

QUO VADIS MIGRATIONS- POLITIK?

**DIE WAHLPROGRAMME
DEUTSCHER PARTEIEN UNTER DER
LUPE**

von

Jonas Freist-Held, Thore Hagemann, Lucas Rasche

&

Natalie Welfens

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	3
1. DIE LAGE	4
1.1. Wir müssen noch einmal über Migration reden	4
1.2. Wahlprogramm als Spiegel der migrations- und flüchtlingspolitischen Debatte	5
1.3. Wahlprogramme verstehen	5
1.4. Wahlprogramme beurteilen – auch aus europäischer & globaler Perspektive	6
1.5. Wahlprogramme weiterdenken.....	6
2. AUF UMWEGEN – DAS RECHT AUF SCHUTZ	7
2.1. Die bisherige Route	7
Wer profitiert von den Schutzmöglichkeiten?.....	8
Immer weniger Menschen erhalten Schutz in der EU - warum?.....	8
2.2. Das sagen die Parteien	9
2.3. Was das bedeutet	9
2.4. Hinterfragt: Der Kompass auf dem Prüfstand.....	11
3. KONTROVERSE SEENOTRETTUNG UND DAS RINGEN UM SICHERE ZUGANGSWEGE NACH EUROPA	12
3.1. DIE BISHERIGE ROUTE	12
3.2. DAS SAGEN DIE PARTEIEN	13
3.3. WAS DAS BEDEUTET	14
3.4. HINTERFRAGT: DER KOMPASS AUF DEM PRÜFSTAND	15
4. JUST MARRIED – ABER ZU WELCHEM PREIS? SICHERHEITSPOLITIK UND FLÜCHLINGSSCHUTZ	16
4.1. Die bisherige Route	16

**QUO VADIS MIGRATIONSPOLITIK? - DIE WAHLPROGRAMME DEUTSCHER PARTEIEN UNTER
DER LUPE**

Abkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten	16
Der Kampf gegen die Schlepper	17
Der Schutz der EU-Außengrenze	17
4.2. Das sagen die Parteien.....	18
4.3. Was das bedeutet	19
4.4. Hinterfragt: Der Kompass auf dem Prüfstand	20
5. FLUCHTURSACHEN - EINFACHE FORMELN TROTZ KOMPLEXER HERAUSFORDERUNGEN	22
5.1. Die bisherige Route.....	22
5.2. Das sagen die Parteien.....	23
5.3. Was das bedeutet	24
5.4. Hinterfragt: Der Kompass auf dem Prüfstand	26
6. ÜBERFÄLLIG ODER ÜBERFLÜSSIG? - EIN EINWANDERUNGSGESETZ FÜR DEUTSCHLAND.....	28
6.1. Die bisherige Route.....	28
6.2. Das sagen die Parteien	29
6.3. Was das bedeutet	30
6.4. Hinterfragt: Der Kompass auf dem Prüfstand	31
7. KOMMENTAR & AUSBLICK	32
8. DIE VERFASSERINNEN	34

ZUSAMMENFASSUNG

In Zeiten einer Globalisierung, die vermehrte Arbeitsmigration mit sich bringt und große Fluchtbewegungen erlebt, muss sich Migrationspolitik auf nationaler und europäischer Ebene neu ausrichten. Was die etablierten Parteien in ihren Wahlprogrammen 2017 fordern, ist dabei nicht immer ausreichend. In diesem Polis Paper bilden daher fünf Themenkapitel (Kapitel 2-6) die aktuelle Debatte ab und geben evidenzbasierte Vorschläge, wie moderne Migrationspolitik weitergedacht werden kann.

KAPITEL 2: DIE RECHTLICHE SITUATION VON GEFLÜCHTETEN

In der Theorie steht es um die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Schutz von Flüchtlingen gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiären Schutz gemäß der EU-Richtlinie 2011/95/EU und Asyl nach dem deutschen Grundgesetz gut. Doch was nützt der progressive Rechtsrahmen, wenn er kaum Anwendung findet und die EU und Deutschland stattdessen versuchen, den Flüchtlingsschutz abzuschwächen oder ihn so weit wie möglich auszuhebeln, indem sie die Außengrenzen abriegeln? Wir fordern eine langfristige Neuausrichtung in der Anwendung des internationalen Flüchtlingsschutzes – die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen anwendbar bleiben, sonst sind sie nutzlos. Um zumindest kurzfristig den Schutz von Geflüchteten sicherzustellen, sollte die Finanzierung des UNHCR überdacht werden.

KAPITEL 3: SEENOTRETTUNG & HUMANITÄRE WEGE IN DIE EU

Die aktuelle Lage für Flüchtlinge ist paradox: Für sie gibt es nur sehr selten die Möglichkeit auf ein Visum, mit dem sie per Flugzeug oder Schiff auf legalem und sicherem Wege nach Europa kommen könnten. Aber einen Asylantrag kann nur stellen, wer sich auf europäischem bzw. deutschem Boden befindet. So begeben sich Geflüchtete unter anderem auf den gefährlichen Weg über das Mittelmeer. Die von uns vorgeschlagenen Lösungen sind Instrumente zur Öffnung legaler und sicherer Wege. Richtwerte für Kontingente sowie Aufnahmekategorien sollten sich ausschließlich nach humanitären Kriterien und nicht nach europäischen oder deutschen Eigeninteressen richten. Für komplexere Einzelfälle, die nicht von den Aufnahmekriterien abgedeckt werden schlagen wir einen von Deutschland initiierten Vorstoß vor, ein EU-Botschafts-Asyl einzurichten. Für die, denen nur die riskante Überfahrt über das Mittelmeer bleibt fordern wir ein europäisches, von Frontex unabhängiges Seenotrettungsprogramm. Und jene, deren Herkunftsländer als ‚sicher‘ gelten und die deshalb wenig Chancen auf Asyl oder humanitären Schutz haben, sollten im Rahmen eines Pilotprojekts beispielweise für eine Berufsausbildung einreisen können.

KAPITEL 4: SICHERHEITSPOLITIK VS. FLÜCHTLINGSSCHUTZ

Unter der Führung Deutschlands hat sich die Architektur der europäischen Flüchtlingspolitik seit dem Sommer 2015 kräftig verändert – Migrationspolitik wurde zu Sicherheitspolitik. Die EU verbindet ihre gesamte Entwicklungszusammenarbeit zunehmend mit politischen Bedingungen, die ihre Partnerländer dazu verpflichtet, irreguläre Migration zu unterbinden – eine klassische sicherheitspolitische Angelegenheit. Dieser Ansatz ist alles andere als nachhaltig. Die EU sollte ihren sicherheitspolitischen Fokus durch einen kohärenten und holistischen Ansatz ersetzen: Menschenrechte nicht durch Abkommen mit Drittstaaten und die Externalisierung der eigenen Grenzen in Partnerländer umgehen, selbst beeinflusste Fluchtursachen aufgrund einer fehlgesteuerten Handelspolitik durch faire Handelsabkommen korrigieren und sich als Mediator und Schutzgarant für Frieden positionieren, anstatt als einer der führenden Rüstungsexporteure in Krisengebiete zu fungieren.

KAPITEL 5: FLUCHTURSACHEN BEKÄMPFEN

Die Parteien sind sich einig, dass die Minderung von Fluchtursachen ein Ziel deutscher Entwicklungspolitik sein muss. Für eine effektive Entwicklungszusammenarbeit gilt, dass nur durch ein langfristiges Engagement Fluchtursachen wirklich behoben werden können. Aktuelle Entwicklungszusammenarbeit verfolgt vorrangig das Ziel, potentielle Migranten durch wirtschaftliche Anreize dort zu halten, wo sie herkommen. Entwicklungszusammenarbeit wird unweigerlich zum Instrument einer Ausweitung europäischer Außengrenzen. Eine eindeutige Positionierung der neuen Bundesregierung zu diesem Thema würde der deutschen Entwicklungspolitik mehr Glaubwürdigkeit verleihen. Für einen strukturellen Umschwung empfehlen wir außerdem: langfristig mehr Arbeitsplätze schaffen durch ‚local ownership‘ in der Vergabe und Durchführung von Projekten. Entwicklungspolitische Gelder und Projekte dürfen Regime mit fragwürdigen Menschenrechtsstandards nicht weiter stützen. Der UNHCR soll außerdem reformiert werden: Geflüchteten soll es möglich werden, Lager schneller wieder zu verlassen und nicht abgeschottet und desintegriert in einem Zustand des ständigen Wartens zu verharren.

KAPITEL 6: EIN NEUES EINWANDERUNGSGESETZ FÜR DEUTSCHLAND

Wir schlagen, um Transparenz zu schaffen, die Reformierung und Vereinfachung des aktuellen Zuwanderungsrechtes durch ein Einwanderungsgesetz vor. Die bisherige Konzentration auf hochqualifizierte Einwanderer lehnen wir ab. Stattdessen müssen die Vorteile der Zuwanderung geringer qualifizierter Menschen diskutiert werden. Denn die Anwerbung von Hochqualifizierten allein bedeutet die gleichzeitige Abschottung gegenüber allen anderen. Die Lösung muss in jedem Fall eine europäische sein. Die Blue-Card hat Reformbedarf, bzw. muss flächendeckend umgesetzt werden. Im Falle ihrer Reform sollte unmittelbar mitgedacht werden, reguläre Arbeitsmigration auch auf minderqualifizierte Drittstaatenangehörige auszuweiten.

1. DIE LAGE

Von Natalie Welfens

1.1. WIR MÜSSEN NOCH EINMAL ÜBER MIGRATION REDEN

Der Sommer 2015 gilt inzwischen als historisches Ereignis. Seinen Ruhm verdankt er einer Abfolge von Ereignissen, die inzwischen unter dem Begriff ‚europäische Flüchtlingskrise‘ zusammengefasst werden. Gemeint ist meist die im Sommer 2015 besonders hohe Zahl derer, die sich angesichts von Krieg, Verfolgung und humanitären Notständen in Flüchtlingslagern auf den Weg nach Europa machten, auf Schlauchbooten über das Mittelmeer oder zu Fuß über die sogenannte ‚Balkanroute‘ kamen, viele von ihnen mit dem Ziel: Deutschland.

Der Satz „Wir schaffen das“ von Bundeskanzlerin Angela Merkel sowie etliche Bilder von Elend, Leid und Hoffnung gingen um die Welt. Die Themen Flucht, Migration, Integration dominierten die Schlagzeilen, Talkshows und politischen Debatten. Noch nie haben wir so viel über Flucht und Migration diskutiert – und gestritten. Auf

einmal musste man eine Position zu Obergrenzen, Abschiebungen, dem sogenannten Dublin-System und dem Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge entwickeln, um die sich überschlagenden politischen Diskussionen einordnen zu können. Ein Themenbereich, der in der Regel selbst in Rechts- und Politikwissenschaften eher am Rande behandelt wird, wurde über Nacht zur Kampflinie zwischen den Parteien, zur Munition für den Kampf um Wählerstimmen.

Mit der Krisenrhetorik begann auch ein erbitterter Kampf um die Deutungshoheit über die Ereignisse, Ursachen und Lösungen zwischen Parteien, Regierung, Ländern, Kommunen, Nichtregierungsorganisationen (NROs) und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren. Wer sich im Internet auf die Suche macht, findet zahllose Infografiken, Statistiken, Analysen, Prognosen, Halbwahrheiten und Faktenchecks – viele von ihnen widersprüchlich oder allzu einfach. Nur selten erreichten fundierte und

differenzierte Analysen die breitere Öffentlichkeit. Allzu oft wurden populistischen StimmungsmacherInnen statt wissenschaftlichen ExpertInnen die großen Bühnen überlassen. Vor allem, wenn man mit scheinbar einfachen und radikalen Lösungen trotz aller Komplexität der Problematik "Auflage machen" und Wählerstimmen gewinnen kann, bleibt für eine tiefergehende Analyse wenig Platz.

1.2. WAHLPROGRAMME ALS SPIEGEL DER MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSPOLITISCHEN DEBATTE

Die Vorschläge und Forderungen deutscher Parteien zur Bundestagswahl 2017 spiegeln viele Punkte der aktuellen migrationspolitischen Debatte wider. Sie geben uns einen Eindruck davon, wohin sich die Diskussion in den letzten Jahren bewegt hat und wohin sie uns führen wird. Die Wahlprogramme der beiden regierenden, oftmals als Volksparteien klassifizierten CDU/CSU und SPD sind dafür exemplarisch: Im Unions-Wahlprogramm von 2013 wurde Flüchtlingspolitik noch im Kapitel ‚4.3. Vielfalt bereichert – Willkommenskultur schaffen‘ bei der SPD im Kapitel ‚III.5 Gleichberechtigte Teilhabe: Für eine moderne Integrationspolitik‘ diskutiert. Vier Jahre später rückt die Union unter der Kapitelüberschrift ‚Europa: Mit Sicherheit!‘ das Thema in ein sicherheitspolitisches Licht. Bei der SPD finden sich unter dem Titel „Es ist Zeit für eine geordnete Migrationspolitik“ Forderungen, Migrationsbewegungen besser zu steuern und stärker zu kontrollieren, wer nach Europa kommt und wer zurück in sein Heimatland muss. Die Ereignisse der letzten Jahre haben ihre Spuren in der migrationspolitischen Debatte und in der Parteienlandschaft hinterlassen. Den Stand dieser politischen Debatte festzuhalten und kritisch zu beleuchten erscheint somit wichtiger denn je. Wer recherchiert schon auf eigene Faust die Details parteipolitischer Forderungen, die sie oder er nicht ganz verstanden hat? Wer fragt sich vor der Wahl so genau, ob die Forderungen aus wissenschaftlicher Perspektive eigentlich umsetzbar und aus europäischer und globaler Sicht wünschenswert wären? Und wer beobachtet und diskutiert im Anschluss an die Wahl, welche der Forderungen und Vorschläge letztlich Eingang in Koalitionsvertrag, politische Diskussionen und Gesetzesentwürfe finden? Wir.

Unser Vorgehen

Als Team von vier AutorInnen haben wir die migrations- und flüchtlingspolitischen Aspekte der Wahlprogramme

analysiert. Die Themenschwerpunkte unserer Kapitel haben sich aus den dominanten Themen der Wahlprogramme ergeben. Durch dieses Vorgehen werden teilweise kontroverse politische Kategorien und Diskurse in unseren Analysen übernommen, obwohl sie an und für sich schon eine kritische Auseinandersetzung verlangen würden. So könnte man beispielsweise debattieren, inwiefern die kategorische Trennung von Arbeits- und Zwangsmigration der Realität gerecht wird und politisch Sinn macht. Ebenso werden andere Themen, die bislang keinen Eingang in die deutsche migrationspolitische Debatte gefunden haben, in diesem Rahmen nicht diskutiert. Eine entsprechende Auseinandersetzung würde den Rahmen dieses Papers sprengen. Unsere Analysen und Vorschläge orientieren sich also größtenteils an den aktuellen politischen Rahmenbedingungen und möglichen Opportunitätsfenstern.

Die Ergebnisse sind die Auseinandersetzungen und Reflektionen vier verschiedener AutorInnen mit fünf unterschiedlichen Themen, die teils mehr, teils weniger Erklärungen bedürfen. Daraus ergeben sich Unterschiede in der Länge und im Stil der Beiträge, aber auch eine abwechslungsreiche Zusammenstellung. Das Paper liest sich ebenso gut als themenspezifisches Dossier, wie auch als zusammenhängendes Gesamtwerk.

1.3. WAHLPROGRAMME VERSTEHEN

Zwei Jahre Debatte über Flucht, Migration und Integration. Zwei Jahre mit zahlreichen politischen Neuerungen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene, zwei Jahre, an deren Ende trotzdem für viele immer noch mehr Fragen als Antworten stehen. Wer gilt in Deutschland nun eigentlich als Flüchtling? Warum ertrinken nach wie vor Menschen im Mittelmeer und was kann die Politik dagegen tun? Was ist mit dem "Kampf gegen Fluchtursachen" gemeint und wie könnte entschieden werden, wer als "EinwandererIn" in die Bundesrepublik darf? Nur wer sich durch die Irrungen und Wirrungen dieser Debatten kämpft, kann verstehen – und bewerten! – was die Parteien in ihrem Wahlkampf für die Bundestagswahl 2017 fordern: Kontingente, Punktesysteme, die Harmonisierung des Gemeinsamen europäischen Asylsystems (GEAS), Abkommen mit Drittstaaten und "Non-Refoulement". Mit den fünf Themenkapiteln (1) „Auf Umwegen - Das Recht auf Schutz“, (2) „Kontroverse Seenotrettung und das Ringen um sichere Zugangswege nach Europa“, (3) „Just Married - Aber zu welchem Preis? Sicherheitspolitik und Flüchtlings-

schutz“, (4) „Fluchtursachenbekämpfung – Einfache Formeln trotz komplexen Herausforderungen“ und (5) „Überfällig oder überflüssig? – Ein Einwanderungsgesetz für Deutschland“ wollen wir einen Überblick zu zentralen Elementen der aktuellen Migrations- und Flüchtlingspolitik geben. Unsere einleitenden Zusammenfassungen in den jeweiligen Themengebieten sollen Licht ins begriffliche Dunkel deutscher, europäischer und internationaler Migrations- und Flüchtlingspolitik bringen. Damit wollen wir zu einer informierten Auseinandersetzung mit den parteipolitischen Forderungen beitragen.

1.4. WAHLPROGRAMME BEURTEILEN – AUCH AUS EUROPÄISCHER & GLOBALER PERSPEKTIVE

Wer die deutsche Flüchtlingspolitik der letzten Jahre betrachtet und sich ausgehend von den politischen Entscheidungen ein Urteil darüber machen möchte, was zu tun ist, wird sich schnell verlieren. Wo gestern noch für eine liberale, humanitäre Asylpolitik innerhalb Europas geworben wurde, wird heute über Obergrenzen und restriktivere Gesetze für Familienzusammenführung verhandelt. Was im Sommer 2015 noch als einzig richtige und humanitäre Lösung gefeiert wurde, muss heute mit aller Kraft verhindert werden. Die Forderungen der Parteien skizzieren von einer vollkommenen Abschottungspolitik bis hin zur Grenzöffnung für Schutzsuchende verschiedenste Szenarien als die einzig ‚richtigen‘ Lösungen. Spätestens seitdem Begriffe wie ‚post-faktisch‘ und ‚fake news‘ an der Idee rütteln, dass es eine objektive und allgemeingültige Wahrheit gibt, die den rational denkenden Menschen zur ‚richtigen‘ Entscheidung führt, werden die Konturen von ‚richtigen‘ und ‚falschen‘ politischen Lösungen für viele unscharf. Ein Blick auf die Meinungen derer, die mit ihren Einschätzungen keine Wahlen gewinnen müssen, könnte sie wieder schärfen: Flucht und Migration sind Jahrtausende alte Phänomene die lange vor dem Sommer 2015 WissenschaftlerInnen weltweit interessierten. In jahrelanger, akribischer Recherche haben sie zu vielen der Fragen, die auch im Jahre 2017 noch die deutsche Debatte prägen, geforscht, Bücher, Aufsätze und Vorlesungen mit ihrem Wissen gefüllt. Trotz aller Bemühungen, ihre Expertise in die Welt zu tragen, erreichen ihre Analysen oft nicht die breite Öffentlichkeit. So kann man es kaum jemandem verübeln, dass man den zwanzigseitigen, hinter einer Pay-Wall versteckten Aufsatz zum Zusammenhang zwischen Entwicklungsarbeit und Migration nicht liest, um einschätzen zu können, wie aussichtsreich die politi-

schen Pläne zum „Kampf gegen Fluchtursachen“ sein könnten. Aus diesem Grund haben wir nach bestem Wissen und Gewissen wissenschaftliche Erkenntnisse zu den verschiedenen Themen zusammengetragen. Sie bilden die Basis für unsere Kurzanalysen, die sich in jedem Kapitel hinter der Überschrift ‚Was das bedeutet‘ verstecken. Darin analysieren wir die Forderungen der Parteien aus wissenschaftlicher Perspektive.

Die letzten Jahre haben ebenfalls klargemacht, dass die deutschen Debatten und Entscheidungen von zentraler Bedeutung für die europäische und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik sind: Was heute in Berlin entschieden wird, hat morgen Auswirkungen in Ungarn, Griechenland, Tunesien und Libyen. Gleichzeitig wurde, wie in kaum einer anderen Debatte der letzten Jahre, immer wieder auf die europäische und globale Solidarität gepocht, die zum Beispiel zentrales Argument für das EU-interne ‚Relocation‘-Programm ist, bei dem Geflüchtete aus Italien und Griechenland in andere EU-Staaten umgesiedelt werden. Als Mitglieder eines europa- und außenpolitischen Grassroots-Thinktank, Polis180, sind wir deshalb bemüht, in unseren Analysen auch die europapolitische und globale Dimension der parteipolitischen Forderungen und Vorschläge zu betrachten.

1.5. WAHLPROGRAMME WEITERDENKEN

Aus der Geschichte wissen wir nur allzu gut, dass nicht alles, was anlässlich einer Wahl versprochen wurde, auch letztendlich umgesetzt wird oder werden kann – sei es, weil man es als Partei nicht in die regierungsbildende Koalition schafft, weil die eigene Verhandlungsposition zu schwach ist oder sich die Einstellungen der Wählerschaft ändern. Vorschläge und Forderungen werden vergessen, verwässert, erweitert und umgeworfen. Deshalb wollen wir in den folgenden Jahren beobachten, ob und wie sich die Vorschläge der Parteien zu konkreten Politik-Vorhaben entwickeln. In einer gesunden Demokratie liegt die Frage, ob und wie sich politische Pläne konkretisieren jedoch nicht nur in den Händen der Parteien, ParlamentarierInnen und der Regierung. Im Sinne unseres Kampagnen-Slogans ‚Demokratie braucht dich‘ wollen wir vor allem junge Menschen dazu einladen, gemeinsam mit uns über zukünftige Entwicklungen und Entscheidungen in der deutschen Migrations- und Flüchtlingspolitik nachzudenken, zu diskutieren und Ideen an EntscheidungsträgerInnen heranzutragen. Unsere Denkanstöße sind ein erster Schritt, um über den Tellerrand der Wahlprogramme zu blicken. Ihr seid an-

derer Meinung oder habt andere Ideen für die deutsche, europäische und globale Migrations- und Flüchtlingspolitik von morgen? Immer her damit! Lasst uns diskutieren, streiten, Ideen entwickeln und sie in den politischen Diskurs tragen.

DANK

Wir danken allen ExpertInnen, die uns inhaltlich beim Erstellen dieses Papers unterstützt haben. Unser Dank gilt außerdem der Hertie Stiftung und dem gesamten Team von Polis180.

2. AUF UMWEGEN - DAS RECHT AUF SCHUTZ

Von Jonas Freist-Held

2.1. DIE BISHERIGE ROUTE

In Deutschland kann eine geflüchtete Person auf drei Arten Schutz erhalten: als **Flüchtling** gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention, **subsidiären Schutz** gemäß EU-Richtlinie 2011/95/EU und **Asyl**, wie im deutschen Grundgesetz verankert.

Als Mitglied der EU unterliegt Deutschland verschiedenen globalen, regionalen und nationalen Konventionen, Verträgen und Gesetzen, die Implikationen für den Schutzstatus und die Rechte von Geflüchteten haben. Auf globaler Ebene sind die Genfer Flüchtlingskonvention (1951) und ihr zusätzliches Protokoll (1967) die zentralen Dokumente für den Flüchtlingsschutz. Mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, aufbauend auf der Universellen Erklärung der Menschenrechte (1948), gibt es zusätzlich einen regionalen Rechtsrahmen, dem 47 Staaten unterliegen. Die dort verankerten Rechte können vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sowohl von Individuen als auch von Staaten eingeklagt werden. Zusätzlich verpflichtet sich die EU in der 2009 verabschiedeten Charta der Grundrechte der Europäischen Union zur Einhaltung der Menschenrechte. Im Vertrag von Lissabon visiert sie eine gemeinsame Flüchtlingspolitik an. Daher definiert seit 2011 die Richtlinie 2011/95/EU für alle 28 Mitgliedstaaten verbindliche Minimalstandards, um den Schutz von Flüchtlingen zu gewährleisten.¹

Um als **Flüchtling** anerkannt zu werden, muss eine Person die in Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention definierten Bedingungen individueller Verfolgung

erfüllen.² Dann erhält sie mindestens drei Jahre Schutz und hat das Recht, ihre Familie nachzuholen. Menschen, die aus einem Kriegsgebiet fliehen und dort einer ernsthaften Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt sind, die aber keine individuelle Verfolgung nachweisen können, steht gemäß der EU-Richtlinie **subsidiärer Schutz** zu.³ Dieser wird häufig für zunächst ein Jahr mit Option auf zweijährige Verlängerung gewährt. In Deutschland ist für diese Gruppe seit der Verschärfung der Asylgesetze durch das Asylpaket II im Februar 2016 die Familienzusammenführung für zwei Jahre ausgesetzt.⁴ Darüber hinaus haben nach Artikel 16a des deutschen Grundgesetzes von einem Drittstaat politisch Verfolgte das Recht auf drei Jahre **Asyl** in Deutschland. Seine Anwendung wurde allerdings bereits 1993 im sogenannten Asylkompromiss durch eine Änderung des Grundgesetzes eingeschränkt.⁵ Menschen, die keinen Schutzstatus erhalten, sind ausreisepflichtig. Gibt es jedoch Abschie-

² Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention definiert einen Flüchtling als Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ ihr Land verlassen musste und für die eine Rückkehr eine Gefahr darstellt. Die Verfolgung muss nicht von einer staatlichen Stelle ausgehen, sondern es reicht, wenn die staatlichen Strukturen nicht in der Lage sind, die Person zu schützen.

³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Subsidiärer Schutz. <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Schutzformen/SubsidiärerS/subsidiärer-schutz-node.html>

⁴ Pro Asyl: Asylpaket II in Kraft: Überblick über die geltenden asylrechtlichen Änderungen.

<https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-ii-in-kraft-ueberblick-ueber-die-geltenden-asylrechtlichen-aenderungen/>

⁵ Bundeszentrale für politische Bildung: Vor zwanzig Jahren: Einschränkung des Asylrechts 1993.

<http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/160780/asylkompromiss-24-05-2013>

¹ Die Richtlinie löste die Vorgängerrichtlinie (2004/83/EG) ab.

bungshindernisse wie fehlende Reisedokumente oder gesundheitliche Einschränkungen, erhalten diese Menschen eine Duldung. Erst wenn die Hindernisse beseitigt wurden, kann eine Abschiebung erfolgen.

Wer profitiert von den Schutzmöglichkeiten?

Noch nie waren mehr Menschen auf der Flucht als heute. Laut UNHCR waren es 2016 65,6 Millionen, darunter über 40,3 Millionen, die ihr Heimatland nicht verlassen haben, sogenannte Binnenvertriebene.⁶ Die größten Gruppen von Geflüchteten kommen aus Syrien (5,5 Millionen), Afghanistan (2,5 Millionen) und dem Südsudan (1,4 Millionen). Neun von zehn Geflüchteten leben in Entwicklungsländern (vgl. Kapitel 5). Die Türkei hat in absoluten Zahlen weltweit mit 2,9 Millionen Menschen die meisten Schutzsuchenden aufgenommen. Die Ankunft in Europa ist vergleichsweise gering – 1,8 Millionen Menschen laut UNHCR im europäischen Rekordjahr 2015.⁷ Davon kamen 890.000 nach Deutschland. 2016 sank die Zahl der in Deutschland neu registrierten Geflüchteten auf 280.000, im ersten Halbjahr 2017 auf etwa 90.400.⁸ 2016 erhielt mehr als ein Drittel der AntragstellerInnen in Deutschland den Flüchtlingsstatus nach Genfer Flüchtlingskonvention (36,5%), ein Fünftel subsidiären Schutz nach der EU-Richtlinie (22,1%) und lediglich 0,3% Asyl nach dem deutschen Grundgesetz.⁹ Die Reihenfolge blieb im ersten Halbjahr 2017 gleich, wengleich insgesamt weniger AntragstellerInnen einen positiven Bescheid erhielten (20,3% Flüchtling, 17,3% subsidiärer Schutz, 0,5% Asyl). Menschen syrischer Nationalität, mit Abstand die größte BewerberInnengruppe, erhalten zu knapp 98% einen Schutzstatus. Davon erhielt 2016 noch eine Mehrheit den Flüchtlingsstatus, seit Anfang 2017 wird allerdings vermehrt nur noch subsidiärer Schutz gewährt.

⁶ UNHCR: Zahlen und Fakten: <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html>

⁷ UNHCR: Operational Portal: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

⁸ Bundesministerium des Innern: 90.389 Asylsuchende im ersten Halbjahr 2017, Pressemitteilung, 07.07.2017.

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/07/asylantraege-juni-2017.html?nn=3315588>

⁹ Bundesministerium des Innern: 280.000 Asylsuchende im Jahr 2016, Pressemitteilung, 11.01.2017.

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/01/asylantraege-2016.html>

Eine Abschiebung schutzberechtigter Menschen ist völkerrechtswidrig (Prinzip des non-refoulement). Das gilt bereits für Menschen, die in internationalen Gewässern von europäischen Schiffen in Seenot gerettet werden (vgl. Kapitel 3).

Immer weniger Menschen erhalten Schutz in der EU - warum?

Einerseits haben EU-Staaten und allen voran Deutschland die Staaten Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien, Montenegro, Kosovo, Albanien sowie Ghana und den Senegal unter der Annahme, dass eine politische Verfolgung dort nicht stattfindet, zu sicheren Herkunftsländern erklärt – die Chance für Menschen aus diesen Ländern auf Schutz tendiert gegen Null. Andererseits kann nach der bestehenden Gesetzgebung eine Person nur dann internationalen Schutz beantragen, wenn sie sich in einem EU-Mitgliedsland befindet. Reguläre Möglichkeiten, die EU zu erreichen, gibt es jedoch kaum (vgl. Kapitel 3). Ein paar Tausende haben von der freiwilligen Teilnahme einiger Mitgliedstaaten an Resettlement-Mechanismen, beispielsweise des UNHCR, profitiert. Doch für die Mehrheit der Schutzsuchenden bleibt nur der *irreguläre* und oftmals tödliche Weg über das Mittelmeer. Seitdem 2015 mehr als 1,2 Millionen Menschen Schutz in der EU beantragt haben¹⁰, versucht die EU, diese Routen systematisch zu schließen und Menschen daran zu hindern, sich überhaupt auf den Weg in die EU zu machen (vgl. Kapitel 4). Wenn Menschen die EU dennoch erreichen, sind nach der Dublin III-Verordnung allein die Erstaufnahmestaaten dazu verpflichtet, jeden Einzelfall zu prüfen und gegebenenfalls adäquaten Schutz zu gewähren.¹¹ Die Verordnung wird seit Jahren als höchst unsolidarisches Instrument kritisiert, da einige wenige Länder die Herausforderung alleine bewältigen müssen. Zwar machte Deutschland 2015 kurzzeitig Gebrauch von einer sogenannten Ermessensklausel (Artikel 17) und setzte damit das System aus, um die Einreise Hunderttausender Schutzsuchender, die an den europäischen Außengrenzen gestrandet waren, zu erlauben. Doch konnten sich die EU-Staaten bis heute nicht auf die Reform der Dublin-Verordnung und ein solidarisches

¹⁰ UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2015, S. 35. <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>

¹¹ Ausnahmen gibt es beispielsweise bei der Familienzusammenführung.

Verteilungssystem einigen. Darunter leidet heute insbesondere Italien enorm.¹²

2.2. DAS SAGEN DIE PARTEIEN

Dass die Zahl der Schutzberechtigten in Deutschland „wirksam reduziert“¹³ wurde, sieht die **CDU/CSU** als Erfolg ihrer Politik. Sie möchte die Liste sicherer Herkunftsstaaten auf Algerien, Marokko und Tunesien ausweiten und die Zahlen weiter senken. Menschen ohne Schutzanspruch sollen „von der Überfahrt nach Europa abgehalten werden“.¹⁴ Ihren humanitären Verpflichtungen möchte sie über Resettlement- und Relocation-Programme nachkommen.

Für die **SPD** muss das Recht auf Asyl „auch in Zukunft unangetastet bleiben“¹⁵. Gemeinsam mit dem UNHCR müsse man die Situation der Menschen auf der Flucht verbessern und sichere Möglichkeiten schaffen, um internationalen Schutz zu beantragen. Sie unterstreicht das Gebot der Nicht-Zurückweisung (non-refoulement) und knüpft eine Kooperation mit Drittstaaten an deren Einhaltung der Menschenrechte und der Genfer Flüchtlingskonvention. Zudem setzt sie sich für ein solidarischeres Verteilungssystem in der EU ein. Wer mehr als zwei Jahre in Deutschland arbeitet oder zur Schule geht, ohne straffällig zu werden, soll bleiben dürfen.

Mehr Solidarität in Europa fordert **die Linke**. Zudem fordert sie ein Ende des Massensterbens auf dem Mittelmeer und der Akzeptanz von „rechtsfreien Räumen in Auffanglagern und Abschiebezentren vor den Grenzen der EU“¹⁶. Das Recht auf internationalen Schutz müsse wahrgenommen werden können: „Die Grenzen der EU müssen für schutzsuchende Menschen offen sein.“¹⁷

Die Menschenrechte sind das Leitbild des außenpolitischen Engagements **der Grünen**. Die Partei kritisiert die „inhumanen Asylrechtsverschärfungen“¹⁸ durch die aktuelle Bundesregierung und menschenrechts-

widrige Rücknahmeabkommen mit Herkunftsstaaten. Um einen „uneingeschränkte(n) Zugang zu einem fairen Asylrechtsverfahren“¹⁹ für Schutzbedürftige sicherzustellen, fordern sie eine Ausweitung des Resettlement-Programms des UNHCR und die Schaffung legaler Fluchtrouten nach Europa. Auch die Grünen fordern mehr Solidarität innerhalb der EU.

Das Menschenrecht auf Asyl sei nicht verhandelbar, sagt auch die **FDP** und lehnt jegliche Obergrenzen als grundgesetzwidrig ab. Allerdings möchten die Freien Demokraten „effektive Mechanismen zur Entscheidung über die Schutzbedürftigkeit“²⁰ weiterentwickeln und zwischen individuell Verfolgten, Kriegsflüchtlingen und dauerhaften EinwandererInnen klar unterscheiden. Für Kriegsflüchtlinge soll ein eigener, temporärer Status geschaffen werden, „der auf die Dauer des Krieges begrenzt ist“.²¹

Die **AfD** will die 1949 geschaffene individuelle Schutz- und Asylgarantie abschaffen. Angesichts der heutigen „massenhaften (...) Wanderungsbewegungen“²² sei diese unmöglich aufrechtzuerhalten. Nicht nur möchte sie den „massenhaften Missbrauch des Asylgrundrechts“²³ durch eine Grundgesetzänderung beenden, sie möchte auch die „veraltete Genfer Flüchtlingskonvention und supra- und internationale Abkommen“²⁴ neu verhandeln. Das Prinzip der Nicht-Zurückweisung lehnt sie ab und will Geflüchtete unmittelbar in ihre Herkunftsländer oder in Aufnahmezentren nach australischem Vorbild zurückführen.

2.3. WAS DAS BEDEUTET

Alle Parteien differenzieren zwischen Flucht und Migration. Dabei wird insbesondere Migration als eine vorübergehende Störung der natürlichen Ordnung wahrgenommen, die es auf unterschiedliche Art und Weise zu steuern, zu begrenzen oder gar zu unterbinden gilt. Während Geflüchtete als Opfer stilisiert werden, werden MigrantInnen als Störer empfunden. Dabei geht oft verloren, dass Geflüchtete nicht nur Schutz, sondern auch eine wirtschaftliche Perspektive brauchen. Gleichzeitig können aber auch als „Wirtschaftsflüchtlinge“ denunzierte Migrantinnen politi-

¹² The Economist: Italy is facing a surge of migration across the Mediterranean, 20.07.2017.

<https://www.economist.com/news/europe/21725327-economic-migrants-piling-up-italy-eu-doing-little-help-italy-facing-surge>

¹³ CDU/CSU Wahlprogramm 2017, S. 62.

¹⁴ CDU/CSU, S. 63.

¹⁵ SPD Wahlprogramm, S. 74.

¹⁶ Die Linke, Wahlprogramm 2017, S. 107.

¹⁷ Die Linke, S. 108.

¹⁸ Grüne Wahlprogramm 2017, S. 99.

¹⁹ Grüne, S. 99.

²⁰ FDP Wahlprogramm 2017, S. 59.

²¹ FDP, S. 34.

²² AfD Wahlprogramm 2017, S. 27.

²³ AfD, S. 29.

²⁴ Ibid.

sche Gründe haben, zu migrieren. Zudem sehen die Parteien Flucht und Migration als zeitlich begrenzte Phänomene. Dass sie aber eine unausweichliche Folge der voranschreitenden Globalisierung sind²⁵, geht aus ihren Programmen größtenteils nicht hervor.

Die Positionen der Parteien lassen sich grob in drei Gruppen einordnen. SPD, Grüne, Linke und die FDP bekennen sich klar zum internationalen Flüchtlingschutz und betonen die internationale Verantwortung Deutschlands. Die legalen Möglichkeiten in der EU Schutz zu beantragen, wollen sie ausbauen. Eine Kooperation mit Staaten, die Menschenrechte und die Genfer Flüchtlingskonvention missachten, lehnen die SPD, Grüne und Linke zumindest auf dem Papier ab. Faktisch findet solch eine Kooperation unter der derzeitigen Bundesregierung, der auch die SPD angehört, allerdings bereits statt. Ebenso fordern die Parteien einen solidarischen Verteilungsmechanismus in der EU und eine Stärkung des UNHCR. Die FDP möchte einen eigenen, temporären Status für Kriegsflüchtlinge schaffen und suggeriert durch den Vorschlag Innovation. Nur: Derartiges wurde bereits 1993 durch den Asylkompromiss sowie 2011 von der EU (subsidiärer Schutz, s.o.) eingeführt. Zudem basiert dieser Vorschlag auf einer unrealistischen Vorstellung: ein Ende bewaffneter Konflikte in Syrien, Afghanistan, dem Südsudan oder Somalia ist nicht in Sicht. Stattdessen sollte die Politik passende Angebote schaffen, damit Geflüchtete in Deutschland ein neues Leben aufbauen können.

Alle vier Parteien wollen die Lebensbedingungen der Menschen vor Ort verbessern und so die Anzahl der zur Flucht gezwungenen Menschen reduzieren, jedoch nicht zu Lasten der gegenwärtigen humanitären Verantwortung. Sie versprechen einen offeneren und humanitäreren Ansatz, als es die derzeitige Bundesregierung tut. Fraglich ist, ob solch eine Politik langfristig wirklich zu weniger Migration führen würde, solange die wirtschaftlichen Ungleichgewichte auf globaler Ebene derart massiv sind (vgl. Kapitel 5).

Ein solch klares Bekenntnis zum Flüchtlingschutz lässt die Union in ihrem Wahlprogramm vermissen. Zwar stellt sie internationale Abkommen nicht in Fra-

ge, sie zeigt aber zumindest ein selektives Verständnis internationaler Schutzverantwortung. Die Zahl der Geflüchteten in Deutschland möchte sie dauerhaft niedrig halten. Der bestehende Rechtsrahmen verpflichtet Deutschland jedoch, in Not geratenen Menschen den entsprechenden Schutz zu gewähren. Allerdings wurde in den letzten Jahren ein sehr teures und ausgefeiltes Abwehrsystem eingerichtet (vgl. Kapitel 4), das die am stärksten Schutzbedürftigen systematisch davon abhält, die EU zu erreichen. Diesen Weg möchte die CDU/CSU weitergehen.

Weit rechts: Die AfD. Sie stellt den bestehenden Rechtsrahmen auf allen Ebenen in Frage, lehnt grundlegende Menschenrechte ab und will bestehende Abkommen und Gesetze neu verhandeln oder bei nicht abnehmender Zuwanderung das Recht auf Asyl gleich ganz abschaffen. Das hätte weitreichende Konsequenzen für zahlreiche Verpflichtungen und Abkommen, die Deutschland nach dem 2. Weltkrieg eingegangen ist. Würde Deutschland diesen Weg gehen, würde es fundamentale Grundbedingungen der EU-Mitgliedschaft aufkündigen.

Die Erfahrungen des zweiten Weltkriegs haben die internationale Staatengemeinschaft dazu veranlasst, einen weitreichenden rechtlichen Rahmen zu schaffen, der jedem Individuum ein Leben in Würde und körperlicher Unversehrtheit zusichern soll. In der EU wurde dieses Versprechen in die Gesetzgebung aufgenommen. Auf dem Papier kann der Flüchtlingschutz in der EU und Deutschland als einer der progressivsten weltweit bezeichnet werden. „Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person“. So steht es in Artikel 3 der universellen Menschenrechtserklärung, die somit einen Minimalstandard definiert. Das Recht auf Leben hat auch die EU 2009 noch in ihre Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufgenommen. In der Realität verhindert die EU durch ihre Abschottungspolitik (vgl. Kapitel 4), dass Menschen diese Rechte überhaupt in Anspruch nehmen können und nimmt in Kauf, dass sie beim Versuch ihre Rechte zu erreichen, im Mittelmeer ertrinken. Die deutsche Bundesregierung unter Führung der CDU/CSU unterstützt den eingeschlagenen Weg der EU ausdrücklich und gestaltet ihn maßgeblich mit. Zwar fordert ihr Koalitionspartner, die SPD eine humanitäre Ausrichtung der Flüchtlingspolitik. Die Entscheidungen der vergangenen Jahre hat sie aber größtenteils widerspruchslös mitgetragen.

²⁵ Morazán, Pedro & Mauz, Katharina: Migration und Flucht in Zeiten der Globalisierung, Südwind Institut, Bonn, 2016. <https://suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2016/2016-24%20Migration%20und%20Flucht%20in%20Zeiten%20der%20Globalisierung.pdf>

2.4. HINTERFRAGT: DER KOMPASS AUF DEM PRÜFSTAND

Was nützt der progressive Rechtsrahmen, wenn er kaum Anwendung findet und die EU und Deutschland stattdessen versuchen, den Flüchtlingsschutz abzuschwächen oder ihn so weit wie möglich auszuhebeln, indem sie die Außengrenzen abriegeln? Seit 2014 sind mehr als 12.000 Menschen im Mittelmeer ertrunken. 2015 lag die Wahrscheinlichkeit, bei der Überfahrt zu ertrinken, bei 1/269. 2016 war sie bei 1/88.²⁶ Ein massiver Anstieg.

Viele der Menschen, die jetzt aus Libyen über die gefährliche zentrale Mittelmeerroute nach Europa aufbrechen, kommen aus Subsahara-Afrika und haben unter dem bestehenden Rechtsrahmen nur wenig Aussicht auf Schutz. Deswegen fordert beispielsweise die Union, diese Menschen gleich an der Überfahrt zu hindern. Dass viele Menschen aus Subsahara-Afrika ursprünglich nicht nach Europa wollten, sondern in Nordafrika nach Perspektiven gesucht haben, wird oft ignoriert.²⁷ Aufgrund der unmenschlichen Situation in Libyen, werden sie jedoch zu Geflüchteten – dann bleibt nur das Mittelmeer, denn der Weg zurück durch die Sahara ist noch gefährlicher.²⁸ **Anstatt die Grenzsicherungspolitik auf Subsahara-Afrika auszuweiten und damit der Mobilität in einer ganzen Region den Riegel vorzuschieben, sollte die EU den Menschen vor Ort und auch durch legale und transparente Migrationsmöglichkeiten in die EU Perspektiven bieten.** Sonst werden die Menschen weiter fliehen – auch wenn ihre Aussicht auf Schutz in Europa gering ist.

Daher bedarf es einer grundlegenden Neuausrichtung des internationalen Flüchtlingsschutzes – nicht der bestehenden Rechte, denn sie sind heute wichtiger denn je – aber des Rahmens ihrer Anwendung. Im September 2016 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) in der “New York Declaration for Refugees and Migrants”, Menschen auf der Flucht besser

zu schützen und die internationale Lastenteilung fairer zu gestalten.²⁹ Bis Ende 2018 sollen auf VN-Ebene dafür zwei “Global Compacts” erarbeitet werden: Ein “Global Compact on Refugees”, der die Rechte von Geflüchteten manifestiert und Staaten in die Pflicht nimmt, diese auch zu gewähren und ein “Global Compact for safe, orderly and regular migration”, um MigrantInnen, die nicht unter den Schirm des internationalen Schutzes fallen, besser zu schützen. Dabei ist der Ansatz, zwischen Flucht und Migration zu unterscheiden, zumindest aus humanitärer Sicht fragwürdig. Denn: Kein Leben ist mehr wert als ein anderes.

Es bleibt abzuwarten, worauf die Staaten sich einigen. Klar ist jedoch: Es müssen großzügige legale Wege geschaffen werden, damit Schutzbedürftige ihre Rechte in der EU auch in Anspruch nehmen können. Aber auch für Menschen, die nicht unter den bestehenden Schutzrahmen fallen, muss es mehr legale Wege geben, die EU zu erreichen und auf dem dortigen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Solange es diese Perspektive nicht auch für Menschen mit weniger Qualifikationen gibt, wird sich auch das Schlepperwesen halten und es wird weiter Tote im Mittelmeer geben.

Um zumindest kurzfristig den Schutz von Geflüchteten sicherzustellen, sollte die Finanzierung des UNHCR überdacht werden. Die Organisation muss endlich mit einem eigenen operativen Budget ausgestattet werden und politisch unabhängig als Garant der internationalen Schutzrechte auftreten. Vorschläge wie dieser sind seit Jahren in der Diskussion und werden in Teilen von SPD, Grünen, Linke und FDP aufgegriffen. Die Union hingegen verwaltet den Status Quo. Ihr Fokus auf eine Reduzierung der Schutzbedürftigen auf deutschem Boden ist angesichts weltweit steigender Flüchtlingszahlen zynisch und keinesfalls nachhaltig. Die AfD möchte sich gleich ganz jeglicher internationaler Verantwortung entziehen und stellt damit eine der bedeutendsten humanitären Errungenschaften nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in Frage.

Der internationale Rechtsrahmen ist kein Legokasten, aus dem man sich passende Teile bei Bedarf herausuchen kann. Die Schutzverantwortung gilt uneinge-

²⁶ UNHCR: Mediterranean death toll soars, 2016 is deadliest year yet, 25.10.2016.

<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/10/580f3e684/mediterranean-death-toll-soars-2016-deadliest-year.html>

²⁷ Kingsley, Patrick: The European Odyssey - the Story of Europe's Refugee Crisis, London: Faber, 2016.

²⁸ Kingsley, Patrick: 'They were psychopaths': how chaos in Libya fuels the migration crisis, The Guardian, 17.06.2017. <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/17/they-were-psychopaths-how-chaos-in-libya-fuels-the-migration-crisis>

²⁹ UNHCR: New York Declaration for Refugees and Migrants. <http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

schränkt. Die Rechte erreichbar zu machen, ist Aufgabe der Politik.

3. KONTROVERSE SEENOTRETTUNG UND DAS RINGEN UM SICHERE ZUGANGSWEGE NACH EUROPA

von Natalie Welfens

3.1. DIE BISHERIGE ROUTE

Einen Asylantrag kann nur stellen, wer sich auf europäischem bzw. deutschem Boden befindet. Die Einreise ist jedoch nur mit einer gültigen Einreisegenehmigung möglich, z.B. einem Tourismusvisum. Für Geflüchtete gibt es nur sehr selten die Möglichkeit, ein Visum zu bekommen, mit dem sie per Flugzeug oder Schiff auf legalem und sicherem Wege nach Europa kommen könnten. Die sogenannten „Carrier Sanctions“³⁰ verhindern, dass Beförderungsunternehmen, z.B. Fluggesellschaften, Menschen ohne die erforderliche Erlaubnis nach Deutschland bringen. Andernfalls muss das Unternehmen Bußgelder zahlen, die Rückbeförderung übernehmen und kann auch für die Kosten einer Zurück- oder Abschiebung verantwortlich gemacht werden.³¹

Aus diesen Gründen müssen viele Geflüchtete irregulär auf dem See- oder Landweg einreisen. Nur: Das wird durch die Grenzpolitik der EU und Deutschland weitestgehend verhindert (vgl. Kapitel 4). Geflüchtete müssen deshalb auf sogenannte Schlepper, Menschen, die ihnen gegen Geld helfen, die Grenze irregulär zu überqueren, zurückgreifen. Die Flucht wird teuer und gefährlich: Die Kosten für die Flucht nach Deutschland belaufen sich einer aktuellen Studie zufolge auf durchschnittlich €

7000,- pro Person.³² Seenotrettungsmissionen sowie die Schaffung legaler Zugangswege sind zwei zentrale Politikinstrumente, um der aktuellen Situation zu begegnen.

Gegenwärtig operieren im Mittelmeer keine staatlichen bzw. EU-Seenotrettungsmissionen. Alle sogenannten „Search and Rescue“-Missionen werden von Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) durchgeführt. Die ab Oktober 2013 von Italien initiierte Mission ‚Mare Nostrom‘, die rund 130.000 Menschen vor dem Ertrinken retten konnte, wurde nach einem Jahr eingestellt. Grund dafür war die mangelnde Bereitschaft der EU-Staaten, Mare Nostrum in eine europäische, EU-finanzierte Mission zu überführen. An ihre Stelle trat die Frontex-Mission Triton, die jedoch in einem weit kleineren Radius operiert und primär der Grenzkontrolle statt der Seenotrettung dient. Gleiches gilt für die ebenfalls in 2015 gestartete Frontex-Mission „Poseidon“, an der griechischen Seegrenze zur Türkei sowie weitere Frontex-Missionen im westlichen Mittelmeer.³³ Hinzu kommt die Mission EU EUNAVFOR MED („Sophia“), die vorrangig dem Kampf gegen Schlepper-Fluchthelfer dienen soll. Die gezielte Seenotrettung erfolgt somit durch NROs und private Initiativen. Inzwischen ist das Mittelmeer zur

³⁰ Diese sind im EU-Recht und im Aufenthaltsgesetz § 63 und 64 der Bundesrepublik festgeschrieben.

³¹ Die Summe der verhängten Zwangsgelder ist in den letzten Jahren stark gestiegen und belief sich 2014 auf 2,6 Millionen Euro. 2008 waren es noch 326 000 Euro.

³² Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2016, <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb2416.pdf>.

³³ Europäische Kommission, 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_de.pdf.

„tödlichsten Grenze“³⁴ weltweit geworden. 2017 sind bislang 2169³⁵ Menschen im Mittelmeer gestorben; die Sterblichkeitsrate ist damit von 0,37% in 2015 auf 2,3% in 2017 gestiegen.³⁶ 2016 war das bislang tödlichste Jahr, mit mehr als 5000 Toten trotz sinkender Überfahrten.

Legale und sichere Zugangswege verfolgen zwei Ziele: einerseits ermöglichen sie bestimmten, besonders schutzbedürftigen Geflüchteten die legale und sichere Einreise. Andererseits sind sie eine Möglichkeit, den Zugang von Geflüchteten zu regulieren und zu kontrollieren. Je nach Programm kann dies auch mit verstärkter Grenzkontrolle und Rückführungen gekoppelt sein, wie beim Abkommen zwischen der EU und der Türkei.

Es lassen sich vier bislang bekannte/praktizierte Instrumente zur Öffnung legaler und sicherer Wege nach Europa unterscheiden:

Humanitäre Visa werden in Einzelfällen erteilt, wenn sich eine Person in einer konkreten Notsituation befindet und sie unmittelbar, konkret und ernsthaft an Leib und Leben bedroht ist.

Resettlement (dt. Neuansiedlung) bezeichnet nach der Terminologie des UNHCR die Auswahl und den Transfer verfolgter Personen aus einem Staat, in dem die Betroffenen Schutz gesucht haben, in einen Staat, der ihrer Aufnahme als Schutzbedürftige zugestimmt hat und in dem sie sich dauerhaft niederlassen und integrieren können.

Humanitäre Aufnahme ist ein Prozess, durch den ein Land eine Gruppe von gefährdeten Geflüchteten, die sich in Drittländern befinden, anerkennt und ihnen einen temporären Schutz aus humanitären Gründen gewährleistet.

Private Sponsorship Programme bieten die Möglichkeit der legalen und sicheren Einreise für Individuen bzw. Familien, sofern sich Privatpersonen im Aufnahme-land verpflichten, die Aufnahme- und ggf. Lebenshaltungskosten zu decken.

In den vergangenen Jahren hat sich die Bundesrepublik Deutschland insbesondere durch Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme für legale Zugangswege eingesetzt. Im Rahmen von drei humanitären Aufnahmeprogrammen des Bundes für syrische Geflüchtete wur-

den seit 2012 20.000 Menschen Schutz gewährt. Mit dem zweiten Programm wurde humanitäre Aufnahme mit einer privaten Sponsorship-Komponente ergänzt. Seit 2012 nimmt der Bund außerdem eine festgelegte Quote besonders schutzbedürftiger Geflüchtete im Rahmen vom Resettlement auf. Auch die EU bemüht sich seit 2015, die Resettlementkontingente zu vergrößern und Standards zu vereinheitlichen.

3.2. DAS SAGEN DIE PARTEIEN

Die **CDU/CSU** fordert eine effektive EU-Außengrenzkontrolle, u.a. durch eine Stärkung der Grenzschutzagentur Frontex. Die Zahlen, derer die nach Deutschland kommen, sollen dauerhaft niedrig bleiben, damit man „den humanitären Verpflichtungen durch Resettlement und Relocation nachkommen“ könne. Zum Thema Seenotrettung äußert sich die Partei in ihrem Wahlprogramm nicht.

Die **SPD** möchte neben der Reduzierung der Einwanderung nach Deutschland durch Abkommen mit Drittstaaten³⁷ auch feste Aufnahmekontingente durchsetzen, bei denen Frauen, Kinder und Familien vorrangig aufgenommen werden sollen. Dadurch könne man insbesondere besser kontrollieren und steuern, wer nach Europa einreist. Zudem fordert sie ein europäisches Seenotrettungsprogramm.

Die Linke fordert sichere Fluchtwege, um das Sterben im Mittelmeer zu beenden. Grenzen sollten für schutzsuchende Menschen offen sein. Die Vorschläge der Europäischen Kommission seien von „Repressionen und Überwachung, Entmündigung und Entrechtung“ geprägt. Die Grenzkontrollagentur Frontex will sie durch ein europäisch koordiniertes Seenotrettungsprogramm ersetzen.

Die Grünen wollen großzügige Kontingente für eine legale Einreise von Geflüchteten aus den Anrainerstaaten nach Europa, auch aus der Türkei. Konkret verweisen sie auf ein baden-württembergisches Aufnahmeprogramm für vom sogenannten Islamischen Staat (IS) verfolgte Frauen und Kinder als gutes Beispiel. Auch für humanitäre Visa will sich die Partei einsetzen. Darüber hinaus sollen Seenotrettungsprogramme wiedereingeführt werden.

³⁴ International Organization for Migration (IOM), 2017, <https://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>.

³⁵ IOM, 30.06.2017, <http://missingmigrants.iom.int/>.

³⁶ Townsend: Mediterranean death rate doubles as migrant crossings fall, 20.03.2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/03/mediterranean-refugees-migrants-deaths>.

³⁷ Im Gegensatz zur Union fordert die SPD, dass diese lediglich mit Staaten geschlossen werden sollten, die Menschenrechte achten.

Die **FDP** schlägt humanitäre Visa nach Schweizer Vorbild sowie mehr Arbeitsmarkt- und Ausbildungsvisa als sichere Wege nach Europa vor. In Herkunfts- und Anrainerstaaten müsse für reguläre Migration geworben und darüber aufgeklärt werden. Frontex sei an die europäische Charta der Grundfreiheiten gebunden und solle deswegen auch die Aufgabe der Seenotrettung wahrnehmen.

Die **AfD** vertritt die Meinung, dass Asylanträge außerhalb Europas gestellt werden sollen und das europäische Recht entsprechend angepasst werden solle. Geflüchtete sollen durch eine strenge Grenzschutzpolitik und extraterritoriale Verfahren an der Einreise nach Europa gehindert werden (vgl. Kapitel 4). Die aktuellen Frontex- und Bundeswehrmissionen bezeichnet sie als „Schlepper-Hilfsdienste“³⁸ und fordert, dass man Geflüchtete in ihr Heimat- bzw. Transitland zurück, statt nach Europa bringen solle. Das Gemeinsame europäische Asylsystem der EU lehnt die AfD ab.

3.3. WAS DAS BEDEUTET

Während das Thema Seenotrettung in den Wahlprogrammen 2013 noch keine Rolle spielte und die direkte Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Drittstaaten im CDU/CSU-Wahlprogramm von 2013 noch als „neue Form des Schutzes“ bezeichnet wurde, sind beide Themen inzwischen zu zentralen Elementen der parteipolitischen Forderungen geworden.

Aus den Vorschlägen der Parteien wird jedoch auch ersichtlich, dass die Vorstellungen zur genauen Ausgestaltung dieser politischen Instrumente variieren und sehr vage bleiben. Dies gilt vor allem für den Punkt Seenotrettung, der zwar – mit Ausnahme der Union – von allen Parteien angesprochen, jedoch nicht konkretisiert wird. In fast allen Fällen handelt es sich lediglich um eine klare Aussprache für (Die Linke, Die Grünen, FDP und SPD) oder gegen (AfD) solche Programme.

Die AfD rechtfertigt ihre Ablehnung damit, dass diese „Schlepper-Hilfsdienste“ seien. Damit ist gemeint, dass Schlepper weiterhin Menschen auf seeuntaugliche Boote lassen würden, die, wenn sie in internationalen Gewässern in Seenot geraten, von einer etwaigen Seenotrettungsmission gerettet werden würden. Damit würde also eine Art Anreiz, ein sogenannter „Pull-Faktor“, für den irregulären Weg über das Mittelmeer geschaffen.

Aktuelle Forschungsergebnisse widerlegen diese Thesen jedoch: Obwohl 2016 nahezu keine Seenotrettungsprogramme mehr im westlichen Mittelmeerraum operierten, stieg die Zahl afrikanischer MigrantInnen um rund 46%. Die Ursachen dieses Anstiegs hängen folglich mit der Situation in den Herkunftsregionen und nicht mit der Präsenz von Seenotrettungsmissionen zusammen.³⁹ Die Forderung der AfD, in Seenot geratene Geflüchtete zurück in ihre Heimat- und Transitländer zu bringen, auch Push-Back Verfahren genannt, würde internationales Recht verletzen und ist mit den menschenrechtlichen Pflichten Europas und der Bundesrepublik nicht vereinbar.

Die explizite Forderung nach Seenotrettungsprogrammen aller anderen Parteien beschränkt sich weitestgehend darauf, dass diese „europäisch“ (SPD) bzw. „europäisch koordiniert“ sein sollten. Der genaue Umfang und die meist strittige Finanzierung eines solchen Programms werden nicht näher diskutiert. Die unter Berufung auf die europäische Grundrechtecharta formulierte Forderung der FDP, Seenotrettung müsse Aufgabe von Frontex sein, erscheint angesichts Frontex bisheriger Ausrichtung und institutioneller Entwicklung wenig realistisch. Gemäß internationalem Recht sind Frontex-Missionen, ebenso wie alle anderen Schiffe auf internationalen Gewässern, zur Seenotrettung verpflichtet. Die ausdrückliche Priorität von Frontex ist jedoch Grenzkontrolle.⁴⁰ Es ist außerdem fraglich inwiefern eine Kombination von Grenzkontrolle und Seenotrettung im Mandat von Frontex tatsächlich wünschenswert wäre. Dies würde faktisch zu einer paradoxen Vermischung von sicherheitspolitischer Abschottungs- und scheinbar humanitärer Aufnahmepolitik führen.

Die Vorschläge zu sicheren und legalen Zugangswegen für Schutzsuchende sind ähnlich wie beim Thema Seenotrettung insgesamt vage formuliert, unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der konkreten Instrumente. Die Grünen, SPD und Union fordern Kontingente, d.h. eine entweder langfristige (Resettlement) oder temporäre Aufnahme (humanitäre Aufnahme) von ausgewählten Schutzbedürftigen. Neben dem genauen Aufnahmeinstrument bleibt auch die genaue Zahl, Herkunfts- bzw. Aufenthaltsregion und Auswahlverfahren weitestgehend unklar.

³⁹ Goldsmith University/Forensic Architecture, 2017, <https://blamingtherescuers.org/report/>.

⁴⁰ Kingsley & Trainor: EU borders chief says saving migrants' lives 'shouldn't be priority' for patrols, 22.04.2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/22/eu-borders-chief-says-saving-migrants-lives-cannot-be-priority-for-patrols>.

³⁸ AfD Wahlprogramm 2017, S. 29.

Das aktuell auf europäischer Ebene debattierte Resettlementprogramm wird von keiner der Parteien erwähnt. Lediglich die Auswahlkriterien werden vereinzelt angesprochen. Die von der SPD vorgeschlagene und von den Grünen angedeutete Priorisierung von Frauen, Kindern und Familien entspricht zwar der dominanten humanitären Logik anderer Aufnahmeprogramme, reicht allerdings zur Bestimmung eines besonderen Schutzbedarfs nicht aus. Frauen und Kinder *per se* als besonders schutzbedürftig zu sehen und sie deshalb für die sichere Einreisemöglichkeit zu bevorzugen, zeichnet ein zu simplistisches Opferbild und spricht männlichen Geflüchteten die besondere Schutzbedürftigkeit faktisch ab.

Die von der CDU/CSU gewählte Formulierung legt nahe, dass eine Reduzierung der Asylbewerberzahlen Grundvoraussetzung für die Einrichtung weiterer humanitärer Aufnahme- und Resettlementprogramme sei. Diese sollten jedoch von ihrem Grundgedanken her *zusätzlich* für besonders Schutzbedürftige und nicht anstatt des eigentlichen Asylrechts Schutz bieten. Im Gegensatz zur Annahme einer gruppenspezifischen Schutzbedürftigkeit gehen die von der FDP und den Grünen vorgeschlagenen humanitären Visa auf die *individuelle* Schutzbedürftigkeit ein. Dieses Verfahren findet kaum Anwendung in Europa; die letzten Jahre zeichnen einen deutlichen Trend zu Resettlement und humanitärer Aufnahme ab. Auch ob und wie genau die Erteilung humanitärer Visa möglich wäre, ist angesichts des letzten Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) schwierig zu beurteilen. Dieser hatte hinsichtlich der Klage einer syrischen Familie, die in einer belgischen Botschaft humanitäre Visa beantragt hatte, vor kurzem entschieden, dass der EU-Visakodex⁴¹ nicht anwendbar sei.⁴²

Die AfD-Forderungen sind in diesem Punkt unklar und sehr vage formuliert. Ihr Verweis auf das „australische Modell“ suggeriert allerdings, dass sie die Anzahl der in Europa ankommenden Schutzsuchenden maximal reduzieren und das Recht auf Asyl faktisch aushebeln will. Der FDP-Vorschlag, auch über Arbeits- und Ausbildungsvisa sichere Zugänge zu schaffen, würde eine reale Alternative für diejenigen bieten, die primär vor Armut und nicht vor Krieg und Verfolgung fliehen. Damit könn-

te – in Kombination mit einem humanitären Aufnahmeprogramm – das Asylsystem entlastet werden. Die Forderung der Linken, europäische Grenzen müssten für Schutzsuchende grundsätzlich offen sein, erscheint im Vergleich wenig konkret und angesichts der aktuellen politischen Lage unrealistisch. Eine ausschließlich für Schutzsuchende offene Grenze würde immer noch Verfahren erfordern, um zu ermitteln, wer als schutzsuchend gilt, und wer nicht. Damit einher geht die Frage, wo diese Verfahren praktiziert werden.

3.4. HINTERFRAGT: DER KOMPASS AUF DEM PRÜFSTAND

Sowohl Seenotrettung als auch sichere Zugänge nach Europa werden kaum europäisch gedacht, obwohl gleichzeitig stets auf die europäische Dimension gepocht wird und die EU, z.B. im Bereich Resettlement, aktuell konkrete Vorschläge ausarbeitet. Ein generelles Bekenntnis zu sicheren und legalen Wegen wird zwar deutlich, allerdings kaum mit konkreten Vorschlägen zu Ausgestaltung und Laufzeit. Besonders bedenklich sind jedoch jene Forderungen, welche die Steuerungsfunktion stärker als die humanitäre Dimension in den Vordergrund stellen und sie faktisch als Alternative zum Grundrecht auf Asyl präsentieren.

Mittel- und langfristige Perspektiven in den Bereichen Seenotrettung und sichere Zugangswege müssten, solange an bestehenden politischen Kategorien für MigrantenInnen und an der generellen Abschottungslogik festgehalten wird, den diversen Situationen Schutzsuchender gerecht werden und mehrere, ineinandergreifende Maßnahmen anvisieren. **Richtwerte für Kontingente sowie Aufnahmekategorien sollten sich ausschließlich nach humanitären Kriterien, und nicht nach europäischen oder deutschen Eigeninteressen richten.** Eine Kombination von vier unterschiedlichen Maßnahmen könnte im zukünftigen Koalitionsvertrag festgehalten werden:

Für besonders schutzbedürftige Personengruppen: Kontingente, die sich nach dem vom UNHCR berechneten Resettlement-Bedarf und den offiziellen UNHCR-Auswahlkriterien richten, unabhängig von der Zahl, die sich selbstständig auf den Weg nach Europa und Deutschland macht.

Für komplexere Einzelfälle, die nicht von den Aufnahmekriterien abgedeckt werden: Ein von

⁴¹ Dieser wird jedoch aktuell überarbeitet.

⁴² Für eine detaillierte Diskussion dieser Frage siehe Endres de Oliveira, 2017, <http://verfassungsblog.de/humanitaere-visa-fuer-fluechtlinge-nicht-mit-der-eu/> und

Ziebritzki, 2017, <http://fluechtlingsforschung.net/humanitaere-visa-fur-fluechtlinge-wirklich-keine-angelegenheit-der-eu/>.

Deutschland initiiertes Vorstoß, ein EU-Botschafts-Asyl einzurichten, bei dem AntragsstellerInnen in ihrem Heimatland oder einem Drittstaat außerhalb der EU Asyl beantragen können.

Für die, denen nur die riskante Überfahrt über das Mittelmeer bleibt: Ein europäisches, von Frontex unabhängiges Seenotrettungsprogramm, das von allen EU-Staaten finanziert wird.

Für jene, die wenig Chancen auf Asyl oder humanitären Schutz haben: Menschen, deren Herkunftsländer als ‚sicher‘ gelten und die deshalb wenig Chancen auf Asyl oder humanitären Schutz haben, dürfen im Rahmen eines Pilotprojekts beispielweise für eine Berufsausbildung einreisen (vgl. Kapitel 6).

4. JUST MARRIED - ABER ZU WELCHEM PREIS? SICHERHEITSPOLITIK UND FLÜCHTLINGSSCHUTZ

Von Jonas Freist-Held

4.1. DIE BISHERIGE ROUTE

In Deutschland jahrelang ein vernachlässigtes Politikfeld, hat die Flüchtlingspolitik seit der Ankunft von 890.000 Flüchtlingen im Jahr 2015 ein Revival erlebt.⁴³ Aus humanitären Gründen entschied Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) im August 2015 die Dublin III-Verordnung der Europäischen Union (EU) – sie regelt, dass Geflüchtete in dem EU-Land, in dem sie ankommen Schutz beantragen müssen – auszusetzen. Damit ermöglichte sie Hunderttausenden an den europäischen Grenzen gestrandeten Schutzsuchenden die Einreise nach Deutschland.

Doch seitdem hat sich der Ton verändert. Bereits Ende September 2015 kündigten mehrere EU-Staaten temporär interne Grenzkontrollen im Schengen-Raum an, darunter Deutschland. Die Begründung: Der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Auf der einen Seite zeigte sich der deutsche Staat überfordert mit der Registrierung und Versorgung der ankommenden Menschen. Das bürokratische Chaos wurde als Legitimation gesehen, die Zahl der ankommenden Menschen stärker zu regulieren.

Auf der einen Seite hat eine zunehmend polarisiert geführte öffentliche Debatte dazu beigetragen, dass die Themen Flucht und Migration immer wieder in den Kontext von Bedrohungen wie Terrorismus gesetzt wurden. Als Konsequenz wurden Forderungen laut, die unkontrollierte Einreise müsse unterbunden werden, um Terroranschläge zu verhindern. Hinzu kommt die abstrakte Angst vor einer vermeintlichen „Überfremdung“ der deutschen Gesellschaft durch die Aufnahme von Menschen aus anderen Kulturkreisen.

Während kurzfristig humanitäre Überlegungen im Vordergrund standen, bestimmten die Reduzierung der Flüchtlingszahlen und die als gefährdet betrachtete Sicherheit der europäischen Grenzen die öffentliche Debatte. Fazit: Irreguläre Migration muss unterbunden werden. Problem: Geflüchtete haben keine Chance auf ein Visum, das eine reguläre Einreise in Europa ermöglichen würde – und sichere Fluchtrouten sind kaum vorhanden. Für die, die sich auf den Weg nach Europa machen, bleiben damit nur irreguläre Routen über das Mittelmeer.

Abkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten

Unter der Führung Deutschlands hat sich die Architektur der europäischen Flüchtlingspolitik seit dem Sommer

⁴³ Bundesministerium des Innern: 280.000 Asylsuchende im Jahr 2016, Pressemitteilung, 11.01.2017. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/01/asylantraege-2016.html>

2015 kräftig verändert. Migrationspolitik wurde zu Sicherheitspolitik. Im März 2016 wurde das EU-Türkei-Abkommen verabschiedet, in dem sich die Türkei – ein wichtiges Transit- und Aufnahmeland, insbesondere für syrische Geflüchtete – dazu verpflichtet, seine Außengrenzen besser zu sichern und Geflüchtete, die aus der Türkei in Griechenland ankommen, zurückzunehmen.⁴⁴ Im Gegenzug versprach die EU Geldleistungen in Höhe von 6 Milliarden Euro für die Versorgung auf türkischem Boden. Während 2015 laut UNHCR etwa 850.000 Menschen über die östliche Mittelmeerroute Griechenland erreichten, waren es 2017 bisher lediglich knapp 12.000.⁴⁵ Das Abkommen gilt als Blaupause für die Flüchtlingspolitik der EU, trotz massiver Kritik von Menschenrechtsorganisationen, die unter anderem die Einstufung der Türkei als sicheren Drittstaat anzweifeln.

Der Europäische Rat visiert ein ähnliches Abkommen mit Libyen an.⁴⁶ Auch mit Jordanien, dem Libanon, Tunesien sowie Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien⁴⁷ sollen sogenannte Migrationspartnerschaften abgeschlossen werden. Offiziell will die EU mit den Abkommen einen Beitrag zur Bekämpfung der Fluchtursachen leisten (vgl. Kapitel 5). Letztendlich sind die versprochenen finanziellen Mittel jedoch an verschärfte Grenzkontrollen in den jeweiligen Staaten geknüpft. Die Ausreise potentieller Geflüchteter soll verhindert werden.

Damit nicht genug: die EU verbindet ihre gesamte Entwicklungszusammenarbeit zunehmend mit politischen Bedingungen, die ihre Partnerländer dazu verpflichtet, irreguläre Migration zu unterbinden. Eine klassische sicherheitspolitische Angelegenheit. Und auch die Bundesregierung schließt bilaterale Abkommen und knüpft die Zahlung von Entwicklungsgeldern an verschärfte Grenzkontrollen und die Rücknahme von „irregulären“ MigrantInnen.

⁴⁴ Europäischer Rat: Erklärung EU-Türkei, Pressemitteilung, 18.03.2016.

<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

⁴⁵ UNHCR: Operational Portal Mediterranean.
<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

⁴⁶ Europäischer Rat: Informelles Treffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs der EU, Malta, 03.02.2017.

<http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2017/02/03-informal-meeting/>

⁴⁷ Europäische Kommission: Kommission stellt neuen Migrationspartnerschaftsrahmen vor: Zusammenarbeit mit Drittländern verstärken, um Migration besser zu steuern, Pressemitteilung, 07.06.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_de.htm

Der Kampf gegen die Schlepper

Hotspot Libyen: aus keinem anderen Land brechen derzeit mehr Menschen in Richtung Europa auf als aus dem vom Bürgerkrieg geplagten Staat in Nordafrika. 181.000 waren es laut UNHCR 2016, gut 95.000 bereits in diesem Jahr.⁴⁸ Für die EU ist klar: die kriminellen Schlepper, die sich an der libyschen Küste ausgebreitet haben, sind dafür verantwortlich, dass so viele Menschen den gefährlichen Weg über die zentrale Mittelmeerroute auf sich nehmen. Bereits im Herbst 2015 rief sie daher die Militäroperation EUNAVFOR MED, besser bekannt als Operation Sophia, ins Leben, um zunächst die Aktivitäten der Schlepper zu beobachten und anschließend mit Militärschiffen auf hoher See zu unterbinden.⁴⁹ Da dennoch immer mehr Menschen in Italien ankamen, wurde die Operation im Juni 2016 ausgeweitet. Im Zuge der Mandatserweiterung beschloss die EU die libysche Grenz- und Küstenwache auszubilden, um besser gegen die Schlepper und damit gegen die irreguläre Migration vorzugehen. Während in internationalen Gewässern operierende Schiffe unter EU-Flagge Menschen in Seenot laut internationalem Recht auf EU-Territorium bringen müssen, darf die libysche Küstenwache Menschen nach Libyen zurückführen. Das macht sie zu einem attraktiven Partner gegen irreguläre Migration – und ist hochumstritten. Denn: Tausende Menschen werden in libyschen Lagern unter schlimmsten Bedingungen festgehalten und gequält, wie unter anderem der VN-Bericht „Detained and Dehumanized“ (Eingesperrt und entmenschlicht) dokumentiert. Doch: Als Sicherheitsinteresse deklarierte Migrationsabwehr geht vor Menschenrechten. Die EU richtet ihre Sicherheitspolitik so auch gegen MigrantInnen.

Der Schutz der EU-Außengrenze

Nicht ohne Stolz verkündete EU-Migrations-Kommissar Dimitris Avramopoulos im Oktober 2016 den Start des Europäischen Grenz- und Küstenschutzes.⁵⁰ Die umgebaute Nachfolgeorganisation der Grenzschutzagentur Frontex soll an den externen Grenzen der EU „illegale“

⁴⁸ UNHCR: Operational Portal Mediterranean.

<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

⁴⁹ European External Action Service: EUNAVFOR MED operation SOPHIA. https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en

⁵⁰ Europäische Kommission: Sicherung der Außengrenzen Europas: Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache nimmt ihre Arbeit auf, Pressemitteilung, 06.10.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3281_de.htm

Grenzüberschreitungen verhindern. Sogenannte Interventionsteams sollen sich illegal in Europa aufhaltende Menschen in ihre Herkunftsländer zurückbringen. Dabei arbeitet das EU-Personal auch mit Behörden aus Staaten zusammen, die oft undemokratisch und menschenrechtsverletzend agieren, um die irreguläre Ausreise vor Ort zu unterbinden. Das Ganze dient dem Schutz der inneren Sicherheit, wie die EU betont. Insbesondere grenzübergreifende Kriminalität und Terrorismus sollen so unterbunden werden.

Es ist nicht neu, dass die EU gegen irreguläre Migration vorgeht. Doch seit 2015 hat die Intensität der Bemühungen an Fahrt gewonnen. Das Ziel ist klar: am besten sollen die Menschen gar nicht mehr irregulär nach Europa kommen. Während die EU-Mitgliedsstaaten massiv in sicherheitspolitische Maßnahmen investieren, sind humanitäre Organisationen, die Flüchtlinge direkt in ihrer Herkunftsregion versorgen, weiter unterfinanziert. 2016 war nur 61% des Finanzbedarfs für die Versorgung syrischer Geflüchteter gedeckt⁵¹, für sudanesisch gar nur 25%.⁵² Da UNHCR nach wie vor über kein festes operatives Budget verfügt und Jahr für Jahr auf freiwillige Beiträge von staatlichen und privaten Geldgebern angewiesen ist, wird sich die Situation zeitnah nicht verbessern.

4.2. DAS SAGEN DIE PARTEIEN

Die **CDU/CSU** bekennt sich in ihrem Wahlprogramm zum eingeschlagenen Weg der EU-Flüchtlingspolitik. Sie kündigt an, „die menschenverachtenden Aktivitäten der Schleuser energisch [zu] bekämpfen“⁵³ und MigrantInnen ohne Schutzanspruch von der Überfahrt nach Europa abzuhalten. Für Letzteres möchte sie „gemeinsam mit internationalen Organisationen“⁵⁴ die Lebensbedingungen vor Ort verbessern. Das EU-Türkei-Abkommen sieht sie als Vorbild für weitere Verträge mit afrikanischen Staaten. Ihr Hauptziel: „dass die Zahl der Flüchtlinge, die zu uns kommen, dauerhaft niedrig bleibt“.⁵⁵ Das will sie erreichen, indem die irreguläre Einreise von Menschen unterbunden werden soll. Dafür ist sie bereit, sicherheitspolitische (Grenzschutz-) Maßnahmen auszubauen.

⁵¹ UNHCR: Syria Situation 2016.

<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/55859>

⁵² UNHCR: South Sudan Situation 2016.

<http://reliefweb.int/report/south-sudan/unhcr-south-sudan-situation-2016-funding-update-20-december-2016-0>

⁵³ CDU/CSU Wahlprogramm 2017, S. 62.

⁵⁴ CDU/CSU, S. 63.

⁵⁵ Ibid.

Sicherheit an den europäischen Außengrenzen spielt auch für die **SPD** eine tragende Rolle. Dort will sie die Kontrollen verstärken, damit Kriminelle und Terroristen draußen bleiben. Die Rolle des europäischen Polizeiamts Europol und der Grenzschutzagentur Frontex soll gestärkt werden. Allerdings bekennt sie sich zu einer humanitären Flüchtlingspolitik. Geflüchtete sollen in der EU solidarisch verteilt werden. Die Gefahren für Flüchtende möchte sie reduzieren und ein europäisches Seenotrettungsprogramm einführen. Für die Versorgung in der Region soll UNHCR mit einer kontinuierlichen Finanzierung ausgestattet und das humanitäre Engagement Deutschlands insgesamt ausgebaut werden. Bereits auf den Fluchtrouten sollen Flüchtlingen Anlaufstellen zur Migrationsberatung und Versorgung offenstehen. Abkommen mit Drittstaaten eröffnen Chancen, um „illegale Migration nach Europa und Deutschland einzudämmen“.⁵⁶ Jedoch möchte die SPD nur mit Staaten, welche Menschenrechte und die Genfer Flüchtlingskonvention einhalten, zusammenarbeiten.

Die Linke kritisiert die eingeschlagene Politik der Bundesregierung. Statt „Flüchtende zu bekämpfen und deren Fluchtwege zu blockieren“⁵⁷, will sie gegen Fluchtursachen vorgehen. Eine Verknüpfung von Entwicklungsgeldern mit „Maßnahmen des Grenzschutzes und der Migrationskontrolle“⁵⁸ lehnt sie ebenso ab wie die Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich mit autoritären Regimen und Abkommen mit Drittstaaten. Internationale Hilfe dürfe „niemals Teil einer militärischen Strategie sein“⁵⁹, sondern sich allein am Gebot der Hilfe für die von Hunger und Krieg betroffenen Menschen orientieren. Die Linke will die EU Militäroperation Sophia einstellen und Frontex durch ein Seenotrettungsprogramm ersetzen. Die Partei steht für eine Flüchtlingspolitik der offenen Grenzen für Schutzsuchende und will die Mittel für UNHCR deutlich anheben.

Die Grünen versprechen, dass eine Bundesregierung unter ihrer Beteiligung eine humanitäre Führungsrolle einnehmen werde. Dafür soll unter anderem die Rolle von UNHCR gestärkt und ein festes jährliches humanitäres Budget von weit über einer Milliarde Euro zur Verfügung gestellt werden. Die von der EU betriebene Abschottung finden die Grünen unmenschlich. Der „uneingeschränkte Zugang zu einem fairen Asylrechtsverfahren muss garantiert“⁶⁰ und die Entwicklungszusammenarbeit darf nicht an Rückübernahmeabkommen gekoppelt sein. Abkommen

⁵⁶ SPD Wahlprogramm 2017, S. 75.

⁵⁷ Die Linke, Wahlprogramm 2017, S. 97.

⁵⁸ Die Linke, S. 98.

⁵⁹ Die Linke, S. 95.

⁶⁰ Grüne Wahlprogramm 2017, S. 99.

mit Drittstaaten wie den EU-Türkei-Deal, die „Umwidmung entwicklungspolitischer Gelder für menschenrechtlich problematische Grenzschutzprojekte“⁶¹ und die „De-facto-Auslagerung der europäischen Außengrenzen durch Migrationspartnerschaften“⁶² lehnen sie entschieden ab.

Frontex stärken für einen effektiven Schutz der EU-Außengrenzen, sagt die **FDP** – jedoch will sie die Struktur der Agentur europäisieren und das Mandat um die Hochseerettung ergänzen, um weitere Tote im Mittelmeer zu verhindern. Das Grundrecht auf Asyl ist für sie unantastbar und Schutzsuchenden sollen Asylanträge bereits im Ausland stellen können.

Die **AfD** befürchtet massive Migrationsbewegungen von „wanderungswillige(n) (...) junge(n) Männer(n)“ aus dem „Armenhaus“⁶³ Afrika und warnt vor einer Destabilisierung Europas. Daher fordert sie eine umgehende Schließung der Grenzen. Die EU-Staaten sollen ihre Zusammenarbeit im Wesentlichen auf die „Sicherung der europäischen Außengrenze konzentrieren“⁶⁴. Deutsche Grenzübergänge sollen durch „integrierte Sicherungssysteme“⁶⁵, darunter Zäune, streng kontrolliert werden. Frontex und die Bundeswehr sollen auf dem Mittelmeer aufgenommene Menschen direkt zurück in ihre Heimatländer oder nach australischem Vorbild in „außereuropäische Aufnahmезentren“⁶⁶ überführen. Ländern, die sich gegen die Rückübernahme wehren, sollen die Entwicklungsgelder gestrichen werden. Ganz allein lassen möchte die AfD die Flüchtlinge aber nicht: auch sie möchte die Mittel des UNHCR erhöhen, um geflohenen Menschen in „heimat- und kulturnahen“⁶⁷ Regionen eine sichere Aufnahmemöglichkeit zu gewähren.

4.3. WAS DAS BEDEUTET

Alle Parteien plädieren für einen stärkeren Schutz der europäischen Außengrenzen (wobei die AfD die deutschen Grenzen schützen möchte). Die Sicherheit der europäischen Grenzen wird dabei insbesondere von Union, SPD, FDP und AfD in den Kontext der irregulären Einreise von MigrantInnen und Geflüchteten gesetzt. Welche Gefahr von diesen Menschen ausgehen soll, lassen die Parteien aber offen. Vielmehr entsteht ein schwammiges Bild einer abstrakten Bedrohung, die eine

Ausweitung und Auslagerung des Grenzschutzes legitimieren soll.

Die irreguläre Einreise zu unterbinden steht für die Union an erster Stelle. Sie ordnet Deutschlands humanitäre Verantwortung dieser Priorität unter. Das Asylrecht stellt die Partei zwar nicht in Frage, doch die Anzahl der ankommenden Flüchtlinge soll auf einem niedrigen Niveau gehalten werden. Abkommen mit Drittstaaten, stärkere Grenzkontrollen und der militärische Einsatz gegen Schlepper sind für die Union legitime Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. Damit offenbart die Union eine selektive Auslegung internationalen Rechts (vgl. Kapitel 2). Ihre überschaubaren Ausführungen im Wahlprogramm decken sich mit dem auf der EU-Ebene eingeschlagenen Weg der Grenzsicherung und Migrationskontrolle mithilfe sicherheitspolitischer Maßnahmen. Der Einfluss von Merkels Bundesregierung auf die EU-Politik wird deutlich.

Für die SPD heiligt der Zweck nicht die Mittel. Die europäischen Außengrenzen sollen besser geschützt werden, jedoch nicht auf Kosten von Geflüchteten. Das mag zu einer paradoxen Situation führen: Wie Grüne, FDP und CDU/CSU fordert auch die SPD, Frontex zu stärken. Dabei wurde die Agentur bereits Ende 2016 in den Europäischen Grenz- und Küstenschutz umgewandelt, hat neue Kompetenzen erhalten und soll vordergründig dazu beitragen, die irreguläre Einreise zu unterbinden. Da es für Geflüchtete allerdings fast nur irreguläre Routen in die EU gibt, werden auch sie Ziel dieser Politik. Die Sozialdemokraten wollen, dass Menschen bereits vor Erreichen der europäischen Grenzen durch verbesserte Beratungsangebote entlang der Fluchtrouten von ihrem Fluchtvorhaben nach Europa abgebracht werden.

Während die SPD sich mit konkreten Vorschlägen für eine bessere Zusammenarbeit auf EU-Ebene von der CDU/CSU abgrenzt und eine humanitäre Flüchtlingspolitik umreißt, hat sie den Kurs der Union in den vergangenen Jahren meist widerstandslos mitgetragen. Die FDP positioniert sich ähnlich wie die SPD und will parallel die reguläre Arbeitsmigration ausbauen.

Dagegen lehnen die Grünen und die Linke den eingeschlagenen Weg deutlich ab. Ihre Ansätze kämen einer fundamentalen Neuausrichtung der europäischen Flüchtlingspolitik gleich. Die Grünen wollen Deutschland als humanitäre Führungsmacht positionieren. Das Programm der Linken ist von klassisch links-idealistischen und pazifistischen Standpunkten geprägt. Die Partei fordert einen offenen Zugang für alle Schutzsuchenden und Fähren statt Frontex. Beide Parteien lehnen die si-

⁶¹ Grüne, S. 104.

⁶² Ibid.

⁶³ AfD Wahlprogramm 2017, S. 27.

⁶⁴ AfD, S. 29.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

cherheitspolitische Ausrichtung der Migrationspolitik, die Auslagerung von Außengrenzen und militärische Einsätze in diesem Kontext ab. Ihre Forderungen untermauert die Linke jedoch mit wenig konkreten Maßnahmen; im Gegensatz zu den Grünen, die mit konkreteren Vorschlägen aufwarten – vorausgesetzt ein potentieller Koalitionspartner macht mit. Dennoch: Sowohl eine Regierungsbeteiligung der Grünen als auch der Linken könnte zu einer stärkeren humanitären Ausrichtung der Flüchtlingspolitik führen. Auch die SPD und FDP unterstützen grundsätzlich eine humanitäre Ausrichtung, in der Rolle als Juniorpartner der Union würden sie allerdings wohl andere Prioritäten setzen.

Weit rechts von der CDU/CSU positioniert sich die AfD. Sie verspricht eine fundamentale Abkehr in der Flüchtlingspolitik. Im Gegensatz zu den anderen Parteien spricht sie nicht von der Sicherung der *europäischen* Grenzen; die Sicherung der *deutschen* Grenzen hat für sie oberste Priorität. Migrationsbewegungen werden als apokalyptische Bedrohung konstruiert. Statt Kooperation und internationaler Verantwortung setzt sie auf massive Abschottung. Dabei stellt sie den aus den Lehren des Zweiten Weltkriegs hervorgegangenen humanitären Rechtsrahmen offen in Frage (vgl. Kapitel 2). Das würde Deutschlands Rolle in der Welt fundamental verändern. Deutschland, im Herzen Europas, würde sich isolieren.

4.4. HINTERFRAGT: DER KOMPASS AUF DEM PRÜFSTAND

Fortress Europe – Festung Europa. Das ist die Bezeichnung, die sich die EU durch die Flüchtlingspolitik der vergangenen Jahre verdient hat. Zwar ist diese Beschreibung nicht neu – bereits vor 2015 haben EU-Mitgliedsstaaten, beispielsweise Spanien an seiner südlichen Grenze, massive Abschottungsprogramme ohne großen Einspruch aufgebaut. Doch die Dimension und die Geschwindigkeit der sicherheitspolitischen Maßnahmen haben in den letzten zwei Jahren deutlich zugenommen. Fast gleichgültig gegenüber den zahlreichen Berichten über massive Menschenrechtsverletzungen und Sklavenhandel in libyschen Camps⁶⁸, der illegalen Ausweisung syrischer Geflüchteter aus der Türkei zurück

ins Kriegsgebiet⁶⁹ und neuer Rekordzahlen von Toten im Mittelmeer, setzen die Staats- und Regierungschefs der EU den eingeschlagenen Kurs fort. Dabei scheuen sie auch nicht davor zurück, einst selbst gesetzte Prinzipien auszuhebeln. Die Knüpfung von entwicklungspolitischen Leistungen an sicherheitspolitische Verpflichtungen wie Migrationsprävention und Grenzkontrolle für Partnerländer – oftmals gegen den Willen der jeweiligen Regierung – steht im Widerspruch zum Vertrag von Lissabon. Er verpflichtet Mitgliedstaaten dazu, die Entwicklungszusammenarbeit auf die Armutsbekämpfung, die Förderung von Demokratie und den Schutz der Menschenrechte auszurichten.

Stattdessen fördern die EU und die deutsche Regierung nun repressive Sicherheitsapparate. Offiziell verkauft sich die EU zwar nach wie vor als Hüterin der Genfer Flüchtlingskonvention, doch die Möglichkeit überhaupt Asyl in Europa zu beantragen, wird zunehmend erschwert. Es ist legitim die europäischen Außengrenzen vor Sicherheitsbedrohungen zu schützen. Es ist ebenso legitim den Überblick behalten zu wollen, wer in die EU ein- und ausreist. Allerdings ist der sicherheitspolitische Ansatz der EU eindimensional und bietet keine Lösung für die humanitären Probleme. Der Kampf gegen die Schlepper ist eine reine Bekämpfung der Symptome eines Systems, das Menschen in Not alleine lässt. Ihre Motivation zu fliehen verändert sich dadurch nicht. Die Not der Fliehenden ist der Nährboden für die Aktivität der Schlepper. Solange diese Not fortlebt, wird es auch Schlepper geben. Da kann die europäische Militäroperation Sophia noch so viele Schlauchboote zerstören.

Als Ergebnis einer solchen Politik werden Menschen, die sich trotz dieser Hürden und Hindernisse auf den Weg nach Europa machen, als illegale EinwanderInnen denunziert und unter Generalverdacht gestellt ein Sicherheitsrisiko zu sein. Ihre (humanitären) Bedürfnisse sind zweitrangig. Das ist absurd und pervertiert den Gedanken der internationalen Schutzverantwortung.

So ein Ansatz ist alles andere als nachhaltig. **Die EU sollte ihren sicherheitspolitischen Fokus durch einen kohärenten und holistischen Ansatz ersetzen und:**

- **Menschenrechte nicht durch Abkommen mit Drittstaaten und die Externalisierung**

⁶⁸ OHCHR: Detained and Dehumanised, Report on human rights abuses against migrants in Libya, 13.12.2017. http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf

⁶⁹ Amnesty International: Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey Deal, Pressemitteilung, 01.04.2016. <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>

der eigenen Grenzen in Partnerländer umgehen

- Dem europäischen Grenz- und Küstenschutz ein klares Mandat zur Seenotrettung geben
- aufhören, entwicklungspolitische Gelder für sicherheitspolitische Migrationsabwehrinfrastruktur zweckzuentfremden und sich an die ODA-Richtlinien für Entwicklungszusammenarbeit der OECD ⁷⁰ und den Vertrag von Lissabon halten
- in Bildung, Gesundheitsversorgung, öffentliche Infrastruktur usw. investieren
- selbst beeinflusste Fluchtursachen aufgrund einer fehlgesteuerten Handelspolitik durch faire Handelsabkommen korrigieren
- nachhaltige Perspektiven für die Menschen vor Ort schaffen, anstatt die Gewinnabschöpfung multilateraler Konzerne in Drittstaaten zu erleichtern
- die Rolle von UNHCR stärken und die Organisation durch die Einrichtung eines festen operativen Budgets von politischen Zwängen befreien
- großzügige, glaubhafte und vor allem sichere Schutzkanäle für Menschen und insbesondere Familien und Kinder auf der Flucht vor Krieg einrichten
- legale Arbeitsmigration massiv fördern und somit Menschen eine realistische Chance auf ein Leben in der EU bieten
- sich als Mediator und Schutzgarant für Frieden positionieren anstatt einer der führenden Rüstungsexporteure in Krisengebiete zu sein

Die Liste ließe sich fortsetzen. Die Ideen sind nicht neu. Doch der in den vergangenen Jahren eingeschlagene Weg setzt auf kurzfristige Lösungen, um die Flüchtlingszahlen in der EU zu minimieren. Migration wird als vorübergehende Störung der natürlichen Ordnung aufgefasst, als Aktivität, die grundsätzlich verboten gehört.

Aber: Migrationsbewegungen sind kein temporäres Phänomen. Der eingeschlagene Weg ist weder zielführend, noch löst er nachhaltig die Herausforderungen. Nur ein kohärenter Gesamtansatz kann die Chancen von Migrationsbewegungen zur Geltung bringen und die Risiken für Menschen auf der Flucht und auf der Suche nach Perspektiven minimieren. Das Leben und die Unversehrtheit dieser vulnerablen Menschen zu schützen ist eine humanitäre Verantwortung, der die EU und Deutschland immer weniger gerecht werden.

⁷⁰ OECD: Official development assistance – definition and coverage.
<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm>

5. FLUCHTURSACHEN - EINFACHE FORMELN TROTZ KOMPLEXER HERAUSFORDERUNGEN

von Lucas Rasche & Thore Hagemann

5.1. DIE BISHERIGE ROUTE

Die individuellen Motive der vielen nach Europa kommenden MigrantInnen lassen sich oftmals nicht eindeutig kategorisieren. Eine klare Linie zu ziehen zwischen denen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen und solchen Menschen, die der wirtschaftlichen Perspektivlosigkeit in ihrer Heimat zu entkommen versuchen, ist in der Realität nahezu unmöglich. Denn beide Fluchtursachen treten häufiger gemeinsam als getrennt auf. Aufgrund dieser recht problematischen Unterscheidung steht den oft irreführend als ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ bezeichneten Menschen jedoch kein Recht auf Asyl in Deutschland zu (vgl. Kapitel 2). In der Hoffnung diese, mehrheitlich aus Afrika kommende, Migrationsbewegung nach Europa reduzieren zu können, engagieren sich die EU und ihre Mitgliedstaaten deshalb verstärkt im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

Dieses Engagement folgt einer recht simplen Annahme: Durch eine verstärkte Entwicklungszusammenarbeit sollen Armut und Perspektivlosigkeit in den Herkunftsstaaten verringert werden. Der erhoffte wirtschaftliche Aufschwung würde dann dazu führen, dass weniger Menschen zur Ausreise bewegt werden.

Entsprechende Maßnahmen auf europapolitischer Ebene sind der ‚EU Emergency Trust Fund for Africa‘ und das ‚New Migration Partnership Framework‘. In beiden politischen Leitlinien lässt die EU einer Minderung der Fluchtursachen (root causes) in den Herkunftsstaaten oberste Priorität zukommen. Auch die Bundesregierung hat sich dieser Strategie verschrieben. Mit dem Vorschlag eines ‚Marshallplan mit Afrika‘ verfolgt Deutschland das Ziel, besonders durch privatwirtschaftliches Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit für einen wirtschaftlichen Auf-

schwung auf dem afrikanischen Kontinent zu sorgen. Eine verbesserte Perspektive vor Ort soll die Menschen schließlich davon abhalten, ihre Heimat zu verlassen und sich auf den Weg nach Europa zu machen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat deshalb eine ‚Ausbildungsinitiative für Afrika‘ ausgerufen. Das Projekt soll besonders der jungen Bevölkerung eine verbesserte wirtschaftliche und soziale Perspektive bieten und „adressiert damit eine Ursache von Wirtschaftsmigration“. ⁷¹ Im Rahmen drei sogenannter ‚Sonderinitiativen‘ versucht das BMZ seit 2014, durch die Förderung beruflicher Perspektiven und der Reduzierung von Armut und Unterernährung, möglichen Ursachen von Flucht und Migration entgegenzuwirken. ⁷²

Es kann also festgehalten werden, dass sich die europäische und deutsche Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren verstärkt einer Minderung solcher struktureller Fluchtursachen widmet.

Der aktuelle entwicklungspolitische Ansatz ist jedoch umstritten. Zum einen ist unklar, in welcher Form eine wachsende Wirtschaftsleistung überhaupt zur Reduzierung der Migration beisteuern kann. Kritiker behaupten, dass ein Mehr an Wirtschaftswachstum in armen Ländern zu einer (zumindest mittelfristig) zunehmenden Migration beiträgt. ⁷³ Laut diesem Argu-

⁷¹ GIZ: Ausbildungsinitiative für Afrika.

<https://www.giz.de/de/weltweit/43341.html>.

⁷² BMZ : Fluchtursachen mindern – Aufnahmeregionen stabilisieren – Flüchtlinge unterstützen.

http://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/index.jsp.

⁷³ de Haas, Hein, 2005: International Migration, Remittances and Development: myths and facts.

ment wird die Wahrscheinlichkeit einer Ausreise durch die zusätzlich verfügbaren finanziellen Ressourcen, eine verbesserte Technologie, Landflucht sowie durch die wachsenden Ansprüche der Menschen verstärkt.⁷⁴ Zum anderen kann ein Schwerpunkt auf wirtschaftliche Zusammenarbeit zwar sinnvoll sein – allerdings nur dann, wenn er von politischen Reformprozessen begleitet wird. Es ist richtig, Länder aus denen Menschen aufgrund mangelnder Perspektiven fliehen, wirtschaftlich zu unterstützen und dazu beizutragen, der Bevölkerung vor Ort ein würdevolles Leben zu ermöglichen. Zur Nachhaltigkeit einer solchen Strategie zählt jedoch auch, dass Korruption bekämpft und Rechtsstaatlichkeit gleichermaßen gestärkt werden. Auch stellt sich die Frage, ob das Privileg ausreisen zu dürfen, nicht genauso zu einer selbstbestimmten Existenz gehört, wie die Chance auf wirtschaftliche Teilhabe in der Heimat. Ebenso birgt eine verstärkte Einbindung des Privatsektors in die Entwicklungszusammenarbeit das Risiko, dass private Investoren weniger an der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes, als an den eigenen Profiten interessiert sind. Der im Rahmen des ‚Marshallplan mit Afrika‘ präsentierte ‚Africa Agriculture and Trade Investment Fund‘ (AATIF) verdeutlicht die Probleme solcher intransparenter Praktiken. Laut eines aktuellen Berichts, hat das Engagement eines privaten Investors in Sambia zu 20 Prozent weniger Arbeitsplätzen innerhalb eines lokalen ‚Vorzeigeprojekts‘ geführt.⁷⁵ Wichtig ist deshalb, dass der Verlust von Arbeitsplätzen durch einen strukturellen Wandel der Wirtschaft anderweitig kompensiert wird. Auch öffentliche Investoren haben dies in der Vergangenheit zu oft versäumt.

Hinzu kommt, dass die eigentliche Zielsetzung Fluchtursachen zu reduzieren, zunehmend dazu missbraucht wird, Europa immer weiter abzuschotten. Besonders problematisch ist hierbei der Versuch, entwicklungspolitische Zusammenarbeit abhängig von der Kooperationsbereitschaft im Bereich des Grenzschutzes und der Rücknahme von MigrantInnen zu machen (vgl.

http://policydialogue.org/files/events/de_Haas_International_Migration_Remittances_Development.pdf.

⁷⁴ Clemens, M.A., 2014: Does Development Reduce Migration? <http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>; Clemens, M.A., 2016: Development Aid to Deter Migration Will Do Nothing of the Kind. <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2016/10/31/development-aid-to-deter-migration-will-do-nothing-of-the-kind>.

⁷⁵ MONITOR: G20 Gipfel: Wer profitiert vom „Marshall Plan“ für Afrika?, 06.07.2017. <http://www1.wdr.de/daserste/monitor/sendungen/afrika-politik-104.html>.

Kapitel 4). Die Instrumentalisierung von Entwicklungspolitik zum Zweck des Grenzschutzes ist eine der zentralen Kritiken am aktuellen entwicklungspolitischen Konsens. Darüberhinaus machen sich die europäischen Staaten durch solche Praktiken abhängig von der Kooperationsbereitschaft korrupter Regime.

5.2. DAS SAGEN DIE PARTEIEN

Im Namen der Humanität möchte die **CDU/CSU** bessere Perspektiven in den Heimatländern – besonders auf dem afrikanischen Kontinent – bieten. Der bereits von der deutschen Regierung ins Leben gerufene ‚Marshallplan mit Afrika‘ ist laut Union das adäquate Mittel dafür und steht für die zentralen Vorhaben der CDU/CSU. Er soll eine unternehmerische Kultur mit mittelständischen Unternehmen als eigenständiger Hauptstütze der Wirtschaft in afrikanischen Ländern entstehen lassen. Hierfür sollen vor allem private Investitionen mobilisiert werden. Des Weiteren soll im Rahmen der EU-Migrationspartnerschaften an einer Minderung struktureller Fluchtursachen gearbeitet werden.

Die **SPD** fordert einen Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit, gemeinsam mit den Gewerkschaften, Kirchen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen, um "zerfallende Staaten zu stabilisieren und Gewalt und Bürgerkriege einzudämmen".⁷⁶ Entwicklung in ländlichen Regionen soll durch eine Förderung der Kleinbauern und -bäuerinnen gestärkt werden. Entsprechend einer auf VN-Ebene vereinbarten Quote, sollen hierfür mindestens 0,7 Prozent des BIP aufgebracht werden – ausschließlich der Ausgaben für in Deutschland aufgenommene Flüchtlinge. Geflüchteten Menschen soll frühzeitig in ihren Herkunftsregionen geholfen werden. Dafür sollen Anlaufstellen entlang der Fluchtrouten geschaffen werden, an denen Nahrung, medizinische Versorgung sowie eine Beratung über die Alternativen zur Flucht angeboten werden. Die SPD setzt sich dafür ein, Fluchtursachen einzudämmen, indem vor Ort Perspektiven geschaffen werden, z. B. durch faire Partnerschaftsabkommen der EU mit afrikanischen Staaten und die Errichtung einer afrikanischen Freihandelszone.

Die Linke fordert eine Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit, die sich zum Ziel setzt, Reichtum radikal umzuverteilen, Landraub zu verhindern

⁷⁶ SPD Wahlprogramm 2017, S.58.

und weltweite Handels- und Wirtschaftsbeziehungen so zu gestalten, dass alle Menschen sich sozial, kulturell und politisch entfalten können. Als Referenz gelten die nachhaltigen Entwicklungsziele der VN für deren Umsetzung Deutschland 0,7 Prozent des BIP aufbringen sollte. Die Linke sieht Fluchtursachen vor allem als Resultat der Ungleichheit zwischen Arm und Reich und unfairen Handelsbeziehungen. Geflüchtete über viele Jahre in Flüchtlingslagern unterzubringen schaffe Probleme anstatt diese zu beheben. Die Unterfinanzierung der internationalen Flüchtlingshilfe müsse deshalb beendet und der UNHCR gestärkt werden

Die Grünen fordern, dass Entwicklungspolitik die strukturellen Ursachen der Zerstörung von Lebensgrundlagen, wie z.B. Ungleichheit, Armut, Hunger, Klima- und Ressourcenkrisen sowie gewaltsame Konflikte langfristig behebt. Sie orientieren sich dabei an den nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs). Die Grünen versprechen, dass 0,7 Prozent der Wirtschaftsleistung für die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werden und sprechen sich für eine Stabilisierung der humanitären Beiträge für die VN-Hilfsorganisation von weit über eine Milliarde Euro aus. Darüber hinaus setzt sich die Partei für eine aktivere EU-Politik zur Bewältigung von Krisen und Kriegen ein, besonders durch zivile Krisenprävention im Rahmen der VN. Des Weiteren soll ein „Rat für Frieden, Nachhaltigkeit und Menschenrechte“ der Bundesregierung mit Blick auf Widersprüche von Handels-, Agrar- und Außenpolitik prüfend und beratend zur Seite stehen.⁷⁷

Die **FDP** fordert eine europäisch abgestimmte Entwicklungszusammenarbeit, die eine "Integration der deutschen und lokalen Privatwirtschaft" initiieren kann.⁷⁸ Durch Entwicklungspartnerschaften mit der Hilfe neuer Geber soll die lokale Wirtschaft stärker werden. Gleichzeitig soll eine Überprüfung der Agrar- und Exportsubventionen Deutschlands und der EU stattfinden, um eine kohärente Entwicklungspolitik zu ermöglichen. Des Weiteren beabsichtigt die FDP Krisenprävention und Konfliktbewältigung zu stärken.

Laut **AfD** stellt der afrikanische Kontinent ein "Armenhaus der Welt" dar.⁷⁹ Entsprechend wird das Bild

einer rasch wachsenden Bevölkerung, fehlender Geburtenkontrolle sowie eines bestehenden Wohlstandsgefälles zu Europa gezeichnet. Die AfD schlussfolgert, dass sich Deutschland in naher Zukunft mit den "Dimensionen einer Völkerwanderung" konfrontiert sehe, die mit einer "Selbsterstörung unseres Staates" einher gehe.⁸⁰ Um ein solches Szenario abzuwenden erklärt sich die AfD bereit, "ökonomische Fluchtursachen zu vermeiden" und fordert eine Erhöhung der finanziellen Mittel für den UNHCR. Dieser soll allerdings hauptsächlich in sogenannten "heimat- und kulturnahen Regionen" für Aufnahmemöglichkeiten von Geflüchteten sorgen.⁸¹

5.3. WAS DAS BEDEUTET

Auf Grundlage des wissenschaftlichen Diskurses ergibt sich eine Unterscheidung zwischen strukturellen und akuten Fluchtursachen. Strukturelle Ursachen sind Probleme wie Armut, Diskriminierung von Bevölkerungsgruppen, schlechte Regierungsstrukturen und Klimaveränderungen. Von akuten Fluchtursachen spricht man bei gewaltsamen Konflikten oder Genoziden. Es bleibt jedoch anzumerken, dass auch den 'akuten' Fluchtursachen strukturelle Probleme zugrunde liegen und diese Unterscheidung deshalb in der Praxis äußerst fragwürdig bleibt. Auf den ersten Blick wird klar: Für die unterschiedlichen Ursachen müssen auch unterschiedliche Lösungen her. Ein gewaltsamer Konflikt lässt sich nicht ausschließlich mit Geld oder Entwicklungshilfe lösen, wie der Bürgerkrieg in Syrien momentan beweist. Diese Unterscheidung findet sich, wenn auch weniger direkt, in den Parteiprogrammen wieder.

Die Grundidee einer Minderung struktureller Probleme nehmen alle Parteien mehr oder weniger explizit auf. Die Parteien weichen dabei kaum vom bestehenden Ansatz der europäischen Entwicklungszusammenarbeit ab. Entsprechend werden häufig die ökonomischen Fluchtursachen in den Vordergrund gerückt. Geldtransfers oder Wirtschaftswachstum werden als vergleichsweise einfache Lösung im Umgang mit Fluchtursachen präsentiert. So wollen alle Parteien – mit Ausnahme der AfD – Entwicklungsgelder generell anheben und der Entwicklungszusammenarbeit eine gewichtigere Rolle zugestehen. Mit Bezug auf ein prognostiziertes Bevölkerungswachstum be-

⁷⁷ Grüne Wahlprogramm 2017, S.81.

⁷⁸ FDP Wahlprogramm 2017, S.60.

⁷⁹ AfD Wahlprogramm 2017, S.28.

⁸⁰ AfD Wahlprogramm 2017, S.28

⁸¹ Ibid.

hauptet lediglich die AfD, „dass die Dimension des afrikanischen Problems“ zu gewaltig sei, als das mit Entwicklungspolitik geholfen werden könne.⁸² Sie plädiert für eine „Hilfe zur Selbsthilfe“.⁸³

Dahingehend, wie diese strukturellen Fluchtursachen behoben werden sollen, unterscheiden sich die Wahlprogramme der einzelnen Parteien. Die Programme der CDU/CSU, der SPD und der FDP legen besonderen Wert darauf, die lokale Wirtschaft zu stärken und sprechen sich somit für den bestehenden entwicklungspolitischen Konsens aus. Die Linke hingegen fordert eine grundsätzliche, globale Umverteilung des Reichtums. Mit Hinblick auf die Einhaltung nachhaltiger Entwicklungsziele schlagen die Grünen die Schaffung eines ‚Rats für Frieden, Nachhaltigkeit und Menschenrechte‘ vor. Damit positionieren sich die Grünen am eindeutigsten für eine Entwicklungspolitik, die nicht vordringlich wirtschaftlichen Überlegungen folgt. Diese Auffassung wird gestützt von verschiedenen Studien, nach denen es einen „Zusammenhang zwischen (ziviler und politischer) Gewalt und Flucht gibt, während ökonomische Aspekte eher eine untergeordnete Rolle spielen“.⁸⁴ Der Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wohlstand und politischer Stabilität und Sicherheit kommt hier allerdings etwas zu kurz. Denn entscheidend wäre es an dieser Stelle zu überlegen, wie wirtschaftliches Wachstum als politischer Stabilisator wirken könnte, um entwicklungspolitische Ziele nachhaltig umzusetzen. Erst dann kann Entwicklungspolitik relevant für die Ursachen von Flucht und Migration sein.

Der Vorsatz, Fluchtursachen mit Hilfe von Krisenprävention zu lindern findet sich in allen Wahlprogrammen wieder. Außer der AfD und der FDP setzten die Parteien dabei explizit auf eine zivile Krisenprävention.

Ein weiterer Unterschied zwischen den Wahlprogrammen besteht hinsichtlich der Finanzierung entwicklungspolitischer Projekte. Die CDU/CSU, ebenso wie die FDP, sprechen sich besonders für ein verstärktes privatwirtschaftliches Engagement aus. Die Linke hingegen lehnt öffentlich-private Partnerschaften ab und will „den undemokratischen Einfluss privater Stiftungen in der Entwicklungszusammenarbeit

beenden“.⁸⁵ Während die oben angesprochenen Probleme einer privat finanzierten Entwicklungszusammenarbeit verdeutlichen, dass mehr Transparenz und Nachhaltigkeit erforderlich sind, wird von keiner der übrigen Parteien ein konstruktiver Vorschlag gemacht, wie dies zu erreichen wäre. Die zum Teil problematischen Zielsetzungen einer Entwicklungspolitik, die durch öffentliche Mittel finanziert ist, werden jedoch ebensowenig angesprochen. Um den wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent gerecht werden zu können, reichen öffentliche Gelder allein nicht aus. Parteiübergreifend scheint hier eine gewisse Ratlosigkeit zu existieren.

Auffällig ist außerdem, dass sich das linke Parteienspektrum (Linke, die Grünen und SPD) gemeinsam mit der FDP dafür ausspricht, aktuelle internationale Handelsbeziehungen zu überdenken. Die genannten Parteien räumen ein, dass der internationale Handel die Länder des globalen Südens benachteiligt und somit die dortigen Lebensbedingungen verschlechtert. Ein solches Argument bestätigt, dass bestehende Verträge die Länder des globalen Südens in eine Abhängigkeit zu den entwickelten Industrienationen stellen. Als Beispiel dient hier das 2014 in Kraft getretene Fischereiabkommen der EU mit Senegal, durch das tausende lokale Fischer ihre Existenzgrundlage verloren haben und schlussendlich ihre Heimat verlassen mussten.⁸⁶

Ein weiterer Aspekt, der von fast allen Parteien (AfD, Grüne, Linke, SPD) im gleichen Atemzug mit der Minderung von Fluchtursachen genannt wird, ist die Unterstützung der internationalen Flüchtlingshilfe. Der UNHCR soll mit höheren Geldern ausgestattet werden, um den internationalen Fluchtbewegungen gerecht zu werden und Geflüchtete humanitär zu versorgen. Eine größere Unterstützung für den UNHCR ist zwar wichtig, allerdings kann dies kein Mittel zur Minderung von Fluchtursachen darstellen. Die Forderungen der Parteien würden schließlich nichts daran ändern, dass Geflüchtete zum Teil jahrzehntelang in Camps verbringen, ohne dass ihnen eine wirkliche Perspektive geboten wird.⁸⁷ Auch sollte eine verstärkte Unterstüt-

⁸² AfD Wahlprogramm 2017, S.21.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Sachverständigen Rat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, 2017. Chancen in der Krise: zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. http://www.boschstiftung.de/content/language1/downloads/SVR_Jahresgutachten_2017.pdf, S.62.

⁸⁵ Die Linke, Wahlprogramm 2017, S.104.

⁸⁶ Zeit Online: Die Fischräuber, 05.06.2014.

<http://www.zeit.de/2014/24/fischerei-abkommen-senegal-ueberfischung>, Brot für die Welt, 11.07.2014. <https://www.brot-fuer-die-welt.de/pressemeldung/2014-ueberfischung-der-meere-gefaehrdet-nahrungsgrundlage-weiter/>

⁸⁷ Diese Forderung der Oppositionsparteien beruht auch darauf, dass ausbleibende Zahlungen an den UNHCR (auch von der

zung des UNHCR mit mehr Engagement im Bereich Resettlement einhergehen. Für eine solche vermehrte Umsiedlung von Geflüchteten in aufnahmebereite Drittstaaten, in denen sie Asyl erhalten oder temporären Schutz genießen, verlangt es jedoch mehr politischen Willen der europäischen Staaten.

Denn in letzter Konsequenz würde ein verstärktes finanzielles Engagement für den UNHCR in seiner bestehenden Struktur dazu führen, Geflüchtete weiterhin vorrangig in Entwicklungsländern zu halten und ihre Weiterreise nach Europa zu verzögern. Finanzielle Unterstützung für den Flüchtlingsschutz ist wichtig und der UNHCR sollte freigesprochen werden von jedem Vorwurf, an einer Schließung europäischer Außengrenzen interessiert zu sein oder gar bewusst daran mitzuarbeiten. Bezüglich der Instrumentalisierung entwicklungspolitischer Mittel für die Abschottung Europas vertreten jedoch lediglich die Grünen und die Linke eine klare Position. Beide Parteien lehnen „die Umwidmung entwicklungspolitischer Gelder für menschenrechtlich problematische Grenzschutzprojekte“ sowie für „Maßnahmen des Grenzschutzes und der Migrationskontrolle“ ab.⁸⁸ Unter der großen Koalition aus CDU/CSU und SPD ist genau dies hingegen erst jüngst, ohne weitere Diskussion, zugelassen worden.⁸⁹

5.4. HINTERFRAGT: DER KOMPASS AUF DEM PRÜFSTAND

Die Parteien sind sich einig, dass die Minderung von Fluchtursachen ein Ziel deutscher Entwicklungspolitik sein muss. Dabei ist die Prominenz, die das Thema in den aktuellen Parteiprogrammen zur Bundestagswahl einnimmt erstaunlich. Denn der Einsatz entwicklungspolitischer Gelder für einen wirtschaftlichen Aufschwung im globalen Süden ist kein neues Phänomen. Es scheint jedoch so, als ob der lange Zeit vernachlässigten Verknüpfung von Entwicklungspolitik und Migration im aktuellen Wahlkampf wieder neues

Bundesregierung) dazu geführt haben, dass sich die Lage in den Flüchtlingslagern im Libanon, Jordanien und der Türkei so drastisch verschlechtert hat, dass sich mehr Menschen als sonst im Sommer 2015 auf den Weg nach Europa, und schließlich nach Deutschland, gemacht haben.

⁸⁸ Bündnis 90/Die Grünen: Wir schützen Geflüchtete und bekämpfen Fluchtursachen, 16.- 18. Juni 2017.

⁸⁹ Brot für die Welt (28 Oktober 2016), <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/eu-entwicklungsgelder-militaerfinanzierung>.

Leben eingehaucht worden sei.⁹⁰ Allerdings verpassen es die Parteien hier, wirklich konkrete und innovative Vorschläge zu entwickeln. Darüber hinaus werden die grundlegenden Fragen zum Zusammenhang zwischen Entwicklungspolitik und Migration von keiner der Parteien überdacht. Wenn Entwicklungszusammenarbeit wirksam ist, wirkt sie dann fördernd oder verhindert sie Migration? Sie wirkt fördernd. Bedeutet eine wachsende globale Mittelschicht mehr oder weniger Migration? Mehr Migration. Und können europäische Staaten ihren Vorsatz, Migration zu 'steuern', in Betracht solcher Entwicklungen besser umsetzen oder schlechter? Schlechter.

Für eine effektive Entwicklungszusammenarbeit gilt, dass nur durch ein langfristiges Engagement Fluchtursachen wirklich behoben werden können. Eine solche Feststellung fehlt in allen Wahlprogrammen. Mit Ausnahme der Grünen und der Linken verpassen es die Parteien außerdem, sich klar gegen den Missbrauch von Entwicklungszusammenarbeit für kurzfristige sicherheitspolitische Zwecke auszusprechen (vgl. Kapitel 4). Denn klar ist, dass die momentane Entwicklungszusammenarbeit vorrangig das Ziel verfolgt, potentielle MigrantInnen durch wirtschaftliche Anreize dort zu halten, wo sie herkommen. Dies bedeutet, dass Menschen ihre Herkunftsregionen gar nicht erst verlassen und die Entwicklungszusammenarbeit somit unweigerlich zum Instrument einer Ausweitung europäischer Außengrenzen wird. Eine eindeutige Positionierung der neuen Bundesregierung zu diesem Thema würde der deutschen Entwicklungspolitik mehr Glaubwürdigkeit verleihen.

Vor diesem Hintergrund bleibt es dennoch wichtig, sich auch weiterhin für bessere wirtschaftliche und soziale Perspektiven in den Herkunftsländern einzusetzen. **Um langfristig mehr Arbeitsplätze schaffen zu können, sollte dabei verstärkt auf ‚local ownership‘ in der Vergabe und Durchführung von Projekten geachtet werden.** Die Vergabe der finanziellen Mittel bestehender Entwicklungsfonds sind oftmals mit einem zu großen bürokratischen und logistischen Aufwand verbunden, als dass sich kleinere Unternehmen und Organisationen vor Ort darauf bewerben könnten. Obwohl der ‚EU Emergency Trust Fund for Africa‘ über ein Budget von knapp 3 Milliarden Euro verfügt, sind auch aus die-

⁹⁰ De Haas, H., 2008. Migration and Development: A Theoretical Perspective. <https://www.imi.ox.ac.uk/publications/wp-09-08>.

sem Grund bisher kaum Projekte abgerufen worden.⁹¹ Entsprechend der komplizierten Vergabekriterien werden viele Projekte von großen, internationalen Organisationen durchgeführt, denen jedoch die lokale Verankerung fehlt. Eine wirkliche Veränderung der Lebensumstände vor Ort findet deshalb oft nicht statt. In diesem Zusammenhang sollte auch die Einbindung privater Unternehmen in die Entwicklungshilfe überdacht werden und mehr Sicherheiten für lokale ArbeitnehmerInnen geschaffen werden.

Darüber hinaus ist es essentiell, dass die Rahmenbedingungen für einen wirtschaftlichen Aufschwung gestärkt werden. Es ist zu einfach zu denken, dass ein bloßer Wirtschaftsaufschwung alle Probleme löst - das gilt weder für Europa noch für andere Länder auf der Welt. Fehlende Rechtsstaatlichkeit, Korruption, sowie die systematische Ausgrenzung von gesellschaftlichen Minderheiten sind alles Gründe, die einen sozialen Wandel stagnieren lassen und eine partizipative Politik verhindern. Nur wenn Reformen in diesen Bereichen als ebenso relevant für die wirtschaftliche Leistung eines Landes betrachtet werden, kann Entwicklungspolitik effektiv sein.

Deshalb ist es wichtig in den Migrationspartnerschaften mit Herkunftsländern auf Nachhaltigkeit und Legitimität solcher Abkommen zu achten.⁹² Entwicklungspolitische Gelder und Projekte dürfen Regime mit fragwürdigen Menschenrechtsstandards nicht weiter stützen. Ansonsten werden Fluchtursachen nicht verringert, sondern verstärkt. **Hier kann es hilfreich sein, auf gezielte Reformen staatlicher Sektoren als Teil der Entwicklungszusammenarbeit zu setzen.**⁹³

Auch in Bezug auf die Unterstützung der internationalen Flüchtlingshilfe fehlt es den Parteien an innovativen Vorschlägen. **Zwar besteht Einigkeit darüber, mehr finanzielle Mittel für den UNHCR**

bereitzustellen. Zu einer Minderung der Fluchtursachen würde eine solche Initiative aber nicht führen. Stattdessen wäre es konsequent, über eine Reform des UNHCR nachzudenken. Eine solche Reform sollte es Geflüchteten möglich machen, Lager schneller wieder zu verlassen und nicht abgeschottet und desintegriert in einem Zustand des ständigen Wartens zu verharren.⁹⁴ Flucht ist kein krimineller Akt - die Genfer Flüchtlingskonvention stellt das seit 1951 fest. Des Weiteren sollte in der Entwicklungspolitik, zum Beispiel im Rahmen von zirkulärer Migration, auch über legale Wege für MigrantInnen in die EU gesprochen werden.

⁹¹ European Commission: The EU Emergency Trust Fund for Africa. https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en.

⁹² Angenendt, S. & Kipp, D., 2017. Better Migration Management. <https://www.swp-berlin.org/publikation/better-migration-management/>.

⁹³ Gamso, J. & Yuldashev, F., 30.11.2016. Development Aid May Not Deter Migration, But Governance Aid Will. <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2016/11/30/development-aid-may-not-deter-migration-but-governance-aid-will>.

⁹⁴ Betts, A. UN and White House summits could offer a ray of hope to those stuck in camps, 17.09.2016. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/sep/17/summit-migration-refugees-un-obama>.

6. ÜBERFÄLLIG ODER ÜBERFLÜSSIG? - EIN EINWANDERUNGSGESETZ FÜR DEUTSCHLAND

von Thore Hagemann

6.1. DIE BISHERIGE ROUTE

Die Debatte um ein Einwanderungsgesetz ist, besonders im Kontext einer stark angestiegenen Zuwanderung, nicht neu. Spätestens seit Einführung des sogenannten Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 diskutieren die etablierten Parteien, ob und wie ein Gesetz aussehen könnte, das die Einwanderung grundlegend und ganzheitlich steuert. Gegenstand der Diskussion ist ein neues Einwanderungsgesetz, das den Flickenteppich zusätzlicher Gesetze und Verordnungen, welche die Aufnahme und Integration von MigrantInnen in Deutschland regeln, ersetzt und ergänzt.⁹⁵

Bei der Debatte um Einwanderung muss unter anderem zwischen Arbeits- und Fluchtmigration unterschieden werden. In der Europäischen Union (EU) besteht Freizügigkeit. Das bedeutet, alle ArbeitnehmerInnen aus EU-Staaten (sowie Norwegen, Island und Liechtenstein) dürfen sich frei in der EU bewegen, ohne Angabe von besonderen Gründen. Sogenannte 'Drittstaatsangehörige' (Personen, die keine Staatsangehörigen eines EU Mitgliedstaates sind) profitieren nicht von dieser Freizügigkeit. Um einen Aufenthaltstitel zu bekommen, müssen sie einen bestimmten "Aufenthaltszweck" vorweisen können, wie eine Erwerbstätigkeit, ein Studium oder eine Ausbildung.⁹⁶ Migration nach Europa 'einfach so' steht ihnen nicht zu.

Ganz anders sieht es für geflüchtete Menschen aus: Sie stehen laut Genfer Flüchtlingskonvention unter besonderem Schutz. Die Paragraphen des aktuell

bestehenden Zuwanderungsgesetzes gelten daher für sie nicht (vgl. Kapitel 2).

Lange Zeit verstand sich die Bundesrepublik Deutschland keineswegs als Einwanderungsland.⁹⁷ Zwar wurden in den 1950er Jahren zahlreiche GastarbeiterInnen aus dem Europäischen Ausland, speziell aus Marokko, Tunesien, den Staaten des ehemaligen Jugoslawien und der Türkei⁹⁸ angeworben, um die vielen Arbeitsplätze zu füllen, die durch das enorme Wirtschaftswachstum der Nachkriegszeit entstanden waren. Die Betonung lag aber stets auf der Silbe 'Gast' - nach Erfüllung ihres Vertrages sollten die GastarbeiterInnen wieder in ihre Heimat zurückkehren. Drei der 14 Millionen angeworbenen GastarbeiterInnen blieben jedoch in Deutschland und holten teilweise ihre Familien nach. 1973 verhängte Deutschland einen Anwerbestopp für ArbeitsmigrantInnen. Die Bundesrepublik war ein Einwanderungsland ohne Einwanderungsgesetz geworden.⁹⁹ Heute beträgt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung 21,0 Prozent.¹⁰⁰

Auch Spitzen-PolitikerInnen bezeichnen die Bundesrepublik mittlerweile als Einwanderungsland.¹⁰¹ Entge-

⁹⁵ Eine komplette Übersicht stellt der Jährliche Bericht 2016 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) bereit. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/11b_germany_apr_part2_de.pdf

⁹⁶ Anerkennung in Deutschland. <https://www.erkennung-in-deutschland.de/html/de/drittstaaten.php>.

⁹⁷ Die Migrationsgeschichte der DDR wird hier aus Platzgründen ausgeklammert.

⁹⁸ Komplette Liste: Italien, Griechenland, Spanien, Türkei, Marokko, Portugal, Tunesien und Jugoslawien

⁹⁹ Bade, K.,: Als Deutschland zum Einwanderungsland wurde, 24.11.2013. http://kjbade.de/wp-content/uploads/2013/11/20131124_deutschland-einwanderungsland_ZEIT.pdf.

¹⁰⁰ Statistisches Bundesamt, 2017.

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/MigrationIntegration.html;jsessionid=DC8A8AC54567C07E409097116CA9F292.cae2>.

¹⁰¹ Bundeskanzlerin Angela Merkel konstatierte im Jahr 2015: "Wir sind im Grunde schon ein Einwanderungsland".

gen vieler Behauptungen existiert in Deutschland zwar aktuell kein flächendeckender Fachkräftemangel. Arbeitsmigration wird, angesichts der bestehenden Engpässe in einigen Berufsgruppen (besonders im Gesundheitssektor sowie in technischen Berufen) und in Betracht der schrumpfenden Bevölkerung, allerdings als Chance gesehen.¹⁰²

Im öffentlichen Diskurs werden die verschiedenen Motive der Migration häufig vermischt. Entsprechend ist oftmals von sogenannten 'Wirtschaftsflüchtlings' die Rede. Damit sind Menschen gemeint, die nicht vor Krieg oder Verfolgung fliehen, sondern versuchen der wirtschaftlichen und sozialen Perspektivlosigkeit in ihrer Heimat zu entkommen. Der Begriff ist jedoch irreführend, da diese Menschen rechtlich nicht als Flüchtlinge anerkannt werden. Fehlende Perspektiven aufgrund mangelnder Arbeitsplätze im Heimatland gelten nach bestehender Gesetzeslage nicht als Fluchtgrund. Es lohnt sich, dies beim Thema Arbeitsmigration genauer unter die Lupe zu nehmen. Denn generell geht es bei der Debatte über ein Einwanderungs- oder Zuwanderungsgesetz laut §1 Aufenthaltsgesetz¹⁰³ um wirtschaftliche Aspekte: Zur Debatte steht, welche Arbeitskräfte die deutsche Wirtschaft benötigt und welche nicht. Entsprechend wird die Frage gestellt: Wer darf per Gesetz einwandern und wer darf es nicht?

6.2. DAS SAGEN DIE PARTEIEN

Die **CDU/CSU** fordert ein "Fachkräfte-Zuwanderungsgesetz", welches sich am Bedarf der deutschen Wirtschaft orientiert und aktuelle Gesetze und Verordnungen zusammenfasst. Ziel des Gesetzes ist die Begrenzung von irregulärer Zuwanderung und gezielte Anwerbung von Fachkräften für Arbeitsplätze in der Bundesrepublik. Ein Arbeitsplatz und die Siche-

rung des Lebensunterhalts sind Bedingungen für Zuwanderung.

Die **SPD** fordert ein Einwanderungsgesetz nach kanadischem Vorbild. Dies soll Deutschland im Wettbewerb um Fachkräfte stärken. Dabei werden Kriterien wie berufliche Abschlüsse, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter und Integrationsfähigkeit berücksichtigt. Wer ausreichend fachliche Qualifikationen und ein Jobangebot hat, kann nach Deutschland einwandern. Eine unabhängige ExpertInnenkommission soll jedes Jahr eine Zuwanderungsquote für das System festlegen. Die Vielzahl bestehender Regelungen und Aufenthaltstitel soll entsprechend gebündelt werden. Ein 'Spurwechsel' zwischen unterschiedlichen Aufenthaltstiteln (vom Geduldeten oder AsylbewerberInnen zum Erwerbsmäßigen Status) wird geprüft.

Von **der Linken** wird kein konkreter Plan für ein Einwanderungsgesetz entworfen. Stattdessen sieht die Linke Verbesserungen an vielen Stellen vor. Sie fordert ein Ministerium für Migration und Integration auf Bundesebene und die Abschaffung des Aufenthaltsgesetzes, welches bisher die Einwanderung nach Deutschland an Bedingungen wie Berufsqualifizierungen und Einkommen knüpft. Einwanderung nach Wirtschaftskriterien lehnt die Linke ab und fordert offene Grenzen für alle. Die Linke möchte Geflüchtete schnell und fair in den Arbeitsmarkt integrieren; momentan irregulär in Deutschland lebende MigrantInnen sollen legalisiert werden. Aktives und passives Wahlrecht soll auf "alle hier lebenden Menschen" ausgeweitet werden.¹⁰⁴ Allen soll es möglich sein, ihre Familien nachziehen zu lassen.

Die Grünen sehen Einwanderung als Chance für Vielfalt. Sie fordern einen gesunden Wettbewerb, der Fachkräfte durch ein Punktesystem anwerben soll, um den demografischen Wandel auszugleichen. Angeworben werden sollen Fachkräfte, ausländische Studierende und Personen, die sich in der Berufsausbildung befinden. Eine Änderung des Aufenthaltsstatus ('Spurwechsel' s.o.) soll möglich sein, um eine Bleibeperspektive zu geben. EinwanderInnen sollen sich darüber hinaus lange im Ausland aufhalten können, ohne ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren. Die Grünen fordern des Weiteren ein "Einwanderungs- und Integrationsministerium".¹⁰⁵

<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/angela-merkel-sieht-deutschland-als-einwanderungsland-13623846.html>.

¹⁰² Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 2014.

https://www.diw.de/de/diw_01.c.434984.de/presse/diw_roundup/die_debatte_ueber_den_fachkraeftemangel.html.

¹⁰³ „Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland.

<https://www.buzer.de/s1.htm?g=AufenthG&f=1>

¹⁰⁴ Die Linke, Wahlprogramm 2017, S.9.

¹⁰⁵ Grüne Wahlprogramme 2017, S.112.

Die **FDP** fordert die Schaffung eines Einwanderungsrechts zur Anwerbung von Fachkräften. Die ‚Blue-Card‘ zur Anwerbung von hochqualifizierten Fachkräften soll reformiert werden.¹⁰⁶ Ein Punktesystem soll geschaffen werden, das Menschen nach Bildungsgrad, Alter, Sprachkenntnissen und beruflichen Qualifikationen bewertet und ggf. eine Einwanderung ermöglicht. Nach entsprechender Qualifikation soll auch Geflüchteten ein ‚Spurwechsel‘ ermöglicht werden. Ausländische Berufs- und Bildungsabschlüsse sollen einfacher und schneller anerkannt werden. Anerkannten Flüchtlingen soll eine schnelle Eingliederung in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden.

Die **AfD** ist der Meinung, dass Zuwanderung vor allem Probleme verursacht. Dabei versteift sie sich auf AsylbewerberInnen, die laut Aussage der Partei ungebildet seien und aufgrund ihrer Armut die Sozialsysteme Deutschlands missbrauchen würden. Ziel einer Einwanderungspolitik soll eine sogenannte „Minuszuzwanderung“ sein.¹⁰⁷ Ausschließlich qualifizierte, für den Arbeitsmarkt dringend benötigte Fachkräfte dürfen immigrieren. Beim Thema Staatsbürgerschaft macht sich die AfD für eine Rückkehr zum Abstammungsprinzip stark.¹⁰⁸

6.3. WAS DAS BEDEUTET

Die Vorschläge der Parteien lassen sich in drei Kategorien aufteilen: (1) Zuwanderungsverweigerer, (2) Punktesystembefürworter und (3) Verfechter offener Grenzen. Die erste Kategorie wird hauptsächlich von der AfD vertreten. Nur die nötigsten Fachkräfte, die der deutschen Wirtschaft dienen, dürfen demnach einwandern. Ihr Wahlprogramm lässt jedoch vor allem durchblicken, dass die AfD bewusst Arbeitsmigration mit Schutzsuchenden vermischt. AsylbewerberInnen werden diffamiert und als ‚ProblemverursacherInnen‘ dargestellt. Dieses Image wird auf alle MigrantInnen übertragen, was die Schlussfolgerung suggeriert, dass Zuwanderung schädlich sei.

In der zweiten Kategorie buhlen SPD, Grüne und FDP um die beste Auslegung eines Punktesystems für

Zuwanderung.¹⁰⁹ Die Union ist ein Sonderfall dieser Kategorie: Sie schlägt kein Punktesystem vor, dennoch geht es der Union im Kern auch darum, hochqualifizierte MigrantInnen anzuwerben. Potentielle EinwanderInnen sollen sich bereits im Heimatland bewerben können. Bei einem Punktesystem werden für Qualifikationen, Sprachfähigkeiten, Alter und teilweise sogar für Integrationswilligkeit Punkte vergeben. Die Regierung soll jedes Jahr eine Quote für Einwanderung festlegen. Die erzielten Punkte bestimmen das Schicksal der einzelnen BewerberInnen. Hauptargument für solch ein System sei der internationale Wettbewerb um Fachkräfte, sowie der demographische Wandel in Deutschland. Die Parteien unterscheiden sich lediglich in Nuancen, was die Ausarbeitung und Freizügigkeit eines Punktesystems betrifft. So fordern beispielsweise Grüne und FDP die Möglichkeit eines ‚Spurwechsels‘ – also die Möglichkeit für qualifizierte Geflüchtete eine Tätigkeit aufzunehmen, die auch regulären ArbeitsmigrantInnen zur Verfügung steht. Die SPD ‚prüft‘ diese Möglichkeit und die CDU/CSU erwähnt solch eine Option nicht. Abgrenzung erfolgt in dieser Kategorie besonders durch die Darstellung der inhaltlichen Schwerpunkte eines solchen Punktesystems: Während FDP, CDU/CSU und SPD sich auf den wirtschaftlich positiven Aspekt versteifen, ‚verpacken‘ die Grünen ein fast identisches Konzept mit den Worten ‚Chance‘ und ‚Vielfalt‘.

Die dritte Kategorie wird allein von der Linken vertreten. Die Linke wendet sich aktiv gegen die Idee einer selektiven, nach wirtschaftlichen Aspekten geregelten Einwanderungspolitik und grenzt sich damit bewusst von der „Verwertungslogik des Kapitals“ ab.¹¹⁰ Migration stehe allen zu und Grenzen seien offen zu halten. Wer grenzenlose Migration möglich macht, benötige kein klassisches Einwanderungsrecht, sondern lege deutlich mehr Wert auf ein Staatsbürgerschaftsrecht, das eine schnelle Einbürgerung von MigrantInnen gewährleistet. Es dürfe keinen Unterschied zwischen MigrantInnen und der Aufnahmegesellschaft geben.

Die vorliegenden Ergebnisse sind nicht überraschend. Auch unter migrationspolitischen Aspekten lassen sich die hier analysierten Parteien in Mainstream und Außenseiter einteilen, wobei die AfD und die Linke sich politisch rechts und links von den Mainstream-

¹⁰⁶ Bei der ‚Blue Card‘ handelt es sich um ein Nachweisdokument für Angehörige von Drittstaaten innerhalb der EU zum Zwecke der Erwerbstätigkeit.

¹⁰⁷ AfD Wahlprogramm 2017, S.29.

¹⁰⁸ Das Abstammungsprinzip besagt, dass ein Staat die Staatsbürgerschaft nur an Kinder aussprechen kann, deren Eltern bereits aus Staatsbürger dieses Staates sind.

¹⁰⁹ Für eine Übersicht zu dem, oftmals als Vorbild für Deutschland betrachtete, Punktesystem in Kanada: <http://www.bpb.de/apuz/31674/einwanderungsland-kanada-ein-vorbild-fuer-deutschland?p=all>.

¹¹⁰ Die Linke, Wahlprogramm 2017, S.69.

Parteien abgrenzen. Auf der rechten Seite steht die AfD als Hardliner mit einem Plädoyer gegen Zuwanderung, dem die Linke eine 'open borders'-Einstellung entgegenhält. Die Einwanderungs-Mainstream Parteien streiten sich vornehmlich um die Ausführung und kleinere Details eines Einwanderungsgesetzes mit Punktesystem. Die CDU/CSU hält sich auf Distanz zu einem Punktesystem und möchte bloß eine kohärente Zuwanderungspolitik erreichen.

Die Idee eines Einwanderungsgesetzes für Deutschland ist an sich nichts Neues. Eine unabhängige Kommission beriet bereits in den Jahren 2000 - 2001 unter Leitung der ehemaligen Bundestagsvorsitzenden Rita Süssmuth (CDU) über die Einführung eines 'Zuwanderungsmodells'. Tatsächlich liegt die Vermutung nahe, dass die Vorschläge von SPD, Grünen und der FDP auf genau diesem Modell beruhen. Denn auch in dem Zuwanderungsmodell der Süssmuth-Kommission ist von einem Punktesystem die Rede, ein 'Spurwechsel' ist auch dort schon diskutiert worden. Vor allem aber ist die Anwerbung von Fachkräften und die erleichterte Einwanderung von 'Spitzenkräften' (Blue-Card Reformvorschlag der FDP) bereits von der Kommission vorgeschlagen worden.

6.4. HINTERFRAGT: DER KOMPASS AUF DEM PRÜFSTAND

Die Anzahl hochqualifizierter MigrantInnen ist in Deutschland im internationalen Vergleich nicht sehr hoch. **Um mehr Fachkräfte nach Deutschland zu holen, muss ein besseres, transparenteres System her. Ein Punktesystem bietet mehr Klarheit für potentielle EinwanderInnen und ist somit ein guter Ansatz für ein erfolgreicheres Fachkräfte-Anwerbeprogramm.** Es muss sich aber auch die Frage gestellt werden, warum die Zahlen tatsächlich so drastisch niedriger sind als in den USA oder Kanada. Potentielle Gründe, die Hochqualifizierte abschrecken, müssen herausgestellt und entsprechend angegangen werden.

Wenn die EU, und damit auch Deutschland, sich vornimmt hauptsächlich HochschulabsolventInnen anzuwerben, werden niedriger Qualifizierte dadurch von der Zuwanderung faktisch ausgeschlossen. Niedriger Qualifizierte Menschen begeben sich aber eventuell dennoch auf die Reise nach Deutschland. Diesen oft irreführend als 'Wirtschaftsflüchtlinge' bezeichneten Menschen wird jedoch in Deutschland kaum eine

wirtschaftliche Perspektive geboten. Stattdessen werden sie entweder direkt von der Einreise abgehalten, oder anschließend abgeschoben. Der Zuwachs von irregulärer Migration wird dadurch nur weiter angefaßt. Man muss sich deshalb fragen, wie man diesen Menschen eine bessere Perspektive bieten kann. Höhere Hürden allein stellen keine Lösung dar.

Hier wird in Zukunft eine Debatte stattfinden müssen, die mehr beantwortet als die bloße Forderung nach mehr Fachkräften und der Frage nach einer Lösung für den demografischen Wandel. Die Flüchtlingslage 2015 und die aktuelle Situation in den Aufnahmezentren für Geflüchtete auf der ganzen Welt zeigt eindringlich, dass sich Menschen nicht einfach davon abhalten lassen zu flüchten/migrieren - ob vor Krieg und Zerstörung, oder Armut und mangelnder wirtschaftlicher Perspektive (vgl. Kapitel 5). Wer weiterhin vor Armut flüchtende Menschen als Sozialschmarotzer diffamiert, verschließt die Augen vor dieser Realität. Die meisten dieser Menschen kommen aus dem globalen Süden aus ehemaligen Europäischen Kolonien. Selbst die Bundeskanzlerin gibt zu, dass die EU eine historische Verantwortung gegenüber Afrikanischen Staaten habe, auch weil viele europäische Mächte aufgrund ihrer kolonialistischen Ausbeute zur aktuellen, globalen Ungleichheit und Perspektivlosigkeit im globalen Süden beigetragen haben.¹¹¹ Es stellt sich somit die Frage, wie die EU der aktuellen Entwicklung begegnen kann und das Migrationsrecht entsprechend anpasst.

Ein modernes Einwanderungsgesetz sollte sich nicht bloß auf hochqualifizierte Arbeitsmigration beschränken. Offene Grenzen für alle, wie die Linke es fordert, sind jedoch politisch nicht möglich. Dafür findet sich keine Mehrheit. Auch könnte die Bundesrepublik solch einen Vorschlag in der EU nicht durchsetzen. Dennoch muss man sich fragen, welche zusätzliche Bereicherung auch geringer qualifizierte Zuwanderung bieten kann. Denn die Anwerbung von Hochqualifizierten allein bedeutet die gleichzeitige Abschottung gegenüber allen anderen. Die Lösung muss in jedem Fall Europäisch sein - einen migrationspolitischen Alleingang wie im Jahr 2015 kann sich die Bundesrepublik auf Dauer nicht leisten. Mit der Blue-Card widmet sich die EU bereits dem Thema Arbeitsmigration. Die Blue-Card hat Re-

¹¹¹ ZEIT Online: Afrika Politik: "Mitleid ist nicht mein Motiv", 20.10.2016). <http://www.zeit.de/2016/42/afrika-fluechtlingspolitik-angela-merkel/komplettansicht>.

formbedarf, bzw. muss flächendeckend umgesetzt werden. Im Falle einer Reform sollte gleich mitgedacht werden, reguläre Arbeitsmigration auch auf

minderqualifizierte Drittstaatenangehörige auszuweiten.

7. KOMMENTAR & AUSBLICK

von Natalie Welfens & Jonas Freist-Held

Zwei Jahre mediale, politische, gesellschaftliche Debatte über Migration und Flucht; enormer Druck für europäische Regierungen, Lösungen für komplexe Herausforderungen zu finden; etliche wissenschaftliche Analysen und Handlungsempfehlungen, wie man es anders und besser machen könnte. Wo sind wir mit alledem im Jahre 2017 angekommen? Sieht man die Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2017 als Spiegel der migrationspolitischen Debatte, wo stehen wir dann? Und wohin führt der Weg in den kommenden vier Jahren für Deutschland, Europa und die internationale Staatengemeinschaft?

7.1. MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK ALS CHAMÄLEON DER POLITISCHEN DEBATTE

Im Querschnitt der Wahlprogramme betrachtet erscheint das Thema Migrations- und Flüchtlingspolitik wie ein Chamäleon der politischen Debatte, das sich ohne weiteres der Parteicouleur anpasst. Geflüchtete und MigrantInnen können von ökonomischer Bereicherung, über terroristische Gefahr bis hin zu humanitärer Verpflichtung alles sein. Mal sind die Geflüchteten, mal die deutsche Asylpolitik, mal der Mangel an Solidarität innerhalb der EU, mal der Klimawandel und seine Folgen, und mal der Abbau des Wohlfahrtsstaats und die Prekarisierung der Lebensverhältnisse das Problem. Somit wird Migrations- und Flüchtlingspolitik ein Stück weit auch zur Stellvertreterdebatte für andere Schwerpunktthemen der Parteien. Die FDP beleuchtet das Thema durch die Brille des Humankapitals, passend zur wirtschaftsnahen Ausrichtung der Partei. Die CDU stellt, unter dem Druck von AfD-Wahlerfolgen auf Landesebene und Forderungen nach Obergrenzen Flüchtlingspolitik in ein sicherheitspolitisches Schlaglicht und versieht das 'Wir

schaffen das' mit der Kondition, die Zahlen zu drosseln. Nach vier Jahren großer Koalition ist auch das migrationspolitische Chamäleon der SPD vom Sicherheitsdenken und Forderungen nach kontrollierter und gesteuerter Migration gefärbt. Die AfD macht das Chamäleon zum bedrohlichen Monster, um damit eine faktische Aushöhlung des Flüchtlingsschutzes zu propagieren. Die Grünen sehen Flüchtlinge als humanitäre Aufgabe, für die Linke sind sie ebenso wie Langzeitarbeitslose und andere marginalisierte Bevölkerungsgruppen Ausdruck für eine unsolidarische Politik. Wenn man sich bei der Problemdefinition schon nicht einig ist, wird es kaum erstaunen, dass auch die Lösungsvorschläge in unterschiedliche Richtungen weisen. Die eine Seite hält Abkommen mit Drittstaaten für unabdingbar, die andere lehnt sie kategorisch ab. Für die einen retten Seenotrettungsprogramme Menschenleben, für die anderen unterstützt man damit das Geschäftsmodell ‚krimineller Schleuserbanden‘. Bislang hat den eingangs erwähnten Kampf um Deutungshoheit also scheinbar niemand gewonnen; die richtige Lösung scheint es so nicht zu geben. Gemein ist dem Großteil der Forderungen jedoch, dass Migration und Flucht nicht als Normalität begriffen werden und viele Forderungen an wissenschaftlichen Erkenntnissen und politischen Realitäten vorbeigehen.

7.2. MIGRATION UND FLUCHT ALS STÖRFALL

Soweit manche der parteipolitischen Vorschläge auch auseinanderliegen, sie alle betrachten freiwillige sowie auch Zwangsmigration als Ausnahmeerscheinung, als Abweichung von der Norm, die es zu regulieren und kontrollieren gilt. Die Ereignisse des Sommers 2015 schweben wie ein Schatten über der Debatte, der

daran erinnern will, dass eine solche Situation in jedem Fall vermieden werden muss, sei es durch geregelte legale Zugangswege, humanitäre Aufnahmeprogramme oder Externalisierungen von Grenzkontrollen, die eine etwaige Ankunft auf deutschem Boden von vornerein verhindern. Einen wirklichen Perspektivwechsel, der Migration als Normalfall und globales Jahrtausendaltes Phänomen betrachtet, bietet keine der Parteien an. Solange Deutschland als feste, (noch) sichere Entität konstruiert wird, kann Migration jeder Form nur als Störfall politisch verhandelt werden. Damit wird der Boden für die Aushöhlung von Flüchtlingschutz durch sicherheitspolitische Ziele geebnet.

7.3. AM ZIEL VORBEI

Wenn viele der parteipolitischen Forderungen also primär darauf abzielen lediglich jene Symptome eines globalen Phänomens zu bekämpfen, die sich ‚akut‘ auf deutschem Territorium äußern, fehlt es nahezu zwangsläufig an politischer Weitsichtigkeit und Mut sowie einer gesamteuropäischen und globalen Sicht auf aktuelle und zukünftige (!) Herausforderungen. Während im ‚Migrationssommer‘ von 2015 sich die Stimmen nach einheitlichen europäischen Standards und mehr europäischer Solidarität mehrten, finden sich ähnliche Forderungen nur noch vereinzelt in den Wahlprogrammen. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem, das unter anderem auf einheitliche Schutzstandards abzielt, wird höchstens gestreift. Die potentiellen Veränderungen, die der Global Compact auf VN-Ebene mit sich bringen könnte, werden höchstens in ExpertInnenkreisen diskutiert. Es scheint als hätten die Stimmen, die in den vergangenen Jahren immer lauter nach nationaler Souveränität insbesondere in der Migrations- und Asylpolitik forderten, Gehör gefunden. Migration steuern, lenken, regulieren, auswählen, beschränken, verhindern, kontrollieren. Blendet man die transnationale und langfristige Dimension aus, suggerieren diese Verben Kontrollgewinn, Souveränität und Ordnung. Doch ein Blick durch die historische und wissenschaftliche Brille zeigt die Oberflächlichkeit viele dieser Forderungen.

Migrations- und Fluchtbewegungen werden in den nächsten Jahren jedoch eher noch zunehmen. Ein

Ende von langjährigen Konflikten in Syrien, Afghanistan oder dem Südsudan ist nicht in Sicht. Und solange sich wirtschaftliche Ungleichheiten auf nationaler und internationaler Ebene manifestieren, solange die Perspektiven, ein würdevolles Leben zu führen grenzübergreifend so fundamental unterschiedlich bleiben, solange werden sich auch Menschen auf die Suche nach einem besseren Leben machen. Das ist historisch gesehen keine neue Entwicklung – gerade Europa hat eine lange und ausgeprägte Migrationshistorie. Durch die Globalisierung wird nun auch Europa zum Ziel für viele Menschen aus dem Globalen Süden. Dieses Bewusstsein scheint in der politischen Realität in Deutschland und Europa noch nicht angekommen zu sein. Indem wir das „Problem“ vor uns herschieben, gaukeln wir uns nur vor, eine einfache Lösung auf ein komplexes Problem gefunden zu haben: Abschottung – und das nimmt mittlerweile groteske Züge an. Die aktuellste Entwicklung sieht vor, den Schutz der europäischen Außengrenze bereits in Subsahara-Afrika mit Grenzschutzanlagen zu beginnen. Das ist eine der dunkelsten Stunden der europäischen Menschenrechtsgeschichte.

Die Politik lässt sich von einer polarisierten und oftmals irrational geführten öffentlichen Debatte treiben. Insbesondere durch das (kurzzeitige) Hoch rechtspopulistischer Parteien in Europa haben sich viele Positionen zum Thema Flucht und Migration drastisch nach rechts verschoben. Dabei ist eine langfristig ausgelegte und holistische Auseinandersetzung mit dem Thema unausweichlich. Anstatt den Fokus allein auf die Abwehr von MigrantInnen zu legen, müsste die Politik endlich einen Gesamtansatz entwickeln, der alle Dimensionen von Migration und Flucht tangiert. Wenn auch unvollständig, liefert das vorliegende Papier ausgehend von den Parteiprogrammen eine erste Bestandsaufnahme. Darauf aufbauend werden wir nach der Bundestagswahl 2017 die Migrationspolitik weiter eng verfolgen und Vorschläge für eine Migrationspolitik machen, die den Bedürfnissen der Menschen besser gerecht wird und die Chancen einer progressiven Migrationspolitik für Deutschland aufzeigt.

8. DIE VERFASSERINNEN



JONAS FREIST-HELD

Jonas hat in Berlin und Berkeley Politikwissenschaft studiert und absolviert derzeit einen Doppelmaster in International Relations, Human Rights und Humanitarian Action an der Sciences Po Paris und der Freien Universität Berlin. Bei Polis 180 engagiert er sich im EU- und Migrationsprogramm.



THORE HAGEMANN

Thore ist Co-Leiter des Programms Migration bei Polis180. Sein Studium der Sozialwissenschaften in Köln, Maastricht, Toulouse und Berlin ist der Ausgangspunkt für sein Engagement bei Polis180. Mit Erfahrungen im humanitären NGO Sektor, in einem Ministerium sowie in der wissenschaftlichen Politikberatung bereichert er Polis180 außerdem mit praktischem "Know-How".



LUCAS RASCHE

Lucas hat an der Maastricht University und am King's College London Europastudien sowie Friedens & Konfliktforschung studiert. Derzeit arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wien. Bei Polis180 engagiert sich Lucas im Programm Migration.



NATALIE WELFENS

Natalie hat in Amsterdam, Paris und Berlin Politikwissenschaften und Internationale Beziehungen mit Schwerpunkt Menschenrechte und Migration studiert. Derzeit promoviert sie an der Universität von Amsterdam zum Thema Resettlement und humanitäre Aufnahme in Europa. Als Mitgründerin von Polis180 und seinem Migrationsprogramm hat sie bereits verschiedene Projekte und Workshops mitgeplant und durchgeführt.

Berlin, September 2017

Veröffentlicht von Polis180 e.V.

Dieses Polis Paper gibt ausschließlich die Meinung der Autorinnen und Autoren wieder. Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den AutorInnen.

POLIS180

Der Grassroots-Thinktank Polis180 übersetzt wissenschaftliche Erkenntnisse für politische EntscheidungsträgerInnen. Ideen, Analysen und Lösungsansätze unserer Generation bringen wir durch innovative, partizipative und inklusive Ansätze in den politischen Diskurs ein. In thematischen Programmen und mit neuen und kreativen Formaten entwickeln wir echte Alternativen für eine konstruktive Außen- und Europapolitik.

POLIS180

SOLMSSTRASSE 18

10117 BERLIN

WWW.POLIS180.ORG

INFO@POLIS180.ORG

POLIS180 e.V.
FRIEDRICHSTRASSE 180, 1. OG
10117 BERLIN

www.polis180.org
info@polis180.org
www.facebook.com/Polis180.de
twitter: @polis180