

Weder Festung, noch offene Tore

Legale Migration fördern, illegale reduzieren

*Vorschläge für eine gleichermaßen humane wie
realistische Migrationspolitik*

Theo Rauch

Berlin, 27. November 2019

theorauch@gmx.de

Inhalt

A.	Begründungen für die Notwendigkeit einer schlüssigen Migrationspolitik	4
B.	Problemsituation	5
	a. Probleme auf Ebene der betroffenen Bevölkerungsgruppen	5
	b. Politisch-institutionelle Defizite	6
C.	Grundsätze / Ziele einer humanen und realistischen Migrationspolitik	8
D.	Vergleich migrationspolitischer Optionen	10
E.	Hypothesen und Annahmen, Spannungsfelder und Dilemmata	12
	a. Hypothesen und Annahmen	12
	b. Spannungsfelder und Dilemmata	15
F.	Strategievorschlge für eine humane und realistische Migrationspolitik	16
	1. Flucht- bzw. Migrationsursachenbekämpfung	17
	1.1 Fluchtursachenbekämpfung i.e.S.	17
	1.2 Bekämpfung der Ursachen von Arbeitsmigration	18
	2. Gesicherte Fluchtwege für politisch Verfolgte und Vertriebene	20
	3. Temporärer Schutz mit menschenwürdiger Unterbringung für Kriegsflüchtlinge	21
	4. Sichere und geregelte Migrationswege für Arbeitsmigrant*innen	23
	4.1 Dauerhafte Integration für Fachkräfte	24
	4.2 Möglichkeiten der temporären Wanderarbeit für Niedrigqualifizierte	24
	5. Zusammenfassung des Manahmenpakets	26

Vorbemerkung

Das vorgelegte migrationspolitische Konzept ist Resultat eines breiten und kontroversen Diskussionsprozesses. Dessen Intention war es nicht nur, die Konzeptentwicklung zu diesem Thema inhaltlich voranzubringen, sondern die auch innerhalb der politischen Linken oft sehr emotional geführte und deshalb teilweise tabubehaftete Debatte zu versachlichen und vorwärtsgerichtet, lösungsorientiert weiterzuführen. Die Versachlichung ist gelungen. Eine Einigung auf einen „Kompromiss“ wurde nicht angestrebt und natürlich auch (noch?) nicht erreicht. Das vorliegende Papier spiegelt zwar viele Erkenntnisse und Einsichten aus der Debatte wider, stellt aber allein die derzeitige, von den Mitdiskutant*innen in mehr oder minder großem Maße geteilte oder auch kritisch gesehene, inhaltliche Position des Autors dar. Den aktiv am Diskussionsprozess und teilweise auch an den Formulierungen Beteiligten gilt mein ganz herzlicher Dank. Dieser geht an Uli Alff, Wolfgang Fischer, Peter Filius, Ingrid Jacobsen, Bernd Leber, Harald Löhlein, Birga Maier, Rigmar Osterkamp, Hans-J. Preuss, Fred Scholz, Bernd Schubert, Sabine Speiser, Rolf Speit, Maria Tekulve, Sonda Wentzel und Ulli Weyl. Sie haben durch ihre Vorschläge und Kritik wesentlich zum vorliegenden Text beigetragen ohne notwendigerweise mit diesem übereinzustimmen.

Das Papier versteht sich als Konzeptentwurf, als Etappe in einem Prozess, der nun eine breitere und hoffentlich ebenso konstruktive und sachliche Debatte in diversen Kreisen bewirken soll. Mit einer weiteren Verbreitung des Textes durch die Leser bin ich nicht nur einverstanden. Sie ist willkommen.

Berlin, November 2019

Theo Rauch

Zusammenfassung

1. *Der EU, der Bundesregierung, aber auch der europäischen Linken fehlt nach wie vor ein schlüssiges, den Bedürfnissen von Migrant*innen und Arbeitsmärkten sowie den gesellschaftlichen Integrationskapazitäten der Zielländer gerecht werdendes migrationspolitisches Konzept.*
2. *Das gegenwärtige, legale Zugangsmöglichkeiten weitgehend auf eine Berufung auf das Asylrecht an den EU-Außengrenzen reduzierende, Verfahren zwingt alle Zugang Suchenden – ob sie nun Schutz oder Arbeit suchen - dazu, den riskanten und teuren Weg übers Mittelmeer zu wagen. Dies ist weder human noch effektiv.*
3. *Ziel einer gleichermaßen humanen als auch im Sinn eines gesellschaftlichen Interessenausgleichs realistischen Migrationspolitik muss es deshalb sein*
 - *die politischen und wirtschaftlichen Bedingungen in den Herkunftsregionen so weit zu verbessern, dass die Zahl der zur Migration gezwungenen langfristig sinkt,*
 - *ungefährliche legale Wege für politisch Verfolgte nach Europa zu eröffnen,*
 - *menschenwürdige, aber zeitlich begrenzte Aufnahmemöglichkeiten für Bürgerkriegsflüchtlinge zu schaffen,*
 - *legale Zugangsmöglichkeiten auch für geringqualifizierte Arbeitssuchende zu europäischen Arbeitsmärkten zu schaffen, die mit den Interessen der arbeitenden Bevölkerung und den gesellschaftlichen Integrationskapazitäten in den Zielländern und vereinbar sind.**Dies erfordert einen Kompromiss zwischen Öffnung legaler und Begrenzung irregulärer Zugangswege.*
4. *Ausgehend von der Annahme, dass die Schutzbedürfnisse von Bürgerkriegsflüchtlingen und Erwerbsinteressen der Mehrzahl geringqualifizierter Arbeitskräfte i. d. R. zeitlich befristeter Natur sind, lassen sich die Interessen der Migrant*innen mit den begrenzten gesellschaftlichen Integrationskapazitäten von Zielländern vereinbaren, wenn die Bereitschaft zur Aufnahme nicht mit dem Anspruch auf eine dauerhafte Integration gleichgesetzt wird.*
5. *Eine gleichermaßen humane wie realistische Migrationspolitik bewegt sich also auf einer konfliktträchtigen und prekären Gratwanderung im Spannungsfeld zwischen Öffnung und Begrenzungen, zwischen Interessen der Migrant*innen, der Bevölkerung in den Ziel- und jener in den Herkunftsländern.*
6. *Eine Strategie zur Bewältigung dieses Spannungsfeldes unter Berücksichtigung der Rechte und Interessen aller Betroffenen muss auf unterschiedlichen Handlungsfeldern gleichzeitig ansetzen:*
 - **1: Die Ursachen von Flucht und Arbeitsmigration reduzieren** durch Friedens- und Menschenrechtspolitik einerseits und durch eine konsequent beschäftigungsorientierte Handels-, Investitions-, Umwelt- und Entwicklungspolitik andererseits.
 - **2: Asyl für politisch Verfolgte** erleichtern durch Antragszentren in deren Herkunftsregionen (z.B. Nachbarländern) und gleichzeitig Antragsmöglichkeiten auf EU-Boden einschränken, um Anreize für perspektivlose irreguläre Einreise zu reduzieren.
 - **3: Menschenwürdigere Lebensbedingungen von Bürgerkriegsflüchtlingen** in den Erstaufnahmeländern durch bessere internationale Finanzierung, ergänzt durch geregelte Übernahme von Kontingenten in Krisensituationen durch EU-Länder. Dabei zeitliche Befristung mit Priorität für eine Reintegration in die Herkunftsländer bei Beendigung der akuten Bedrohungssituation, gestützt durch fokussierte Reintegrations- und Wiederaufbauprogramme.
 - **4: Vertraglich geregelter Zugang auch für geringqualifizierte Arbeitsmigrant*innen** zu temporären Arbeitsmöglichkeiten basierend auf privatwirtschaftlichen Arbeitsverträgen, zwischenstaatlichen Abkommen und internationalen Vermittlungszentren (zusätzlich zu den existierenden Zugangsmöglichkeiten für Fachkräfte).

Insgesamt geht es also um gesicherten, legalen und bedarfsgerecht befristeten Zugang für Viele anstelle dauerhafter Integration für die relativ Wenigen, die es auf gefährlichen Wegen schaffen. Das kann dem Bedarf von mehr Schutz- und Arbeitssuchenden besser gerecht werden und gleichzeitig legitimen Befürchtungen bezüglich einer unkontrollierbaren Einwanderung entgegenwirken.

A. Begründungen für die Notwendigkeit einer schlüssigen Migrationspolitik

Die anhaltenden Debatten um die Aufnahme von Seenotgeretteten und das skandalöse Aufnahmeverfahren auf den griechischen Inseln bezeugen, dass die Bundesregierung und die EU migrationspolitisch in der entscheidenden Frage eines humanen und kontrollierten Zugangs zur EU seit 2015 kaum vorangekommen sind¹. Dabei sind die Gründe für die Notwendigkeit einer schlüssigen europäischen Einwanderungspolitik offensichtlich:

1. Vier Jahre nach 2015 sterben weiterhin viele Menschen an den EU-Außengrenzen und auf dem Weg dorthin.
2. Die fehlende Einigkeit über die Regelung von Zuwanderung schwächt den europäischen Zusammenhalt in einer weltpolitisch kritischen Phase.
3. Das fehlende operationalisierte Gesamtkonzept trägt zu Glaubwürdigkeitsverlusten der Politik und zur Stärkung rechtspopulistischer Strömungen bei.
4. Der Rückgang der Zuwanderung ist primär einer inakzeptablen Abschottungspolitik von EU-Staaten zu „verdanken“ und nicht einem Rückgang der Migrationszwänge.
5. Unter dem Glaubwürdigkeitsproblem einer fehlenden schlüssigen Antwort auf die migrationspolitischen Herausforderungen leiden ganz besonders die Parteien der politischen Linken. Diese unterliegen dem Anspruch, internationale Solidarität mit dem Schutz sozialstaatlicher Errungenschaften zu verknüpfen. Sie sind aber bei dieser Frage entweder zutiefst gespalten (SPD, Linke) oder beschränken sich auf generelle Grundsätze und pauschale Forderungen wie Fluchtursachenbekämpfung oder Schaffung legaler Fluchtwege (Grüne).
6. Die Situation zwingt also dazu, das uralte Dilemma des Spannungsfeldes zwischen sozialstaatlichen Arbeitnehmerinteressen (Schutz von nationalstaatlich geregelten sozialen Errungenschaften gegen globale Konkurrenz, auch Schutz der eigenen Lebensweise) und dem Grundsatz internationaler Solidarität bezogen auf den Umgang mit Migrationsprozessen konkret anzupacken².

Die Herausforderung für eine gleichermaßen offene wie schützende Migrationspolitik besteht also darin, das Spannungsfeld zwischen den Interessen hiesiger Bevölkerungsgruppen, insbesondere solcher in ungesicherten oder niedrig entlohten Beschäftigungsverhältnissen (z.B. Mindestlohn, Chancengleichheit im Bildungssystem), und den Interessen von - unterschiedlichen Kategorien von - Zuwanderern bzw. Zuwanderungsbedürftigen glaubwürdig aufzulösen.

Wir können uns dabei nicht auf das Hissen der internationalistisch-humanistischen Flagge, auf die enorm wichtige Rolle der Ehrenamtlichen bei Integration Geflüchteter und auf die Kritik an den europäischen Regierungen beschränken. Wir sollten zu einer schlüssigen Lösung des skizzierten Dilemmas beitragen, wenn wir nicht für die Toten im Mittelmeer und für den Vertrauensverlust gegenüber demokratischer, insbesondere aber gegenüber linker liberaler Politik in breiten Bevölkerungsschichten mitverantwortlich gemacht werden wollen.

Dabei geht es erst einmal nicht um kurzfristige Forderungen an die derzeitige Bundesregierung bzw. die EU unter Berücksichtigung der Durchsetzbarkeit unter vorherrschenden Mehrheitsverhältnissen. Von Nöten ist vielmehr **ein schlüssiges und glaubwürdiges mittelfristiges Konzept, mit dem eine einer offenen und gerechten Gesellschaft verpflichtete Politik an die Öffentlichkeit treten kann, um gesellschaftliche Mehrheiten für eine humanistisch-realistische Migrationspolitik zu schaffen.**

¹ Der Rückgang der Zahl der Asylsuchenden ist wohl eher der Festungspolitik Ungarns und Italiens und dem prekären Türkeiabkommen zuzuschreiben als einer EU Einwanderungspolitik.

² ... und nicht nur – wie einst in linken Kreisen üblich – abstrakt auf eine „grundsätzliche und langfristige Interessenidentität zwischen der werktätigen Bevölkerung hierzulande und den marginalisierten Massen in der ‚Dritten Welt‘“ zu verweisen.

B. Problemsituation

a. Probleme auf Ebene der betroffenen Bevölkerungsgruppen

Migration als solche ist kein Problem. Genauso wenig, wie Migration³ als solche eine Lösung ist. Das Problem ist eine Welt, in der Menschen zum Verlassen ihrer Herkunftsregion gezwungen sind, ohne gesicherte Migrationswege und eine menschenwürdige Existenzperspektive am Zielort zu finden.

1. Erzwungene Abwanderung: Zur Abwanderung aus der Heimatregion (und damit oft zur Trennung von ihren Familien) werden Menschen gezwungen durch

- die fortwährende Existenz von Unrechtsregimen, die Oppositionelle oder Menschen anderer ethnischer, religiöser, sexueller Zugehörigkeit verfolgen oder von Regierungen, die solch eine Verfolgung zulassen,
- die Verbreitung teils langanhaltender Kriege und Bürgerkriege mit ihren lebensbedrohenden Gewaltexzessen, bedingt nicht zuletzt durch die Defizite des internationalen Krisenmanagements, das gewaltsame Konfliktaustragung eher begünstigt als verhindert,
- wirtschaftliche Bedingungen in vielen Weltregionen, die keine hinreichenden Möglichkeiten für eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit von Menschen in ihren Herkunftsregionen bieten, bedingt durch die Konkurrenzbedingungen auf entfesselten globalen Märkten, durch staatliche Wirtschaftspolitiken und zunehmend auch durch Zerstörung natürlicher Lebensgrundlagen und Klimawandel.

2. Unsichere Migrationswege: Für die Mehrzahl der Migrierenden gibt es keine gesicherten Zufluchts- bzw. Zielorte und keine geschützten Wege dorthin. Gefährliche Routen wie jene durch die Sahara oder die „Balkanroute“ und die Bilder von Bootsflüchtlingen (mal auf dem Weg zu den Kanarischen Inseln, mal vor der Lybischen Küste, mal vor griechischen Ferieninseln) zeugen von dieser humanitären Misere.

3. Konflikte in Zuwanderungsgesellschaften: Diese sind hinsichtlich der Aufnahme von Schutz- oder Arbeitsuchenden meist zutiefst gespalten oder völlig überfordert. Das sind vor allem die ärmeren Nachbarländer von Kriegsflüchtlingen oder Vertriebenen, welche die große Mehrzahl der Geflüchteten aufnehmen. Bei anderen handelt es sich um Regionen, die selbst Abwanderungsregionen sind (z.B. Osteuropa). Dort können Viele nicht akzeptieren, dass ‚fremde‘ Zuwanderer ‚eigene‘ Abwanderer ersetzen sollen. Aber auch in Wohlstandsländern gibt es – politisch instrumentalisierte - Interessenskonflikte zwischen den kosmopolitisch orientierten kulturellen und unternehmerischen Milieus einerseits und den um ihre Arbeitsplätze oder um ihre Lebensform fürchtende Milieus andererseits.

4. Ambivalente Migrationswirkungen: Auch die Wirkungen von Massenmigration auf Herkunfts- und Zielregionen sowie auf die Migrierenden selbst sind ambivalent:

- Für arme Herkunftsregionen ist Abwanderung, verbunden mit Zufluss externer Transfereinkommen einerseits eine Entlastung angesichts begrenzter lokaler Beschäftigungsmöglichkeiten sowie eine wichtige Devisenquelle⁴. Andererseits leiden wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung oft unter dem Verlust ihrer dynamischeren, innovativeren und besser ausgebildeten Bevölkerungsschichten („Braindrain“). Im Fall von Flucht wird der von Oppositionellen ausgehende Veränderungsdruck gesenkt.
- Für Zielregionen ist Zuwanderung verbunden mit einem willkommenen Zufluss an Arbeitskräften, jungen Menschen und innovativen kulturellen Impulsen. Andererseits droht bei einem

³ Der Begriff „Migration“ wird hier als Oberbegriff für alle Wanderungen benutzt. Darunter werden „Flucht“, „Arbeitsmigration“ und andere Formen von Migration zusammengefasst.

⁴ Deren Volumen übersteigt die der gesamten offiziellen Entwicklungshilfe-Transfers

Arbeitskräfteüberschuss eine Senkung des Lohn- und Sozialleistungsniveaus in den betreffenden (meist unteren) Arbeitsmarktsegmenten. Die Aufnahme von Geflüchteten ist zudem mit beträchtlichen Aufwendungen aus öffentlichen Mitteln verbunden. Bei Zuwanderung aus anderen Kulturkreisen kommt ein erhöhtes Risiko interkultureller Konflikte hinzu.

- Für die Migrant*innen selbst ist das Resultat ihrer Wanderung meist nicht weniger zwiespältig. Gerade die aus existenzieller Not Migrierenden bringen oft nicht die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Migration mit. Sie sind meist gezwungen, sich auf prekärem sozialem Niveau durchzuschlagen und müssen die in sie gesetzten Hoffnungen ihrer Angehörigen in der Herkunftsregion enttäuschen. Zu einer Verbesserung der Lebenssituation kommt es meist nur bei den besser ausgebildeten Migrant*innen, welche oft transnationale familiäre Lebenshaltungssysteme etablieren. Bei politisch Verfolgten und Kriegsflüchtlingen stehen der verbesserten Sicherheit vor physischer Bedrohung meist eine anhaltende Zukunftsunsicherheit und oft auch die unfreiwillige Trennung von Angehörigen als belastende Faktoren gegenüber.

Die derzeitige Flüchtlings- und Migrations- und Einwanderungspolitik der internationalen Gemeinschaft, der EU und Deutschlands ist nicht geeignet, die genannten Probleme zu lösen. Sie trägt vielmehr zu deren Verschärfung bei.

b. Politisch-institutionelle Defizite

Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen zur Aufnahme von Flüchtlingen und das Fehlen einer europäischen (und deutschen) Einwanderungspolitik werden weder den Bedürfnissen der schutz- und arbeitssuchenden Migranten, noch den Interessen in den Zuwanderungsländern gerecht.

1. Für **politisch Verfolgte** gilt die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die im europäischen Recht und im deutschen Asylgesetz (§ 2 und 3) ihren Niederschlag gefunden hat, sowie das Recht auf Asyl der deutschen Verfassung (Art. 16a GG). Demnach wird Asyl nur Verfolgten gewährt, die dafür auf europäischem Boden bzw. an der Grenze einen Antrag stellen. Dies ist wohl auf die Entstehungsgeschichte sowohl des Grundgesetzes (1949) als auch der GFK (1951) nach Ende des 2. Weltkriegs zurückzuführen, als man primär die Situation europäischer Verfolgter des Nationalsozialismus und jenseits des ‚Eisernen Vorhangs‘ vor Augen hatte. Der Mehrzahl der Verfolgten aus anderen Weltregionen wird damit das Recht auf Asyl de facto verweigert, weil es jenen vorbehalten bleibt, die es auf - durch Schleuser arrangierten - teuren und gefährlichen informellen Wegen nach Europa schaffen. Es handelt sich faktisch nicht um ein Recht der Asylbedürftigen, sondern um einen Selektionsmechanismus zugunsten der Stärkeren⁵ – mit all den bereits geschilderten problematischen Konsequenzen.
2. Für **(Bürger-)Kriegsflüchtlinge**, d.h. von genereller Gewalt Bedrohte (dt. Asylgesetz § 4), gilt der Grundsatz der Aufnahme durch Nachbarländer und einer internationalen Verantwortung für deren Schutz und menschenwürdige Unterbringung unter dem Schirm der UNHCR. Im Fall einer Überforderung der Erstaufnahmeländer soll sich die internationale Gemeinschaft auf Umsiedlungsprogramme einigen. Da die reichen Länder häufig sowohl ihren finanziellen Verpflichtungen nicht hinreichend oder gar nicht mehr nachkommen, als auch einer Aufnahme Umsiedlungsbedürftiger zögerlich gegenüberstehen, werden viele Geflüchtete weder menschenwürdig untergebracht noch umgesiedelt. Was bleibt, ist der teure, gefährliche, informelle Weg über die EU-Grenzen, verbunden mit umständlicher individueller asylrechtlicher Prüfung.
3. Für **arbeitssuchende Migrant*innen**, ob diese nun aus extremer Armut, wegen einer Verknappung der natürlichen Lebensgrundlagen (einschließlich Folgen von Klimawandel) oder „nur“ aufgrund begrenzter Zukunftsperspektiven migrieren, gibt es nur sehr begrenzte legale Möglichkeiten, nach

⁵ Was nicht ausschließt, dass sich unter diesen auch Asylbedürftige befinden

Europa zu gelangen. Diese sind qualifizierten, begehrten Fachkräften (z.B. im Rahmen des neuen deutschen Fachkräfte-Zuwanderungsgesetzes) oder Studierenden vorbehalten. Was für die Mehrzahl bleibt, ist der Weg über das Mittelmeer, das Asylersuchen und anschließend Schwarzarbeit. Auch das bleibt überwiegend den weniger Armen und den Wagemutigen vorbehalten.

4. Der Zwang für arbeitssuchende Migrant*innen, ihr Ziel auf dem Umweg über ein Asylbegehren⁶ zu verfolgen (der Begriff „Asylmissbrauch“ ist dafür unangemessen, handelt es sich doch eher um eine erzwungene Notlösung) führt zu einer unnötigen, kostspieligen und – trotz großer Hilfsbereitschaft in der deutschen Zivilgesellschaft – die gesellschaftliche Akzeptanz mindernde Aufblähung dieses Verfahrens und zu einer den gesellschaftlichen Frieden beeinträchtigenden und in humaner, administrativer und kostenmäßiger Hinsicht kaum handhabbaren **Rückführungsproblematik** für untergetauchte oder abgelehnte Bewerber.

4. Angesichts dieser offensichtlichen Misere des Fehlens legaler Wege nach Europa, z.T. aber auch aufgrund der Einsicht in die begrenzten Existenzperspektiven für Flüchtlinge und Migrant*innen in Europa, wendet die Politik der EU erhebliche Ressourcen für die **Flucht- und Migrationsursachenbekämpfung** auf. Während die auf Kriegsflüchtlinge bezogene Fluchtursachenbekämpfung zumindest auf Konzepte zur Verbesserung der Lebensbedingungen und ökonomischen Möglichkeiten in Flüchtlingslagern der Erstaufnahmeländer und verstärkte finanzielle Anstrengungen verweisen kann, steht die Entwicklungspolitik der Herausforderung der Schaffung von verbesserten ökonomischen Existenzmöglichkeiten in den Herkunftsregionen angesichts von Weltmarktkonkurrenz, arbeitssparenden Investitionen, Verdrängung lokaler Bauern von ihrem Land etc. **konzeptionell ziemlich hilflos** gegenüber.

Fazit: Das gegenwärtige Verfahren zur Regelung von Flüchtlings- und Migrationsbewegungen ist weder human noch realistisch. Es bietet keine sicheren, bedarfsgerechten und legalen Wege und Optionen für die betroffenen Menschen, weder für politisch Verfolgte aus anderen Weltregionen, noch für die Unterbringung von Kriegsflüchtlingen, noch für Arbeitssuchende. Dieses Verfahren wird nicht erst dadurch inhuman, dass manche Politiker die riskanten und teuren Wege durch Zäune und abgeriegelte Häfen auch noch zusätzlich versperren, um Flucht und Migration gänzlich zu verunmöglichen. Es wird aber auch nicht dadurch humaner, dass man durch Seenotrettung Brücken für einige Wenige baut. Die Inhumanität besteht bereits in der Zumutung, sich in Seenot begeben zu müssen, um das Recht auf Asyl überhaupt beanspruchen zu können. Das Verfahren ist aber auch nicht rational im Sinne einer funktionalen Problemlösung. Indem es Arbeitssuchende dazu nötigt, ihr legitimes Ziel auf Umwegen und unter Angabe falscher Gründe zu verfolgen, fördert es ein Schleppergewerbe, erhöht die Verfahrenskosten, schafft ein Milieu von - für alle Seiten belastender - Illegalität und senkt die gesellschaftliche Akzeptanz für Schutz- und Arbeitssuchende in den Aufnahmeländern. Es handelt sich also um ein Verfahren, in dem es fast nur Verlierer gibt.

Die derzeitigen Politiken und Instrumente sind sowohl für eine Bekämpfung der Migrationsursachen, als auch für eine angemessene Regelung der Migrationsbewegungen unzureichend.

C. Grundsätze / Ziele einer humanen und realistischen Migrationspolitik

- 1) **Vision:** Langfristige Vision einer humanistischen Migrationspolitik ist eine Welt, in der idealer Weise niemand mehr (realistisch formuliert: „wesentlich weniger Menschen als gegenwärtig“) gezwungen ist, aufgrund von Verfolgung, Vertreibung, Kriegsbedrohung, extremer materieller

⁶ Viele derer, die auf diesem Weg in die EU kommen stellen keinen Antrag, sondern tauchen unter.

Not oder Ressourcenzerstörung die Heimatregion zu verlassen. Eine Welt, in der Migration eine freiwillige Wahl- und keine Zwangsentscheidung ist.

- 2) **Mittelfristige Zielperspektive:** Da die Realisierung dieser Vision wohl noch in weiter Ferne liegt, in absehbarer Zukunft also die Ursachen für erzwungene Migration noch nicht beseitigt sein werden, erscheinen für die kommenden ein bis zwei Jahrzehnte folgende Ziele anstrebenswert:
- a) dass durch **Verbesserungen in den Herkunftsregionen** die Zahl derer, die zur Migration gezwungen sind, stetig reduziert wird und die Zahl derer, denen eine Rückkehr zugemutet werden kann oder akzeptabel erscheint, entsprechend wächst;
 - b) dass diejenigen, die dennoch weiterhin aus politischen und ökonomischen Gründen zur Migration gezwungen sind oder aus anderen Gründen migrieren wollen, **auf legalen und sicheren Wegen nach Europa** kommen können, soweit sie nicht nahe ihrer Herkunftsregionen menschenwürdig versorgt werden können⁷;
 - c) dass die legalisierten Möglichkeiten zur Migration in – im Folgenden noch zu definierenden - **Grenzen** gehalten werden, die mit den Entwicklungsperspektiven der Herkunftsländer und mit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aufnahmekapazitäten der Zielländer vereinbar sind.
 - d) dass Migrationsprozesse so geregelt werden, dass der **Aufwand** des Verfahrens **und Konflikte** für Migrant*innen wie für Verwaltung und Gesellschaft der Zielländer⁸ **minimiert** werden.
- 3) **Interessenausgleich:** Hinter diesen Zielsetzungen stecken unterschiedliche – teilweise widersprüchliche - Interessen: Die der Migrant*innen, jene der Zielregionen und jene der Herkunftsregionen⁹. Die Pfade der Zielerreichung erfordern also einen übergreifenden Interessenausgleich.
- 4) **Lösungsansatz über einen neu zu definierenden Ziel-Kompromiss „Öffnung mit Grenzen“:** Grenzen ohne Öffnung sind inhuman für die zur Migration Gezwungenen. Unbegrenzte Öffnung führt aber tendenziell auch zu inhumanen Konsequenzen, nicht nur für negativ betroffene Bevölkerungsgruppen in Ziel- und Herkunftsregionen, sondern letztendlich auch für Migrierte, wenn deren Zahl die der Existenzmöglichkeiten in den Zuwanderungsländern überschreitet.

Die auf geregelte und sichere Migrationswege bezogenen **Ziele** (2.b, 2.c) sind zu **differenzieren nach Kategorien von Migrant*innen** mit unterschiedlichen Migrationsbedürfnissen und Schutzstatus. Diese Unterscheidung ist in der Praxis nicht immer einfach, weil sich manchmal unterschiedliche Migrationsgründe mischen oder sich im Laufe eines Migrationsprozesses wandeln. Sie erscheint aber dennoch sowohl aus normativen als auch aus praktischen Gründen geboten:

- Politische Verfolgung¹⁰ und physische Bedrohung durch generelle Gewalt begründen nicht nur nach internationalem Recht, sondern auch ethisch einen anderen, dringlicheren Schutzanspruch als Unterbeschäftigung, Perspektivlosigkeit oder begrenzte demokratische Rechte.
- Das Recht auf Schutz vor Verfolgung und Vertreibung und auch der Schutz vor Kriegsbedrohung können aus Gründen der Aufnahmekapazitäten und Akzeptanz nur für alle Betroffenen garantiert werden, wenn diese Garantie nicht auf solche Personengruppen ausgedehnt wird, die an materieller Not leiden oder nach einem besseren Leben anderswo suchen. Kriegsflüchtlinge und politisch Verfolgte genießen Vorrang.

⁷ Letzteres gilt vor allem für Kriegsflüchtlinge

⁸ Wenn immer hier von „Zielländern“ gesprochen wird, geschieht dies unter der Annahme, dass solch ein migrationspolitisches Konzept Grundlage für eine EU-weite Lösung sein müsste.

⁹ Wobei zu berücksichtigen ist, dass es diesbezüglich sowohl in Herkunfts-, als auch in Zielregionen unterschiedliche Interessengruppen gibt

¹⁰ Hierzu gehören auch Verfolgung wegen ethnischer, nationaler, religiöser und geschlechtsspezifischer Zugehörigkeit.

1. **Für politisch Verfolgte und Vertriebene** (i. S. des deutschen Asylrechts und der Genfer Flüchtlingskonvention, GFK¹¹) muss das Recht auf Asyl nicht nur erhalten bleiben, sondern allen Anspruchsberechtigten real – ohne hohe Risiken und Kosten – zugänglich gemacht werden. Da es sich bei diesen Personengruppen oft um Migrant*innen mit langfristigem Schutzbedürfnis handelt, impliziert Asyl auch ein grundsätzlich unbefristetes Aufenthaltsrecht mit Perspektive auf eine Integration in die aufnehmende Gesellschaft.
2. **Für Kriegsflüchtlinge** (Menschen, die vor einer generellen Bedrohung fliehen – „subsidiär Schutzbedürftige“ i. S. des deutschen Asylrechts und der GFK) muss eine menschenwürdige Unterbringung gesichert sein; darüber hinaus sollten Möglichkeiten für die Geflüchteten gefördert werden, ihren Lebensunterhalt und ihr Gemeinschaftsleben eigenverantwortlich mitzugestalten. Dies entspricht zwar der derzeitigen Politik, aber keineswegs der gängigen Praxis. Die internationale Gemeinschaft, insbesondere die reichen Länder, müssen deshalb ihrer diesbezüglichen Verantwortung besser und solidarischer gerecht werden. Wo Erstaufnahmeländer trotz angemessener Unterstützung von dieser Aufgabe überfordert sind, müssen auch andere Länder (hier: EU-Länder) im Rahmen von organisierten Umsiedlungsprogrammen Kontingente von Geflüchteten für zeitlich befristeten Schutz übernehmen.
3. **Bei Arbeitssuchenden** ist zu unterscheiden zwischen Menschen unterschiedlicher Qualifikation:
 - 3.1. **Ungelernte Arbeitskräfte** sind meist Menschen, die aufgrund von existenzieller Not migrieren und die in Europa in den unteren Segmenten der Arbeitsmärkte Beschäftigung finden können. Deren legitimen Bedürfnissen nach Einkommensquellen ist angemessen – d.h. im Rahmen der Arbeitsmarktmöglichkeiten – durch legalen, sozialverträglich geregelten und vertraglich gesicherten Zugang zu Arbeitsplätzen im EU-Raum Rechnung zu tragen.
 - 3.2. **Fachkräfte** sind meist Menschen, die oft aus etwas besser situierten Verhältnissen kommen, oft aber in ihrer Heimat keine ihrer Qualifikation entsprechenden Jobs finden. Sie sind auf europäischen Arbeitsmärkten prinzipiell begehrt. Ihre Tätigkeiten erfordern einen höheren Integrationsgrad in die Gesellschaften der Zielländer (z.B. gute Sprachkenntnisse), verbunden mit entsprechenden Aus- und Fortbildungskosten. Für diese Personengruppe geht es um geregelte Zugangswege auf Basis zwischenstaatlicher Abkommen mit längerfristiger Verweilperspektive und in Einklang mit dem Fachkräftebedarf der Herkunftsländer¹².

Fazit: Die Rechte von Asylberechtigten und Flüchtlingen sind nicht nur zu bewahren. Ihre Durchsetzungsmöglichkeit ist vielmehr zu verbessern. Die legitimen Bedürfnisse von (potenziellen) Arbeitsmigrant*innen sind mit den gleichfalls legitimen Bedürfnissen der alteingesessenen Bevölkerungsgruppen im Sinne einer regulierten und kontrollierten Einwanderungspolitik abzugleichen. Die große Herausforderung bei der Umsetzung dieser Ziele besteht darin, die sicheren Zugangswege, wie auch die erforderlichen Begrenzungen im Sinne eines Interessenausgleichs möglichst konkret zu definieren.

Da Angemessenheit und Fairness solch eines Interessenausgleichs stets vom konkreten Kontext abhängen, werden im folgenden Abschnitt die für die nachfolgenden Vorschläge wichtigsten Hypothesen und Annahmen kurz (und deshalb ohne empirische Belegführung) skizziert. Danach werden die Widersprüche und Dilemmata umrissen, die im Rahmen jedes Interessenausgleichs auftauchen und überwunden werden müssen, wenn man zu einer allseitigen Akzeptanz von Kompromissvorschlägen kommen will.

¹¹ Hierbei geht es um Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität und politischer Überzeugung

¹² Das deutsche Fachkräftezuwanderungsgesetz von 2019 ist ein gutes Beispiel für eine Regulierung der Zuwanderung in diesem Bereich. Zwischenstaatliche Abkommen sind aber nötig, um die Zuwanderung mit dem Fachkräftebedarf der Herkunftsländer zu harmonisieren.

D. Vergleich migrationspolitischer Optionen

Gibt es auch nur wenige ausformulierte und politisch akzeptierte migrationspolitische Konzepte, so gibt es doch in Wissenschaft und Politik eine breite Palette an Ideen und Vorschlägen. Diese reichen von vollständiger Öffnung bis hin zu weitgehender Abschottung. Für jedes dieser Konzepte gibt es mehr oder minder gute Begründungen. Keines ist frei von problematischen Konsequenzen. Eine angemessene Bewertung des in diesem Papier skizzierten Vorschlags „Weder Festung noch offene Tore“ ist deshalb nicht möglich ohne eine vergleichende Betrachtung mit anderen Vorschlägen.

Diese lassen sich – differenziert nach Grad der Öffnung – vereinfachend in fünf Optionen unterscheiden (vgl. auch tabellarische Übersicht):

- I. **Globale Niederlassungsfreiheit:** Diese ist Ziel der Verfechter eines „Menschenrechts auf Migration“. Sie impliziert unbegrenzten Zugang verbunden mit vollständiger Gleichstellung aller Zugewanderten und den Abbau nationalstaatlicher Grenzen. Der Vorzug dieser Forderung besteht in – von politischer Seite – uneingeschränkter globaler Bewegungsfreiheit. Der Nachteil besteht in einer zu erwartenden globalen Angleichung von Lohn- und Sozialstaatsniveaus nach Unten, vor allem zulasten der unteren Einkommensgruppen in den Hoheinkommensländern.
- II. **Öffnung mit Integration:** So etwa lässt sich die Position der Migrant*innenunterstützergruppen umschreiben: Liberalisierter Zugang ohne klare Unterscheidung nach Migrationsmotiven, Integrationsförderung von Anfang an mit voller rechtlicher Gleichstellung, Bleibeperspektive auch für Abgelehnte und Prinzip der freiwilligen Rückkehr. Das kommt faktisch der Forderung nach Niederlassungsfreiheit sehr nahe. Der Unterschied liegt darin, dass der Fokus auf den Rechten der Migrierten bzw. Geflüchteten liegt und daraus keine generellen migrationspolitischen Folgerungen abgeleitet werden. Der Vorzug dieser Position ist eine konsequent humane Haltung gegenüber allen, die Einlass begehren und erwirkt haben. Ihre Beschränkung liegt darin, dass sie diejenigen Schutz- und Arbeitssuchenden, die sich nicht auf den Weg nach Europa gemacht haben nicht im Blickfeld hat und damit faktisch ausgrenzt. Der Zwang, es erst mal an die EU-Grenzen zu schaffen und den teuren und gefährlichen Weg dorthin zu bewältigen bleibt bestehen. Außerdem bekennen sich zwar Vertreter*innen dieser Option zur Notwendigkeit von Begrenzungen, vermeiden aber, diese zu benennen. Stattdessen bauen sie auf der Annahme, dass auch im Fall der geforderten Öffnung Europas und der damit einhergehenden starken Reduzierung der Migrationskosten und -risiken die Zahl der Migrierenden begrenzt bleiben würde und verweisen die These eines „Pull-Effekts“ in den Bereich der Panikmache.
- III. **Öffnung mit Grenzen:** Diese Option entspricht den im vorliegenden Papier skizzierten Vorschlägen. Diese bestehen im Kern aus einer Eröffnung unterschiedlicher legaler, ungefährlicher und zielführender Migrationswege für Migrant*innen mit unterschiedlichen Motiven. Sie geht aber davon aus, dass im Sinne eines Interessenausgleichs mit den legitimen Interessen der Herkunfts- und der Zielländer die Migration begrenzt werden muss. Diese Begrenzung besteht vor allem in einer zeitlichen Befristung des Aufenthaltsstatus für Gruppen mit einem temporären Schutz- oder Erwerbsbedürfnis (Bürgerkriegsflüchtlinge und geringqualifizierte Arbeitssuchende), verbunden mit reduziertem Integrationsanspruch in die aufnehmende Gesellschaft. Sie gilt nicht für Gruppen, deren Schutz- oder Arbeitsbedürfnis tendenziell langfristiger Natur ist (politisch Verfolgte, Fachkräfte). Der Vorteil dieser Option liegt darin, dass auf diese Weise sehr viel mehr Menschen Schutz oder Einkommensmöglichkeiten auf ungefährlichen Wegen und auf gesicherter Basis zugänglich gemacht werden können, ohne dabei die Integrationskapazitäten der aufnehmenden Gesellschaften zu überfordern. Deren Auswahl erfolgt nach Bedürftigkeit und Möglichkeit und nicht danach, wer es schafft. Der Nachteil besteht in den Begrenzungen für Migrant*innen, insbesondere in den zeitlichen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit. Diese sind unpopulär, manchmal mit persönlichen Härten verbunden und nicht immer einfach zu handhaben.

Migrationspolitische Optionen – Alternativen-Analyse

Optionen	I. Globale Niederlassungs-freiheit	II. Öffnung mit Integration	III. Öffnung mit Grenzen	IV. Selektive Öffnung mit Quo-ten	V. Gesicherte Grenzen
Aspekte					
Motto	„Menschenrecht auf Migra-tion“	„Willkommenskultur“	„Reguläre Migration fördern – irregu-läre reduzieren“	„Selektive Einwanderung“	„Abschreckung gegen ir-reguläre Zuwanderung“
Fokus	auf Migranten aller Art	auf hier Angekommene	auf aus Not Migrierende; Interessenausgleich mit Zu- und Ab-wanderungsregionen	Auf Benötigte und politisch Verfolgte; Interessenausgleich	auf Einheimische
Charak-teristika	Keine Begrenzung: Visums-freier Zugang für alle; Unbegrenzte Verweildauer; Integrationsförderung; Rechtliche Gleichstellung. Migrationsursachenbekämp-fung.	„Öffnung mit Grenzen“; Liberale Handhabung d. Asylrechts; Integration von Anfang an; Rechtliche Gleichstellung; Spurwechsel für Abge-lehnte; Freiwillige Rückkehr. Migrationsursachenbe-kämpfung.	Migrationsursachenbekämpfung Legale Zugangswege für alle Migran-ten; Integration v. Asylanten und Fach-kräften; Begrenzter Aufenthaltsstatus bei temporären Migrationsgründen.	Obergrenzen Arbeitsmigranten: Selektion nach Qualifikation Asylsuchende: - begrenzt bzgl. Herkunftslän- dern - zeitlich befristet mit koordi-nierter Rückkehr;	Verstärkter Grenzschutz; Abkommen zur Kontrolle von Migrationswegen; Effektive Rückführung; Selektive, bedarfsorien-tierte Öffnung für Fach-kräfte; Migrationsursachenbe-kämpfung.
Annah-men	Begrenzte Migrationsnei-gung	Begrenzte Migrationsnei-gung	Hoher Migrationsbedarf; Ursachenbekämpfung wirkt nur lang-fristig; Legale Wege reduzieren Neigung zu irregulärer Migration; hohe Rückkehrbereitschaft (Translo-kalität) Arbeitsmärkte für Geringqualifizierte in EU	Hoher Migrationsbedarf; Legale Wege reduzieren Nei-gung zu irregulärer Zuwanderung	Hoher Migrationsbedarf; Abschreckung wirkt; Ursachenbekämpfung wirkt.
Risiken	Angleichung von Löhnen und Sozialstandards nach Unten; Überforderung der Absorpti-onkapazitäten	Bei Abbau der Abscho-tung: Überforderung der Absorptionskapazitäten (wie A.)	Migrationsbedarf höher als legale Aufnahmekapazitäten; Legale Wege für temporäre Migration als Sprungbrett für Auswanderung	Migrationsbedarf höher als Obergrenze	Generelle Reduzierung der Freizügigkeit
Vorteile	Uneingeschränkte individu-elle Bewegungsfreiheit; Unbürokratisch.	Human für erfolgreich Mi-grierte (Angekommene)	Einfache, ungefährliche Zugangswege für Bedürftige (proaktiv); Kompromiss zwischen human und re-alistisch; Interessenausgleich zwischen Be-troffenen	Fokus auf leicht integrierbare Gruppen	Reduzierte irreguläre Migration
Nachteile	Zugang nach Fähigkeit, nicht nach Bedürftigkeit; Angleichung von Lohnni-veaus und Sozialstaatsni-veaus nach Unten; Akzeptanzproblem	Keine Benennung von Grenzen = unrealistisch; Keine Benennung legaler Wege für Bedürftige = be-grenzt human; Bürokratisches Verfahren	Beschränkung der Niederlassungsfrei-heit durch zeitliche Befristung; Konditionierung sozialstaatlicher Lei-stungen	Sozial selektive Auswahlkrite-rien = begrenzt human; Geringqualifizierte weiterhin zu gefährlicher irregulärer Migra-tion gezwungen.	Kaum Möglichkeiten für legale Migration = inhu-man, illiberal, ausgren-zend auch gegenüber Menschen in akuter Not; Zwang zur anhaltenden Benutzung irregulärer Wege.

- IV. **Selektive Öffnung mit Quoten:** Diese – u.a. von Paul Collier vertretene und von der kanadischen Regierung praktizierte – Option verbindet jährliche Zuwanderungsobergrenzen mit einem teils an Qualifikation, teils an Schutzbedürftigkeit orientiertem Auswahlverfahren. Also z.B. 200.000 benötigte Fachkräfte plus 100.000 Asylbedürftige aus wenigen ausgewählten Ländern. Erstge-nannte zur dauerhaften Integration, letztere zeitlich begrenzt mit koordinierter Rückkehr nach Ende der Schutzbedürftigkeit. Diese Option hat mit der in diesem Papier vorgeschlagenen Option III. gemeinsam, dass sie einen Interessenkompromiss zwischen Migrant*innen, Ziel- und Her-kunftsländern anstrebt und dabei legale Wege anbietet, um die Beschreitung irregulärer Wege zu reduzieren. Ihr Vorteil liegt in der Fokussierung auf relativ leicht integrierbare Gruppen. Der Nachteil besteht darin, dass es sich um eine sozial selektive Elitenzuwanderung handelt, welche

den Bedürfnissen geringqualifizierter Arbeitssuchender nicht entgegenkommt. Diese wären weiterhin zu irregulärer Einwanderung mit allen daraus resultierenden Problemen gezwungen.

- V. **Gesicherte Grenzen:** Diese primär ordnungspolitische Option setzt auf verstärkten Grenzschutz, Vorprüfung außerhalb der EU-Grenzen, internationale Abkommen mit Herkunfts- und Transitländern zur Kontrolle von Migrationswegen und zur Rückführung abgelehnter Zuwanderer. Dieses Maßnahmenpaket zur Abschreckung gegen irreguläre Zuwanderung wird ergänzt durch geregelte Zuwanderung benötigter Fachkräfte und Zulassung politisch Verfolgter. Der Fokus liegt hier einseitig auf den Interessen der Einheimischen. Der Vorteil dieser Option liegt in der Reduzierung der Anreize bzw. Erhöhung der Kosten für irreguläre Migration. Der gravierende Nachteil liegt darin, dass solch eine rigide Ausgrenzung ohne gleichzeitige Eröffnung legaler Wege für Bedürftige nicht nur inhuman ist, sondern auch nur schwer durchsetzbar sein wird („Festung Europa“).

Vertreter*innen aller Optionen gemeinsam ist, dass sie auf die Notwendigkeit einer Flucht- und Migrationsursachenbekämpfung verweisen. Manche vollherzig, Viele eher zweifelnd, halbherzig oder alibihaft.

Die hier skizzierten Optionen sind idealtypisch zugespitzt. Die realen Vorschläge bestehen oft aus einem Mix dieser Positionen. Die in Kapitel B. skizzierte derzeitige Realität in Europa besteht aus einer Kombination von Option V. mit Option II.: Länder wie Ungarn, Kroatien, Türkei, Griechenland und zeitweise auch Italien sorgen für weitgehend gesicherte Grenzen mitsamt abschreckenden Bedingungen, während in Deutschland für diejenigen, die dennoch hier ankommen sich relativ gute Chancen auf dauerhafte Integration eröffnen. Legale Zugangswege gibt es nur für Fachkräfte und – ab und an – für sehr kleine Kontingente von Bürgerkriegsflüchtlingen oder im Rahmen des Familiennachzugs.

Nur die Optionen III. und IV. eröffnen in nennenswertem Umfang legale und gesicherte (und dadurch erschwingliche) Zugangswege sowohl für Schutz- als auch für Arbeitssuchende. Diese Optionen unterscheiden sich voneinander im Bereich der Arbeitsmigration im Wesentlichen darin, dass Option IV. auf Dauerbleibeperspektiven für die Besten fokussiert, während Option III. darüber hinaus in nennenswertem Umfang temporäre Arbeitsperspektiven für geringqualifizierte Arbeitskräfte anstrebt. Und damit für jene Klientel, die derzeit überwiegend auf irregulären Wegen den Zugang zu informellen und oft menschenunwürdigen Schwarzarbeitsverhältnissen findet.

Der Vergleich der Optionen hat gezeigt, dass es keine migrationspolitische „Ideallösung“ gibt, die den Bedürfnissen aller Beteiligten und Betroffenen in Herkunfts- und Zielregionen in vollem Umfang entsprechen kann. Jede der Optionen hat Vor- und Nachteile, die sich in unterschiedlicher Weise auf die Interessengruppen verteilen. Die hier zur Diskussion gestellte Option III strebt einen Interessenausgleich an. Inwieweit dieser für die verschiedenen Akteursgruppen zumutbar ist und inwieweit er realistisch ist, hängt zum einen von Verhaltensannahmen und Wirkungshypothesen und zum anderen von normativen Bewertungen angesichts ethischer Spannungsfelder und Dilemmata ab. Diese werden im folgenden Abschnitt erörtert, bevor darauf aufbauend Strategievorschläge ausgeführt werden.

E. Hypothesen und Annahmen, Spannungsfelder und Dilemmata

a. Hypothesen und Annahmen

Diese beziehen sich überwiegend auf Erkenntnisse über das Migrationsverhalten und Migrationswirkungen.

1. **Globale Freizügigkeit als Lösung?** Migration von armen in reiche Regionen sind angesichts der gegenwärtigen extremen globalen Wohlstandsunterschiede kein geeigneter Weg zum Ausgleich

dieser Unterschiede, weil eine Massenzuwanderung in die reichen Gesellschaften eine Angleichung von Lohnniveaus und Sozialstandards nach unten¹³ bewirken würde (vor allem zulasten der unteren Einkommensgruppen), ohne in den Herkunftsländern Impulse für eine Angleichung nach oben zu geben. Freie Mobilität der Arbeitskräfte – entsprechend Option I. – ist deshalb keine adäquate Antwort auf die der neoliberalen Doktrin folgende Entfesselung der Mobilität des Kapitals. Deshalb ist eine Regulierung von internationaler Arbeitsmigration (ebenso wie eine Regulierung von Handel und Kapitalverkehr) nötig.

2. **Prognose der Zunahme von Migrationswilligen bei Öffnung:** Aufgrund des anhaltenden Migrationsdrucks und einer in weiten Teilen der Gesellschaft inzwischen verankerten Migrationskultur ist davon auszugehen, dass die Zuwanderung aus afrikanischen (und manchen asiatischen) Ländern nach Europa bei einer Öffnung der Grenzen („Abbau der Festung Europa“) aufgrund der damit verbundenen Senkung der Migrationskosten deutlich steigen würde. Die Tatsache, dass der größte Teil der Migration sich heute innerhalb Afrikas abspielt, zeugt nicht davon, dass die Migrant*innen an ihren jetzigen Destinationen zufrieden sind, sondern dass Vielen der Weg nach Europa unter jetzigen Bedingungen zu riskant und zu teuer ist. Eine realistische Migrationspolitik kann also (anders als Option I. und II.) nicht davon ausgehen, dass Europa als Ziel uninteressant ist.
3. **Akzeptanz temporärer Formen von Arbeitsmigration:** Aufgrund der weiten Verbreitung von translokal aufgestellten Familien in Afrika und anderen Herkunftsregionen, des überwiegend temporären Charakters von Migration, anhaltend engen ökonomischen, sozialen und kulturellen Bindungen an ihre Heimatregion und der vielerorts vorhandenen Tradition zirkulärer Wanderarbeit kann davon ausgegangen werden, dass eine Möglichkeit zu temporärer Wanderarbeit einzelner Familienmitglieder den Bedürfnissen entspricht und breite Akzeptanz finden würde. Dies gilt insbesondere für junge unverheiratete Menschen. Das Bedürfnis nach gesellschaftlicher Integration am Zielort ist demgegenüber bei der Mehrzahl der andernorts Einkommen Suchenden weniger ausgeprägt.
4. **Zugehörigkeit der Migrant*innen zu sozioökonomischen Schichten:** Es kommen nicht die Ärmsten. Wie jüngst eine UN-Studie über irregulär Zugewanderte in Europa wieder bestätigt hat, schaffen es überwiegend nur jene nach Europa, die sich die hohen Kosten einer irregulären Migration (Schlepperdienste, lange Zeitdauer) leisten können. Dies sind zugleich oft jene mit einem etwas höheren Bildungsniveau. Dies gilt nicht nur für Arbeitsmigrant*innen, sondern oft auch für Bürgerkriegsflüchtlinge. Nur ein Teil von diesen verfügt aber über eine arbeitsmarktrelevante Berufsausbildung. Ein großer Teil ist trotz Schulbildung eher der Kategorie „Geringqualifizierten“ zuzuordnen. Die Tatsache, dass es nicht die Ärmsten sind bedeutet nicht, dass es sich nicht um eine aus materieller Not erzwungene Migration handelt. Oft sind es junge Schulabgänger, die in ihrer Heimatregion nur gering entlohnte Gelegenheitsarbeiten ohne Zukunftsperspektive finden.
5. **Wirkungen in Herkunftsländern:** Die Wirkungen von Wanderarbeit sind für die Herkunftsländer ambivalent. Einerseits tragen Rücküberweisungen zur Erhöhung und Stabilisierung des familiären Einkommens und zur Verbesserung der Devisenbilanz bei, andererseits wird aber auch dem Herkunftsland Arbeitskraft entzogen. Da in den meisten Herkunftsregionen wirtschaftliche Existenzmöglichkeiten eng begrenzt sind und externe Einkommensquellen für eine verbesserte, weniger vulnerable, Existenzsicherung für viele Familien unverzichtbar sind, ist davon auszugehen, dass – insbesondere bei ungelernten Arbeitskräften – die positiven Wirkungen transferierter Einkommen gegenüber den negativen Wirkungen des Entzugs von Arbeitskraft überwiegen. Dagegen

¹³ Eine Angleichung nach Unten in den Überflusgesellschaften ist zwar aus ökologischen Gründen unvermeidlich, muss aber anders geregelt werden als durch Lohnsenkungen in den unteren Segmenten des Arbeitsmarktes.

sind starke Entwicklungsimpulse für das Herkunftsland durch produktive Investitionen und Wissenstransfers nach bisherigen Erfahrungen eher nicht zu erwarten.

6. **Wirkungen in EU-Zielländern:** Die demographische Lücke und der Fachkräftemangel in vielen EU-Ländern, aber auch die existierenden Schwarzarbeitsverhältnisse mit informellen Migrant*innen, sprechen erst einmal für eine hohe Absorptionskapazität von EU-Arbeitsmärkten und damit auch für eine relativ konfliktfreie, gesellschaftlich akzeptable Zuwanderung. Zudem trug die Herausforderung der Zuwanderung von Schutzbedürftigen in Teilen der Gesellschaft (v.a. in Deutschland nach 2015) zu einer Mobilisierung des Potenzials an sozialer Energie bei. Oft aber entsprechen das Anforderungsprofil für Tätigkeiten auf europäischen Arbeitsmärkten und das Qualifikations- und Erwartungsprofil der Zugewanderten einander nicht. Um Angebots- und Nachfrageprofil einander anzupassen bedarf es also einer Regulierung der Zuwanderung im Bereich der Arbeitsmigration. Nur so können aus Arbeitsmarktkonkurrenz und Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen sowie aus Frustration arbeitsloser Migrant*innen resultierende Konflikte minimiert werden.
7. **Anreize („Pull-Faktoren“):** Die Situation in vielen Herkunftsregionen von Kriegsflüchtlingen ist auch nach der Beendigung der unmittelbaren Bedrohungslage oft gekennzeichnet durch Zerstörung, anhaltende undemokratische Verhältnisse, ökonomische Unsicherheit, Instabilität und unsichere Zukunftsperspektiven. Im Vergleich zur Situation in vielen EU-Aufnahmeländern sind diese Bedingungen unattraktiv, sind die Anreize zur Rückkehr sehr gering. Eine im Sinne des Schutzgedankens und des Reintegrationspostulats gebotene Rückkehr nach Beendigung der physischen Bedrohung muss vor diesem Hintergrund als Zumutung erscheinen. Wenn aus diesen Gründen aber der „Spurwechsel“ vom Schutzsuchenden zum Arbeitsmigrant*innen zum Normalfall wird, entsteht für Menschen, die aus ökonomischen Gründen migrieren wollen, ein Anreiz, ihr Ziel zu realisieren, indem sie den Asylweg wählen und auf „Spurwechsel“ setzen. Was zwar nicht verwerflich wäre, aber die benannten Probleme irregulärer Zugangswege verstärkt.
8. **EU-Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte:** Die Einschätzungen über die Aufnahmekapazität der EU-Arbeitsmärkte für ungelernte Arbeitskräfte divergieren erheblich. Einerseits werden derzeit viele der betreffenden Arbeitsplätze von Arbeitskräften aus Rumänien und Bulgarien besetzt. Andererseits entstehen – auch bei fortschreitender Digitalisierung in vielen Branchen – neue Arbeitsplätze im Bereich der Hilfsarbeiten im Bau- und Dienstleistungsgewerbe. Gerade bei den geforderten Investitionen im Bereich des Infrastrukturausbaus sind oft Arbeitskräfte der Engpassfaktor. Zudem gibt es im Sektor der Geringqualifizierten bereits in großer Zahl irregulär eingereiste und zu erbärmlichen Bedingungen beschäftigte Schwarzarbeiter*innen.

Schlussfolgerungen: Eine Ausweitung der Migration aus den Nachbarkontinenten nach Europa ist unter Berücksichtigung der Wirkungen auf die Herkunfts- und Zielregionen sowie der Bedürfnisse der Migrant*innen zum Nutzen aller beteiligten und betroffenen Akteure und damit auch weitgehend konfliktfrei möglich. Aus der Perspektive der Herkunftsregionen überwiegen kurzfristig angesichts der dort fehlenden ökonomischen Möglichkeiten die positiven Einkommenswirkungen. Damit durch den Entzug von Arbeitskräften aber nicht längerfristige Entwicklungsperspektiven verbaut werden darf Migration nicht Bemühungen zugunsten einer Schaffung besserer Chancen in den Herkunftsregionen ersetzen, sondern muss diese ergänzen. Aus Perspektive der Zielregionen können angesichts der Arbeitsmarktbedingungen und der demographischen Strukturen eine höhere Zahl an Zuwanderern konfliktfrei absorbiert werden. Den Bedürfnissen der Migrierenden wird eine Erweiterung der Migrationsmöglichkeiten dann gerecht, wenn sie mit verfügbaren Jobs verbunden ist. Um Frustrationen, negative Wirkungen und Konflikte zu vermeiden, müssen die erweiterten Migrationsmöglichkeiten aber unter Berücksichtigung aller Interessengruppen geregelt und begrenzt werden. Angesichts der Vorteile für die Migrierenden erscheinen Begrenzungen der

Zuwanderung grundsätzlich zumutbar und aus humanistischer Perspektive vertretbar. Inwieweit dies konkret der Fall ist hängt von der Art der Begrenzungen ab.

b. Spannungsfelder und Dilemmata

Migrationsprozesse sind meist mit Interessenkonflikten verbunden. Zudem handelt es sich bei erzwungener Migration stets um einen beklagenswerten Vorgang, dessen verbesserte Regelung zwar im Interesse der Betroffenen unverzichtbar ist, aber immer nur eine Notlösung bei Fortbestehen der skandalösen migrationsauslösenden Zustände sein kann. Jegliche Migrationspolitik agiert deshalb in einem Feld von Widersprüchen und Dilemmata, sprich Konstellationen ohne eindeutig gute ethische Lösungsmöglichkeiten. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass linke politische Parteien, aber auch andere „fortschrittliche“ Organisationen sich nicht auf konkrete migrationspolitische Konzepte einigen konnten. Das blockiert aber Lösungsprozesse in unverantwortlicher Weise! Voraussetzung für einen fruchtbaren (und nicht furchtbaren!) Streit um Lösungen ist deshalb, die Widersprüche und Dilemmata erst einmal bewusst zu machen.

1. **Synthese als Gratwanderung:** Wer weder eine „Festung“ will, noch „offene Tore“, bewegt sich auf einer Gratwanderung. Mit Absturzgefahr nach beiden Seiten. Kritik provozierend von beiden Seiten. Die Qualität solch einer Synthese zwischen Humanismus und Realismus lebt aber auch von den Infragestellungen beider Seiten. Insofern ist das hier vorgestellte Vorschlagspaket Resultat eines diskursbasierten Suchprozesses.
2. **Bewertung von Migration:** Der Streit darüber, ob Migration als Problem oder als Lösung zu sehen ist, lässt sich angesichts der Vielzahl von positiven und negativen Wirkungen auf Herkunftsregionen, Zielregionen und Migrant*innen nicht grundsätzlich, sondern nur fallspezifisch empirisch beantworten. Eine auf Wahlfreiheit beruhende Migration mit guten Erfolgsaussichten wird sicherlich von den Migrant*innen selbst und auch von den Zuwanderungsregionen positiv bewertet werden. Eine auf Not und Zwang basierende und erfolglose Migration wird von allen Beteiligten als Problem bewertet werden.¹⁴ Ein humanistisches migrationspolitisches Konzept muss also darauf gerichtet sein, erzwungene Abwanderung zu vermeiden und Zuwanderung in die Zielregionen unter Berücksichtigung aller davon tangierten Interessen zu steuern.
3. **Grenzziehungen als ethisches Dilemma:** Wenn wir damit übereinstimmen, dass Öffnung nicht ohne Grenzen (und deren Kontrolle) funktioniert, dann akzeptieren wir, dass es dabei um Grenzen gegen andere, also um eine Ausgrenzung, geht. Wenn die Betroffenen anderer Hautfarbe oder anderen Kulturen zugehörig sind, dann gerät solch eine Grenzziehung automatisch in die Nähe zu rassistischer oder fremdenfeindlicher Diskriminierung. Wenn diese Anderen notleidend sind, gerät sie in die Nähe zur Unbarmherzigkeit. Beides führt fast unvermeidlich zu einer Emotionalisierung der Debatte, erschwert den rationalen Diskurs um Interessenausgleich. Ein solcher Diskurs muss „kalt“ erscheinen angesichts der zugrundeliegenden menschlichen Problematik. Dieses ethische Dilemma macht aber die Versachlichung des Diskurses umso notwendiger. Eine Tabuisierung des Konflikts führt zu keiner ethisch akzeptablen Lösung. Ethischer Referenzpunkt für die Auflösung des Dilemmas ist deshalb das unter C.2 umrissene Zielsystem, welches die Interessen aller beteiligten Personengruppen und Gesellschaften als legitim betrachtet.
4. **Die Akzeptanz inakzeptabler Rahmenbedingungen als ethisches Dilemma:** Der nachfolgend skizzierte Lösungsvorschlag geht (wie alle anderen Optionen auch) vom Fortbestehen von migrationsverursachender Verfolgung, Vertreibung, Gewaltausübung und extremer Ungleichheit aus. Er fokussiert – wie jegliche Asylpolitik – auf unmittelbare Notlösungen für die Opfer von Krieg, Umweltzerstörung und Armut. Angesichts des Fortbestehens der migrationsauslösenden

¹⁴ Die FAO (Food & Agriculture Organization) der Vereinten Nationen hat dafür das prägnante Motto gefunden: „Migration muss eine Option, darf kein Zwang sein“

Notsituation und ihrer Ursachen können das keine wirklich guten Lösungen sein. Dennoch: Hilfe in der Not ist human geboten, auch wenn die skandalösen, Not auslösenden Faktoren nicht beseitigt werden können. Zumal, wenn der Umgang mit denen, die Zuflucht suchen selbst skandalös ist. Die Auflösung des Dilemmas besteht in einer Doppelstrategie, durch welche einerseits die Migrationsursachen beseitigt werden sollen, was mit den großen Dauer-Herausforderungen wie einer sozial und ökologisch regulierten Weltwirtschaft, einer konsequenteren Umsetzung klimapolitischer Ziele und mit Friedenspolitik verbunden ist, während kurzfristig ungefährliche, erschwingliche und besser geregelte Wege zu „sicheren Häfen“ für diejenigen geschaffen werden müssen, die gegenwärtig noch zur Migration gezwungen sind.

5. **Unterschiedliche Perspektiven:** In der Migrationsdebatte treffen Menschen mit unterschiedlichen Perspektiven aufeinander: Jene, die sich hierzulande um Aufnahme, Rechtssicherheit und Integration von Geflüchteten kümmern sehen primär die hier Angekommenen, deren Nöte und Rechte. Diejenigen, die sich mit der Situation in den Herkunftsländern oder mit globalen Arbeitsmärkten befassen, sehen primär die vielen Millionen, die nach besseren Existenzgrundlagen suchen. Viele Menschen in den Zielländern sehen die Bemühungen um die Zugewanderten vor dem Hintergrund ihres Gefühls, in dieser Gesellschaft vernachlässigt zu werden. Andere sehen das tägliche Elend in Flüchtlingslagern in aller Welt oder kämpfen mit der administrativen Bewältigung hunderttausender Asylanträge und einem angemessenen Umgang mit abgelehnten Bewerbern. Diese unterschiedlichen Perspektiven führen zu divergierenden Schlussfolgerungen. Ein gleichermaßen humanistisches wie realistisches Konzept muss all diesen Perspektiven Rechnung tragen.

Fazit: Die angesprochenen Spannungsfelder und Dilemmata zeigen: Es gibt bezüglich der anzustrebenden humanistischen und realistischen Migrationspolitik keine einfachen und guten „klare Kante“-Lösungen. Und es gilt unterschiedliche Interessen und Perspektiven nicht von vornherein zu diskreditieren, sondern auf ihre Legitimität hin zu prüfen. Es geht um Synthesen und Kompromisse. Diese müssen nicht nur den unterschiedlichen Interessen und Perspektiven, sondern auch – basierend auf den vielfältigen Erfahrungen – dem jeweiligen Kontext Rechnung tragen. Dazu will dieses Papier im Folgenden einige Eckpfeiler beitragen.

F. Strategievorschläge für eine humane und realistische Migrationspolitik

Das nachfolgend skizzierte Vorschlagspaket ist als politische Orientierungsleitlinie zu verstehen.

- Diese besteht – in Einklang mit den in Abschnitt C. formulierten Grundsätzen und Zielen – aus unterschiedlichen, aber **komplementären Strategie-Komponenten**. Nur aus der Kombination dieser Komponenten ergibt sich ein logisch schlüssiges und ethisch vertretbares Gesamtkonzept. Dabei handelt es sich um einen Mix aus altbekannten und neuen, aus bereits praktizierten, weithin akzeptierten Praktiken und neuen, teilweise kontroversen Forderungen.
- Die Hoffnung auf die Überzeugungskraft und den problemlösenden Charakter des Konzepts basiert auf der aus dem Zusammenwirken der Komponenten resultierenden **Synthese zwischen den Ansätzen Migrationsvermeidung, Öffnung und Begrenzung**.
- Die Vorschläge sind hinsichtlich des **Zeithorizonts** ihrer Durchsetzbarkeit und Wirkung teils lang- und teils kurzfristiger Natur. Oft versuchen sie die längerfristige Perspektive mit der kurzfristigen Aktion zu verbinden.
- Sie beziehen sich auch auf unterschiedliche **Handlungsebenen**. Einige könnten Gegenstand des globalen Migrations- oder Flüchtlingspakts oder von Weltklima- oder -handelskonferenzen sein.

Andere betreffen EU-Verantwortlichkeiten oder könnten Gegenstand bilateraler Migrationsabkommen sein.

- Auch der **Detaillierungsgrad** der Vorschläge variiert stark. Das ist der Tatsache geschuldet, dass der Teufel oft im Detail steckt und über die Realisierbarkeit und auch die Vertretbarkeit mancher Vorschläge erst bei hinreichender Konkretisierung entschieden werden kann.
- Insgesamt aber handelt es sich um ein Vorschlagspaket auf der „**Policy-Ebene**“. Es soll so allgemein gehalten sein, dass es migrationspolitische Debatten stimuliert und für Nicht-Spezialisten noch nachvollziehbar ist und so konkret, dass die Debatte weder durch wohlklingende Allgemeinplätze vermieden noch durch Missverständnisse geprägt sein wird.

Entsprechend den in Abschnitt C. formulierten Zielvorstellungen lassen sich die Strategievorschläge in **vier Komponenten** unterteilen:

1. Bekämpfung von Flucht- bzw. Migrationsursachen
2. Gesicherte Migrationswege für politisch Verfolgte und Vertriebene
3. Schutz mit menschenwürdiger Unterbringung für Kriegsflüchtlinge
4. Gesicherte und geregelte Migrationswege und Arbeitsmöglichkeiten für Arbeitsmigrant*innen.

1. Flucht- bzw. Migrationsursachenbekämpfung

1.1 Bekämpfung von Fluchtursachen i. e. S.

Ziel dieser Komponente ist es, die Zahl der zu unfreiwilliger Migration Gezwungenen zu reduzieren. Dabei geht es – entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) – zum einen um den Kampf gegen politische, ethnische, geschlechtsbedingte und religiöse Verfolgung und Vertreibung und - zum anderen - um den Kampf gegen Krieg, gewaltsame Konfliktaustragung und besonders inhumane Formen der Kriegsführung. Da es sich hierbei um weite, seit langem von spezialisierten und erfahrenen Fachleuten beackerte Felder handelt (zu denen sich der Autor dieses Textes nicht zählen kann), sollen hier nur auf genereller Ebene die Themenfelder benannt werden, die diesbezüglich von Bedeutung sind.

1. **Durchsetzung der Menschenrechte:** Im Kampf gegen politische, ethnische, geschlechtsspezifische und religiöse Verfolgung und Vertreibung geht es um die Durchsetzung international akzeptierter menschenrechtlicher Grundsätze. Dabei handelt es sich zum einen um die universelle Durchsetzung demokratischer Freiheitsrechte und zum anderen um den Schutz von Minderheiten.
2. **Friedliche Konfliktaustragung und Einhaltung des Völkerrechts:** Dazu gehören u. a.
 - Kampf gegen völkerrechtswidrige Angriffskriege
 - Kampf gegen Waffenexporte in Kriegsgebiete
 - Verhinderung von Kriegen durch diplomatische und politische Formen des internationalen Konfliktmanagement (u.a. Weltsicherheitsrat), verbunden mit Stärkung der UN.
 - Schutz der Zivilbevölkerung u. a. durch Sanktionen
 - Friedensarbeit, Konfliktpädagogik.
3. **Unterstützung von Flüchtlingen und der ansässigen Bevölkerung in den Erstaufnahmeländern** durch
 - Menschenwürdige Unterbringung mit Sicherung der Lebensgrundlagen
 - Förderung von Schul- und Weiterbildungsmöglichkeiten
 - Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten
 - Förderung des Gemeinschaftslebens und der Selbstverwaltung in Flüchtlingssiedlungen

- Maßnahmen zur Stabilisierung der wirtschaftlichen und sozialen Situation in Aufnahmeregionen, um dadurch Konkurrenz zwischen einheimischer Bevölkerung und Geflüchteten zu reduzieren.

4. Verbesserung der Reintegrationsmöglichkeiten für die Rückkehr von Geflüchteten

- Finanzielle Unterstützung des Wiederaufbaus
- Wirtschaftsförderung zur Schaffung verbesserter wirtschaftlicher Möglichkeiten für Rückkehrer und Zuhausegebliebene
- Psychosoziale Unterstützung.

Während die Handlungsfelder 3 und 4 Gegenstand kurzfristiger Unterstützung Maßnahmen der humanitären Hilfe oder der Entwicklungszusammenarbeit sind¹⁵, handelt es sich bei den Handlungsfeldern 1 und 2 um langfristige Daueraufgaben im Bereich von „Global Governance“ und internationaler Politik. Auch diese erfordern aber kurzfristige Aktionen, welche tagtäglich Gegenstand politischer Auseinandersetzungen sind. Der Kampf gegen Waffenexporte ist dafür nur ein Beispiel. Auch hier gibt es zum einen Widerstände mächtiger Interessengruppen (wie etwa des militärisch-industriellen Komplexes), zum andern aber auch Kontroversen um schwer zu lösende Dilemmata: So können etwa menschenrechtsorientierte „Regime Change“ Interventionen im Erfolgsfall helfen, die Zahl der politisch Verfolgten zu reduzieren, können aber auch in Bürgerkriegen mit großen Zahlen von Kriegsflüchtlings führen. Bislang haben die meisten menschenrechtlich begründeten Interventionen westlicher Demokratien nur zu langjährigen Bürgerkriegen und dauerhafter Destabilisierung geführt, verbunden mit massiver Ausweitung von Verfolgung, Vertreibung und existenzieller Bedrohung¹⁶.

Fazit: Die Politik, insbesondere aber die menschenrechtlich orientierte politische Linke, muss im Hinblick auf das Ziel einer Minderung menschlicher Bedrohung durch Gewalt zu einem Kompromiss im Spannungsfeld zwischen menschenrechtsorientierter und friedenssichernder internationaler Politik finden. Eine Reduzierung der Fluchtursachenbekämpfung auf die bessere Versorgung und Reintegration von Geflüchteten – so notwendig die entsprechenden Maßnahmen sind – kann nicht mehr sein als eine bloße Nothilfe nach Eintreten der humanitären Katastrophe. Diese Leistung muss finanziell und logistisch durch die reichen Länder langfristig abgesichert werden.

1.2 Bekämpfung der Ursachen für Arbeitsmigration

Bei Migrationsursachenbekämpfung kann es nur um die durch existenzielle Not / Perspektivlosigkeit am Herkunftsort erzwungene Migration, nicht aber um freiwillige Migration zur Verbesserung der Chancen gehen (wobei die Übergänge zwischen Dominanz der Push- bzw. Pull-Faktoren fließend sind). Letztere ist ein Ausdruck menschlicher Wahlfreiheit und prinzipiell positiv zu betrachten und nicht zu bekämpfen¹⁷.

Bei der Minderung von zur Migration zwingenden Notlagen in den Herkunftsregionen handelt es sich um eine langfristige Aufgabe unter gemeinsamer Verantwortung der Regierungen der Herkunftsstaaten und internationaler Akteure, insbesondere der Regierungen der reichen Länder. Sie bezieht sich auf alle Faktoren, die Armut, und ökonomische Perspektivlosigkeit bedingen. Dazu gehören Unterbeschäftigung, mangelnder Marktzugang, Verdrängung von Land und natürlichen Ressourcen sowie die Degradierung dieser Ressourcen einschließlich der Folgen von Klimawandel. Kern dieser Aufgabe ist

¹⁵ In allen genannten Aktionsfeldern gibt es bereits von der Bundesregierung unterstützte Programme

¹⁶ Die aktuelle Situation an der syrischen Nordgrenze verweist auf die Komplexität der Konfliktkonstellationen, aber auch auf die Schwäche der Konfliktvermeidungsmechanismen von UN, EU und NATO angesichts eines seit langem sich abzeichnenden Konfliktes.

¹⁷ Wohl aber im Interesse aller Betroffenen zu regulieren.

die Schaffung bzw. Verbesserung von wirtschaftlichen Existenzmöglichkeiten in den Herkunftsregionen, kurz: von Beschäftigungsmöglichkeiten¹⁸. Hierzu bedarf es einer konsequenten Reorientierung von Handels-, Investitionsförder-, Entwicklungs-, Umwelt- und Bevölkerungspolitik hin auf das Ziel der Beschäftigungswirksamkeit. Dies erfordert **kohärente nationale oder regionale Beschäftigungsinitiativen**, abgesichert durch eine Art von „**Beschäftigungspakt**“ mit internationalen Wirtschafts- und Entwicklungspartnern (im Falle Afrikas z.B. der EU und China). Dazu gehören:

1. **Handelsabkommen**, die einen gezielten Schutz für potenziell konkurrenzfähige und beschäftigungsintensive Gewerbebranchen in diesen Ländern vor internationaler Billigwarenkonzurrenz ermöglichen, anstatt diese Gewerbe im Interesse der Exportwirtschaft der Industrie- und Schwellenländer zu vernichten. Diese Handelsabkommen sollen nicht nur einen Bestandsschutz für existierende Gewerbe erlauben, sondern einen Schutz für die Entwicklung der in den Beschäftigungsinitiativen vorgesehenen neuen Gewerbebranchen gewährleisten. Hiermit ist – um ein aktuelles Beispiel zu nennen – die erforderliche Revision der *Economic Partnership Agreements* (EPAs) zwischen der EU und den AKP-Staaten angesprochen.
2. Eine **Investitionsförderpolitik** in den Herkunftsländern, die sich an diesen nationalen Beschäftigungsinitiativen orientiert. Diese muss per Saldo mehr Arbeitsplätze schaffen als sie unter dem Vorzeichen von Modernisierung und Rationalisierung vernichtet. Staatlich geförderte Investitionen sollten in neue wirtschaftliche Tätigkeiten fließen statt existierende zu ersetzen. Der Netto-Beschäftigungseffekt muss also zum zentralen Förderkriterium werden. Dies bezieht sich auch auf Landinvestitionen („*Landgrabbing*“), die oft arbeitsintensive kleinbäuerliche Wertschöpfung durch arbeitssparende großbetriebliche Wertschöpfung ersetzen. Hiermit sind unmittelbar Initiativen der Bundesregierung zugunsten eines *Compact with Africa* oder eines *Marshallplans mit Afrika* angesprochen, die zwar zur Schaffung von Jobs beitragen wollen, aber fälschlicherweise davon ausgehen, dass Investition per se einen positiven Beschäftigungseffekt erzielen.
3. Eine internationale **Klima- und Umweltpolitik**, die – in Einklang mit den Zielen der Pariser Klimakonferenz von 2015 – den CO²-Ausstoß und andere Formen der Umweltzerstörung zugunsten nachhaltiger Ressourcennutzung eindämmt und die gleichzeitig die leidtragenden Ressourcennutzer*innen in die Lage versetzt, sich den sich verändernden Umweltbedingungen anzupassen. Das erhält nicht nur auf lokaler Ressourcennutzung basierende Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten, sondern reduziert die Häufigkeit von Naturkatastrophen und der damit verbundenen Zerstörung von Lebensräumen. Hiermit ist der Kampf um eine konsequente Umsetzung der klimapolitischen Ziele angesprochen.
4. Eine **Entwicklungszusammenarbeit**, die im Rahmen der nationalen Beschäftigungsinitiativen die Suche nach Möglichkeiten konkurrenzfähiger und nachhaltiger produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten unterstützt und die die Menschen und Institutionen vor Ort befähigt, die durch eine beschäftigungsorientierte Handels-, Investitionsförder- und Umweltpolitik erweiterten Chancen besser zu nutzen. Eine Förderung von beruflicher Ausbildung ohne entsprechende Erwerbsmöglichkeiten vor Ort dient hingegen nur der Förderung von Abwanderung. Hiermit ist die Forderung nach einer konsequent beschäftigungsorientierten Umgestaltung der Entwicklungspolitik angesprochen.
5. Eine nationale **Bevölkerungspolitik**, die in Einklang mit der Logik der Familienplanung in bäuerlichen Gesellschaften ohne formelle Alterssicherung Menschen – insbesondere Frauen – dabei unterstützt, bedürfnisgerecht Geburtenkontrolle zu praktizieren, kann dazu beitragen, den Bevölkerungsdruck und damit den Migrationsdruck zu reduzieren. Dabei ist aber davon auszugehen, dass

¹⁸ Der Begriff „Beschäftigungsmöglichkeiten“ wird hier im weiteren Sinne benutzt und umfasst neben Jobs auch existenzsichernde selbständige bäuerliche oder gewerbliche ökonomische Aktivitäten, einschließlich jener im Bereich der Selbstversorgung oder in informellen Sektoren.

die Anpassung des Fertilitätsverhaltens an sinkende Sterberaten naturgemäß ein Prozess ist, der eine Generation benötigt.

6. Eine – extern unterstützte – **öffentliche Beschäftigungspolitik** mittels arbeitsintensiver öffentlicher Infrastrukturprogramme sollte Teil solcher international unterstützter nationaler Beschäftigungsinitiativen sein. Dadurch können kurzfristig saisonale Zusatzeinkommen für die kleinbäuerliche Bevölkerung geschaffen werden, wo der Aufbau konkurrenzfähiger privater Arbeitsplätze auf Basis der bislang genannten Politiken zu lange dauert. Hierin besteht eine unmittelbare Möglichkeit der Entwicklungszusammenarbeit, den Migrationsdruck zu mindern.

Fazit: Eine konsequent beschäftigungsorientierte Entwicklungspolitik kann zur Reduzierung von ökonomischen Migrationsursachen beitragen, anstatt diese unter dem Vorzeichen von Freihandel und „technischem Fortschritt“ zu verstärken. Sie kann das aber nicht allein mit den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit leisten, sondern nur im Rahmen einer ebenso dezidiert beschäftigungsorientierten Handels-, Investitionsförder-, Umwelt- und Infrastrukturpolitik. Dies aber erfordert – neben einer entsprechenden Wirtschaftspolitik in den Herkunftsländern - eine grundlegende Umorientierung der europäischen und deutschen Außenwirtschafts- und Umweltpolitiken¹⁹.

2. Gesicherte Fluchtwege für politisch Verfolgte und Vertriebene

„Brücken für Verfolgte anstatt Rettungsboote für Wagemutige“

Mit „politisch Verfolgten und Vertriebenen“ sind Flüchtlinge im Sinn der GFK und GG Artikel 16a gemeint. Für diese Personengruppen geht es darum, dass sie auf Grundlage eines rechtsstaatlichen Verfahrens auf legalen, sicheren und erschwinglichen Wegen Schutz in EU-Ländern erhalten können. Der bislang für die meisten Asylberechtigten aus außereuropäischen Ländern faktisch versperrte Weg zur Geltendmachung ihres Asylrechts soll für diese zugänglich gemacht werden. Gleichzeitig soll das Asylverfahren in EU-Ländern von Menschen, die aus anderen Gründen Aufnahme suchen entlastet werden. Es geht also im Spannungsfeld zwischen Öffnung und Begrenzung um eine Öffnung für Berechtigte verbunden mit Einschränkungen bzw. Öffnung anderer legaler Wege für Nicht-Berechtigte. Dabei bedarf es unterschiedlicher Verfahren für individuelle Verfolgte bzw. Vertriebene und verfolgte bzw. vertriebene Gruppen (z. B. Jesiden, Rohingya).

1. Individuelle Verfolgte sollen **Asyl in EU-Antragszentren in den Herkunftsregionen**, also z.B. in Nachbarländern, beantragen können. Sie erhalten dort Anspruch auf

- ein UNHCR- und zivilgesellschaftlich überwachtes, rechtsstaatliches Verfahren mit Rechtsschutzgarantien, UNHCR-zertifizierten Anwaltsbüros und Einspruchsrecht,
- materielle Unterstützung (z.B. Unterbringung) während der Verfahrenszeit bei Bedarf,
- Zuteilung zu EU-Staaten nach vereinbartem Schlüssel²⁰,
- Reisekostenzuschuss für Akzeptierte (bei Bedarf).

Solch ein Verfahren könnte zunächst auf die derzeitigen Haupt-Herkunftsregionen (Nahost, Nordafrika, NO-Afrika, Westafrika) begrenzt werden, um den Andrang, die Machbarkeit und die Rechtsstaatlichkeit zu testen.

¹⁹ Die EU-Handelspolitik ist weit davon entfernt, in diese Richtung zu gehen. Die BMZ-Förderung von Privatinvestitionen kümmert sich bislang nicht um deren Beschäftigungseffekt. Und die vorherrschenden Ideen zum ländlichen Strukturwandel in der EZ wollen die Landwirtschaft mechanisieren, die Betriebsgrößen erhöhen – ohne sagen zu können wohin mit den dabei freigesetzten Kleinbauern.

²⁰ Die derzeitigen Probleme bei der Einigung auf solch einen Schlüssel sind wohl mit der unkontrollierten Aufnahmepraxis verbunden und dürften sich lösen lassen, wenn es um genehmigte Asylberechtigte geht.

2. Entsprechende Asylverfahren sollen **in ausgewählten Transitländern** für jene ermöglicht werden, die sich bereits auf der Flucht befinden.
3. **EU-Länder bleiben Erstantragsländer für Asylbedürftige aus Nachbarländern** (z.B. Weißrussland, Türkei oder Marokko), für mit Flugzeug Ankommende²¹ und für jene, die bereits auf EU-Boden leben und nicht mehr in ihre Heimatländer zurückkönnen. Ansonsten entfällt mit der Einrichtung der hier vorgeschlagenen Asylmöglichkeiten der Rechtsanspruch auf ein Verfahren auf EU-Territorium.
4. Für **verfolgte oder vertriebene Volksgruppen** soll es von Fall zu Fall UNHCR-initiierte und geleitete internationale Verhandlungen mit gesonderten Aufnahmeverfahren (Kontingentlösungen) ohne individuelle asylrechtliche Prüfung geben.
5. Anerkannte GFK-Flüchtlinge erhalten einen **unbefristeten Aufenthaltsstatus** mit allen in der GFK und den nationalen Gesetzgebungen vorgesehenen Rechten. Sie sollen bei ihren Bemühungen um Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft der Aufnahmeländer durch eine – in Deutschland oft erfolgreich praktizierte – Kombination aus ehrenamtlichen, zivilgesellschaftlichen und staatlichen Leistungen unterstützt werden.

Das vorgeschlagene Verfahren kann **nur als Teil des Gesamtpaketes** - also mit separaten „Schaltern“ für verfolgte Gruppen, Kriegsflüchtlinge und Arbeitsmigrant*innen sowie verbesserten Fluchtursachenbekämpfungsmaßnahmen - funktionieren. Dadurch wird das Verfahren von all den Fällen entlastet, die nur geringe Chancen auf asylrechtliche Anerkennung haben. Die Zeitdauer solch dezentraler Verfahren kann wahrscheinlich durch die bessere Kenntnis der regionalen Bedrohungssituation seitens der Verfahrensbeteiligten erheblich reduziert werden.

Die in Vorschlag 3 enthaltenen **Begrenzungen für eine Antragstellung auf EU-Boden** sind notwendig, damit Menschen nicht weiterhin - von falschen Hoffnungen geleitet - den teuren und gefährlichen Weg nach Europa suchen. Die derzeitigen Probleme am Mittelmeer und anderswo würden andernfalls weiterbestehen. Diese Begrenzungen erscheinen aber auch legitim, weil sie angesichts der eröffneten Möglichkeiten für andere Kategorien von Migrant*innen zumutbar erscheinen, weil die Anzahl der Zugang erhaltenden massiv steigen würde und weil die Verfahrensvereinfachung geeignet erscheint, eine größere Akzeptanz für die Aufnahme von Schutzbedürftigen zu erreichen.

Fazit: Ein leicht zugängliches und rechtsstaatlich abgesichertes Asylverfahren in Nähe ihrer Herkunftsländer soll für alle Berechtigten den weiten, teuren und gefährlichen informellen Weg überflüssig und uninteressant machen. Damit Migrant*innen mit anderen Migrationsmotiven nicht weiterhin auf den teuren und gefährlichen informellen Weg gezwungen werden, müssen diese aber andere Optionen erhalten. Dazu mehr in den folgenden Punkten.

3. Temporärer Schutz mit menschenwürdiger Unterbringung für Kriegsflüchtlinge

„Besserer Schutz und geregelter Zugang für alle temporär Zuflucht Suchenden in der Nähe statt aufwändiger Integrationsbemühungen für Wenige in der Fremde“

Mit „Kriegsflüchtlingen“ sind all jene gemeint, die nicht vor Verfolgung bzw. Vertreibung, sondern vor genereller Bedrohung aus Kriegs- oder Bürgerkriegsregionen geflohen sind. Es handelt sich also nicht um individuelle, personenbezogene Schutzbedürfnisse, sondern meist um Massenfluchtphänomene. Dies entspricht jenen Personengruppen, die entsprechend deutschem Asylgesetz subsidiären Schutz entsprechend § 4 genießen und jenen, die als „Kontingentflüchtlinge“ in Massenfluchtsituationen aufgenommen werden sollen. Diese erhalten Schutz, ohne den Kriterien von GFK-Flüchtlingen oder

²¹ einschließlich jener, die z. B. einen touristischen Aufenthalt zur Flucht nutzen

von GG § 16a genügen zu müssen. Für diese Personengruppen steht die Reintegrationsperspektive ins Herkunftsland im Vordergrund. Ziel der folgenden Vorschläge ist es deshalb, für die Geflüchteten eine menschenwürdige Unterbringung, verbunden mit Möglichkeiten zur Sicherung des Lebensunterhalts zu gewährleisten und dabei die Perspektive auf Rückkehr in die Herkunftsregion stets aufrecht zu erhalten. Es geht im Spannungsfeld zwischen Öffnung und Begrenzung in diesem Fall also darum, die Lebensbedingungen der Geflüchteten so angenehm wie möglich zu gestalten ohne dass dadurch die Rückkehrperspektive aus dem Blickfeld verschwindet. Dies soll – weitgehend in Einklang mit dem derzeit angestrebten Verfahren – durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

1. **Ansiedlung möglichst nahe an der Herkunftsregion:** Dadurch kann der Aufwand für Geflüchtete, für Aufnahmeländer und für die zur Finanzierung aufgeforderte internationale Gemeinschaft begrenzt werden. Mit begrenzten Mitteln können herkunftsnah erheblich mehr Zuflucht und Schutz Suchende versorgt werden als in weiter entfernten Regionen. Durch kulturelle Nähe zur Heimatregion kann auch die Rückkehrbereitschaft eher lebendig gehalten werden.
2. **Finanzierung durch die internationale Gemeinschaft:** Um jederzeit eine angemessene Versorgung der Geflüchteten sicherzustellen, sind langfristige internationale Finanzierungsabkommen mit einem an der Wirtschaftskraft orientierten festen Schlüssel erforderlich. Dieser muss in Fällen von Flüchtlingskrisen automatisch zum Tragen kommen (also nicht in jedem Fall neu ausgehandelt werden müssen). Die EU sollte in Kooperation mit den Vereinten Nationen hierbei beispielgebend vorgehen.
3. **Umverteilung:** Wo die Nachbarländer durch die Aufnahme extrem großer Zahlen Geflüchteter auch bei angemessener externer Finanzierung gesellschaftlich überfordert sind, ist eine Umverteilung von Geflüchteten nach dem Subsidiaritätsprinzip („so nah wie möglich, so fern wie nötig“) erforderlich. Diese sollte für jede größere „Flüchtlingskrise“ durch internationale fallbezogene Vereinbarungen geregelt werden. Entscheidend hierbei ist, dass EU-Staaten vereinbarte Kontingente von umzusiedelnden Geflüchteten auf sicheren Wegen auf ihr Staatsgebiet bringen, diese sich also weder individuell durchschlagen, noch ein Asylverfahren durchlaufen müssen („Hol-Prinzip“ anstelle des derzeitigen „Komm-Prinzips“).
4. **Zeitliche Befristung:** Bei Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingsen ist in Einklang mit dem Reintegrationsziel grundsätzlich von einem zeitlich befristeten Schutz- und Unterstützungsanspruch auszugehen. Längerfristig sollten entweder die Fluchtursachen beseitigt oder aber eine auf Eigeninitiative und Eigenverantwortung basierende Integration in Zufluchts- oder andere Länder angestrebt werden. Angesichts der ungewissen Zeitdauer mancher Bürgerkriege sollte der aufenthaltsrechtliche Status in regelmäßigen Zeitabschnitten auf Basis einer unabhängigen internationalen Analyse der Situation in den Herkunftsregionen überprüft werden. Nach fünf Jahren sollte den Betroffenen eine dauerhafte Bleibeperspektive eröffnet werden, sofern die Fluchtgründe im Heimatland fortbestehen. Individuelle, auf Eigeninitiative basierende, Integrationsanstrengungen mit dem Ziel eines „Spurwechsels“ (hin zum Status von Arbeitsmigrant*innen) sollten toleriert werden.
5. **Selbstverwaltete Gemeinschaftssiedlungen:** Angesichts der zeitlichen Befristung des Aufenthaltsstatus sollte die Unterbringung von Geflüchteten aus einem Herkunftsland prioritär in selbstverwalteten Gemeinschaftssiedlungen erfolgen. Diese sollten sich durch Ausstattung mit sozialer Infrastruktur (Schulen, Kliniken etc.), Gemeinschaftseinrichtungen und Wirtschaftsbetrieben sowie durch Gemeinwesen- und Wirtschaftsförderung zu lebendigen Gemeinden entwickeln können. Zur Vermeidung von Konflikten sollte es sich um ethnisch / sprachlich / konfessionell einigermaßen homogene Gruppen handeln. Um Lagerkoller, Parallelgesellschaften und Konflikten mit der lokalen Bevölkerung vorzubeugen, sollen aktive Maßnahmen der Nachbarschaftspflege, des Sprachunterrichts und des kulturellen Austausches unternommen werden. „Willkommenskultur“, unterstützt durch ehrenamtliche Nachbarschaftsinitiativen, ist nicht nur für potenzielle

Zuwanderer, sondern auch für vorübergehend Schutzsuchende wichtig. Freiwillige Integrationsanstrengungen in die Gesellschaft der Aufnahmeländer auf eigene Initiative müssen durch solch eine Priorisierung der Reintegrationsperspektive nicht behindert werden.

6. **Recht auf Sozialleistungen:** Anders als bei GFK-Flüchtlingen, die baldmöglichst in die Arbeitsmärkte und sozialen Systeme des aufnehmenden Landes zu integrieren sind, bedarf es bei Gruppen von temporär Schutzbedürftigen andersartiger sozialer Leistungen (z.B. Finanzierung selbstverwalteter Bildungs-, Gesundheits- und Transporteinrichtungen, unentgeltliche Unterkunft einschließlich Energie- und Wasserversorgung). Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist hier im Sinne von „gleichwertig, aber verschiedenartig“ zu interpretieren. Entsprechende Regelungen müssen mit UNHCR und Geflüchteten-Vertretern ausgehandelt werden.
7. **Aktive Wiederaufbauhilfe,** fokussiert auf die jeweiligen Herkunftsregionen der Geflüchteten, muss mit der – möglichst gemeinschaftlich zu organisierenden und international zu vereinbarenden - Rückkehr nach Beendigung der unmittelbaren Bedrohung einhergehen. Die kommunale Unterstützung des Wiederaufbaus der öffentlichen Infrastruktur und individuelle Reintegrationsförderung müssen dabei eng miteinander verschränkt werden, um den Rückkehrer*innen sinnvolle Perspektiven zu eröffnen.

Eine besser garantierte Versorgung von Geflüchteten in Erstaufnahmeländern ginge demnach einher mit einer geordneten Übernahme und komplikationslosen, sicheren Einreise von vereinbarten Kontingenten im Falle einer erforderlichen Umsiedlung. Diesem erleichterten Zugang stünden Begrenzungen in Form einer zeitlichen Befristung und einer Beschränkung staatlicher Unterstützung auf die Bewohner*innen von Gemeinschaftssiedlungen gegenüber. Diese Begrenzungen sind notwendig, um die Reintegrationsperspektive in den Vordergrund zu stellen und um zu vermeiden, dass das Recht auf Schutz zum Sprungbrett für dauerhafte Auswanderung wird. Nur dadurch kann Raum und Akzeptanz für neue Schutzbedürftige erhalten werden²². Nur dadurch kann vermieden werden, dass - angesichts der relativ geringen Attraktivität des Lebens in zerrütteten Nachkriegsgesellschaften - die Geflüchteten für die Wiederherstellung von Wirtschaft und Gesellschaft ihrer Länder verloren gehen. Die Begrenzungen erscheinen zumutbar angesichts begrenzter Integrationskapazitäten in den Aufnahmeländern und den Erfordernissen des Wiederaufbaus in den Herkunftsländern. Die Zumutung begrenzter Niederlassungsfreiheit kann und soll zudem kompensiert werden durch Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten innerhalb der Gemeinschaftssiedlungen, durch eine unabhängige Prüfung der Gefährdungssituation in der Herkunftsregion und durch begleitende Unterstützung des Wiederaufbaus und der Reintegration in den Herkunftsregionen.

Fazit: Mehr Flüchtlinge sollen auf Basis vertraglich besser geregelter internationaler Unterstützung bei geringerem finanziellem und sozialem Aufwand (pro Kopf) eine bessere und selbstverwaltete temporäre Zuflucht einschließlich ökonomischer Möglichkeiten finden, indem sie möglichst nah bei der Herkunftsregion untergebracht werden, indem sie bei Bedarf gefahr- und kostenlos umgesiedelt werden und indem der Schutz vor temporärer Bedrohung nicht automatisch mit dem Anspruch auf Integration in die Gesellschaft der Aufnahmeregion verknüpft wird.

4. Sichere und geregelte Migrationswege für Arbeitsmigrant*innen

Der in Abschnitt 1.2 vorgeschlagene Aktionsplan zur Migrationsursachenbekämpfung in den Herkunftsländern von Arbeitsmigrant*innen kann den Migrationsdruck auch bei konsequenter

²² Basierend auf der Annahme, dass die Bereitschaft und Möglichkeit Schutz zu gewähren in allen Gesellschaften weitaus höher ist als die Bereitschaft und Möglichkeit, eine nicht an den Kapazitäten des Arbeitsmarktes orientierte Einwanderung zu akzeptieren.

Umsetzung lediglich verringern, aber nicht beseitigen, zumindest nicht innerhalb der nächsten ein bis zwei Jahrzehnte. Die in den Abschnitten 2 und 3 vorgeschlagenen Maßnahmen für politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge werden zwar deren Zugangsmöglichkeiten verbessern, nicht aber jene für potenzielle Arbeitsmigrant*innen zu europäischen Arbeitsmärkten. Bei diesen ist zu unterscheiden zwischen den in vielen EU-Staaten begehrten Fachkräften und den geringqualifizierten Arbeitskräften.

4.1 Dauerhafte Integration von Fachkräften

Die Zuwanderung von Fachkräften ist die einzige Komponente der Migrationspolitik, die – zumindest in Deutschland – seit 2019 durch das Fachkräfte-Zuwanderungsgesetz einigermaßen gut geregelt ist. Für Fachkräfte – ob es sich nun um Handwerker, Pflegepersonal oder akademische Berufe handelt – ist eine unbegrenzte Bleibeperspektive unverzichtbar, damit sich der mit einer erfolgreichen Eingliederung in die Arbeitsmärkte verbundene Aufwand für die Migrierten und für die Arbeitgeber im Zielland lohnt. Für diese Migrantengruppe gilt deshalb der Grundsatz „Unterstützung von deren Integrationsbemühungen vom ersten Tag an“. Dies erfordert weiterhin großzügige bürokratische Verfahren sowie eine aktive Unterstützung durch Wirtschaft und Zivilgesellschaft in der Einstiegsphase.

Um eine Anwerbung von Fachkräften, die in ihren Herkunftsländern dringend benötigt werden zu vermeiden und um faire Entschädigungen für die von armen Herkunftsländern geleisteten Ausbildungskosten zu gewährleisten, bedarf die Fachkräftezuwanderung einer Einbettung in zwischenstaatliche Abkommen.

4.2 Möglichkeiten temporärer Wanderarbeit für geringqualifizierte Arbeitskräfte

Für geringqualifizierte Arbeitskräfte gibt es kaum reguläre Zugangsmöglichkeiten zu EU-Arbeitsmärkten²³. Für diese würden weiterhin nur die gefährlichen und teuren irreguläre Zugangswege sowie Schwarzarbeit zu erbärmlichen Arbeitsbedingungen zur Verfügung stehen. Die inakzeptable Situation am Mittelmeer und die Gefahr des Abgleitens in die Illegalität blieben bestehen.

Will man dies vermeiden, so ergibt sich – zumindest auf kurze bis mittlere Sicht – die Notwendigkeit, auch für geringqualifizierte Arbeitskräfte legale, vertraglich abgesicherte und sozialverträglich geregelte Zugangsmöglichkeiten zu Arbeitsmärkten in der EU zu eröffnen. Damit möglichst viele Migrant*innen zum Zuge kommen, damit diese ihren Herkunftsregionen nicht auf Dauer entzogen werden und damit die mit dauerhafter Einwanderung verbundenen Integrationsprobleme in den Zielländern begrenzt bleiben, ist es nötig, die Zeitdauer der Wanderarbeit zu befristen. Solch temporäre Formen von Arbeitsmigration sind geeignet

- a. in den Herkunftsländern Arbeitsmärkte zu entlasten, Deviseneinnahmen zu generieren und durch Einkommenstransfers die Lebensbedingungen der Familien zu stabilisieren und zu verbessern,
- b. für die Migrant*innen einfachere Wege zu sichern und – gemessen am Lohnniveau zuhause, wie auch jenem in Schwarzarbeitsverhältnissen – sehr attraktiven Einkommensmöglichkeiten zu ermöglichen, ohne dass diese die soziale und familiäre Einbettung in ihre Heimatregion aufgeben müssen,
- c. in den Zielländern Lücken in Arbeitsmarktsegmenten zu schließen, die für lokale Arbeitskräfte (und auch für EU-Arbeitsmigrant*innen) nicht mehr attraktiv sind, ohne die mit einer dauerhaften Integration so vieler Menschen verbundenen Herausforderungen stemmen zu müssen.

²³ Dies wurde jüngst durch eine Studie des Sachverständigenrates für Integration und Migration bestätigt

Solch zeitlich befristete Formen von Arbeitsmigration erscheinen – sowohl von der Angebots- als auch von der Nachfrageseite her - auch realistisch:

- In den Herkunftsregionen, aber auch in den Städten der Herkunftsländer, besteht meist ein Überschuss an geringqualifizierten Arbeitskräften. Viele von ihnen müssen sich also ohnehin auf Arbeitssuche begeben, oft ohne Erfolg. Anders als bei ausgebildeten Fachkräften droht also kein „Brain Drain“.
- Die Migrant*innen selbst und ihre Familien leben ohnehin in translokalen Lebenshaltungssystemen (siehe Abschnitt D./a.) basierend auf temporärer Migration²⁴. Über mehrere Standorte verteilte und dennoch eng vernetzte Familien sind also der soziale Normalfall. Als Problemfall wird meist nur erfolglose Migration betrachtet. Je höher das Einkommensniveau am Zielort²⁵, umso schneller kann ein bestimmtes Sparziel (z.B. für Familien- und Hausstandgründung) und damit eine erfolgreiche Rückkehr erreicht werden.
- In den europäischen Zielregionen ist – trotz Digitalisierung – eine Zunahme an arbeitsintensiven, standortgebundenen und für einheimische Arbeitskräfte nicht attraktiven Arbeitsplätzen für un- und angelernte Tätigkeiten zu beobachten. Dies betrifft vor allem das Baugewerbe, die Landwirtschaft und Tätigkeiten im Dienstleistungsgewerbe²⁶. Viele dieser Tätigkeiten erfordern keine hohen Einarbeitungs-, Qualifizierungs- und Spracherwerbsinvestitionen, sind also – anders als bei Fachkräften²⁷ – mit temporären Arbeitsverhältnissen vereinbar.

Diese Aspekte sprechen also für die Möglichkeit eines Arrangements zum allseitigen Vorteil. Ob dies so realisierbar ist, hängt von der **konkreten Ausgestaltung** solcher Wanderarbeitssysteme ab, wie sie in den nachfolgenden Vorschlägen grob umrissen wird:

1. Nationaler Migrationspakt in Zielländern basierend auf öffentlich-privatwirtschaftlich-zivilgesellschaftlicher Kooperation: Zur kontextgerechten und sozialverträglichen Ausgestaltung unter Berücksichtigung der sektorspezifischen Arbeitsmarktbedingungen der Zielländer, Wahrung arbeitsrechtlicher Standards, Berücksichtigung der Bedingungen der wichtigsten Herkunftsländer und sozialer und kultureller Erfordernisse der Migrierten bedarf es einer Einbeziehung von Arbeitgebern, Gewerkschaften, Migrations- und Arbeitsvermittlungsbehörden, EZ-Organisationen, des International Organization of Migration (IOM), zivilgesellschaftlicher Organisationen und von Vertretern der Herkunftsländer. Das Ergebnis solch eines Diskussions- und Entscheidungsprozesses dieser Interessenvertreter sollte ein „Migrationspakt“ sein. In diesem sollte u.a. festgehalten werden:

- Zahl der anzubietenden Arbeitsplätze je Sektor,
- Form und Modalitäten der Befristung von Arbeitsverträgen und deren Harmonisierung mit Aufenthaltsgenehmigungen,
- Qualifikationsanforderungen und Auswahlkriterien,

²⁴ Hierin besteht ein wesentlicher Unterschied zur Gastarbeiter-Situation in Westdeutschland in den 1960er Jahren. Ein großer Teil der türkischen Arbeitskräfte aus Anatolien hatte seine Existenzgrundlagen in der Heimatregion verloren und suchte nach langfristigen Auswanderungsperspektiven. Ein großer Teil der Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland entstand in der verarbeitenden Industrie, wo eine Weiterqualifizierungsperspektive gegeben und aus Arbeitnehmersicht auch geboten war.

²⁵ Einem Tageslohn für Geringqualifizierte in westafrikanischen Städten von ca. 4 Euro stünde eine Tageslohn von ca. 20 -25 Euro in Südeuropa und von ca. 70 – 80 Euro in Westeuropa gegenüber. Wenn die Lebenshaltungskosten durch günstige Gemeinschaftsunterkünfte und -verpflegung niedrig gehalten werden, könnte immer noch das 5 – 10-fache gespart und transferiert werden.

²⁶ In vielen dieser Bereiche sind heute Schwarzarbeiter*innen tätig; oft kann aber auch die Nachfrage nicht gedeckt werden, weil Arbeitskräfte fehlen.

²⁷ Wozu man z.B. auch Pflegedienste zählen muss.

- Lohnhöhe, Arbeitsbedingungen und soziale Leistungen (einschließlich Transportarrangements, Unterkünfte & Verpflegung, Weiterbildung, sozio-kulturelle Angebote),
 - Aufgabenverteilung zwischen Arbeitgeber, Staat und Zivilgesellschaft,
 - Öffentliche Kontrolle und Monitoring,
 - Instrumente zur Unterbindung von Schwarzarbeit in den betreffenden Sektoren.
- 2. Internationale Migrationsabkommen:** Auf Basis solcher nationalen Migrationspakete sollten internationale Abkommen mit den Regierungen der Herkunftsländer ausgehandelt werden, in denen beidseitige Rechte und Verpflichtungen vereinbart werden. Dabei kann es sich um bilaterale oder multilaterale Abkommen handeln (z.B. analog zu den Economic Partnership Agreements zwischen EU und regionalen Wirtschaftszonen der AKP-Staaten). Durch solche Abkommen sollten alle mit Migrationssteuerung verknüpften Fragen – z.B. auch bzgl. Rückführung – geregelt werden.
- 3. Rekrutierungs- und Vermittlungsbüros in Herkunftsländern:** Das sollten gemeinsame Büros für alle beteiligten EU-Länder unter internationaler Leitung sein (z.B. durch IOM). Dort sollten Arbeitsverträge und Visaerteilung zusammen geregelt werden. Da zu erwarten ist, dass die Zahl der Bewerber jene der verfügbaren Arbeitsplätze bei weitem übersteigt, ist die Vermittlungstätigkeit korruptionsanfällig, bedarf also hoher Standards der Korruptionsvermeidung.
- 4. Generelle Minimumstandards:** Diese haben sich u.a. an den arbeitsrechtlichen Normen der ILO für Wanderarbeit zu orientieren. Dazu gehören:
- Orientierung des Leistungspakets für Wanderarbeiter am Minimumlohn der Aufnahmeländer. Dies erhöht zwar das Risiko, dass die regulierten Arbeitsverhältnisse durch Schwarzmarktverhältnisse unterlaufen wird, ist aber unverzichtbar, um eine Dumping-Konkurrenz auf den Arbeitsmärkten der Zielländer zu vermeiden.
 - Bewegungsfreiheit, Recht auf Heirat, auf Teilnahme am Gemeinschaftsleben etc. sind zu gewährleisten.
 - Einhaltung der zeitlichen Befristung sollte Regelfall, Weiterbeschäftigung begründungsbedürftiger Ausnahmefall sein (z.B. Bleibeperspektive für jene, die sich durch Weiterbildung am Arbeitsplatz für anspruchsvollere Tätigkeiten qualifiziert haben).
 - Unterkunft und kontextgerechte Verpflegungsangebote sind vom Arbeitgeber zu gewährleisten. Dabei sollte ein möglichst hoher Grad an sozio-kultureller Homogenität der Beschäftigten zur Förderung eines harmonischen Gemeinschaftslebens angestrebt werden.
 - Sprachkurse, Weiterbildungsangebote, Zugang zu Gesundheitseinrichtungen, kulturelle Angebote und Freizeiteinrichtungen, Angebote zum interkulturellen Austausch, Nachbarschaftspflege und Sparförderungsangebote sind durch öffentliche Finanzierung mit zivilgesellschaftlicher Unterstützung zu gewährleisten.
- 5. Größenordnung:** Abschätzungen des einschlägigen Arbeitsplatzangebots in Europa und der Nachfrage nach Arbeitsmöglichkeiten mit geringem Qualifikationsbedarf in den Haupt-Herkunftsregionen sind ziemlich spekulativ. Dennoch ist es wichtig, über denkbare Größenordnungen nachzudenken, um einschätzen zu können, ob solch eine Legalisierung des Zugangs für Arbeitsmigrant*innen eine Chance hätte, den Anreiz zu irregulärer Migration signifikant zu reduzieren. Eine Größenordnung von 1 Million Migrant*innen pro Jahr bei einer durchschnittlichen Verweildauer von 3 Jahren entspräche grob gerechnet etwa 10% der jährlich ins Erwerbsalter kommenden jungen Männer und Frauen Nord- und West-Afrikas und etwa 1% der Erwerbstätigen im EU-Raum. Daraus ergäbe sich einerseits - zusammen mit einer beschäftigungswirksameren Entwicklungs- und Handelspolitik vor Ort - eine wohl hinreichend große statistische Chance, um den Anreiz, sich auf den Weg durch die Sahara und übers Mittelmeer zu machen deutlich zu reduzieren. Angesichts des derzeitigen Umfangs informeller Beschäftigungsverhältnisse und des

Arbeitskräftebedarfs im Bau-, Agrarsektor und bei einfachen Dienstleistungen dürfte es andererseits die Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte in EU-Ländern wohl auch nicht überschreiten.

- 6. Notwendigkeit von Testprogrammen:** Angesichts der noch schwer abschätzbaren Akzeptanz solcher Programme und ihrer Wirkungen auf die irreguläre Migration sollten zunächst intensiv beobachtete Testversuche in ausgewählten Herkunftsregionen mit hoher irregulärer Migration nach Europa gestartet werden.

Ein gewichtiges Gegenargument gegen eine Öffnung für zusätzliche geringqualifizierte Arbeitskräfte besteht darin, dass es schon schwierig genug sei, für die schon anwesenden Geflüchteten Arbeitsplätze zu finden. Dieses Argument impliziert aber, dass sich die aufnehmenden Gesellschaften weiterhin primär um die hier Angekommenen kümmern und – entsprechend dem Motto „aus den Augen aus dem Sinn“ – nicht um jene Bedürftigen, die sich (noch) nicht auf den Weg der irregulären Einwanderung gemacht haben. Aus Perspektive geringqualifizierter Arbeitssuchender wäre das ein Signal in Richtung „die kümmern sich um mich nur, wenn ihnen auf die Pelle rücke“. Es wäre wohl humaner, diesen fatalen Kreislauf zu durchbrechen.

Fazit: Der Vorschlag beinhaltet wesentlich humanere Lebensbedingungen und besser gesicherte Arbeits- und Wohnverhältnisse für eine Vielzahl Migrant*innen im Vergleich zu den meisten existierenden Schwarzarbeitsverhältnissen und zu rein privatwirtschaftlich organisierten Vertragsarbeitsverhältnissen. Im Unterschied zu individueller informeller Migration ist der wirtschaftliche Erfolg für die Migrant*innen garantiert²⁸. Die entscheidende Einschränkung liegt im zeitlich begrenzten Aufenthaltsstatus und dem damit einhergehenden Verzicht auf aktive Förderung einer Integration in die Gesellschaften der Zielländer. Dies ist notwendig, zum einen, um möglichst vielen Arbeitssuchenden eine Chance zu geben und dadurch irreguläre Migration dauerhaft zu reduzieren und zum andern aufgrund der begrenzten Integrationskapazitäten der Zielländer. Dies ist aber vertretbar angesichts der skizzierten großen Vorteile für Migrant*innen, Herkunfts- und Zielregionen.

Zwei entscheidende Annahmen liegen diesem Modell zugrunde: 1) dass das Angebot an Arbeitsplätzen im Vergleich zur Zahl der Bewerber hoch genug ist, um die Suche nach irregulären Wegen drastisch einzudämmen und 2) dass der Anteil derer, die diese Option als Sprungbrett für eine dauerhafte Auswanderung nutzen gering bleibt. Einen Versuch ist es wert!

5. Zusammenfassung des Maßnahmenpakets

Der hier gemachte Vorschlag ist als Paket komplementärer Maßnahmen zur sozialverträglichen Reduzierung und Regulierung von Migrationsströmen zu verstehen. Dieses Paket beinhaltet:

1. Bekämpfung von Fluchtursachen i.e.S. durch eine proaktive, international abgestimmte Kombination von Friedens- und Menschenrechtspolitik, ergänzt durch Verbesserung der sozialen Lage und der wirtschaftlichen Möglichkeiten für Geflüchtete in den Erstaufnahmeländern.
2. Bekämpfung der Ursachen für durch Not erzwungene Arbeitskräftemigration durch kohärente regionale Beschäftigungsinitiativen in den Herkunftsländern, geschützt und unterstützt durch

²⁸ Selbst bei südeuropäischen Landarbeiterlöhnen käme man auf einen Tageslohn des 10 bis 20-fachen dessen in Großstädten in Subsahara Afrika. Beim deutschen Minimumlohn stünde ein Tageslohn von 70 Euro einem Tageslohn von 3 Euro in einer Stadt wie Accra gegenüber. Bei kostengünstiger Unterbringung durch den Arbeitgeber könnten also wohl deutlich über 50% gespart oder an die Familien überwiesen werden. Dabei handelt es sich um Größenordnungen von 15.000 bis 20.000 Euro in 3 Jahren, in Afrika eine gute Basis für eine Familien- und Farmbetriebsgründung.

international abgestimmte beschäftigungsorientierte Handels-, Investitions-, Entwicklungs-, Umwelt- und Infrastrukturpolitiken.

3. Erleichterter und rechtsstaatlich geregelter Zugang zu Asyl für politisch Verfolgte durch Antragszentren in deren Herkunftsregionen (z.B. Nachbarländern), verbunden mit Begrenzungen des Zugangs zum Asylverfahren innerhalb der EU-Länder zwecks Vermeidung von perspektivloser irregulärer Einreise anderer Migrant*innen.
4. Geregelter, zeitlich begrenzter Zugang für Kontingente von Bürgerkriegsflüchtlingen mit prioritärer Reintegrationsperspektive, gestützt durch auf diese Gruppen fokussierte regionale Reintegrations- und Wiederaufbauprogramme.
5. Geregelter und temporäre Aufnahme von geringqualifizierten Arbeitsmigrant*innen durch EU-Länder für ausgewählte Wirtschaftssektoren, basierend auf privatwirtschaftlichen Arbeitsverträgen im Rahmen zwischenstaatlicher Migrationsabkommen und internationalen Vermittlungszentren.

Ein Erfolg ist nur durch die Kombination dieser Maßnahmen zu erreichen. Das Maßnahmenpaket ist gekennzeichnet durch eine Synthese zwischen einer Öffnung der EU für Schutz- und Arbeitssuchende und Begrenzungen des Aufenthaltsstatus. Nur durch das Gesamtpaket erhalten die in den einzelnen Maßnahmen enthaltenen restriktiven Regelungen ihre Legitimität. Die Öffnungen sind notwendig, um den zur Migration gezwungenen Menschen den Zugang zu erleichtern und die mit irregulärer Migration verbundenen humanen Katastrophen zu vermeiden. Sie sind für die Zielländer wirtschaftlich und sozial zu verkraften, da die hier vorgeschlagene Form der Zuwanderung nicht zulasten der Arbeitsmärkte, der Wohnsituation und sozialer Leistungen für Geringverdiener erfolgt. Die Begrenzungen sind notwendig, um nicht nur für die derzeitigen, sondern auch für zukünftige Schutz- und Arbeitssuchende Aufnahmekapazitäten offenzuhalten und um den Integrationsaufwand und damit verbundene Konflikte für alle Beteiligten gering zu halten. Sie sind aber auch zumutbar, wenn wir von einem temporären Schutzbedürfnis und Arbeitsmigrationsmuster ausgehen und wenn wir neben den Interessen der Migrierenden auch die Interessen der Herkunfts- und Aufnahmeländer berücksichtigen.

Das Vorschlagspaket basiert auf zwei wichtigen **Annahmen**:

1. Es gibt in Volkswirtschaften stets ein Arbeitsmarktsegment am unteren Rand (von ca. 1- 3 % der Beschäftigungsverhältnisse), welches für lokale Arbeitskräfte uninteressant ist, aber für Arbeitssuchende aus armen Ländern attraktiv ist.
2. Bei einem großen Teil der Migrant*innen (sowohl Flüchtlingen als auch Arbeitsmigrant*innen) handelt es sich nicht um Auswanderer mit langfristigen Integrationsabsichten im Zielland, sondern um Menschen in transnationalen Lebenshaltungssystemen mit starken familiären Wurzeln in ihren Herkunftsregionen und mit einer begrenzten, pragmatischen Integrationsbereitschaft.
3. Legale Zugangsmöglichkeiten können hinreichend geschaffen werden um irreguläre Migration uninteressant zu machen / wesentlich zu reduzieren

Also: Besser geregelter und leichter Zugang für mehr Bedürftige auf höherem sozialem Niveau bei gleichzeitiger Eingrenzung des Anspruchs auf dauerhafte Integration! Und damit ein Brückenschlag im Spannungsverhältnis zwischen sozialstaatlichen Arbeitnehmerinteressen hierzulande auf globalisierten Arbeitsmärkten und internationaler Solidarität.