

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

die Toten im Mittelmeer, die skandalösen Zustände auf Lesbos und in den libyschen Lagern machen deutlich: Wir haben es nicht geschafft! Wir mögen zurecht stolz sein auf unsere Leistungen bei der Integration der seit 2015 Angekommenen. Doch **der Weg hierher bleibt ein Desaster**, eine menschliche Tragödie. Unsere Bemühungen um eine einer offeneren Gesellschaft würdige humane Flüchtlingspolitik und um eine gesellschaftlich tragfähige Einwanderungspolitik, um eine Alternative zum zynischen Dublin-Verfahren sind hierzulande, geschweige denn in der EU, kaum vorangekommen.

Wer nun mit Verweis auf die rückläufige Zahl der Asylbewerber\*innen sagt: „So dramatisch ist das doch alles gar nicht. Diese Zahlen von Ankommenden können wir doch locker verkraften“, jene möchte ich daran erinnern, dass es eine sehr viel größere Zahl von Nicht-Angekommenen gibt. Menschen, die an der Festungspolitik von Politikern wie Orban oder Salvini sowie an der inhumanitären Abschreckungspraktik überfüllter Lager gescheitert sind. **Nicht der Migrationsdruck hat nachgelassen, sondern die Risiken und Kosten des Wegs nach EU sind für die meisten unerträglich hoch.**

Wir können uns nicht weiter hinter den Mauern einer von uns angeprangerten inhumanen Abschreckungspolitik ausruhen. Das käme einer **Vogel-Strauß-Politik** gleich. Damit verlieren wir auch bei einer breiten - migrationspolitisch zwischen Aufgeschlossenheit und Skepsis schwankenden - Öffentlichkeit an Glaubwürdigkeit. **Gesellschaftliche Mehrheiten** für eine humane Migrationspolitik lassen sich nur durch ein schlüssiges einwanderungs- und entwicklungspolitisches Konzept schaffen.

Derzeit aber gibt es – mit Ausnahme des jüngst geschaffenen kleinen Zugangstors für Fachkräfte – **keine sicheren, legalen und erschwinglichen Zugangswege** für Menschen aus „Drittländern“ nach Europa. Ob es sich um politisch verfolgte Individuen handelt oder um große Gruppen von Bürgerkriegsflüchtlingen oder um geringqualifizierte Arbeitskräfte, die hier nach Existenzmöglichkeiten suchen: Fast alle sind gezwungen, irreguläre, gefährliche und kostspielige Wege nach Europa zu beschreiten. Um dort dann Zugang zu suchen über ein aufwändiges, für die meisten von ihnen überhaupt nicht konzipiertes Asylverfahren. Auch die humanitären Bestrebungen zugunsten Geflüchteter sind primär auf eine großzügigere Handhabung dieses Verfahrens beschränkt.

Weder eine schrankenlose Öffnung noch eine hermetische Abschottung sind aber praktikable und menschenrechtlich vertretbare Lösungen.

Dieser beklagenswerten politischen Situation möchte ich hier ein **Konzept für eine gleichermaßen humane, wie realistische Migrationspolitik** entgegensetzen. Es handelt sich im Kern um eine **Doppelstrategie** bestehend aus

**A.** Migrationsursachenbekämpfung in den Herkunftsländern und

**B.** Schaffung legaler und sicherer, aber auch begrenzter Wege nach Europa für viele Schutz- und Arbeitssuchende.

Hinsichtlich dieser beiden politischen Forderungen sind sich zwar *im Prinzip* fast alle sich als fortschrittlich verstehenden Kräfte einig. Aber nicht mehr, wenn's konkret wird!

- Fluchtursachenbekämpfung wird vom BMZ gemacht, soweit es sich um die Verbesserung der Situation in den Erstaufnahmeländern handelt.
- Was die Ursachen für Arbeitsmigration anbetrifft, werden zwar umfangreiche EU-Mittel bereitgestellt. Doch sind wir Entwicklungspolitiker uns selbst im engeren Kolleg\*innenkreis nicht einig über Erfolgchancen und den richtigen Weg.
- Und was legale Wege und Grenzen anbetrifft sucht man vergeblich nach Konkretisierungen.

Die der hier vorgeschlagenen Doppelstrategie zugrundeliegende Logik basiert auf **drei Hypothesen** bzw. Überlegungen:

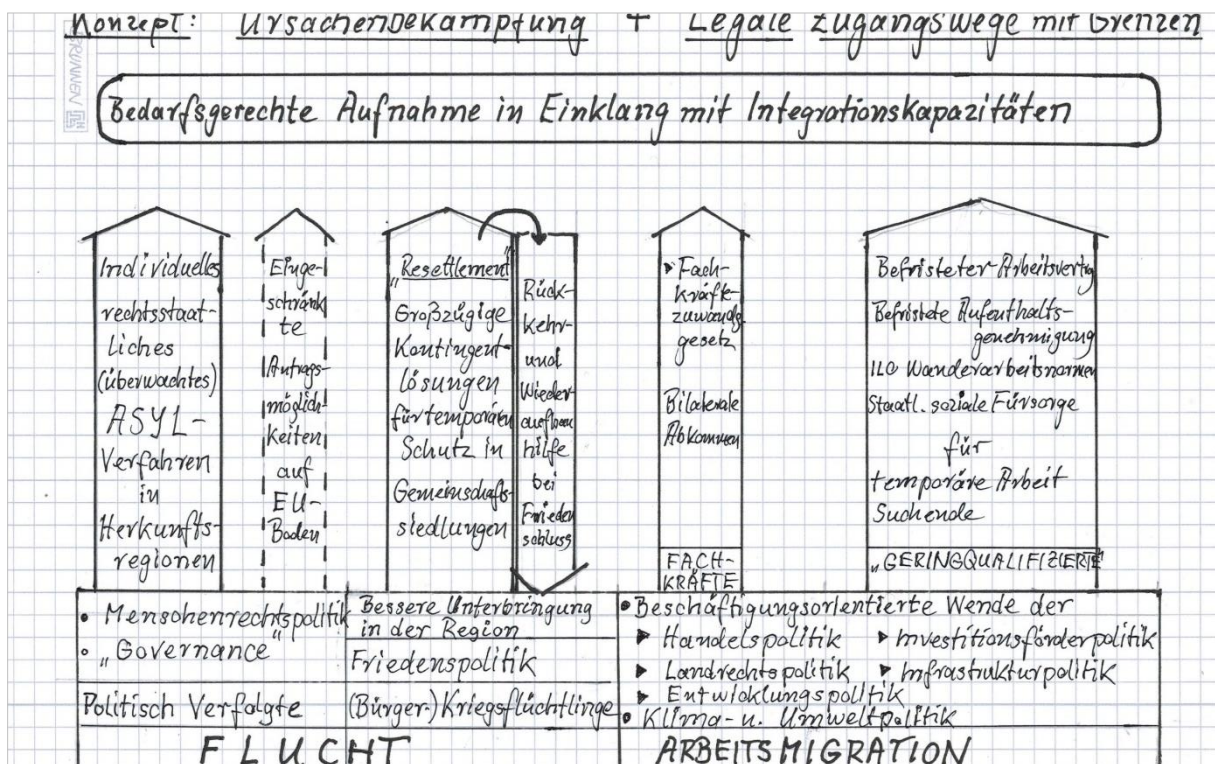
1. **Migrationsursachenbekämpfung** hat Vorrang. Motto: „Nur freiwillige Migration ist gut, erzwungene ist zu bekämpfen!“. Das Problem: Sie, die Ursachenbekämpfung, ist **nicht hinreichend**, zumindest nicht kurz- bis mittelfristig.
2. Daraus folgt: Nur wenn wir auch **legale Wege für Viele** öffnen, besteht eine reale Chance, die gefährlichen irregulären Wege überflüssig zu machen.
3. Andererseits gilt: Nur wenn für ungefährliche, kostengünstigere legale Zugangswege auch **Grenzen** gesetzt werden in Einklang mit der Bedarfssituation der Herkunftsländer und den Aufnahmekapazitäten der Arbeitsmärkte der Zielländer – nur dann kann Migration für die Migrierenden zum angestrebten Erfolg führen. Nur dann kann auch der erforderliche Interessenausgleich in Herkunfts- und Zielländern gelingen. **Gescheiterte Migration hingegen erzeugt nur Verlierer.**

**Das politische Problem von Begrenzungen:** Alle politischen Parteien links der Mitte bekennen sich ganz generell zu legalen Wegen mit begrenzenden Leitplanken. Doch nach **Konkretisierungen** bzgl. der Gestaltung solcher Wege und ihrer Grenzen sucht man vergeblich. Das ist eine **Tabuzone**, an der SPD und Linkspartei zu zerbrechen drohen. Aber auch die GRÜNEN vermeiden sorgfältig irgendwelche Festlegungen. Kein Wunder, geht es doch um das **ethische Dilemma** von Grenzziehungen. Von Be-Grenzung zur Aus-Grenzung von Menschen ist schließlich nur ein kleiner Schritt.

Wir, als politische Akteure in unserer Einwanderungsgesellschaft müssen dieses Tabu brechen. **Wir brauchen eine ehrliche Debatte**, um zu glaubwürdigen politischen Konzepten zu gelangen, die **humane und praktikable Lösungen** für das Eingangs skizzierte Problem bieten. Und auch, um einer drohenden Spaltung unserer Gesellschaften an dieser Frage entgegenzuwirken.

Doch: Wenn es um Legalisierung von Wegen, um das Ziehen von Grenzen geht, steckt der **Teufel im Detail**. Man begibt sich in ein Feld von Widersprüchen. Zugangs- und Aufenthaltsbeschränkungen sind – zurecht – **kontrovers**. Welche Beschränkungen sind aus humanitärer Sicht und unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes noch legitimierbar bzw. zumutbar? Welche sind unter Berücksichtigung der Erfahrung, dass Grenzen dazu da sind, überwunden zu werden realistischerweise durchsetzbar? Und welche sind notwendig? Wenn wir diese Kontroversen nicht wagen, kommen wir nicht weiter. Zum Schaden nicht nur der Schutz- und Arbeitsuchenden, sondern auch der europäischen Gesellschaften.

Hiermit komme ich **zu meinen Vorschlägen**. Die von mir skizzierte Doppelstrategie besteht aus **fünf Komponenten <GRAFIK>**. Hier dargestellt als ein Sockel zum Aspekt der Migrationsursachenbekämpfung und 4 Säulen zur Regelung der Zugangswege für vier Kategorien von Migrant\*innen. Keine dieser Komponenten für sich genommen ist zielführend. **Nur in ihrem Zusammenwirken sind sie geeignet**, das Eingangs geschilderte Problem einer Lösung näher zu bringen. Die Darstellung der Logik des Gesamtpaketts erfordert es auch, neue Vorschläge und altbekannte Praktiken im Zusammenhang vorzustellen. Sowohl bei der Migrationsursachenbekämpfung als auch bei den legalen Zugangswegen unterscheidet sich zwischen den Migrationsmotiven „**Flucht**“ (im Sinne der GFK-Kategorien) **und Arbeitsmigration** – wohl wissend, dass diese Motive bei nicht wenigen Migrierenden vermischt sind.



## ***Migrationsursachenbekämpfung***

Hier gilt es zu unterscheiden zwischen primären Fluchtursachen (Themen: Menschenrechtspolitik, Friedenspolitik), sekundären Fluchtursachen (Thema: verbesserte Unterstützung von Geflüchteten nahe ihrer Herkunftsregion) und Ursachen für Arbeitsmigration. Ich gehe hier nur auf letztgenannte ein, weil es diesbezüglich kontroverse Debatten gibt. Dabei **beschränke ich mich auf die „root causes“ für erzwungene Arbeitsmigration**, also Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Existenzgrundlagen in den Herkunftsregionen. *<Migrationsmanagement und auf freiwillige Arbeitsmigration>*

Schlüssel für eine Verringerung des Drucks zur wirtschaftlich motivierten Abwanderung ist die Durchsetzung einer konsequent **beschäftigungsorientierten globalen Handels- Investitionsförder-, Land-, Infrastruktur- und Entwicklungspolitik**. Dies erfordert eine Abkehr von der vorherrschenden, primär freihandels- und wachstumsorientierten Ausrichtung dieser Politiken, die oft mehr Existenzmöglichkeiten vernichtet, als sie an Neuen schafft. Dazu bedürfte es so etwas wie einen „Globalen Beschäftigungspakt“.

Darüber hinaus sind für die Bewahrung von Existenzgrundlagen **Klima- und Ressourcenmanagementpolitik** von überragender Bedeutung. Auch eine situationsgerechte Unterstützung von Familienplanung kann beitragen. Solch eine Umorientierung ist zum Einen nicht einfach durchzusetzen und sie wirkt zum Andern nur mittel- bis langfristig. Kurzum: Sie ist **unverzichtbar, aber nicht hinreichend** für eine baldige Beseitigung des Migrationsdrucks.

Da dies auch für eine Menschenrechtspolitik zur Verhinderung politischer Verfolgung und für eine Friedenspolitik gilt, ist es auf kurze bis mittlere Sicht notwendig, für Schutz- und Arbeitssuchende ungefährliche und legale Zugangswege zu schaffen. Auch hierbei gilt es zu unterscheiden zwischen politisch Verfolgten (i.S. der GFK) und Bürgerkriegsflüchtlingen bei Schutzsuchenden und zwischen Fachkräften und Geringqualifizierten bei Arbeitssuchenden.

## ***Legale und sichere Wege zum Asyl für politisch Verfolgte***

Hier gilt es dem **Recht auf individuelles Asyl**, dessen Zugang durch die Beschränkung des Antragsverfahrens auf jene, die es über die EU-Grenze schaffen, massiv behindert ist, prinzipiell **für alle Schutzbedürftigen Geltung zu verschaffen**. Dies kann nur ermöglicht werden durch Einrichtung rechtsstaatlicher Asylverfahren in den Herkunftsregionen mitsamt Gewährung geschützter und erschwinglicher Zugangswege. Die damit einhergehende erforderliche **Beschränkung**: Damit abgelehnte oder aussichtslose Bewerber\*innen nicht weiterhin sich versucht fühlen, es auf gefährlichen irregulären Wegen zu versuchen, müssten die Antragsmöglichkeiten auf EU-Boden für Personengruppen aus Herkunftsregionen mit Zugang zu solchen dezentralem Verfahren eingeschränkt werden.

Insbesondere aber bedarf es für Menschen, deren Bedarfssituation nicht dem Asylrecht entspricht andere legale Zugangswege.

### ***Legale und sichere Wege zum temporären Schutz für Gruppen von Bürgerkriegsflüchtlingen im Falle von ausgeschöpften Aufnahmekapazitäten der Nachbarländer***

In solchen Fällen – ich denke hier an möglicherweise hunderttausende von Flüchtenden aus der umkämpften Idlib-Region in Syrien – ist (mit Ausnahme der politisch Verfolgten unter ihnen) ein aufwändiges individuelles Asylverfahren unnötig. Ihnen sollten im Rahmen ***international ausgehandelter Kontingente großzügig und schnell zeitlich befristete Schutzmöglichkeiten mitsamt organisierten Transportwegen und Unterbringungsmöglichkeit in sozialverträglich gestalteten Gemeinschaftssiedlungen*** gewährt werden. Dazu gehören auch unterstützte Rückkehr- und Wiederaufbau-Programme nach Friedensschluss. Durch solche befristeten Paketlösungen („Hol-Lösungen“) für möglichst homogene Gemeinschaften von Geflüchteten mit temporärem Schutzbedürfnis kann – unabhängig von der Integrationskapazitäten auf den Arbeits- / Wohnungsmärkten und Bildungseinrichtungen der jeweiligen Aufnahmeländer – weitaus großzügiger und flexibler auf wohl immer wieder auftretende akute Bedarfslagen reagiert werden. Bedarfslagen wie 2015 werden sich wiederholen. Wir können dann nicht einfach sagen: „Sorry, das Haus ist voll. Wir sind noch mit der Integration der damals Angekommenen zugange“.

### ***Legale, sichere und begründete Wege für die Zuwanderung von Fachkräften***

Hierzu stellt das ***Fachkräftezuwanderungsgesetz*** einen wesentlichen Schritt nach vorne dar. Entscheidend aber ist, dass alle Anwerbeaktionen in Abkommen mit den Herkunftsländern eingebettet sind, um diesen nicht durch entschädigungslosen Entzug dringend benötigter, dort ausgebildeter Fachleute zu schaden.

### ***Legale und sichere Wege zu gesicherten und formell geregelten temporären Arbeitsmöglichkeiten für geringqualifizierte Arbeitssuchende***

Während Fachkräfte und deren Arbeitgeber aufgrund der Anlernkosten und sprachlichen Anforderungen eine unbefristete Aufenthaltsmöglichkeit mit Integrations- und Einbürgerungsperspektive benötigen, sind für die Mehrzahl der geringqualifizierten Arbeitssuchenden andere Lösungen besser geeignet. In afrikanischen Ländern gibt es Millionen von geringqualifizierten jungen Menschen, die im Rahmen ihrer translokalen Lebenshaltungssysteme ***nach temporären Arbeitsmöglichkeiten zur Aufbesserung des Familieneinkommens suchen***.

Diese Menschen wollen nicht auswandern. Sie wollen sich nicht in fremde Gesellschaften integrieren. Sie wollen oft nur für einige Jahre so viel verdienen, dass sie zum Einkommen ihrer Familien durch Rücküberweisungen beitragen können und so viel ansparen, dass es für eine Familien- und Existenzgründung reicht. Die meisten von ihnen versuchen dies derzeit auf prekären informellen Arbeitsmärkten in afrikanischen Großstädten. Manche haben es auf irregulären Wegen zu gleichfalls prekären Schwarzmarkt-Jobs in Europa geschafft. In Südasien leben Millionen von Familien vom Einkommen von Mitgliedern, die temporär in den Golfstaaten arbeiten. Die Arbeitsbedingungen dort sind – gemessen an ILO-Normen - oft nicht akzeptabel.

Wenn es aber so ist, dass es nicht schnell genug möglich ist hinreichend viele Jobs in Afrika zu schaffen. Und wenn es so ist, dass viele dieser Menschen sich auf den verzweifelten Weg übers Mittelmeer aufmachen: Ist es dann nicht besser, diesen Menschen die von ihnen gesuchten temporären Arbeitsmöglichkeiten anzubieten? ***Befristeter Arbeitsvertrag in Einklang mit den Normen der ILO-Konvention für Wanderarbeit, einhergehend mit befristeter Aufenthaltsgenehmigung, basierend auf bilateralen Regierungsabkommen und ausgestattet mit staatlich garantierter Sozialverträglichkeit.*** Und: Ist es nicht besser, immer wieder neuen Jahrgängen eine attraktive sichere Alternative zur Mittelmeerroute hin zu nicht vorhandenen Jobs zu eröffnen, als ihnen einmalig die Chance zur dauerhaften Eingliederung in europäische Gesellschaften zu bieten? ***Arbeitsmöglichkeiten für Geringqualifizierte in der EU*** gibt es. Auch im Zeitalter von Digitalisierung. Ich erinnere nur an die Arbeitsengpässe im Baugewerbe.

### ***Schlusswort***

Ich bin weit davon entfernt, die skizzierten Vorschläge für wünschenswerte Visionen zu halten. Fern von zuhause in Notunterkünften untergebracht zu werden ist genauso wenig ein wünschenswerter Zustand wie fern von der Familie seinen Beitrag zu deren Existenzsicherung zu leisten. Es ist auch nicht bestreitbar, dass Wanderarbeit für die Herkunftsregionen – trotz aller Remittances – eine strukturkonservierende Wirkung hat.

***Erzwungene Migration ist ein Übel.*** Das gilt es zu bekämpfen. Solange dieser Kampf nicht von Erfolg gekrönt ist, gilt es gleichzeitig, ***legale und sichere Wege zu öffnen*** um irreguläre und gefährliche Wege überflüssig zu machen. Auch wenn das ***nicht ohne Beschränkungen zu haben*** ist. Es geht hier um Auswege aus Dilemmata.

Es lohnt sich über die Details der Beschränkungen zu streiten. Aber wir sollten dabei ***das Ganze nicht aus dem Auge verlieren***: Es geht um die Schaffung und Regulierung sicherer Wege nach Europa für jene, die nicht auf Jobs in der Herkunftsregion warten können.