

Eine neue Flüchtlingspolitik der Europäischen Union?

Veröffentlicht: 17/05/2015

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann

Direktor, IZA, und Wirtschaftsprofessor der Universität Bonn

Die europäische Politik hat einen neuen Aufreger aus dem Themenkreis der Migration. Nach der umstrittenen Realisierung der freien innereuropäischen Arbeitsmobilität, die nicht die zuvor behauptete [bedrohliche Massenzuwanderung](#) erbrachte, und der Debatte um uns überflutende Wohlfahrtsmigranten, die nur vermeintlich die Sozialkassen plünderten, sind es jetzt die illegalen Zuwanderer, die durch viele tragische Todesfälle bei dem Versuch mediale Aufmerksamkeit erhalten, das Mittelmeer mit dafür unzureichenden Booten zu überqueren, um die europäischen Grenzen zu erreichen.

[Der Auslöser ist eine Gemengelage aus Krieg, Verfolgung und Armut.](#) Schon wird für 2015 mit 400.000 Flüchtlingen gerechnet, die alleine nach Deutschland kommen könnten. Bereits die Frage nach der Bereitstellung des benötigten Wohnraumes bereitet den Verbänden der Kommunen Kopfzerbrechen, ganz zu schweigen von dem damit verbundenen sozialen Sprengstoff.

Der Mediendruck sorgt dafür, dass sich wieder Serien von europäischen Krisensitzungen mit der Frage beschäftigen und weiter beschäftigen werden, wie diese Herausforderung eingedämmt werden kann.

EU scheitert an den kontroversen Eigeninteressen Mitgliedsländer

Tatsächlich hatte sich [diese Entwicklung schon länger abgezeichnet](#), sie kann nicht wirklich als Überraschung gelten. Schon die letzte europäische Kommission konnte die Migrationsthematik nicht in den Griff bekommen. Die Wahlen zum Europaparlament liegen nun bald ein Jahr zurück, und die Bildung der neuen EU-Kommission mit einem eigenen Migrationskommissar und dem Versprechen einer neuen Flüchtlingspolitik, hat bisher nicht zu erkennbaren Fortschritten geführt.

Zwar hat die hinter der Europäischen Kommission stehende Bürokratie ein gutes Verständnis der Probleme und ihrer Lösungsmöglichkeiten, aber die EU scheitert bisher an den kontroversen Eigeninteressen der für Wanderungsfragen letztlich zuständigen Mitgliedsländer.

In [wissenschaftlichen Analysen und mehreren Medienbeiträgen](#) hatte ich bereits eine Reform der europäischen Flüchtlingspolitik angemahnt, die nachhaltig auf die geänderten Rahmenbedingungen reagiert, und Vorschläge zu ihrer Gestaltung gemacht.

Jetzt hat die Europäische Kommission eine neue europäischen Flüchtlingsstrategie angekündigt, die bis Jahresende auch gesetzlich verankert sein soll. Dafür muss allerdings zunächst eine Mehrheit der EU-Staaten zustimmen.

Wie bei der Eurorettung droht in der europäischen Flüchtlingspolitik eine Hängepartie

Aber wesentliche Elemente einer möglichen Neuorientierung sind bereits vor der Vereinbarung eines Konzepts umstritten: Mehr Einsatz von Geld, eine größere Flüchtlingsaufnahme, eine solidarischere Lastenverteilung oder aggressivere Maßnahmen der Grenzverteidigung.

Länder wie Großbritannien, Ungarn oder Tschechien, die Slowakei sowie die baltischen Staaten lehnen eine weitere Öffnung und die Aufnahme von weiteren Flüchtlingen ab, während sich dagegen insbesondere Deutschland, Schweden oder Italien für einen neuen Politikansatz einsetzen. Wie bei der Eurorettung droht deshalb in der europäischen Flüchtlingspolitik eine Hängepartie.

Neben dem Durchwursteln bieten sich Europa zwei, nicht notwendigerweise alternative Lösungsstrategien an, Abwehr oder kontrollierte Aufnahme. Die harte, auf Abwehr zielende Strategie stellt das australische oder asiatische Flüchtlingsmodell dar.

Länder wie Australien, Malaysia oder Indonesien schicken irreguläre Migranten mit ihren Booten zurück oder bringen sie in weit entfernten Lagern in Partnerländern unter. Dabei kommt es in Einzelfällen sogar zur Bereitstellung von Ersatzbooten, sollten die vorhandenen nicht seetauglich sein. Medial interessante Brennpunkte werden dadurch vermieden oder reduziert.

Für Europa heißt eine solche harte Strategie Überwachung des Mittelmeerraumes, Zerschlagung der Schlepperbanden und ihrer Schiffe, Abwehrverträge mit Anrainerstaaten und Flüchtlingslager in Nordafrika.

Europa ist keine abgelegene Insel

Europa ist aber keine abgelegene Insel. Im Mittelmeerraum gibt es zahlreiche Transfermöglichkeiten und etablierte Flüchtlingsrouten zu Wasser und zu Land. Die Zuwanderungsrouten über Lampedusa und Malta in den Süden Italiens ist nur der Aufhänger für die mediale Berichterstattung, seit sie zur wahrscheinlich tödlichsten der Welt geworden ist.

Es ist aber fraglich, ob die [Grenzen selbst mit hohem Aufwand wirksam zu "schützen"](#) sind. Selbst Amerika gelingt es nicht, seine Grenze zu Mexiko wirksam gegen illegale Zuwanderung zu schließen. Im Gegenteil gibt es wissenschaftlich fundierte Hinweise, dass [diese Grenzsicherungsmaßnahmen](#) nur die Präsenz illegaler Migranten in den USA erhöht haben.

Die Etablierung von "Sicherheitspuffern" durch Abwehrverträge mit Anrainerstaaten wird an der instabilen politischen Lage in vielen arabischen Staaten scheitern. Die Einrichtung von Flüchtlingslagern fokussiert nicht nur das mediale Problem, es schafft auch einen Anziehungspunkt für Flüchtlinge mit dem Potenzial der Verstärkung der Problematik.

Der martialisch anmutende Vorschlag von [Militäroperationen gegen Schlepper](#) benötigt letztlich ein robustes Mandat des UN-Sicherheitsrates. Es ist wahrscheinlich, dass eine solche Resolution auf das "Njet" seines ständigen Mitglieds Russland stossen würde.

Ganz abgesehen davon, ob solche Operationen nicht letztlich an der Findigkeit der Schlepperbanden und der problematischen Identifikation ihrer Ausgangsbasen und Ressourcen scheitern würden. Schlauchboote sind schwer zurechenbar, leicht zu ersetzen und ihr vermehrter Einsatz erhöht nur das Überlebensrisiko der Flüchtlinge.

So werden Abschottungsmaßnahmen aller Art vor allem die Zuwanderungskosten nach und die Aufenthaltsbereitschaft irregulärer Migranten in Europa erhöhen. [Kürzlich geführte Gespräche](#) mit erfolgreichen ehemaligen illegalen Migranten auf der Route nach Europa, die ich im Sendeland Senegal führen konnte, zeigen auch, dass selbst die Kenntnis der Wanderungsgefahren nur begrenzt abschreckend sind.

Das Wiederholungspotenzial ist hoch, zumal die wirtschaftliche Integration von Rückkehrern schlecht ist und der Mythos des Migranten als Held der Gesellschaft sich selbst durch nationale Popsongs zieht.

Wirtschaftliche und politische Stabilisierung der Herkunftsländer

Eine viel diskutierte Option ist ferner die der wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung der Herkunftsländer. Zu viel kann davon aber auch nicht erwartet werden. So sind zum Beispiel gute Wirtschaftsentwicklungen und solide Ausbildungen eher die Voraussetzung für wirtschaftliche Migration, als Faktoren zu ihrer Begrenzung.

Es bedarf Bildung und wirtschaftlicher Ressourcen, um sich auf den Weg zu machen. Gerade "Armutsmigranten" tragen die Hoffnung ganzer Gruppen in der Heimat, die ihre "Flucht" finanzieren in der Erwartung, dass der illegale Migrant dies mit Rücküberweisungen honoriert. Und politische und andere Verfolgung macht vor Bildung nicht halt.

So könnte sich ein nachhaltigerer Ansatz der EU darum bemühen, mit den Anrainerstaaten des Mittelmeers eine Wirtschaftszone aufzubauen. Die wirtschaftliche Stabilisierung der Transitstaaten könnte auch einen Beitrag zur Grenzsicherung liefern.

Ferner muss sich Europa dazu durchringen, die Flüchtlings- und Asylfrage zur Festlegung von Aufnahmequoten auf eine gemeinsame solidarische Basis zu bringen. Anrainerstaaten von Konfliktherden wie die Türkei, die zentrale Aufnahmenlasten tragen, müssen in ein Konzept eingebunden werden. Wenn Europa Kriegsflüchtlinge und Asylbewerber vermehrt aus Krisenregionen direkt aufnimmt, wird der illegale Zuwanderungsdruck und das Leid geringer werden.

Wirtschaftsflüchtlinge haben häufig sehr geringe Vorstellungen von dem, was sie wirklich in Zuwanderungsländern erwartet. Kommunikationsstrategien in Diaspora-Netzwerken und in den relevanten Ursprungsländern könnten weiterhelfen.

[Klare Einwanderungsregeln](#), wie sie etwa Punktesysteme vorgeben, bieten Wanderungswilligen legale Alternativen, die auch im langfristigen Interesse des demographisch schrumpfenden Europas sind. EU - Verträge mit Sendestaaten über zirkuläre Arbeitsmigration, bei der Migranten nach Bedarf kommen und gehen können, solange sie Arbeitsverträge haben, könnten den Zuwanderungsdruck weiter mildern.

Allerdings mehren sich schon die Stimmen, die eine solidarische Lastenverteilung von Quoten für Flüchtlinge zwischen den EU-Staaten, wie sie etwa für die deutschen Bundesländer üblich sind, strikt ablehnen. Dabei könnten die Staatenquoten nach Bevölkerungsgröße, Wirtschaftskraft und Arbeitslosigkeit variieren. Solche Überlegungen einer gerechteren Verteilung der Aufgaben mobilisieren bereits den politischen Widerstand in England, Polen und insbesondere Ungarn.

Eine Wirtschaftszone für den Mittelmeerraum, in der Vergangenheit bereits u.a. von französischen Regierungen ins Spiel gebracht, hat bisher nie große Zustimmung gefunden. Zu sehr verschiebe sich die wirtschaftliche Machtbasis in den Süden. Die Aufnahme der Türkei in die EU bleibt auch nach Jahrzehnten an Diskussion ein äußerst umstrittener Vorschlag.

Die Europäische Kommission hat sich zwar schon längst mit dem Konzept [zirkulärer Arbeitsmigration](#) mit Partnerländern angefreundet, aber die meistens Mitgliedsstaaten folgen Brüssel bei einer Öffnung der Migration aus Drittstaaten bisher nicht.

Trotz der Erwartung einer Hängepartie in der Flüchtlingspolitik bleibt zu hoffen, dass sich die Befürworter einer nachhaltigen Lösung mit Augenmaß letztlich durchsetzen. Es wird ein langer Weg werden.