

Claudia Hartmann-Hirsch

Je kleiner, desto anziehender

Migration in besonderer Konfiguration in Kleinstaaten

Je kleiner der Nationalstaat, desto mehr Einfluss hat die Migration. Um diese These zu beweisen, bedürfte es zumindest eines vertieften europäischen Vergleichs, der über ein paar statistische Daten hinausginge, der auch den wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Impact der Ausländer auf die jeweilige nationale Kerngesellschaft herausarbeiten müsste. Ein solches Vorhaben würde den hier gegebenen Rahmen sprengen. Wir begnügen uns mit einem kurzen Blick auf folgende Tabelle und werden hier und da einen Blick auf einen anderen Kleinstaat werfen. In diesem Sinne handelt es sich um den Versuch einer Argumentation, der lediglich weitere Überlegungen produzieren sollte.

Anteil der Migranten an der Wohnbevölkerung in % 2017

Für die untenstehende Tabelle haben wir die Länder mit den höchsten Anteilen an Migranten ausgewählt. Alle anderen Mitgliedstaaten (EU und EFTA) liegen darunter, teilweise sogar weit darunter.

Laut Daten vom STATEC müsste Luxemburg an erster Stelle in Hinsicht auf den Anteil an Migranten stehen; unserer These

entsprechend befindet sich Malta, der kleinere Staat, an der Spitze. Aus der Reihe fällt auch Liechtenstein. Die drei Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums und die Schweiz haben das Prinzip der Freizügigkeit unterschrieben. Liechtenstein

—
**Mit hohem diplomatischem
 Geschick konnte Liechtenstein
 mit einer explizit definierten
 Zuwachsrates eine Sonderlösung
 verhandeln, die innerhalb der
 EU/EWR einzigartig ist.**
 —

hat eine „Sonderlösung“ zugestanden bekommen, und zwar de facto eine *nicht-Anwendung der EU-Freizügigkeit*, obwohl die drei Länder (Norwegen, Island und Liechtenstein) im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und die Schweiz das Prinzip der Freizügigkeit anerkannt haben und sie entsprechend anwenden müssen. Für Liechtenstein erkannte der EWR-Rat jedoch wegen „Kleinräumigkeit [...] staatsvertraglich festgelegte Kontingente [Migration

betreffend...] [als] vitales Interesse Liechtensteins an der Wahrung seiner nationalen Identität“ an¹. Mit hohem diplomatischem Geschick konnte Liechtenstein mit einer explizit definierten Zuwachsrates eine Sonderlösung verhandeln und bisher erhalten, die innerhalb der EU/EWR einzigartig und dem Prinzip der EU-Freizügigkeit widerspricht. Zusätzlich gibt es eine Schutzklausel mit der Möglichkeit in Krisensituationen einseitig (seitens der nationalen Autoritäten) Schutzmaßnahmen gegen „übermäßigen Zustrom“, bzw. gegen bereits ansässige EU-Bürger zu ergreifen und diese des Landes zu verweisen. Diese im restlichen EU-Raum weitgehend unbekannt Sonderlösung konnte nur für einen unscheinbaren Mikrostaat geschaffen werden. Mittels dieser drastisch niedrig gehaltenen einschränkenden Zuwanderungsquote konnte dieser Mikrostaat seinen Anteil an Migranten niedrig halten, fällt somit – nun wohl verständlich – aus der ‚Reihe‘ unserer anfangs genannten These. Der kleinere Migrationsanteil der Schweiz entspricht seiner wesentlich größeren Bevölkerung und insofern reiht sich die Schweiz perfekt ein. Selbst Inseln wie Malta und Irland fallen wegen ihres hohen Migrantenanteils auf, haben hingegen keinen Zulauf von

	Malta	Luxemburg	Island	Cypern	Schweiz	Liechtenstein	Irland	EU
% von Migranten	46,3	40,9 47,7*	35,3	24,8	17,0	17,0	16,3	4,7
Einwohner	460.300	590.700	338.300	854.800	8.419.600	37.800	4.784.400	511 mill.

Quelle: EUROSTAT: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

*Quelle: STATEC: https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12853&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1

Grenzgängern. Grenzgängerbewegungen betreffen sehr stark die Schweiz, Liechtenstein und in erster Position Luxemburg².

Benutzen wir auch noch einen Vergleich, den die französische Tageszeitung *Le Monde*³ kürzlich veröffentlichte: In Sachen „Immigration“ sind die EU-15-Staaten Gewinner mit positiven Migrationsaldi, während die Neuen Mitgliedstaaten mit negativen Saldi als Verlierer bezeichnet werden müssen. Die Schweiz steht in dieser Graphik an der Spitze der EU-15/EFTA mit einem Saldo von 19,2%; Luxemburg fehlt, läge aber mit 43,8% weit vor der Schweiz an der Spitze. Zudem steht Luxemburg mittlerweile in Sachen Bevölkerungszuwachs an der Spitze der EU-28, wobei das Wachstum hauptsächlich der Migration und nur zu einem kleinen Teil dem natürlichen Wachstum geschuldet ist. Letzteres hingegen ist eher das Verdienst der MigrantInnen als das der LuxemburgerInnen.

Schauen wir nun in einem zweiten Schritt auf Luxemburg, so entdecken wir Einiges, was zu dem Schluss führt, dass der wirtschaftliche Erfolg den Migrantinnen und Grenzgängern zu verdanken ist. Folgende Daten sind die des Jahres 2017 mit Ausnahme von entsprechenden Angaben:

- Der Anteil der Migrantinnen am nationalen Arbeitsmarkt⁴ beträgt 51% (STATEC).
- Der Anteil der Ausländer (Migrantinnen und Grenzgänger) am inländischen Arbeitsmarkt beträgt 73% (STATEC).
- Der Anteil der Ausländer (Migrantinnen und Grenzgänger) am wettbewerbsorientierten Sektor beläuft sich auf ca. 80% (STATEC).
- Der Anteil der Migrantinnen an den oberen 5% (vor 2009), bzw. am obersten 1% der Gehälter beträgt 72%, respektive 75% (2016)⁵. Von diesen 75% entfallen 14% auf Drittstaatsangehörige mit steigender Tendenz. Zwischen 2002 und 2016 hat sich der Anteil der Luxemburger von 50% auf 30% reduziert. Dieses oberste 1% ist nicht identisch mit dem, was man ‚Wirtschaftselite‘ nennt. Diese wird, um eine Stichprobe zu erstellen, ‚handverlesen‘ zusammengestellt und

macht in absoluten Zahlen weitaus weniger als die 1.530 Aktiven des 1. Prozentes des nationalen Arbeitsmarktes (Daten von der IGSS von 2016).

- 36% der Luxemburger arbeiten im öffentlichen Dienst (STATEC). Diese Zahl unterschätzt sicher den Anteil der Staatsangehörigen mit Migrationshintergrund, die entweder seit Längerem oder aber in Folge des Gesetzes vom 23. Oktober 2008

Die Krisenjahre führten zu keinem Einbruch in Sachen Immigration. Im Gegenteil, seit 2008 stiegen die Migrationsaldi um mehr als 100% und blieben über die Jahre der Krise hoch, mit Spitzen in den Jahren 2011 bis 2015.

die luxemburgische Staatsangehörigkeit erhalten haben, gleichzeitig aber ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft beibehalten konnten. Dieses Gesetz hat zur Folge, dass alle Luxemburger mit doppelter Staatsbürgerschaft in den offiziellen Statistiken lediglich als Luxemburger auftauchen. Dem-

entsprechend wäre auch der Anteil von Migrantinnen an der Bevölkerung sehr viel höher, würde man den Migrationshintergrund ins Kalkül nehmen.

- Auch die Krisenjahre führten zu keinem Einbruch in Sachen Immigration. Im Gegenteil, seit 2008 stiegen die Migrationsaldi um mehr als 100% und blieben über die Jahre der Krise hoch, mit Spitzen in den Jahren 2011 bis 2015. In diesen Jahren immigrierten viele Krisenflüchtlinge aus den südlichen Mitgliedstaaten.
- Schaut man sich die Beschäftigungsquote an, so weisen die Staatsbürger die niedrigste, alle Migrantinnen-Kategorien höhere auf. Gleiches gilt für den Vergleich „Männer – Frauen“ bei der Beschäftigungsquote. Dies erstaunt kaum, da Migrantinnen in erster Linie kommen, um zu arbeiten. Des Weiteren ist die einheimische Bevölkerung älter, da primo Immigrantinnen zumeist in jungen Jahren migrieren und secundo einige Migrantinnen nach Abschluss ihres aktiven Lebens wieder in ihr Ursprungsland zurückkehren, das Durchschnittsalter dieser Kategorie somit niedriger ist als das der Staatsbürger⁶.
- Dank Migration und Grenzgängern hat sich Luxemburg eine fast gleichbleibend junge Bevölkerung erhalten: es ist mit Abstand das Land,

Foto von Kipras Štreimikis via Unsplash



das innerhalb der EU/EWR die am wenigsten gewachsene Gruppe der über 65-Jährigen aufweist.⁷ Dieses ist die Basis einer Sozialversicherung, die innerhalb der EU und weltweit ihresgleichen sucht⁸: Vom Kindergeld bis zur Assurance-dépendance, bis zum „taux de remplacement“ der Pensionsversicherung, der Sozialhilfe, dem höchsten Brutto-Durchschnittslohn (OECD), einem hohen Niveau der Rückerstattung durch die Krankenkassen, des höchsten sozialen Mindestlohns, etc. steht Luxemburg in Spitzenpositionen und bietet eine Reihe von „pull“-Faktoren. De facto kann man mit vielen Beiträgen junger ausländischer Versicherter für die Krankenkasse, die als junge Ansässige oder Grenzgänger nicht viele Leistungen brauchen, den älteren, zumeist eigenen Staatsbürgern viel anbieten. Solange der Migrationssaldo so bleibt, gibt es ebenfalls ein demographisches Wachstum, was EU-weit an der Spitze liegt. Diese gleichbleibend junge Gesellschaft ermöglicht es auch, die hohen Sozialleistungen beizubehalten und ermöglichte einen Ausbau derselben während der „vingt splendides“⁹, zu Zeiten als die Nachbarstaaten ihre Wohlfahrtsleistungen in Folge der Öl- und der Stahlkrise zurückgeschnitten haben.

- In Sachen „Bildungsniveau“ zeigt sich in Luxemburg eine hochqualifizierte Migration, die sich aus Drittstaatlern, seit Kurzem angekommenen Bürgern der Neuen Mitgliedstaaten und Europäern der EU-15 minus Portugal und Luxemburg zusammensetzt; es handelt sich um eine deutliche Überschichtung dieser ca. 50% der Migranten. Die Staatsangehörigen finden wir in einer ‚Sandwich-Position‘, die sich einerseits durch das höhere Durchschnittsalter erklärt (die jungen Generationen sind allgemein besser gebildet), zum anderen aber eine vergleichsweise geringere Ausbildung haben. Nun gibt es auch – wie in den Nachbarstaaten – eine gering und nicht qualifizierte Migrantengruppe, hauptsächlich Portugiesen und ein Teil der insgesamt kleinen Gruppe von Drittstaatsangehörigen, die sich im Verhältnis zu den Luxemburgern

„unterschichten“. Das gleiche Phänomen einer sich über- und unterschichtenden Migration ist auch für die Schweiz nachgewiesen worden¹⁰. Ein rezentes Phänomen sind die derzeit am besten ausgebildeten Osteuropäer, die Freizügler der Neuen Mitgliedstaaten, die sich an der Spitze der Pyramide des institutionalisierten kulturellen Kapitals (Bourdieu, 1979) in Luxemburg befinden, und zwar als europäische Beamte und in der Forschung – ganz im Gegensatz zu gängigen Meinungen, zu Ängsten, die 2004 bei der Erweiterung, respektive am Ende der Übergangsperiode bestan-

**Was wollen wir lieber:
Eigenbestimmt leben? Dann sicher
auf einem bescheideneren Niveau.
Oder die Fremdbestimmung
akzeptieren und als Gegenleistung
ein EU-weit hohes, meist höchstes
materielles Niveau haben.**

den, dass Sinti und Roma eine Gefahr für unsere (westlichen!) hochentwickelten Sozialversicherungssysteme sein könnten. Nichts von dem zeigt sich in Luxemburg. Für Deutschland und für Luxemburg wurde nachgewiesen, dass die Freizügler mehr beitragen als sie entnehmen, während die eigenen Bürger etwas mehr entnehmen als sie einzahlen – auch dieses hängt mit der Altersstruktur zusammen; eine einzige ökonomisch schwache Gruppe, die der schlecht ausgebildeten Drittstaatler entnehmen mehr als sie einzahlen¹¹.

- Auch waren die Ausländer immer die, die als Puffer in Krisenzeiten¹² das Land verlassen mussten, um eine übermäßige nationale Arbeitslosigkeit zu verhindern: Das galt für die Jahre des Ersten Weltkrieges, 1929 und in den Jahren des Zweiten Weltkrieges. Angesichts dann existierender Rechte der Freizügigkeit mussten die Freizügler, die in Luxemburg ansässig waren, in den Jahren der Finanzkrise

das Land nicht verlassen. Allenfalls merkte man 2010 einen ersten Einbruch im ständig wachsenden Anteil der Grenzgänger, die als häufig zuletzt Angestellte die zuerst Entlassenen waren (entsprechende Dispositionen im Code du Travail). Diese Pufferfunktion ersparte es den eigenen Staatsbürgern, in eine starke Arbeitslosigkeit abzustürzen.

Aus internationaler Perspektive ist die sich überschichtende Migration der ungewöhnliche Typus. Ganz offensichtlich haben Kleinststaaten und mehr noch Mikrostaaten einen größeren Anteil an Migranten als große Staaten und das Phänomen der Überschichtung lässt sich hier beobachten: Für die Schweiz und Luxemburg ist dieses mehrfach nachgewiesen worden¹³. Für Liechtenstein haben wir keine so ausgerichtete Studie gefunden, doch spricht bereits die Quotenpolitik dafür, dass die, die sich niederlassen dürfen, ausgewählte Migranten sind. Ganz offensichtlich ist auch die Masse der Staatsangehörigen zu klein, um das „brain“ für eine so boomende Wirtschaft allein innerhalb der Luxemburger zu finden. Bezeichnend ist die aktive Rolle der Chambre de Commerce in Sachen größerer Öffnung für Immigranten, eine Haltung, die besonders deutlich wurde während der parlamentarischen Prozedur des Freizügigkeits- und Immigrationsgesetzes vom 29. August 2008. Gleiches Problem haben auch andere Kleinststaaten, und noch mehr Mikrostaaten.

Werfen wir noch einen kurzen Blick auf die zwei Seiten der Medaille: a) Wie sehen die Migranten ihr Leben in Luxemburg? b) Und wie sieht die nationale Kerngesellschaft diese quantitativ und qualitativ sehr starke Präsenz von Ausländern?

- a) Schuller (2003) hatte bereits vor Jahren den „cercle vertueux“ als einen der Motoren des luxemburgischen Erfolgs konfiguriert mit u.a. der unkomplizierten Nähe der Wirtschaftsführer zu den politischen Entscheidungsträgern, der Möglichkeit, maßgeschneiderte Lösungen zu ermöglichen mittels einer „slim state“-Verwaltung¹⁴, mittels korporatistischer Entscheidungsorgane, die hinter verschlossenen Türen die sich unterschichtenden Ausländer (über die



Foto von Martin Adams via Unsplash

Gewerkschaften) und die sich überschichtenden (über die Arbeitgeberorganisationen) voll in den nationalen Entscheidungsprozess miteinbezogen. Besonders für die weniger zahlreichen Wirtschaftsführer ist die korporatistische „Demokratie“ effizienter als die parlamentarische Variante mit einer Stimmabgabe für die nationalen Wahlen. Maßgeschneiderte Lösungen gibt es eher in einem Kleinstaat und noch leichter in einem Mikrostaat; sie sind in einem großen Staat nicht denkbar. Eine Reihe anderer Elemente spielen eine wichtige Rolle für das Wohlbefinden der Migranten: Eine stark internationalisierte Gesellschaft mit einem entsprechend heterogenen Kulturprogramm, ein Land, in dem man mit fünf Sprachen – auch wenn man nur eine derselben spricht – leben kann, die geographische Lage in der Mitte Europas, eine großzügige Sozialversicherung, hohe Nettolöhne angesichts niedriger Lohnnebenkosten (im Vergleich mit den EU-15 Staaten und besonders den Nachbarstaaten), die höchste Kaufkraft etc., immer EU-weit, teilweise auch OECD-weit.

b) Die nationale Kerngesellschaft profitiert von einem geographisch weitreichenden „brain drain“. Mittels dieser Kapazitäten entsteht jener „cercle vertueux“, der Luxemburg seit Jahrzehnten in Momenten weltweiter Krisen mit einer neuen Nische sich wieder neu erfinden ließ: Im 19. Jahrhundert brachte die Verhüttungsklausel der Stahlindustrie den Aufstieg aus der Armut, schon damals mit hohen Migrantenanteilen, die sich seit Ende des 19. Jahrhunderts über- und unterschichteten. Nach der Stahlkrise entstand der Finanzsektor, getragen von

ausländischen Führungskräften (von Kunitzki, 2007) und jetzt scheint das „space mining“ die Nische für die nächste Zeit zu sein.

Stellt man sich aus der Perspektive der Luxemburger die Frage: „Was wollen wir lieber“: Eigenbestimmt leben? Dann sicher auf einem bescheideneren Niveau. Oder die Fremdbestimmung akzeptieren und als Gegenleistung ein EU-weit hohes, meist höchstes materielles Niveau haben. Luxemburg gehört zu den Ländern, in denen der Rassismus und die Xenophobie latent existieren, man möchte fast meinen, nicht existieren. Die Tatsache, dass die vorherigen Regierungen deutlich eine weitgehend europäische, weiße, katholische und wenn das nicht, dann eine Migration der nördlichen Hemisphäre suchten, war in Sachen Konfliktvermeidung sicher sinnvoll. Die politische Elite weiß um den Wert der ausländischen Arbeitskräfte; keine Partei betreibt Hetze gegen die Migration. Seit Jahren haben de facto die Betriebe das Heft der Immigration in der Hand, vielleicht mehr als die Verwaltung, besonders wenn es um die gewünschten Hochqualifizierten geht, denen man überall in der EU („blue card“) und sicher in Luxemburg die Tür ohne lange Prozeduren öffnet. ♦

- 1 Christian Frommelt, „Europarechtliche und europapolitische Rahmenbedingungen der Migration“, in: Wilfried Marxer (Hg.), *Migration. Fakten und Analysen zu Liechtenstein*. BERN, Liechtenstein-Institut, 2012, S. 60
- 2 Franz Clément, „The Grand Duchy of Luxembourg: a particular case of integration of migrants, foreigners and crossborder workers into the labour market“, in: Massimo Pilati et al. (Hg.), *How Global Migration Changes the Workforce Diversity Equation*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2015, S. 81-100
- 3 *Le Monde* vom 10./11. März 2019, S. 16
- 4 Der nationale Arbeitsmarkt umfasst alle Aktiven, die in Luxemburg wohnen, entweder in Luxemburg oder in umliegenden Grenzstaaten arbeiten, während der inländische Markt die Aktiven umfasst, die in Luxemburg arbeiten unabhängig von ihrem Wohnland; somit sind die hereinkommenden Grenzgänger inbegriffen.
- 5 Fernand Fehlen/Isabelle Pigeron-Piroth, «Mondialisation du travail et pluralité des marchés du travail : L'exemple du Luxembourg», *XIIIèmes Journées Internationales de Sociologie du Travail*, 2009, <http://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/6140/1/JIST%20Actes.pdf>, letzter Aufruf: 27. März 2019; Claudia Hartmann-Hirsch, *Eine performante Migration in Luxemburg*:

Klein oder Mikrostaat? Wiesbaden, VS Verlag, 2019 (im Erscheinen)

- 6 Claudia Hartmann-Hirsch/Fofo Amétépé, *Zwischen Europäisierung und Renationalisierung der Freizügigkeit. Eine rezente krisenbedingte Migration von Portugal nach Luxemburg*, Wiesbaden: VS Verlag, 2019 (im Erscheinen)
- 7 Vanessa Di Bartolomeo, « Evolution des recettes et des dépenses de l'assurance maladie entre 1998 et 2008 », in : *Bulletin luxembourgeois des questions sociales*, vol. 26, 2009, p. 151-238
- 8 MISSOC: Vergleichende Tabellen.
- 9 1985-2015: cf. P. Zahlen, « Les Mouvements Migratoires », in : Guy Schuller (éd.), 2013, *Luxembourg un demi-siècle de constantes et de variables*, Luxembourg, Editions Le Phare, 2013, p. 48-58
- 10 Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, *Das Fremde in der Schweiz*, Zürich, Seismo, 2001
- 11 Für Deutschland: Herbert Brücker/Andreas Hauptmann/Ehsan Vallizadeh, „Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien Arbeitsmigration oder Armutsmigration?“, in: IAB – *Kurzbericht*, 2013, 12 pp. Für Luxemburg: Fofo Amétépé/Claudia Hartmann-Hirsch, „Eligibility and take up of social assistance for immigrants and nationals: the case of Luxembourg?“, in: *Working Papers* 2010-05, Differdange: Ceps/Instead, 2010, 33 pp.
- 12 Gilbert Trausch, « L'immigration italienne au Luxembourg des origines (1890) à la grande crise de 1929 », in : *Hémécht*, 33. Jg., 1981, p. 443-471
- 13 Hoffmann-Nowotny, 2001, a.a.O.; Norbert von Kunitzki, « La compétitivité de l'économie luxembourgeoise : vers un troisième Koweït ? », in : Serge Allegrezza/Mario Hirsch/Norbert von Kunitzki (éd.), *L'immigration au Luxembourg, et après?* Luxembourg, 2007, S. 60-77 ; Fofo Amétépé/Claudia Hartmann-Hirsch, „An outstanding positioning of migrants and nationals: the case of Luxembourg“, in: *Population Review*, vol. 50, 1, 2001, p. 195-217
- 14 Danielle Bossaert, „Management and human resources characteristics in a small public administration: the case of Luxembourg“, in: Luxembourg: Klein- oder Mikrostaat? Wiesbaden: VS Verlag (im Erscheinen)