

Online-Interview Deutsche Welle, Migrationsprojekt "Destination Europe"

Deadline: 22.09.2011

Ansprechpartner: Jan-Philipp Scholz@dw-world.de; Tel.0228/429-4914

Strengere Überwachung der Außengrenzen, überfüllte Auffanglager, Drittstaatenregelung – hat Europa Ihrer Meinung nach den richtigen Umgang mit Flüchtlingen aus Afrika und anderen Weltregionen gefunden?

Weltweit sind immer mehr Menschen betroffen von neuen Kriegen und politischen Krisen, von lebensfeindlichen Umweltveränderungen und von Armut bei starkem Bevölkerungswachstum. Bei Fluchtbewegungen geht es nicht nur um 'Wirtschafts'- oder 'Armutsfüchtlinge'. Es wirken vielmehr meist verschiedene Faktoren zusammen. Die Realität widerspricht also dem verbreiteten Bild von vermeintlich monokausalen wirtschaftlichen bzw. Fluchtursachen ebenso wie der Vorstellung von dadurch ausgelösten Massenfluchtwanderungen nach Europa. Die Flucht nach Europa ist aber keine Massenbewegung, sondern eine Ansammlung von Einzelfällen mit den verschiedensten konkreten Motiven. Die meisten globalen Fluchtwanderungen bleiben überdies nach wie vor innerhalb der Region oder sogar innerhalb des Herkunftslandes ('Binnenflüchtlinge').

Die 'Festung Europa' umgibt sich mehr und mehr mit einem effektiv wirksamen, teils sichtbar befestigten, teils unsichtbaren, aber mit modernster Informationstechnologie aufgerüsteten Schutzwall. Er weist Zuwanderer ab, die keine legalen Zugangschancen haben und deswegen die Kontroll- und Abwehrmechanismen auf irregulären Wegen zu unterlaufen suchen. Das führte zu immer gefährlicheren Routen und ließ die ohnehin hohen Todeszahlen vor den Grenzen Europas noch weiter steigen. Der meist irreguläre Weg nach Europa ist also nicht nur teuer wegen der dazu in aller Regel nötigen Schlepperdienste, sondern auch riskant und oft lebensgefährlich.

Die nationale Flüchtlingspolitik wurde weitgehend auf die EU-Ebene verlagert. Die unangenehme, oft in Spannung zu humanitären Positionen stehende Aufgabe der Grenzsicherung wird teils durch europäische, teils durch bilaterale Abkommen zunehmend auf Drittstaaten abgewälzt. Die Sicherung der EU-Außengrenzen wurde dabei oft um den Preis fragwürdiger Kooperationen mit menschenrechtliche Standards brechenden Staaten bzw. Regimen erzielt. Die 'Verteidigung' der europäischen Grenzen gegen ihre 'Verletzung' durch irreguläre Zuwanderer und Flüchtlinge wird, insbesondere im Mittelmeer und im Atlantik, nicht nur in die Küstengewässer von Drittstaaten, sondern zum Teil sogar weit hinaus in internationale Gewässer vorverlagert und ist damit völkerrechtlich in höchstem Maße fragwürdig.

Die EU beklagte in der Vergangenheit zwar regelmäßig die Missachtung von Menschen- und Flüchtlingsrechten bei der Abwehr von irregulär nach Europa strebenden Zuwanderern in und mithilfe von Drittstaaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet haben.

Sie erklärt sich zugleich aber für nicht zuständig, da es sich hier meist um binationale Abkommen handelt. Im Übrigen ist man mit den angewandten Methoden zwar oft nicht einverstanden, allseits aber sehr wohl mit deren Effekt: der Abwehr irregulärer Zuwanderungen nach Europa.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) fordert eine verstärkte Solidarität der europäischen Staaten bei der Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Dringend erforderlich ist ein funktionierendes Burden Sharing in Europa. Dringlich ist eine zureichende rechtsstaatliche und zivilgesellschaftliche Kontrolle der Grenzsicherung durch Drittstaaten. Das gleiche gilt für die enorm wachsende europäische Grenzschutzagentur Frontex, die über ihre Selbstberichte hinaus nur geringer Kontrolle durch das europäische Parlament unterliegt.

Trotz der immer weiter in Richtung auf die Herkunftsländer vorverlagerten Abwehrstrategien muß sichergestellt werden, dass der humanitären Aufgabe des Schutzes von bedrohten und verfolgten Personen entsprochen wird. Weil die irreguläre Zuwanderung nach Europa eine Vielfalt von Einzelfällen umfaßt, besteht umso mehr die Notwendigkeit, individuell zu prüfen, ob es sich dabei um Flüchtlinge oder Asylsuchende handelt, die Anspruch auf ein geregeltes Verfahren haben, sofern sie nicht aus sicheren Drittstaaten stammen. Dies kann mit zureichender Gründlichkeit nicht an Bord der vor den Küsten Europas operierenden Abfangflotte geschehen. Es muss entweder in Europa selbst oder außerhalb Europas in unter der Kontrolle des UNHCR stehenden Einrichtungen geschehen.

Wie sollte Europa Ihrer Ansicht nach mit den zahlreichen irregulären Migranten umgehen, die bereits in der EU leben?

Irreguläre Zuwanderung und/oder Beschäftigung haben viele Gründe: weil eine im Land herrschende Arbeitskräftenachfrage zum gewünschten Preis nicht mit einheimischen Arbeitskräften gedeckt werden kann; weil keine adäquaten Möglichkeiten der längerfristigen legalen Zuwanderung zu Erwerbszwecken bestehen; weil Unternehmen, die Arbeitnehmer irregulär beschäftigen, Sozialabgaben einsparen, ihre Gewinnmargen erhöhen, sich zugleich gegenüber Mitbewerbern Wettbewerbsvorteile sichern und damit Wettbewerbsverzerrungen verursachen, die andere Unternehmen zu entsprechendem Anschlußhandeln nötigen können; und schließlich weil irregulär beschäftigte Arbeitnehmer sich einerseits durch Verzicht auf soziale Sicherheit und kollektivvertragliche Löhne besonders in der Landwirtschaft, im Bau- und Baunebengewerbe sowie in privaten Haushalten Wettbewerbsvorteile gegenüber legal Beschäftigten verschaffen und dabei trotz meist unterbezahlter Beschäftigung mehr Lohn erhalten können als dies bei regulärer Beschäftigung nach Abzug von Steuern und Solidarbeiträgen möglich wäre.

Das entsprechende Kontrollgefüge ist in den einzelnen europäischen Ländern deutlich unterschiedlich und liegt z.B. in Deutschland in einem im internationalen Vergleich sehr hohen Niveau. Irreguläre Migration und irreguläre Ausländerbeschäftigung kann man aber durch Verbote oder bedrohliche Strafkataloge nur begrenzen und nicht abschaffen. Hoffnungen auf restriktive Effekte durch höhere Kontrolldichte sind teure Illusionen; denn

Irregularität ist ein strukturelles Phänomen. Es ist eng mit der Ausprägung europäischer Staaten als Wohlfahrtsstaaten verknüpft und auch Ausdruck eines unaufhebbaren immanenten Defizits von Zuwanderungssteuerung. Allerdings kann eine Kombination aus verschiedenen Schritten helfen, die Anreize zur irregulären Beschäftigung von Ausländern zu verringern und sicherzustellen, dass Migranten ohne Aufenthaltstitel nicht ausgebeutet werden.

Der SVR empfiehlt, für Arbeitgeber die Anreize zu irregulärer Ausländerbeschäftigung zu reduzieren. Dazu sollten im Bereich unqualifizierter und gering entlohnter Beschäftigung die unmittelbar auf den Faktor Arbeit entfallenden Abgaben nach Möglichkeit gering gehalten werden. Empfohlen wird weiterhin die Nutzung der legalen Zuwanderungsmöglichkeiten im Rahmen des gut funktionierenden Systems der Anwerbung von Arbeitskräften für niedrigqualifizierte Beschäftigungsbereiche. Nötig sind aber auch strukturelle Reformen im Bereich der sozialen Dienste, im familiären Bereich insbesondere ganztägige Kinderbetreuungsangebote und finanzierbare Möglichkeiten der häuslichen Pflege von Kranken und alten Menschen.

Irregulär lebende Menschen sollten nicht aus Furcht vor Entdeckung oder Abschiebung darauf verzichten müssen, auch in der Irregularität bestehende Rechte in Anspruch zu nehmen, z.B. das Recht auf körperliche Unversehrtheit und auf den vereinbarten Lohn für geleistete Arbeit. Nötig dazu ist auch die Schaffung von Rechtssicherheit für Menschen, die in Erfüllung ihrer beruflichen oder ehrenamtlichen Aufgaben Migranten ohne Aufenthaltstitel helfen.

Trägt Europa selbst eine Mitverantwortung für Abwanderungen aus Weltregionen wie Afrika, z.B. durch eine unfaire Wirtschaftspolitik?

EU-Staaten forcieren Wanderungsbewegungen, indem sie in Herkunftsstaaten wirtschaftliche Lebensgrundlagen zerstören. Es gibt nicht nur auf die verschiedenste Weise begründete europäische Einfuhrsperren für diverse afrikanische Produkte, die die grenzüberschreitende Marktöffnung in Afrika behindern. Es gibt umgekehrt auch europäische Importe, die die afrikanische Produktion behindern oder sogar ruinieren. So ruinieren Fischereiabkommen die afrikanische Küstenfischerei: Für die Fangrechte mit afrikanischen Küstenstaaten haben die EU bzw. die beteiligten Staaten wenig bezahlt, zu wenig in jedem Falle, um der von der Fischerei lebende Küstenbevölkerung über diesen Wegfall ihrer Existenzgrundlage hinweg zu helfen. Fleischimporte ruinieren bereichsweise die afrikanische Fleischproduktion: In der EU nicht verkäufliche Fleischprodukte werden für zum Teil weniger als die Hälfte des Preises nach Afrika exportiert und liegen damit sogar unter den dortigen Preisstandards. Textilimporte bedrängen die afrikanische Textilindustrie: Modische gebrauchte Textilien, die in Europa an gemeinnützige und karitative Organisationen gespendet und von ihnen an Händler verkauft werden, landen zu Preisen auf dem afrikanischen Textilmarkt, die von der afrikanischen Textilproduktion nicht erreichbar sind. All das sind beliebig ergänzbare Beispiele für eine unfaire, wirtschaftliches Wachstum behindernde und Migration produzierende Wirtschafts- und insbesondere Handelspolitik.

In den letzten Jahrzehnten verloren ärmere Länder einen erheblichen Teil ihrer Akademiker durch Abwanderung in Industrieländer. Zerstört Migration nach Europa

auch Entwicklungspotentiale in diesen Ländern? Wie könnte Ihrer Ansicht nach eine zukunftsweisende europäische Migrationspolitik aussehen?

Migration zerstört Entwicklungspotentiale, wenn ihr Effekt ein Brain drain ist. Diese Entwicklung ist vielfach zu beobachten, insbesondere im Bereich der Medizin. Versuche, dies durch die Qualifikationsprogramme mit Rückkehrverpflichtung zu durchbrechen, haben sich meist nicht bewährt, weil die Absolventen europäischer Qualifikationsprogramm bzw. Universitäten nach dem Abschluß ihrer Ausbildung oft nicht in ihre Herkunftsländer zurückgewandert sind, sondern sich in anderen Ländern niedergelassen haben.

In die zunehmend unter Legitimationsdruck geratene herkömmliche Entwicklungspolitik haben deshalb Instrumente der Migrationspolitik Eingang gefunden. Von einer Verschränkung der beiden Politikbereiche vor allem in Gestalt zirkulärer Migrationsprogramme erhoffen sich entwicklungspolitische ‚Migrationsoptimisten‘ verbesserte Steuerungsmöglichkeiten, eine Verringerung irregulärer Migration in die EU und vor allem eine Verbesserung der Situation in den Herkunftsländern durch Rücküberweisungen und Technologietransfer. ‚Migrationspessimisten‘ fürchten eine Wiederkehr von ‚Gastarbeitererfahrungen‘. Um die optimistischen Hoffnungen erreichbar zu machen und die pessimistischen Erwartungen zu begrenzen, sind verschiedene Konzepte erwogen worden.

Eine im Auftrag des SVR erstellte Szenario-Simulation zeigt, dass zirkuläre Migrationsprogramme positive Effekte für das Herkunftsland erzeugen können. Ihre Effekte hängen insbesondere von der Zahl der Rückkehrer, dem von ihnen überwiesenen oder mitgebrachten Kapital und der von ihnen ausgelösten Produktivitätssteigerung ab. Damit aber zirkuläre Migranten zurückkehren und sich initiativ wieder in den wirtschaftlichen Prozess ihres Landes einbringen, müssen in den Herkunftsstaaten entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Das gilt insbesondere für Rechtssicherheit, eine möglichst korruptionsarme Bürokratie und wirtschaftliche Entwicklungsbedingungen.

Zirkuläre Migrationsprogramme müssen in Mobilitätspartnerschaften eingebettet werden, die nicht nur die Interessen von Herkunfts- und Zielländern, sondern auch diejenigen der Migranten selbst berücksichtigen; denn nur dann kann mit deren Kooperationsbereitschaft bei der Sicherstellung der Zirkularität der Wanderungen gerechnet werden. Bislange gibt es aber kaum Erfahrungen mit derartig gesteuerter Migration. Zu empfehlen ist, entsprechende Projekte in umfassende Mobilitätspartnerschaften einzugliedern und in Pilotprojekten zu testen, um mehr über die Wirkungszusammenhänge herauszufinden. Ein Schritt in die richtige Richtung sind die von der EU und einzelnen EU-Staaten mit drei Herkunftsländern (Georgien, Republik Moldau, Kap Verde) vereinbarten Mobilitätspartnerschaften, die zum Teil Konzepte zirkulärer Migration einschließen.

Anstatt auf einseitige Abschottung gegenüber nordafrikanischen Flüchtlingen zu setzen, sollte z.B. vielmehr ein europäischer Marshall-Plan für Nordafrika vorangetrieben werden, der auch Möglichkeiten legaler Migration auf Zeit nach Europa einschließt und somit die Chancen statt

der Risiken von Migration akzentuiert. Ganz allgemein muß Europa unter dem Druck des demographischen Wandels lernen, Zuwanderung nicht nur als Bedrohung, sondern auch als Hilfe von außen und damit als gestaltbare Chance zu begreifen.

Prof. Dr. Klaus J. Bade ist Vorsitzender des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)