bank Group Data Bank; eigene Berechnungen.

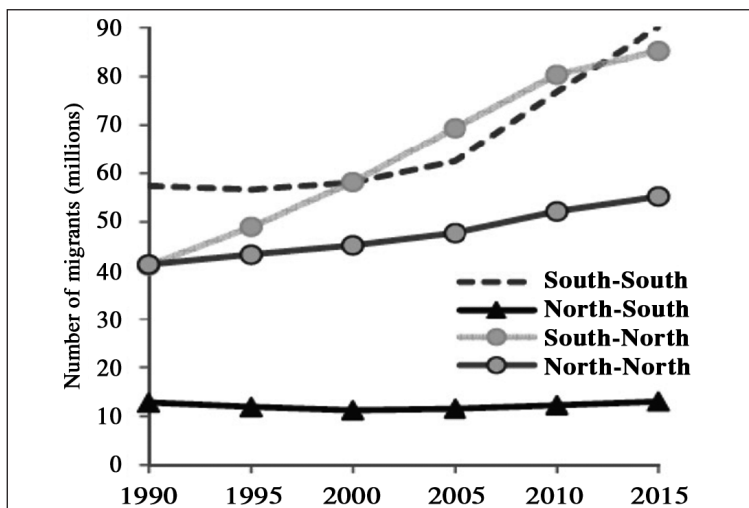
Wie die Grafik zeigt, hat sich die absolute Zahl der internationalen MigrantInnen seit 1970 von rund 84 auf rund 244 Millionen etwa verdreifacht – ein durchaus beachtliches Wachstum. Allerdings verdoppelte sich in diesem Zeitraum auch die Weltbevölkerung von 3,68 Milliarden auf 7,35 Milliarden Menschen. Relativ gesehen, ist der Anstieg daher eher gering – von 2,3% im Jahr 1970 auf 3,3% im Jahr 2015. Internationale Migration ist bis heute ein Minderheitenprogramm, der überwiegende Teil der Menschheit verbringt sein Leben in den Grenzen des Geburtslandes. Warum dann die allgemeine Wahrnehmung eines massiven Anstiegs der Migration?

Der Schlüssel dazu liegt in der regionalen Verteilung der Migrationsströme. Migration betrifft nicht jede Weltregion im gleichen Ausmaß, sondern erfolgt in bestimmten, historisch gewachsenen Migrationssystemen, nach Massey et al. „a set of relatively stable exchanges of people between certain nations ... yielding an identifiable geographic structure that persists over space and time“.<sup>3)</sup> Diese Migrationssysteme verbinden häufig ärmere mit reicheren Ländern desselben Kontinents, reichen aber auch über Kontinente hinweg oder können Länder ähnlichen Einkommensniveaus miteinander verbinden. Gesamt gesehen, dominiert die Migration innerhalb desselben Kontinents. 60% der asiatischen, 52% der afrikanischen und 66% der europäischen Migration ist intrakontinental.<sup>4)</sup>

<sup>3)</sup> Massey et al, Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium 61.

<sup>4)</sup> European Political Strategy Centre, 10 Trends shaping Migration 3.

Im Bereich der Internationalen Organisationen ist es Usus geworden, die Welt in einen „Globalen Norden“ und einen „Globalen Süden“ einzuteilen. Der Begriff des „Globalen Südens“ hat im Wesentlichen den alten Begriff „Entwicklungsländer“ abgelöst und sie um die „Schwellenländer“ ergänzt. UNDP, die Entwicklungsabteilung der Vereinten Nationen, definiert den „Globalen Süden“ als all jene Länder mit einem „Human Development Index“ (HDI, Index menschlicher Entwicklung) von unter 0,8.<sup>5)</sup> Demgemäß bilden 64 Länder – die meisten davon nördlich des dreißigsten Breitengrades – den globalen Norden und 133 den globalen Süden. Der HDI ist ein mehrdimensionaler Index, der neben der Wirtschaftsleistung eines Landes auch ua den Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung und die Lebenserwartung misst. Bei aller Problematik der Abgrenzung und Begrifflichkeit<sup>6)</sup> ist er doch besser geeignet, den Stand menschlicher Entwicklung abzubilden, als das oft verwendete BIP pro Kopf.



**Grafik 2:** Entwicklung der Migrationsströme Süd-Süd und Süd-Nord.  
Quelle: *United Nations 2017: International Migration Report*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2.

Wie die Grafik zeigt, ist die Süd-Süd Migration in den letzten Jahren ähnlich gewachsen wie die Süd-Nord Migration und hat diese quantitativ inzwischen überholt. Mit jeweils rund 80 Millionen sind Europa und Asien die Kontinente mit der höchsten Anzahl von internationalen MigrantInnen, gefolgt von Nordamerika mit etwa 58 Millionen. Etwa 41% aller internationalen MigrantInnen wurden in Asien geboren, etwa 24% in Europa und etwa 14% in Afrika.<sup>7)</sup>

<sup>5)</sup> UNDP 2016, *Human Development Index (HDI)*, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> (abgefragt am 22. 2. 2018).

<sup>6)</sup> Vgl. Erikssen, What's wrong with the Global North and the Global South?

<sup>7)</sup> United Nations 2017, *International Migration Report 2017*, 5 bzw 9.

Auch die im Lauf ihres Lebens zugewanderte Bevölkerung ist vor allem in Europa, Asien und den Golfstaaten deutlich gewachsen – hier vor allem durch die Migration in den arabischen Golf, der die Staaten mit den bei weitem höchsten Anteilen von MigrantInnen beherbergt (etwa 88,4% in VAE). Zwischen 2000 und 2017 wuchs die zugewanderte Bevölkerung in Asien um rund 30 Millionen (62%), in Europa um rund 22 Millionen (39%) und um 17 Millionen in Nordamerika (42%). Die intrakontinentale Migration in Afrika verzeichnete einen Anstieg von knapp 10 Millionen (6%, allerdings von einem niedrigen Ausgangspunkt aus). Dabei dominieren in Europa und Asien die intrakontinentalen Migrationsströme, in Nordamerika die interkontinentale Migration. Asien, Europa und Nordamerika sind auch die Regionen mit den höchsten Anteilen Eingewanderter an der Bevölkerung und dem höchsten Anteilswachstum.<sup>8)</sup>

Weltweit gesehen kam es eher zu einer asymmetrischen Entwicklung mit einer Konzentration der Zuwanderung in die reicheren Länder bzw in Länder mit hohem HDI, während die Migration in die Länder mit mittleren HDI zurückging.<sup>9)</sup> Europa hat als Zuwanderungskontinent tatsächlich an Attraktivität gewonnen, doch Europa braucht auch demographisch Zuwanderung wie keine andere Weltregion, um den Bevölkerungsrückgang einzudämmen. Die Wahrnehmung eines massiven Anstiegs der Migration ist daher vor allem einem europäischen Blick geschuldet.

## II. Von den Zahlen

Eine Analyse der Entwicklung der internationalen Migration muss den konzeptionellen Rahmen der referierten Daten problematisieren, denn Migrationsdaten sind selbst das Produkt einer sehr speziellen, an Staatsgrenzen anknüpfenden Begrifflichkeit. Die einzige breit akzeptierte Definition internationaler Migration, entwickelt von der UN-Bevölkerungsabteilung 1998 und im Wesentlichen bis heute unverändert, verbindet den Begriff „Internationale Migration“ systematisch mit dem internationalen Staatensystem:

*„An international migrant is any person who changes his or her country of usual residence. A person's country of usual residence is that in which the person lives, i.e., the country in which the person has a place to live where he or she normally spends the daily period of rest.“<sup>10)</sup>*

Auch wenn die meisten statistischen Behörden statt des Wohnortwechsels das Geburtsland als Kriterium zur Definition eines/r internationalen MigrantIn nutzen, so ist doch klar, dass der Anknüpfungspunkt für Migration das Überschreiten einer staatlichen Grenze im internationalen Staatensystem ist. Dies ist eine deutliche Unterscheidung vom Begriff der geographischen Mobilität, der

<sup>8)</sup> United Nations, International Migration Report 2017 – Highlights 5.

<sup>9)</sup> United Nations, International Migration Report 2017 – Highlights 4.

<sup>10)</sup> United Nations, Recommendations on Statistics of International Migration 9. In der Folge unterscheidet die Definition noch zwischen Kurzzeitmigration (zwischen drei Monaten und einem Jahr) und Langzeitmigration (mehr als ein Jahr). Die meisten statistischen Behörden zählen all jene als internationale MigrantInnen, die ihren Wohnsitz für länger als drei Monate im jeweiligen Land begründen.

grundsätzlich eine Wohnsitzverlagerung über eine größere Distanz beschreibt: Eine Wohnsitzverlagerung von Wien in das 60 km entfernte Bratislava ist internationale Migration, in das 800 km entfernte Bregenz nicht.

Dies ist eine gute Illustration für die Wirkmächtigkeit des Nationalstaatsprinzips. Ernest Gellner hat in seinem 1983 erschienen Buch „Nations and Nationalism“ die zentrale Bedeutung dieses Prinzips für die internationale Ordnung illustriert:

*„Consider the history of the national principle; or consider two ethnographic maps, one drawn up before the age of nationalism, and the other after the principle of nationalism has done much of its work. The first map resembles a painting by Kokoschka. The riot of diverse points of colour is such that no clear pattern can be discerned in any detail. (...) Look now instead at the ethnographic and political map of an area of the modern world. It resembles not Kokoschka, but, let's say, Modigliani. There is very little shading; neat flat surfaces are neatly separated from each other, it is generally plain where one begins and another ends, and there is little if any ambiguity or overlap.“<sup>11)</sup>*

Historisch gesehen, verdanken wir die internationale Ordnung mit klar definierten Staatsgrenzen dem Westfälischen Frieden, dessen Logik auch den heutigen Raum der Migration definiert. Erst die Staatsgrenzen machen aus mobilen Menschen internationale MigrantInnen – außerhalb der „national order of things“, um einen Begriff von Liisa Malkki<sup>12)</sup> zu verwenden, gibt es weder reguläre noch irreguläre MigrantInnen, noch das Institut des Asyls, wie es die Genfer Flüchtlingskonvention festlegt.

Dies heißt aber auch, dass die Zahl der internationalen MigrantInnen zunimmt, je kleiner die jeweiligen staatlichen Territorien in einem geografischen Raum sind, auch wenn die Mobilität in diesem Raum im Vergleich zu einem ähnlichen Raum mit einem einzigen Flächenstaat gleich hoch bleibt. Die Europäische Union mit ihren etwa 4,4 Millionen Quadratkilometern Fläche besteht aus 28 Staaten; China mit mehr als der doppelten Fläche – 9,6 Millionen Quadratkilometer – ist ein einziger Staat. Mobilität gibt es natürlich auch in China, doch diese ist nicht internationale Migration, sondern Binnenmigration – die Verlagerung des Wohnsitzes über eine administrative Grenze in einem Staat.

Binnenmigration ist noch deutlich schlechter erfasst als internationale Migration.<sup>13)</sup> Die meisten Staaten haben ein vitales Interesse daran, die Zahl der in ihr Territorium einreisenden und dort lebenden AusländerInnen zu erfassen, da sie diese, der Logik des westfälischen Staatensystems folgend, als potentiell bedrohlich und nicht-zugehörig wahrnehmen. Staaten produzieren daher vornehmlich Daten über Grenzübertritte und Siedlungsmuster der „Fremden“, der Verteilung der eigenen Bevölkerung im Staatsgebiet und der Binnenmigration wird meist deutlich weniger Interesse entgegengebracht. Entsprechend wenig verlässlich und differenziert sind oft die entsprechenden Daten. Zudem sind re-

<sup>11)</sup> Gellner, Nations and Nationalism 139 f.

<sup>12)</sup> Malkki, Refugees and Exile: From „Refugee Studies“ to the National Order of Things 499.

<sup>13)</sup> Bell et al, Internal migration data around the world: assessing contemporary practice in Population, Space and Place 15 f.

gionale Einheiten von Staat zu Staat unterschiedlich definiert, was, ebenso wie die Größe der Staaten im Fall der internationalen Migration, auch die Zahl der BinnenmigrantInnen beeinflusst.

Doch selbst wenn man die wenigen Erhebungen zu diesem Thema mitberücksichtigt, bleibt Migration ein Minderheitenprogramm – gemäß einer Schätzung von UNDP, der Entwicklungsabteilung der UN, gab es 2009 etwa 740 Millionen BinnenmigrantInnen.<sup>14)</sup> Zusammengefasst, schätzte UNDP 2009 den Anteil von internationalen und BinnenmigrantInnen an der Weltbevölkerung auf etwa 10%.<sup>15)</sup> Allerdings sind sowohl die Zahlen zur Binnen- wie zur internationalen Migration vor allem vom Kontrollinteresse der Staaten geprägt und daher kaum dazu geeignet, die Vielfalt menschlicher Mobilität zu verstehen. Es ist hoch an der Zeit, den Migrationsbegriff durch ein umfassenderes Konzept menschlicher Mobilität zu ergänzen.<sup>16)</sup>

Die Bindung der Definition internationaler Migration an die Staatsgrenzen kann auch zu gänzlich verqueren Ergebnissen führen. Gerade in Europa wanderten oft Grenzen über Menschen, und nicht Menschen über Grenzen. Die ungarische Migrationsforscherin *Judith Juhasz* zeigt dies an einem Beispiel:

„*Uncle Cohen is speaking about his life: 'I was born under the monarchy, I went to school in Czechoslovakia, I got married in Hungary, worked in the Soviet Union, and I am a Ukrainian citizen.' One listener remarks, 'You are a much travelled person.'* „*Not at all,*“ *Uncle Cohen answers, 'I never left my hometown...'*“<sup>17)</sup>

Onkel Cohen lebte in Uschhorod, der Hauptstadt der „Oblast Transkarpatien“ in der Ukraine, im Dreiländereck Ungarn-Slowakei-Ukraine. Uschhorod war bis 1918/1919 ein Teil der Habsburger Monarchie, gehörte von 1919-1939 zur Tschechoslowakei und von 1939-1945 zu Ungarn. Von 1945-1991 lag der Ort in der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik, und ist seit 1991 Teil der heutigen Republik Ukraine.

Internationale Migration ist also ein Spezialfall von geographischer Mobilität, den es ohne staatliche Grenzen nicht geben würde, denn erst diese verwandeln Mobilität in internationale Migration, und die Dreimonatsgrenze grenzt sie von Tourismus ab. Andere Formen der Mobilität – grenzüberschreitendes Pendeln, zirkuläre Migration, oder auch transnationales Leben an zwei Orten werden von dem Begriff „Internationale Migration“ nicht erfasst.

Zu den Cavetas in Bezug auf die Datenqualität und ihre Definitionsabhängigkeit kommt das weitgehende Fehlen verlässlicher Daten zu den Migrationsmotiven. Die Zahlen über die Verteilung der Migrationsmotive sind äußerst rudimentär und beruhen meist auf der Auswertung von Visaanträgen, sind also durch die Visakategorien der jeweiligen Länder vordefiniert. Nur zur Fluchtmigration gibt es relativ verlässliche Datensätze, denn hier existiert – im Gegensatz zu allen anderen Formen der Migration – ein internationales rechtliches Regelwerk,

<sup>14)</sup> UNDP, Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development 1.

<sup>15)</sup> AaO.

<sup>16)</sup> *Skeldon*, International Migration, Internal Migration, Mobility and Urbanization: Towards More Integrated Approaches 13 ff.

<sup>17)</sup> *Juhasz*, Hungary: Transit Country between East and West 1.

die Genfer Flüchtlingskonvention, und eine zuständige UN-Unterorganisation, das Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR), das die entsprechenden Daten sammelt und publiziert.

Allerdings sind auch hier die vorliegenden Daten von der Logik des rechtlichen Rahmens, der Genfer Flüchtlingskonvention, geprägt. Flüchtling ist jeder Mensch, der von einem Staat oder vom UNHCR als eine Person wahrgenommen wird, die, der rechtlichen und institutionellen Logik der Genfer Flüchtlingskonvention folgend, Schutz vor Verfolgung in einem anderen Staat sucht und diesen zugesprochen erhält. Seit mehreren Jahren ist der UNHCR auch für Binnenvertriebene zuständig, es gibt daher seit einiger Zeit auch Daten dazu. In der Praxis lässt sich jedoch die Grenze zwischen Flucht und anderen Migrationsformen nicht so sauber ziehen, wie es die rechtlichen Regeln vorgeben.

Die Genfer Flüchtlingskonvention ist ein Kind der europäischen Nachkriegsgeschichte. Geboren als eine Reaktion auf die Lage der Flüchtlinge in Europa nach dem 2. Weltkrieg und die Ausbreitung des Kommunismus in Osteuropa, war sie ursprünglich auf Personen beschränkt, die vor Ereignissen flohen, die vor dem 1. 1. 1951 stattfanden. De facto führte diese Beschränkung zu einer Begrenzung des Schutzes auf Flüchtlinge aus Europa, sei es Flüchtlinge, die im Zuge des 2. Weltkriegs aufgrund ihrer Religion, ethnischen Zugehörigkeit oder politischen Orientierung verfolgt wurden, bzw auf Flüchtlinge aus der Sowjetunion. Erst mit dem Protokoll von 1967 wurde diese zeitliche Einschränkung beendet; alle Länder, die nach 1967 das Übereinkommen ratifizierten, ratifizierten ohne jegliche zeitliche oder regionale Beschränkungen.<sup>18)</sup> Die Beschränkung auf Flüchtlinge aus Europa ist immer noch in der Türkei in Kraft, die die Konvention 1962 mit einer ausschließlichen Gültigkeit für Europa ratifizierte.<sup>19)</sup>

Für die Verfasser der Konvention stellte sich vor allem die Aufgabe, eine Lösung für den Status der Flüchtlinge des 2. Weltkriegs und der Flüchtlinge vor den kommunistischen Umbrüchen zu finden. Allerdings lebten diese zum Großteil bereits in den Ländern, die ihnen Schutz gewährten. Sie brauchten primär einen stabilen Rechtsstatus mit Aufenthaltssicherheit, nicht so sehr die Möglichkeit der Einreise in ein sicheres Land. Heute finden sich deutlich komplexere Fluchtbewegungen, die oft von einem Erstfluchtland in weitere Länder führen. Je nachdem, ob das Erstfluchtland die Genfer Konvention ratifiziert hat oder nicht, kann dort ein entsprechender Schutzstatus erlangt werden, oder es gibt andere Aufenthaltstitel außerhalb der Genfer Konvention, was einen Asylantrag in einem weiteren Land, das die Genfer Flüchtlingskonvention anwendet, möglich macht. Die Frage, welches Land für die Schutzgewährung zuständig ist, wird in der Genfer Flüchtlingskonvention nicht behandelt. In Europa hat das als gescheitert geltende Dublin-System<sup>20)</sup> die Verantwortung für die Flüchtlingsaufnahme den ökonomisch schwachen südeuropäischen Ländern auferlegt.<sup>21)</sup>

<sup>18)</sup> Goodwin-Gill & McAdam, The Refugee in International Law 35 ff.

<sup>19)</sup> Latif, Refugee Policy of the Turkish Republic 7.

<sup>20)</sup> Vgl dazu den Beitrag von Brandl in diesem Band.

<sup>21)</sup> Perchinig, Grenzüberschreitende Mobilität und Internationaler Flüchtlingschutz 118.



Auch ArbeitsmigrantInnen, die in einem Land leben, das in einen Bürgerkrieg schlittert oder von einer Naturkatastrophe betroffen ist, können sich schnell als Flüchtlinge wiederfinden, allerdings fehlt in diesem Fall ein internationales Schutzregime.<sup>22)</sup> Andere Gründe für de-facto erzwungene Migration – Naturkatastrophen, die Zerstörung der Lebensgrundlagen durch Großprojekte, oder schlicht das Fehlen jeglicher Lebenschancen, werden durch die Genfer Flüchtlingskonvention nicht erfasst.

Die Zahl der in einem anderen Staat schutzsuchenden Flüchtlinge erreichte im Jahr 2016 mit etwa 24 Millionen ihren höchsten Wert seit 1945. Dennoch macht Fluchtmigration – mit den oben geschilderten Cavetas der Erfassung – auch im langfristigen Trend selten mehr als 10% der weltweiten Migration aus. Arbeitsmigration, Familiengründung und -zusammenführung sowie Bildungsmigration sind die häufigsten Migrationsmotive – jeweils gemessen an der Zahl der unter diesen Kategorien vergebenen Einreise- oder Aufenthaltstitel. Auch im Bereich der erzwungenen Migration findet sich in der öffentlichen Diskussion ein deutlicher Eurozentrismus: Nur etwa 17% der statistisch erfassten internationalen und Binnenflüchtlinge leben in Europa und 16% in Nordamerika, aber 30% im subsaharischen Afrika, 26% im mittleren Osten und Nordafrika, und 11% in Asien (UNHCR 2017).

### III. Vom Bleiben

Internationale MigrantInnen wechseln nicht nur den Wohnort, sondern auch ihren rechtlichen Status. Im neuen Aufenthaltsland sind sie AusländerInnen, vom Blickpunkt des Herkunftslandes sind sie StaatsbürgerInnen im Ausland. Zur Staatsgrenze treten im Fall der Migration auch die Grenzen rechtlicher, institutioneller und sozialer Zugehörigkeit. Auch TouristInnen überschreiten Staatsgrenzen, doch sie wollen weder am Arbeitsmarkt teilnehmen noch sich niederlassen; GrenzpendlerInnen nehmen zwar am Arbeitsmarkt teil, stellen aber keine Ansprüche auf Teilhabe an der Gesellschaft. Während sich für TouristInnen keine Zugehörigkeitsfragen stellen und für PendlerInnen nur Fragen der Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt, ist das Zugehörigkeitsthema für internationale MigrantInnen zentral: Als AusländerInnen haben sie in den meisten Ländern einen deutlich schwächeren Rechtsstatus als die jeweiligen StaatsbürgerInnen, nur in der Europäischen Union haben zumindest die Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten eine weitgehend ähnliche Rechtsstellung wie diese.

Im internationalen Staatensystem ist das Institut der Staatsbürgerschaft das wesentliche Instrument für rechtliche und territoriale In- und Exklusion.<sup>23)</sup> Staatsbürgerschaft definiert das Verhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Staat und bestimmt Rechte und Pflichten der Staatszugehörigkeit.<sup>24)</sup> Durch die Entwicklung der Menschenrechte und des Status der Unionsbürgerschaft hat sich, zumindest in Europa, das Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten ein-

<sup>22)</sup> *Hendow et al*, Resilience in the Face of Adversity 13 ff.

<sup>23)</sup> Vgl dazu auch den Beitrag von *Valchars* in diesem Band.

<sup>24)</sup> *Janoski*, Citizenship and Civil Society 3.



deutig zur Dimension der Rechte verschoben – die Wehrpflicht gibt es nur mehr in der Minderzahl der EU-Staaten und die allgemein als „Bürgerpflichten“ bezeichneten Verpflichtungen – Steuerpflicht, Pflicht zur Befolgung der Gesetze – betreffen alle im Land Ansässigen. Staatsbürgerschaft ist in Europa vor allem ein Rechtsbündel, das zivile, soziale und politische Rechte vereint und die In- oder Exklusion in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft wesentlich beeinflusst.<sup>25)</sup>

Hierbei ist vor allem die staatliche Regelung des Arbeitsmarktzugangs in Europa relevant: In der Europäischen Union ist der freie Arbeitsmarktzugang an den Besitz der Staatsbürgerschaft, der Unionsbürgerschaft bzw einen länger-dauernden legalen Aufenthalt geknüpft; die Erstzulassung zum Arbeitsmarkt für MigrantInnen von außerhalb der Europäischen Union wird jedoch durch die einzelnen EU-Staaten kontrolliert. Die Absicherung bei Arbeitslosigkeit oder Krankheit bzw der Zugang zur Bildung unterscheiden sich in Europa zwar kaum mehr entlang der Staatsbürgerschaftslinie, doch die meisten Pensionssysteme und nicht beitragsfinanzierten sozialen Absicherungssysteme beinhalten auch heute noch weitgehende Staatsbürgerschaftsklauseln oder verlangen einen lang-jährigen Aufenthalt bzw langjährige Einzahlungen als Voraussetzung für den Zugang zu Leistungen. Bei aller Unterschiedlichkeit sind Wohlfahrtsstaaten bis heute nationalstaatliche Unterfangen mit dem wesentlichen Ziel, StaatsbürgerInnen zu sichern bzw innerhalb der eigenen StaatsbürgerInnen ein gewisses Maß an Umverteilung zu realisieren. AusländerInnen werden meist nur nach mehrjäh-rigem Aufenthalt in die Systeme integriert, während StaatsbürgerInnen von Geburt an teilhabeberechtigt sind. Auch wenn es in der Europäischen Union durch die Personenfreizügigkeit zur Schaffung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes kam, verlieren mobile Menschen ohne Unionsbürgerschaft meist Ansprüche an die von ihnen finanzierten Sicherungssysteme, wenn sie Europa wieder verlassen: Der europäische Wohlfahrtsstaat belohnt Sesshaftigkeit und bestraft Mobilität.<sup>26)</sup>

Doch noch wesentlicher als der Wohlfahrtsstaat – der ja in den Herkunfts-regionen der meisten internationalen MigrantInnen nicht oder nur rudimentär existiert – ist die institutionelle Einbettung der „Normalbiografie“ in staatliche Institutionen, vor allem in das Schul- und Berufssystem.<sup>27)</sup> Staatlichkeit orientiert sich an der Idee des „Normalindividuums“, das lebenslang (nahe) am Geburtsort lebt und den Staat, in dem es geboren wurde, nicht auf längere Zeit oder auf Dauer verlässt. Staatsbürgerschaft ist als „langes Spiel“ konzipiert und unterstellt Kontinuität und Totalität der Zuordnung zu einem Staat mit entsprechend rigiden Voraussetzungen für einen Wechsel.

Die zentralen Instanzen dieser Zugehörigkeit sind das Bildungssystem und der Arbeitsmarkt, die beide eng mit einander verschränkt sind. Das Bildungssystem produziert die Eintrittszertifikate in den Arbeitsmarkt, die dort wiederum Zugehörigkeit signalisieren. Bildungssysteme sind bis heute wesentlich national-staatlich organisiert: Anders als Währungen, die beim Grenzübertritt ihren Wert

<sup>25)</sup> Joppke, *The Inevitable Lightening of Citizenship* 9f.

<sup>26)</sup> *Perchinig in Bilger/Klinglmaier/Hofmann* (Hrsg.), 10 *Observations on the Future of Migration. Costs, Benefits and Policy Responses* 171 ff.

<sup>27)</sup> *Bommes, Migration und Lebenslauf. Aussiedler im nationalen Wohlfahrtsstaat* 16 ff.

behalten, verlieren Bildungstitel in anderen Staaten, selbst in der EU, schnell ihren Wert. Nicht zuletzt deshalb ist die Wahrscheinlichkeit der Arbeitsmigration bei Menschen ohne Berufsausbildung und bei Menschen mit besonders hohen Bildungsabschlüssen in Berufsbereichen mit einer „internationalen Sprache“ – Medizin, EDV, oder andere internationalisierte Branchen – besonders hoch.

Doch im Bildungssystem geht es nicht nur um kulturelle Homogenisierung: *Thomas Marshall's* einflussreiches Konzept von „Citizenship“ als Bündel von Rechten, das eine Gleichheitsdynamik gegen die vom Kapitalismus erzeugte Ungleichheit setzt, weist zu Recht darauf hin, dass die Wahrnehmung politischer Rechte – anders gesagt: die Verwandlung von Untertanen in StaatsbürgerInnen – wesentlich von der Einführung der allgemeinen Schulpflicht abhängt. Erst diese schafft einen gemeinsamen Wissensrahmen als Voraussetzung für informierte politische Teilhabe und schwächt damit die zuvor deutlich schärfer ausgeprägte Wirkung von Klassengrenzen.<sup>28)</sup> Gleichzeitig öffnet die Übernahme der Verantwortung für die Bildung der Bevölkerung durch den Staat den Weg zum „caring state“<sup>29)</sup> mit seiner ausgeprägten Dialektik von Kontrolle und Wohlfahrt.

Diese Entwicklung schuf nach dem Zweiten Weltkrieg bis etwa Mitte der 1980er Jahre eine für Wohlfahrtsstaaten spezifische Form von „citizenship“, die durch den Zusammenfall von drei Grenzen gekennzeichnet ist: der territorialen Grenze als Grenze des staatlichen Souveränitätsraums, der organisatorischen Grenze des Arbeitsmarktes und des Wohlfahrtsstaates, und der konzeptuellen Grenze von Identität und Zugehörigkeit.<sup>30)</sup> Markt, Staat, Politik und Identität überlagern sich im Staatsbürger des europäischen Wohlfahrtsstaates, der nicht mehr Untertan, sondern Besitzer politischer und sozialer Rechte und eines privilegierten Arbeitsmarktzugangs ist, die er der Zugehörigkeit zum Nationalstaat verdankt – und wovon die Nichtzugehörigen ausgeschlossen sind. Es ist daher nicht sonderlich verwunderlich, dass die entwickelten Wohlfahrtsstaaten keine besonders hohe Auswanderung aufweisen.

Zu den regulativen Momenten des Staates im Bildungsbereich und am Arbeitsmarkt tritt eine auf vielen Arbeitsmärkten beobachtbare Bevorzugung der „Insider“. Der Kürze halber beschränke ich mich hier auf die Arbeit von *Peter Fischer*, *Thomas Straubhaar* und anderen, die den Untertitel „Insider Advantages and Immobility“ trägt und theoretisch klassischen marktökonomischen Argumenten folgt. Ihre zentrale Aussage lautet:

*„Our empirical investigation of mobility between Swedish labour markets identifies immobility as a strong and persistent behavioural strategy for the large majority of people. The estimation results support our argument that insider advantages and duration effects of staying are crucial in gaining a better understanding of the immobility phenomenon. We suggest that people stay because in time they have accumulated so many location-specific insider advantages that would be sunk in the case of migration that moving would decrease their individual utility even if wage levels differ substantially between regions“.*<sup>31)</sup>

<sup>28)</sup> *Marshall*, Citizenship and Social Class 75 f.

<sup>29)</sup> *De Swaan*, In Care of the State 12.

<sup>30)</sup> *Geddes*, Immigration and Integration. Beyond Fortress Europe? 3.

<sup>31)</sup> *Fischer et al*, Why do people stay? Insider Advantages and Immobility 32.