

Prof. em. Dr. phil. habil. Jürgen Nowak

Diplom-Volkswirt

Professor für Soziale Ökonomie und Soziologie

Alice-Salomon-Hochschule Berlin

Почетный профессор Московского гуманитарного университета



Legale Wege nach Europa statt Menschenschmuggel und Militäreinsatz

Positionspapier für einen alternativen Diskurs in der Flüchtlingspolitik

25. Juni 2015

von

Prof. Dr. Jürgen Nowak

Gliederung

- 0 Ausgangspunkt
- 1 Menschenrecht auf Einwanderung
 - 1.1 Asymmetrie zwischen Recht auf Auswanderung und dem Recht auf Einwanderung
 - 1.2 Konsequentialistischer Ansatz
 - 1.3 Individuelle Entscheidungsautonomie
- 2 Transnationales Migrations- und Entwicklungskonzept
 - 2.1 Ressource Flüchtling
 - 2.2 Konzept transnationaler Migration und Entwicklung
- 3 Legale Wege nach Europa
 - 3.1 Humanitärer Weg
 - 3.2 Quotenregelung
 - 3.3 Los-Verfahren
 - 3.4 Kauf von Visa
 - 3.5 Patenschaften für Flüchtlinge
 - 3.6 Resettlement
 - 3.7 Stipendienprogramm für Studierende
 - 3.8 Fazit: Legales Angebot versus anhaltende Nachfrage
- 4 Organisation und Kosten
 - 4.1 Kosten und Finanzierung
 - 4.2 Organisation
- 5 Transnationale Verträge
 - 5.1 Rechte und Pflichten der Flüchtlinge
 - 5.2 Transnationale Ausbildung
- 6 Bekämpfung von Krieg und Armut
- 7 Partizipation der Bevölkerung
- 8 Fazit

0 Ausgangspunkt

Die Fakten sind klar: Die Zahl der Flüchtlinge, die nach Europa kommen wollen, werden wohl weiterhin steigen, denn es nicht absehbar, dass die Fluchtursachen verschwinden werden: erstens die zahlreichen Bürgerkriege im Nahen Osten und in Teilen Afrikas, zweitens die katastrophalen Zustände in den failed states (Libyen, Somali, Eritrea) und drittens die anhaltende Armut und die zunehmenden ökologischen Katastrophen in Regionen von Afrika und Asien.

Die bisherige Antwort der Europäischen Union ist der Ausbau der Festung Europa, d.h. die Sicherung der Außengrenzen (Frontex) (a) durch hohe Zäune an der griechischen, bulgarischen und jetzt auch an der ungarischen Grenze und (b) durch Patrouillenboote im Mittelmeer mit der Absicht, Schleußerboote zu zerstören. Das wird scheitern. Die Festungsstrategie fördert die Illegalität, den Menschenmuggel und den Menschenhandel. Und das alles im Namen der Menschenrechte. Der einzige Ausweg sind die Schaffung legaler Wege nach Europa d.h. die Tür nach Europa ein Stück weit zu öffnen.

1 Menschenrecht auf Einwanderung

Menschenrechte und Menschenwürde sind heute ein fester Bestandteil des Völkerrechts und westlichen Verfassungsrechtes (vgl. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948; Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 oder das Grundgesetz von 1949). Obgleich es noch kein Recht auf Einwanderung gibt, so lässt es sich doch aus drei verschiedenen Argumentationsketten ableiten.

1.1 Asymmetrie zwischen Recht auf Auswanderung und dem Recht auf Einwanderung

Die liberalen Demokratien legen einen großen Stellenwert auf das Recht auf Auswanderung, d.h. niemand wird in Deutschland rechtlich und faktisch daran gehindert, dass er/sie auswandert. Doch dieses Recht läuft insoweit ins Leere, weil ihm nicht äquivalent ein Recht auf Einwanderung gegenübersteht. Das ist eine juristische Asymmetrie.

„Handeln liberale Demokratie als logisch inkonsistent, geschweige denn moralisch scheinheilig, wenn sie einerseits das Recht auf Auswanderung schützen, aber andererseits Ausländern das Recht auf Einwanderung verweigern“ (Angeli 2011: 173)

Diese erste Inkonsistenz ist durch eine zweite zu ergänzen, d.h. ausländisches Kapital ist zwar stets erwünscht, aber illegale Einwanderer werden abgeschoben.

„Ist es nicht widersprüchlich beziehungsweise moralisch anstößig, die Freizügigkeit von Kapital, Gütern und Dienstleistungen gegenüber der Freizügigkeit zu privilegieren?“ (Angeli 2011: 174).

Und der dritte Widerspruch liegt in der Unterscheidung zwischen innerstaatlicher Bewegungsfreiheit und internationaler Bewegungsfreiheit.

1.2 Konsequentialistischer Ansatz

Eine andere Argumentationskette für das Recht auf Einwanderung ist die geforderte Bewegungsfreiheit als Mittel zur Erreichung bestimmter, als wertvoll betrachteter Zwecke, wie Bauböck (2011) argumentiert:

„Free movement is a liberty that individuals need instrumentally in order to satisfy basic needs and achieve important goals, such as searching for work where their skills are valued most, or looking for partners with whom they want to live together, or escaping from environment, economic, social and political conditions under which they cannot flourish“ (Bauböck 2011, zitiert nach Angeli 2013: 174).

1.3 Individuelle Entscheidungsautonomie

Eine breite legitimatorische Grundlage für das Recht auf Einwanderung liegt in der Entscheidungsautonomie des Individuums.

„Als autonome Individuen haben sie allerdings zuallererst ein wesentliches Interesse daran, dass sie es sind, und nicht andere (insbesondere Staaten), die wichtige Lebensentscheidungen treffen – einschließlich der Entscheidung, irgendwohin zu ziehen. Sie haben – mit anderen Worten – ein Interesse, ihre Autonomie in wichtigen Lebensbereichen zu schützen. Diesem Interesse wird Rechnung getragen, wenn wir die Bewegungsfreiheit nicht mehr nur als Freiheit ‚etwas zu tun oder zu unterlassen‘, sondern auch als die Fähigkeit und Möglichkeit, ‚zwischen verschiedenen Optionen zu entscheiden‘ verstehen“ (Angeli 2011: 176).

Individuelle Autonomie bedeutet, sich selbst im Leben Ziele zu setzen und sein Leben selbstbestimmt zu führen. Natürlich, so räumt Angeli ein, kann es ordnungspolitische Gründe geben, dieses Recht auf Einwanderung durchzusetzen, z.B. der Fall von Überbevölkerung oder politische Instabilität. Es geht um ein prima-facie -Recht bzw. prima-facie-Beweis¹ und nicht um ein absolutes Recht. Daher folgert Angeli:

„Eine autonomiebasierte Begründung des Rechts auf Einwanderung zielt darauf ab, jedem Menschen ein grundsätzliches Interesse an Bewegungsfreiheit anzuerkennen – ohne Rücksicht auf kontingente Umstände. Das Recht auf Einwanderung soll dementsprechend generell gelten – nicht nur in besonderen Situationen“ (Angeli 2011: 178).

Katholische Kirche: Recht auf Auswanderung und Einwanderung

Auf Grund ihres Menschenbildes ist die katholische Kirche auch in der Migration auf der „Seite des Rechts“. Schon Papst Johannes XXIII. hat in seiner Enzyklika „Pacem in Terris“ vom 1963 ein Recht auf Auswanderung und Einwanderung normativ gefordert:

„Tum etiam homini cuilibet iure integrum esse debet in civitatis suae finibus vel tenere vel mutare locum; quin etiam, si iustae id suadeant causae, eidem liceat necesse est, alias civitates petere in iisque domicilium suum collocare. Neque ex eo quod quis certae cuiusdam reipublicae est civis, is ullo modo vetatur esse membrum humanae familiae, neque civis universalis illius societatis et coniunctionis omnium hominum communis“².

Grundsätzlich bedeutet auch Ausnahmen von der Regel.

¹ „Beweis aufgrund des ersten Anscheins, Anscheinbeweises, d.h. ein nach der normalen Lebenserfahrung typischer Geschehensablauf gilt als bewiesen, solange sich nicht Tatsachen ergeben, die ein von diesem typischen Ablauf abweichendes Geschehen als möglich erscheinen lassen“ (Duden 2007: 1096).

² Übersetzung des Vatikans: „Jedem Menschen muß das Recht zugestanden werden, innerhalb der Grenzen seines Staates seinen Wohnsitz zu behalten oder zu ändern; ja, es muß ihm auch erlaubt sein, sofern gerechte Gründe dazu raten, in andere Staaten auszuwandern und dort seinen Wohnsitz aufzuschlagen (vgl. Pius XII., Weihnachtsbotschaft 1952). Auch dadurch, daß jemand Bürger eines bestimmten Staates ist, hört er in keiner Weise auf, Mitglied der Menschheitsfamilie und Bürger jener universalen Gesellschaft und jener Gemeinschaft aller Menschen zu sein“.

Nachstehend geht um eine „mittlere“ Strategie zwischen dem Recht auf Einwanderung und der Möglichkeit der Bewältigung großer Migrationsströme nach Europa und in Europa.

2 Transnationales Migrations- und Entwicklungskonzept

Das Recht auf legale Wege für die Zuwanderung nach Europa beruht auf zwei Prämissen bzw. Ansätzen: Flüchtlinge als Ressource (vgl. 2.1) und das Konzept transnationaler Migration und Entwicklung als Rahmenbedingung (vgl. 2.2).

2.1 Ressource Flüchtling

Flüchtlinge werden normalerweise als Belastung, als Kostenfaktor und als nicht vermittelbar in der Bevölkerung gesehen. Doch jeder Mensch hat Fähigkeiten, die er gern entwickeln möchte, wenn die Gesellschaft es ihm/ihr erlaubt. Flüchtlinge sind eine Ressource, denn sie bringen etwas mit. In ihrer empirischen Forschung zu Flüchtlingsfrauen kommen Foda und Kadur (2007: 41) zur Erkenntnis, dass diese Frauen über umfangreiche Ressourcen in schulischer und beruflicher Ausbildung, in der Berufspraxis, in der Mehrsprachigkeit und in persönlichkeitsbezogenen Kompetenzen verfügen. Europa sollte diese Ressource der Flüchtlinge zu ihrem Vorteil und als innovative entwicklungspolitische Strategie im Sinne des nachstehenden Konzepts des Transnationalismus nutzen.

2.2 Konzept transnationaler Migration und Entwicklung

Migration verläuft heute nicht mehr traditionell nach dem Modell Auswanderung, Einwanderung und evtl. Rückwanderung, sondern die modernen schnellen Kommunikations- und billigen Transporttechnologien ermöglichen zunehmend eine Pendelmigration, die mit neuen Paradigma Transnationalisierung bezeichnet wird. Migranten sind heute oft in zwei Ländern, in zwei Kulturen verankert, sie sind Transmigranten. Als Folge der Globalisierung entsteht ein Prozess der Vergesellschaftung. Es entwickeln sich zwischen den Menschen transnationale Netzwerke und neue grenzüberschreitenden Verflechtungen als transnationale Sozialräume (vgl. Pries 2010 und Nowak 2014).

Aus vielen empirischen Studien wissen wir, dass Flüchtlinge die Kontakte zur Ihrer Heimat aufrechterhalten, ja - wenn möglich - eine Rückkehr planen und durchführen. So hat eine im Auftrag vom Bundesamt für Migration durchgeführte Studie zur äthiopischen Diaspora von ca. 20.000 Personen in Deutschland (vgl. Warnecke und Schmitz-Praghe 2011) ergeben, dass diese Menschen ein transnationales Engagement zu ihrer Heimat aufrechterhalten, z.B. durch Besuche, Geldüberweisungen und politische Arbeit zur Wahrung der Menschenrechte in ihrer Heimat. Von den 350.000 Flüchtlingen aus Bosnien in den 1990er Jahren in Deutschland sind nach dem Ende des Bürgerkrieges auf Balkan mehr als 300.000 Menschen in ihre Heimat zurückgekehrt.

Mit einer solchen transnationalen Politikstrategie lassen sich Migrations-, Flüchtlings- und Entwicklungspolitik verbinden, d.h. die (Aus)Bildungsinvestitionen in die Flüchtlinge zahlen sich später in der Entwicklung der Herkunftsländer aus. Die Politischen Klassen in Europa müssen multidisziplinär denken lernen und multifunktional handeln.

3 Legale Wege nach Europa

Für eine an Menschenrechten orientierte Migrations- und Flüchtlingspolitik brauchen wir legale Wege nach Europa. Das ist keine einfach zu lösende Aufgabe und muss wiederum im mehreren Mikroansätzen parallel erfolgen, um eine sinnvolle „gerechte“ Steuerung zu ermöglichen. Sieben Vorschläge werden zur Diskussion gestellt.

3.1 Humanitärer Weg

Schon öfter wurden in Bundesrepublik Deutschland Sonderregelungen für ausgewählte Gruppen angewendet, und zwar als Kontingentflüchtlinge, d.h. als „Flüchtlinge aus Krisenregionen, die im Rahmen internationaler humanitärer Hilfsaktionen aufgenommen werden“ (Glossar des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (www.bamf.de), was sich aus § 23 des Aufenthaltsgesetzes ergibt. Frühere Beispiele sind die Bootsflüchtlinge aus Vietnam Anfang der 1980er Jahre, die Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien Anfang der 1990er Jahre, die Aufnahme von Menschen mit jüdischen Vorfahren aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion seit Anfang 1991er Jahre und die großzügige Ausnahme von Aussiedlern bzw. Spätaussiedlern, also sog. Volkszugehörige mit deutscher Kultur nach unserem Staatsangehörigkeitsrecht.

Gerade für die Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien, dem Irak und Afghanistan, aber auch für die Menschen aus den failed states wie Somalia, Eritrea und Libyen ist das humanitäre Tor weit zu öffnen, denn im Falle eines eintretenden Friedens werden diese weitgehend aus der Mittelschicht kommenden Flüchtlinge schnell in ihre Heimat zurückkehren.

3.2 Quotenregelung

Eine oft diskutierte Frage in letzter Zeit ist die Einführung einer Quotenregelung der Einwanderung nach kanadischem Vorbild, d.h. wir suchen uns qualifizierte Personen aus, die wir wegen der Überalterung unserer Bevölkerung als Arbeitskräfte für unsere Wirtschaft dringend benötigen. (Wie sieht das kanadische System als mögliches Vorbild der gesteuerten Einwanderung aus (vgl. im Folgenden Schmidtke 2009)? Pro Jahr werden etwa 250.000 Migrantinnen und Migranten angeworben, zusätzlich noch einmal fast 200.000 Einwanderer mit befristeten Aufenthaltsgenehmigungen.

„Mit dem 1967 eingeführten Punktsystem ersetzen Kriterien individueller Qualifikation und Eignung (wie etwa eine Ausbildung, Sprachkompetenz, berufliche Erfahrung, Anpassungsfähigkeit und Alter) die der Herkunft der Bewerber. Die Auswahl der Migranten wurde pragmatisch an die wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse des Landes gekoppelt und

gänzlich von dem Ziel befreit, die sich schnell wandelnde nationale Identität Kanadas zu schützen. ...
2001 wurde das System von der Fixierung auf Bedürfnisse des Arbeitsmarktes auf das generelle Ausbildungs- und Erfahrungsniveau der Einwanderer umgestellt“ (Schmidtke: 2).

Die Auswahlkriterien beziehen sich auf qualifizierte Arbeitskräfte nach folgender Punkteverteilung: 25 für Bildung, 16 für die 1. Amtssprache (Englisch), 8 für die 2. Amtssprache (Französisch), 21 für Berufserfahrung, je 10 für Alter, Stellenangebot und Anpassungsfähigkeit. Wer 67 von den maximal 100 Punkten erreicht, darf einwandern.

Kritik

Trotz des Punktesystems und der sorgfältigen Auswahl steht das kanadische Immigrationssystem vor ernststen Herausforderungen.

„Im Kern geht es um eine wachsende und in ihren Konsequenzen zunehmend schwieriger zu rechtfertigenden Diskrepanz zwischen der beabsichtigten bedarfsorientierten Auswahl und reibungslosen Eingliederung von Einwanderern einerseits und einer sozialen Realität, in der sich insbesondere der Übergang in den Arbeitsmarkt als schwierig erweist, andererseits“ (Schmidtke: 2).

Der Wandel der Arbeitswelt erfordert mehr kommunikative und soziale Kompetenzen, die die Einwanderer nicht mitbringen können, denn auch kulturelles Kapital ist zur Integration in einer Gesellschaft notwendig. Trotz der Kritik sollte eine Quotenregelung einer von vielen Wegen sein, um legal nach Europa zu kommen. Wie bei allen anderen Vorschlägen geht es auch um die Rechte und Pflichten der Zuwanderer (vgl. weiter unten 5.1).

3.3 Los-Verfahren

Ein anderes Modell der Zuwanderung in die EU ist die Möglichkeit einer sog. Green Card Lotterie, wie sie seit 1991 in den USA jährlich erfolgreich praktiziert wird, denn sie wird viel genutzt. Auf der offiziellen deutschsprachigen Seite des US Greencard Programms 2014 wird die Lotterie als Chance für den Eintritt in das Traumland USA beschrieben:

„Jedes Jahr vergibt das Visa-Lotteriprogramm weltweit 50.000 Visa für Immigranten. Alle 50 Gewinner erhalten eine US GREEN CARD, die sie und ihre Familien dazu berechtigt, in den USA zu leben und zu arbeiten! Die USA Green Card Lottereioorganisation lädt Sie dazu ein, diese Gelegenheit jetzt zu nutzen!

...
Machen Sie Ihren Traum wahr! Die Green Card ist die unbefristete Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung für die Vereinigten Staaten von Amerika. USA das Land der unbegrenzten Möglichkeiten! Die Wirtschaft boomt, die Lebenshaltungskosten sind niedrig. Immobilienpreise und Steuersätze sind günstig. Die Bedingungen für eine Existenzgründung sind optimal“ (<http://greencard-lottery.net>, 10.05.2014).

Eine kostenlose Antragstellung ist 365 Tage im Jahr möglich, Online Unterstützung vom Fachpersonal, Antragsabgabe für mehrere Jahre ist möglich, und es gibt kostenlose Flugtickets in die USA für die Gewinner. Für die Bewerbung müssen folgende Teilnahmebedingungen erfüllt sein:

- Man muss Staatsangehöriger eines der aufgelisteten Länder sein. Das sind zur Zeit fast alle Länder der Welt und

- man muss über ein zwölfjährige abgeschlossene Schulausbildung (z.B. Fachhochschulreife) oder über eine zweijährige Berufserfahrung während der letzten fünf Jahre verfügen.

Laut Statistik kamen 2013 1.253 Gewinner aus Deutschland. Da (leider) keine Zahlen vorliegen, wie viele Bewerber_innen pro Land eingegangen sind, so kann man doch nach Gesetz der Großen Zahlen davon ausgehen, dass die Gewinnerzahlen relational zu den Bewerberzahlen liegen, d.h. in der Interpretation: Ganz vorne liegen arme und „politische Problem“-Länder, wie z.B. Ukraine, Iran, Usbekistan, Nigeria, Ägypten, Äthiopien usw. Im Vergleich zur eigenen Lebenssituation im Lande ist und bleibt die USA noch immer ein Traumland. Das Gleiche gilt auch für Europa, zumindest für die reichen nordwestlichen Länder der EU.

Schlussfolgerung: *Die USA nimmt pro Jahr 50.000 Lotteriegewinner bei einer Bevölkerung von 300 Millionen Einwohner auf. Die Europäische Union hat über 500 Mio. Einwohner, also könnte sie - aufgerundet - vergleichsweise 100.000 Lotteriegewinner einladen oder ?*

3.4 Zugang zu Visa

Der legalste und damit beste und sicherste Weg, in ein europäisches Land zu kommen, ist die Erlangung eines Visums, was bekanntermaßen für Menschen außerhalb Europa sehr schwierig oder meist sogar unmöglich ist, selbst wenn man eine Einladung hat. Nachstehend werden zwei spannende Vorschläge zur Diskussion gestellt.

Kauf von Visa

Ein spannender Vorschlag kommt von zwei französischen Wissenschaftlerinnen (vgl. Auriol and Mesnard 2012). Ausgangspunkt ihre Analyse sind erstens die profitablen Einnahmen für die Schmuggler und zweitens die zur Verhinderung der illegalen Migrationsströme entstehenden Kosten, die effektiv wenig bringen. Daher greifen die Autorinnen die seit längerem existierende Idee „of selling migration visas to pay a fee to cross the border legally“ auf. Die Antwort der Autorinnen ist differenziert:

„When smugglers have already paid fixed costs to settle their businesses, it is difficult for the government to compete. The model shows that dismantling smugglers networks by proposing a low enough price would be at the cost of increasing substantially migration flows and decreasing the average skill of level of migration“ (Auriol and Mesnard 2012: 34).

Daher schlagen sie vor, diesen Kauf von Visa mit anderen Maßnahmen wie u.a. die Kontrolle der Schwarzarbeit bei den Arbeitgebern, aber auch an den Grenzen zu verbinden.

Multiple-entry-visa

Einen anderen diskussionswerten Vorschlag hat der UN-Sonderberichterstatter Francois Crépeau (Kanadier) im April 2015 vorgeschlagen (vgl. Pany 2015 und Jackson 2015),

nämlich Arbeitskräfte jeweils 4 Jahre lang jedes Jahr für vier Monate legal auf dem Arbeitsmarkt zu zulassen, und zwar nicht nur für hochqualifizierte, sondern auch für Niedriglohnarbeiter, um den illegalen Schwarzarbeitsmarkt trocken zu legen. Sein Argument: Es gibt genug schlecht bezahlte Jobs in der Landwirtschaft, auf dem Bau, im Hotel- und Gaststättengewerbe, und in der Altenpflege. Wenn der Migrant jedoch gegen die Regelung verstößt, dann ist sein Dokument zur Rückkehr ungültig. Zum Austrocknen des Schwarzarbeitsmarktes gehören nach Crépeau auch schärfere regelmäßige Kontrollen bei und strenge Strafen für die Firmen. Dieser Vorschlag von Multiple-entry-visa ist mit einer transnationalen Ausbildungsstrategie zu verbinden (vgl. weiter unten 5.2).

3.5 Partnerschaften für Flüchtlinge

Während der Blick bei der Flüchtlingspolitik mit Recht zunächst auf den Staat gerichtet ist, so darf man nicht das Potential an zivilgesellschaftlichem Engagement übersehen, wie es sich bereits heute zu Hunderten in Unterstützungsnetzwerken als Willkommensinitiativen für Flüchtlinge zeigt. Besonders beeindruckend und vorbildlich ist der im März 2015 gegründete Verein >Flüchtlingspaten für Syrier< in Berlin, dessen Ziel im § 2, Absatz a der Satzung formuliert ist (vgl. www.fluechtlingspaten-syrien.de, 18.06.2015):

„Zweck des Vereins ist die Förderung der Hilfe für Flüchtlinge aus Kriegsgebieten des Nahen Ostens – insbesondere aus den syrischen Bürgerkriegsgebieten –, denen aufgrund von privaten oder kirchlichen Verpflichtungserklärungen ein Aufenthaltstitel gem. §§ 23 Abs. 1, 68 des Aufenthaltsgesetzes (Aufnahme aus humanitärem Grund unter der Voraussetzung privater Verpflichtungserklärungen) gewährt wurde und für deren Lebensunterhalt folglich die öffentliche Hand nicht einsteht (§ 52 Abs. 2 Nr. 10 AO).

Das Problem ist der „Verpflichtungsgeber“, der gegenüber dem Staat den Lebensunterhalt des aufgenommenen Flüchtlings unwiderruflich, also lebenslang, erklären muss. Da das ein einzelner Bürger kaum machen wird, ist dieser Verein als Geldsammelstelle gegründet worden, um die Verpflichtungsgeber finanziell abzusichern. Hier ist der Gesetzgeber gefordert, solche Patenschaften durch ein besseres Gesetz zu erleichtern.

3.6 Resettlement

In Zusammenarbeit mit den UNHCR muss das Resettlement-Programm ausgebaut werden, d.h. neben freiwilliger Rückkehr, Asyl und Integration ist die dauerhafte Ansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge eine weitere Option, die auch Deutschland großzügiger anbieten sollte. Hier fehlt es an einem starken politischen Willen.

3.7 Stipendienprogramm für Studierende

Deutschland bietet über den DAAD schon viele Stipendienprogramme an. Wünschenswert ist ein Sonderprogramm für Studierende aus den betroffenen Kriegs- und Armutsregionen, die eine akademische Qualifizierung für Berufe erhalten, die in ihrem Land benötigt werden.

3.8 Fazit: Legales Angebot versus anhaltende Nachfrage

Die derzeitigen Flüchtlingsströme mit Menschenschmuggel und Menschenhandel beruhen auf einem marktwirtschaftliches Ungleichgewicht mit illegalen Schwarzmarktstrukturen: Die große Nachfrage aus Bürgerkriegs- und Armutsländern versus die teuren Angebote durch Menschenschmuggel führen zu den Katastrophen am Rande Europas. Marktwirtschaftlich analysiert heißt es, dass eine Erhöhung des Angebots an legalen Wegen nach Europa die Nachfrage nach illegalen Zugangswegen nach Europa verringert. Legalisierung bedeutet die Durchsetzung von Menschenrechten statt Menschenschmuggel und Menschenhandel.

4 Organisation und Kosten

Nach diesen Vorschlägen wird immer das Totschlagargument gebracht, wer soll das bezahlen und das sei nicht zu organisieren. Nachstehend sind einige Gegenargumente.

4.1 Kosten und Finanzierung

Die wichtigste Instrument zur Abwehr von Flüchtlingen ist die im Oktober 2004 gegründete >Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union<, nach der englischen Abkürzung kurz Frontex genannt. Sie nahm im Oktober 2005 ihre Arbeit auf, sie hat ihren Sitz in Warschau. Laut einer Studie von Keller, Lunacek, Lochbihler (2011) werden mit ihr eklatante Grundrechte internationaler Menschenrechtsstandards verletzt, so u.a. das Asylrecht Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention, unmenschliche und erniedrigende Behandlung nach Artikel 4 der Charta der Grundrechte der EU. Die Kosten für Frontex sind laufend gestiegen, und zwar *von 6,157 Mio. im Jahre 2005 über 15,7 Mio. 2006. 92,846 Mio. 2010 und 97,945 2014 auf 114,053 Millionen (!) im Jahre 2015.* Was könnte man mit diesem Geld alles an legalisierter Flüchtlingspolitik finanzieren, z.B. in den am stärksten betroffenen EU-Grenzländern wie Bulgarien, Griechenland, Italien und Ungarn.

Finanzierungsquellen

Da in erster Linie der Staat, d.h. die Bundesregierung und die Länder in der Verantwortung für die Flüchtlinge stehen, muss von dort vorwiegend auch das Geld kommen. Da aber besonders die Wirtschaft durch die Zuwanderung neue, meist (hoch)qualifizierte Arbeitskräfte gewinnt, ist sie auch an der Finanzierung zu beteiligen – im Gegensatz zum Verhalten bei den GastarbeiterInnen seit den 1960er Jahren.

4.2 Organisation

Der schwierigste Punkt in dem Konzept der Legalisierung der Wege nach Europa ist zweifellos die administrative Bewältigung der BewerberInnen mit den damit verbundenen Problemen an Bestechungen, Fälschungen, d.h. allgemein an Missbrauch und Korruption von mafiosen Gruppen in den Herkunftsländern. Bei der derzeitigen personellen Ausstattung

der nationalen Botschaften bzw. allgemein einer EU-Vertretung in den Herkunftsländern ist das kaum zu schaffen. Daher müssen alle Überlegungen zu einer rechtsstaatlichen und fairen Verfahrensweise erfolgen. Was kann das konkret bedeuten?

- Erstens die personelle Verstärkung des Personals der Botschaften in den Herkunftsländern,
- zweitens die Schaffung von Zuwanderungsinformationszentren, die mit modernen fälschungssicheren Dokumenten und nicht so leicht von Hackern bedrohten Computern ausgestattet sind und
- drittens wird genau kontrolliert, wer sich anmeldet, um einen Termin bei der Botschaft zu bekommen.

In dieser schwierigen Organisationsfrage sollten Verwaltungs- und ComputerexpertInnen eng zusammenarbeiten, um eine rechtsstaatlich und von Hackern störungsfreie Lösung zu finden und zu überwachen.

5 Transnationale Verträge

Da die hier vorgeschlagene alternative menschenrechtliche Flüchtlingspolitik eng mit dem Konzept der Transnationalisierung verknüpft ist, werden nachstehend die Rechte und Pflichten der Flüchtlinge und eine transnationale Qualifizierungsstrategie analysiert.

5.1 Rechte und Pflichten der Flüchtlinge

Der amerikanische Präsident **John F. Kennedy (1960-1963)** hat in seiner Antrittsrede am 20. Januar 1961 gesagt:

“And so, my fellow Americans: ask not what your country can do for you - ask what you can do for your country. My fellow citizens of the world: ask not what America will do for you, but what together we can do for the freedom of man”.

Zwischen dem Aufnahmeland - national oder EU-weit - und dem Flüchtling wird ein Vertrag geschlossen, der Rechte und Pflichten regelt. Rechte heißt, dass die Aufnahmegesellschaft dem Flüchtling Chancen einräumt. Dazu gehören unter anderem

- Gewährung einer Unterkunft, möglichst individuell & familiär in einer Wohnung,
- Erlernung der jeweiligen Landessprache,
- Schulische oder/und berufliche Erst- oder Zusatzqualifikation und
- die Möglichkeit, sofort sich Arbeit zu suchen, soweit es der Pflichtsprachkurs ermöglicht.

Den Rechten einerseits stehen Pflichten andererseits gegenüber, die vertraglich einzuhalten sind. Die Pflichterfüllung besteht in erster Line darin:

- erstens die (schnelle) Erlernung der jeweiligen Landessprache,

- zweitens eine Aus- oder Fortbildung im Lande zu leisten, um gleichzeitig für den europäischen Arbeitsmarkt und den heimischen Markt qualifiziert zu sein, d.h. es kann ein *transnationaler Bildungstransfer* stattfinden und
- drittens der Erwerb des kulturellen Kapitals, um sich an die Regeln und Verhaltensweisen des Aufnahmelandes zu gewöhnen.

Bir lisan, bir insan

Dieses türkische Sprichwort „Eine Sprache, ein Mensch“ drückt am besten die Bedeutung des Lernens einer Sprache aus, denn Sprache ist nicht nur Kommunikation, sondern auch Kultur und Denken. Alexander von Humboldt hat das wunderbar formuliert³. Wer Deutsch kann, versteht auch die Deutschen und ihre Kultur und Verhaltensweisen besser. Außerdem können dann all die Leute, die in ihr Land zurückkehren, unsere Sprache und sind damit in Zukunft Brückenbauer für Wirtschaft, Handel, Kultur und Politik.

5.2 Transnationale Qualifizierung

Von allen ExpertInnen und auch PolitikerInnen wird immer wieder lautstark die Bildung als Schlüsselfaktor für den Wohlstand eines Landes verkündet. Diesen Ankündigungen folgen national kaum Taten in der Finanzpolitik und dem Ausbau des Bildungssystems. Aber für die Flüchtlings-, Migrations- und auch für die Entwicklungspolitik ist (Aus)Bildung von immenser Bedeutung, d.h. wir brauchen eine *transnationale Bildungs(welt)politik*, der den armen und den reichen Ländern wechselseitig hilft.

Aufgrund der Überalterung der Bevölkerung haben die europäischen Wohlstandsländer einen wachsenden Bedarf in humanen Dienstleistungsberufen wie u.a. im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der (Demenz- und Alten)Pflegerie und aber in spe auch in vielen Handwerks- und Industrierberufen. Der europäische Wohlstand ist nur durch Zuwanderung zu halten, aber er darf nicht - wie bisher von den Politische Klassen Europas angedacht - durch ein Brain drain zu Lasten der Entwicklungsländer erfolgen. Es muss eine Win-win-Situation für beide Seiten entstehen. Hierzu einige Vorschläge:

(1) Berufs(fach)schulen in den Herkunftsländern

Der Schlüssel zur Bildung liegt nicht unbedingt nur in den akademische Berufen, sondern es besteht ein grundlegender Bedarf an beruflicher Qualifizierung, wenn auch oft mit einem Bachelor-Abschluss an einer Fachhochschule verbunden. Es sollten möglichst berufliche Qualifizierung für Tätigkeiten, die in den Herkunfts- und in den Ankunftsändern gebraucht werden. Auch in den außereuropäischen Ländern gibt es Baustellen, Autos, Strom, Wasser usw., d.h. eine berufliche Qualifizierung u.a. in bau-, elektro-, solar-, wasser-, auto-

³ „Das Studium der Sprachen des Erdbodens ist also Weltgeschichte der Gedanken und Empfindungen der Menschheit. Sie schildert den Menschen unter allen Zonen, und in allen Stufen seiner Cultur.“ (Humboldt, zitiert nach Trabant 2012: 92)

technischen Berufen ist erforderlich (vgl. u.a. www.don-bosco.mondo.de). Daher wäre es sinnvoll, Beruf(sfach)schulen aufzubauen, die auch den weiterführenden Weg zu Hochschulen ermöglicht.

(2) Praktika in beiden Richtungen

Learning-by-doing ist ein bedeutsamer Faktor in der Ausbildung, d.h. Lernen durch und in Praktika und Hospitationen. Das bedeutet, dass in der Ausbildung stehende Personen die Chance haben, in Europa in Praktika zu lernen, und umgekehrt lernen junge Auszubildende aus Europa die Probleme dieser Länder kennen. Hierfür sollte es eine sechsmonatige Visa-Regelung geben.

(3) Global-lokale Partnerschaften

Eine weitere Möglichkeit der transnationalen Bildungspolitik ist die Durchführung von lokal-globalen Partnerschaften zwischen reichen Ländern, Regionen, Städten, Institutionen, Vereinen und NGO's auf der einen Seite und vergleichbaren Institutionen in ärmeren Ländern und Regionen auf der anderen Seite. Es geht in erster Linie um „vernetztes Empowerment“ durch Transfer von Wissen, Ideen und möglichen alternativen Verhaltensweisen: Es geht um wechselseitiges Lernen von- und miteinander, d.h. konkrete soziale Projekte und Organisationen in einer transnationalen Perspektive zu vernetzen, und zwar auf der Ebene gleicher Interessen und Aufgaben in beiden Ländern. Diese Vernetzung geschieht über direkte persönliche Kontakte (face-to-face) der beteiligten Projekte und Organisationen, z.B. in vielseitigen Austauschmöglichkeiten durch Praktika, Hospitationen, wechselseitige Besuche, gemeinsame Workshops und Unterstützung. Nachstehend werden einige Beispiele genannt:

- **Feuerwachen** in Europa helfen Feuerwachen in der Dritten Welt durch moderne Ausrüstung, Praktika in Europa und Training des Personals
- **Polizeistationen** in Europa helfen Polizeistationen durch moderne Ausrüstung, Praktika und Trainingskurse, auch im rechtsstaatlichem Verhalten
- **Sportvereine, bes. Fußballvereine** helfen bei der Ausbildung von Trainern und der Jugend
- **Jugendeinrichtungen** bieten Austausch und wechselseitiges Lernen an
- **Schulen** tauschen Schüler_innen miteinander aus
- **Religiöse Gemeinden** (Kirchen, Moschen, Synagogen) bilden Partnerschaften

6 Bekämpfung von Krieg und Armut

Niemand verlässt seine/ihre Heimat freiwillig, sondern es gibt stets push-Faktoren, die einem aus dem Herkunft treiben, und umgekehrt pull-Faktoren, die jemanden in das Aufnahmeland

zieht. Die zur Zeit größte Geißel sind die anhaltenden Bürgerkriege im Nahen Osten. Michael Lüders hat es auf den Punkt gebracht:

„Zunächst einmal sticht die große Kluft hervor zwischen dem Freiheitsversprechen westlicher Demokratien und der breiten Blutspur, die sich durch den Orient zieht, als Ergebnis westlicher Militärinterventionen, wirtschaftlicher Strangulierung, der engen Zusammenarbeit noch mit den übelsten Diktaturen, solange sie nur pro-westlich sind. Staaten sind zerfallen, neue Bewegungen entstanden, teilweise terroristischer Natur.“ (Lüders 2015: 168).

Zur Zeit sieht niemand die Chance, wie man Frieden in die Region des Nahen Ostens bringen kann. Hier gilt es, mehr Flüchtlinge in großer Zahl bei uns aufzunehmen, um sie bei Eintritt eines Friedens beruflich und politisch auf ihre Heimat vorbereitet zu haben. Bei den armen Ländern geht es eher um berufliche Entwicklungspolitik, um den Menschen vor Ort eine Lebensperspektive anzubieten, und um die Chance, Produkte aus den Ländern nach Europa exportieren zu können. Die EU ist auch eine wirtschaftliche Import-Festung. Gibt es eine Chance zur Armutsbekämpfung?

Bedingungsloses Grundeinkommen

Laut Angaben des Bundesministeriums für wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung (www.bmz.de, 23.06.2015) waren die Ausgaben für die Hilfe an Entwicklungsländer wie folgt:

- Die reichen Länder Europas, USA, Japan, Australien und Neuseeland gaben im Jahre 2014 insgesamt 135,16 Milliarden \$ aus.
- Die Leistungen von Nichtregierungsorganisationen aus Eigenmitteln waren weltweit 1.066.223.600 € im Jahre 2013, also rund 1 Milliarde €, also

insgesamt rund 136 Mia. Doch statt dieses Geld in oft nicht effiziente Projekte der Entwicklungsarbeit und in korrupte Kanäle zu leiten, wird dieses Geld direkt an die aller Ärmsten dieser Welt ausgezahlt, denn die Betroffenen selbst wissen am besten, für was sie das Geld zum Überleben brauchen. Sicherlich ist noch das Problem der Auswahl zu diskutieren.

7 Partizipation der einheimischen Bevölkerung

Flüchtlingspolitik ist nicht nur „Außenpolitik“, sondern auch deutsche Innenpolitik, d.h. es ist in der Vergangenheit versäumt worden und meist auch noch heute, die einheimische Bevölkerung in der Aufnahme von Flüchtlingen rechtzeitig einzubeziehen. Jahrzehntlang hat sich die Politische Klasse geweigert, Deutschland als Einwanderungsland zu akzeptieren. Der politische Diskurs ist unter Schlagwörtern wie „Das Boot ist voll“, „Wir sind nicht das Sozialamt der Welt“, „die Ausländer wollen sich nicht integrieren“ usw. geführt worden. Daher ist ein gesellschaftspolitischer Diskurs zu führen, der der Bevölkerung verständlich darlegt, welche Vorteile eine offensive Flüchtlings- und Einwanderungspolitik. Aufgrund der Überalterung wird nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes die Einwohnerzahl Deutschlands wahrscheinlich von jetzt ca. 81 Mio. auf *ca. 67, 6 bis 73,1 Millionen im Jahre*

2060 zurückgehen, jeweils abhängig von einer schwachen oder stärkeren Zuwanderung. Wer sorgt dann in Zukunft für den Bedarf an PflegerInnen, Bauarbeitern, Handwerkern, Krankenschwestern usw. in unserer Gesellschaft?

Infrastruktureller Ausbau

Wenn eine Kommune eine höhere Anzahl von Flüchtlingen aufnimmt, dann erhält sie als Anreiz einen höheren Finanzausschuss für mehr LehrerInnen für Sprachkurse und in den Schulen, mehr ErzieherInnen in den Kitas, mehr SozialarbeiterInnen für die Unterbringung der Flüchtlinge. Ein guter Vorschlag kommt vom Deutschen Städte- und Gemeindetagsbund, nämlich die Infrastruktur auszubauen, um die Überforderung der Kommunen zu beenden (www.dstgb.de, 24.06.2015). Darunter gehören u.a. solche Maßnahmen wie die Bund stellt zinsfrei Immobilien zur Unterbringung zur Verfügung, Einrichtung eines Gesundheitsfonds, die Schaffung von preiswerten Wohnungen im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus, und zwar für Deutsche und Zuwanderer, und die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements für Flüchtlinge.

Historische Erinnerung

Nach dem Zweiten Weltkrieg hat das Gebiet der späteren (alten) Bundesrepublik mehr als acht Millionen Flüchtlinge / Vertriebene aus den ehemaligen Ostgebieten des Deutschen Reiches, weitere vier Mio. Deutsche aus Polen, Rumänien, Jugoslawien, der Sowjetunion und dem Baltikum und 3,1 Mio. Menschen aus der DDR bis zum Bau der Mauer aufgenommen, zusammen also etwa 15 Mio. Personen (vgl. Oswald 2007: 81f). Zusammen mit den späteren Gastarbeitern stieg die Bevölkerung von ca. 40 Mio. (1945) auf 60 Mio. Einwohner (1960). Und gab es ernsthafte Probleme der Integration und der infrastrukturellen Bewältigung?

8 Fazit

Alle genannten Vorschläge zur Legalisierung der Wege nach Europa und zur Bekämpfung der Fluchtursachen sind nicht punktuell umzusetzen, sondern sie ergänzen sich figurativ, d.h. sie sind als global-lokale Interdependenzen zu betrachten. Legalisierung der Wege nach Europa für Flüchtlinge sind die alternativlose menschenrechtliche Lösung statt Menschenhandel, Menschenhandel und Militarisierung der Grenzen. Es ist klar, dass die Lösung nicht einfach ist, aber im Rahmen eines Konzeptes transnationaler Migrations-, Flüchtlings- und Entwicklungspolitik ist es eine Win-Win-Situation zum Vorteil Europas und zum Vorteil der Herkunftsländer.

Ich freue mich auf die Diskussion, um einen neuen Diskurs zu einer alternativen Flüchtlingspolitik zu beginnen, denn die bisherigen politischen Diskussionen in

Deutschland und in der EU führen zu keinen Lösungen, die die Menschenrechte nicht verletzen und den Flüchtlingen wirklich helfen.

Literaturhinweise

Angeli, Oliviero 2011: Das Recht auf Einwanderung und das Recht auf Ausschluss. In: Zeitschrift für politische Theorie, Jg. 2, Heft 2, S. 171-184

Auriol, Emmanuelle and Mesnard, Alice 2012: Sale of Visas: A Smuggler's Final Song?. In: Norface Migration Discussion Paper No. 2012-07. www.norface-migration.org

Bauböck, Rainer 2011: Temporary migrants, partial citizenships and hypermigration. In: Critical Review of International Social and Political Philosophy, Vol. 14, Nr. 5, December, S. 665-693

Foda, Faida, Kadur, Monika 2007: Flüchtlingsfrauen – Verborgene Ressourcen. 2. Auflage. Berlin

Jackson, Gabrielle 2015: Interview mit Francois Crépau am 22. April 2015. In: theguardian, www.theguardian.com

Keller, Ska; Lunacek, Ulrike, Lohbihler, Barbara (Hrsg.) 2011: Ist die Agentur Frontex vereinbar mit den Menschenrechten? Studie über die europäische Agentur an den Außengrenzen im Hinblick auf die Neufassung ihres Mandats. Brüssel

Lüders, Michael 2015: Wer den Wind sät. Was westliche Politik im Orient anrichtet. München

Nowak, Jürgen 2014: Homo transnationalis. Menschenhandel, Menschenrechte und Soziale Arbeit. Opladen Berlin Toronto

Oswald, Ingrid 2007: Migrationssoziologie. Konstanz

Pany, Thomas 2015: Reiche Länder sollen ihre Grenzen für Flüchtlinge öffnen. In: Telepolis, www.heise.de

Pries, Ludger 2010: Transnationalisierung. Theorie und Empirie grenzüberschreitender Vergesellschaftung. Wiesbaden

Schmidtke, Oliver 2009: Einwanderungsland Kanada – ein Vorbild für Deutschland. In: Bundeszentrale für Politische Bildung. www.bpb.de, 14.06.2014

Trabant, Jürgen 2012: Weltansichten. Wilhelm von Humboldts Sprachprojekt. München

Warnecke, Andrea/Schmitz-Praghe, Clara 2011: Diasporaengagement für Entwicklung und Frieden. Handlungsspielräume und Kapazitäten der äthiopischen Diaspora in Deutschland. In: Baraulina, Tatjana/Kreienbrink, Axel/Riester, Andrea (Hg.): Potenziale der Migration zwischen Afrika und Deutschland. Im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Nürnberg. S. 183-215

www.bamf.de

www.bmz.de

www.don-bosco.mondo.de

www.dstgb.de

www.fluechtlingspaten-syrien.de

Prof. Dr. Jürgen Nowak

Webseite: www.j.nowak.de

Email: J.Nowak@t-online.de

Telefon: 030 - 436 32 97