



**GENSHAGENER
FORUM**

für deutsch-
französischen Dialog

**FORUM DE
GENSHAGEN**

pour le dialogue
franco-allemand

Eine europäische Antwort auf die Asylkrise

Abschlusspapier von François Gemenne, Direktor des Observatoire Hugo der Universität Liège, Co-Direktor des Observatoire de Climat et Défense des französischen Verteidigungsministeriums

VII. Genshagener Forum, Juni 2018

Seit 2014 hat Europa mit Angst und Schrecken die Flüchtlings-„Krise“ entdeckt. Angst vor seiner Unfähigkeit, auf die Tragödie zu antworten, die sich täglich auf dem Mittelmeer abspielt. Angst angesichts der Tausenden Flüchtlinge, die jede Woche an den italienischen oder griechischen Küsten landen, oder sich an der ungarischen Grenze drängen. In seiner jüngeren Geschichte seit dem zweiten Weltkrieg ist Europa nie mit einem so starken Zufluss von Flüchtlingen und Migranten auf seinem Territorium konfrontiert gewesen. Und das trotz der im Gegenzug zur Öffnung der Binnengrenzen seit den 1990er Jahren geschlossenen Außengrenzen.

Im Laufe des Jahres 2015 sind mehr als eine Million Flüchtlinge und Migranten an den Küsten Europas angekommen. Der Jugoslawien-Krieg zu Beginn der 1990er Jahre hatte rund 800.000 Flüchtlinge dazu getrieben, Asyl in Europa zu suchen. Schon damals war die Rede von „der schlimmsten Flüchtlingskrise in Europa seit 1940“¹. Schon damals war es Deutschland, das die größte Anzahl an Flüchtlingen aufgenommen hat. Und schon damals hat Sadako Ogata, die Hohe Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen, davor gewarnt, dass der auf den Erstaufnahmeländern lastende Druck unerträglich würde. Mehr als zwanzig Jahre später bleiben Asyl und Migration die großen vernachlässigten Themen der europäischen Politik und die große Sorge der Europäer. Mehr als zwanzig Jahre später sind die Projekte der europäischen Politik zu Asyl und Einwanderung nach wie vor leere Worte, und die Schließung der Grenzen hat sich als einzige politische Perspektive aufgedrängt.

Denn nie zuvor hat Europa so viele Migranten und Flüchtlinge vor seinen Türen sterben lassen. 2016 ertranken mehr als 5.000 von ihnen im Mittelmeer, und 2017 immer noch über 3.000, trotz deutlich weniger Überfahrten². Jahr um Jahr bleibt Europa das weltweit gefährlichste Ziel für Migranten und Flüchtlinge. Und seine Unfähigkeit, eine gemeinsame Antwort zu formulieren, bringt mittlerweile sogar die Fundamente seiner politischen Vision ins Wanken.

¹ New York Times, 24. Juli 1992

² Zählung der Internationalen Organisation für Migration. Die Zahlen sind auf der Website des Projekts *Missing Migrants* abrufbar: www.missingmigrants.iom.int

Der Sommer 2018 war von einer Abfolge politischer Krisen in Verbindung mit der Aufnahme von Migranten geprägt: Mehrere Schiffe zur Rettung von Flüchtlingen wurden am Anlegen gehindert, obwohl sie Migranten in Gefahr an Bord hatten. Während Italien es ablehnte, auch nur ein Boot anlanden zu lassen, wälzten andere europäische Staaten die Verantwortung für die Aufnahme der Passagiere aufeinander ab. Ein am 29. Juni einberufener europäischer Gipfel hatte die Idee humanitärer Aufnahmelager festgehalten, aber diese sind bisher leere Worte geblieben.

Die deutsch-französische Führungsrolle wurde ebenfalls auf eine harte Bewährungsprobe gestellt, gleichermaßen wegen des Zögerns der französischen Regierung und des inneren Widerstands, mit dem die Migrationspolitik von Bundeskanzlerin Merkel konfrontiert war; aber auch wegen ihrer Überstimmung durch Italien, Österreich und Ungarn, die mittlerweile den Weg zu bestimmen scheinen, den es in der Migrationspolitik zu beschreiten gilt.

Dieses Papier ist um vier Schlüsselbegriffe herum gegliedert, von denen jeder einen Aspekt der mit Migration in Europa verbundenen Herausforderungen vertritt.

Wahrnehmungen

Zwischen den europäischen Gesellschaften herrscht eine starke Verzerrung der Wahrnehmung von Migration. Die Meinungsumfragen zeigen, dass die Zahl der Einwanderer in allen Ländern Europas stets überschätzt wird; umso mehr, wenn es sich um muslimische Einwanderer handelt. Die öffentliche Diskussion über Migration bleibt weitgehend von Vorurteilen und Lügen bestimmt. Um eine sachlichere Debatte über Migration in unseren Gesellschaften zu ermöglichen, muss die Priorität sein, die entstandene Lücke zwischen den Wahrnehmungen von Migration und deren empirischer Realität zu verringern. Pädagogische Anstrengungen, Erklärungen und Information sind notwendig, können aber mittlerweile nicht mehr genügen. Zunächst, weil viele Vorurteile von den Populisten aus wahltaktischen Gründen bewusst aufrechterhalten werden. Deshalb ist es wichtig, eine Strategie zu entwickeln, um dem entgegenzuwirken, was heute eine veritable Kommunikationsstrategie im postfaktischen Zeitalter geworden ist. Wir würden einen schweren Fehler begehen, wenn wir meinten, dass allein die Darstellung von Zahlen und Fakten ausreichen würde, um die Vorurteile zu entlarven: Mittlerweile muss dazu eine echte Kommunikationsstrategie entwickelt werden.

Diese Strategie muss sich bewusst sein, dass das Zahlenmaterial, das oft auf nationaler Ebene erhoben wird, eher schlecht die Realität bestimmter Stadtteile widerspiegelt, und dass lokale Wahrnehmungen verallgemeinerten Statistiken widersprechen können. So können die Einwanderungsraten in einigen Stadtteilen deutlich über dem landesweiten Durchschnitt liegen, und die Wahrnehmung der Zuwanderung seitens der Einwohner dieser Viertel eine deutlich andere Realität spiegeln, als sie auf landesweisem Niveau zum Ausdruck kommt.

Darstellungen

Während die Einwanderer früher als Abenteurer wahrgenommen wurden, ist der Begriff „Migrant“ heute negativ besetzt. Er wurde zu einer Art Herkunftsbeschreibung und wird bisweilen zum

dominierenden Wesenszug der Identität jener, die sie wie ein Kreuz tragen. Folglich kommt es in erster Linie darauf an, sich von dieser negativen Bedeutung zu befreien, und den Beitrag der Einwanderer für unsere Gesellschaften wertzuschätzen. Das bedeutet insbesondere eine Zunahme ihrer Präsenz und ihrer Sichtbarkeit im öffentlichen Raum, vor allem in den Medien.

Paradoxerweise gehören in mehreren europäischen Ländern manche Stars mit Migrationshintergrund, insbesondere aus den Bereichen Sport und Show-Business, zu den beliebtesten Persönlichkeiten der öffentlichen Meinung. Es gilt jedoch kritisch zu bleiben gegenüber den Bemühungen, den außergewöhnlichen Einfluss einiger Einwanderer auf unsere Gesellschaften hervorzuheben: Es werden eben nicht alle Migranten einen Nobelpreis oder eine olympische Medaille gewinnen. Entscheidend ist, zu erkennen, dass der Beitrag der Einwanderung nicht ausschließlich in einigen Talenten oder außergewöhnlichen Fähigkeiten begründet liegt.

Darüber hinaus legt die Hervorhebung bestimmter Einwanderer mit außergewöhnlichem Werdegang den Gedanken nahe, dass die Bezeichnung „Migrant“ fester Bestandteil der Person sei, obwohl sie nur ihre verwaltungsrechtliche Situation beschreibt. Deshalb ist es wichtig, jede Person in ihrer Einzigartigkeit zu betrachten, da die Zuwanderer ansonsten leicht als eine eigene, und vom Rest der Bevölkerung getrennte Gruppe wahrgenommen werden.

Solidarität

Was die politischen Krisen bei der Ankunft neuer Migranten an der nördlichen Mittelmeerküste hervorruft, ist das Fehlen von Solidarität und Zusammenarbeit unter den europäischen Regierungen bei der Aufnahme von Zuwanderern und Flüchtlingen. Die Versuche der Europäischen Kommission, diese Solidarität – insbesondere mit dem Plan der Verteilung von Flüchtlingen – zu erzwingen, haben sich bisher als vergeblich erwiesen. Deshalb gilt es, den Staaten aufzuzeigen, dass es in ihrem Interesse ist, in der Asyl- und Migrationsfrage zusammenzuarbeiten, und dass ausgerechnet diese Zusammenarbeit ihnen ermöglichen wird, ihre nationale Souveränität auszuüben, wohingegen der Schutz dieser Souveränität häufig als Argument für die Zurückweisung jeglicher Kooperation genutzt wird.

Nun gilt es, eine wirkliche europäische Asyl- und Zuwanderungspolitik zu errichten. Diese europäische Politik sollte insbesondere die Schaffung einer echten europäischen Asylbehörde beinhalten, die es erlauben würde, die Dublin-Verordnungen zu ersetzen, welche heute Ursprung vieler Spannungen im Bereich der Migration sind. Es scheint eindeutig, dass eine wirklich europäische, supranationale Behandlung des Asylthemas die einzige Lösung wäre, um zu verhindern, dass Mitgliedsstaaten die Migranten untereinander hin- und herschicken, und um zu vermeiden, dass der Druck der Aufnahme von Flüchtlingen unverhältnismäßig auf den Erstantkunftsländern lastet. Eine Lösung wäre die Schaffung einer echten europäischen Asylbehörde, die nicht nur ein Instrument zur Unterstützung der Regierungen wäre, sondern die auf europäischem Boden gestellten Asylanträge behandeln würde. Eine derartige europäische Behörde würde es erlauben, eine wirkliche europäische Solidarität sicherzustellen, und gleichzeitig die Ungerechtigkeiten verringern, mit denen sich die Asylbewerber und die Länder Südeuropas konfrontiert sehen. Dies würde verhindern, dass die Asylsuchenden, wie es heute der Fall ist, einem schäbigen politischen Tauziehen ausgesetzt sind

und von einem Land zum nächsten geschickt werden. Diese europäische Asylbehörde würde auch erlauben, die Asylanträge besser zwischen den Ländern aufzuteilen, und gleichzeitig verhindern, dass die Asylsuchenden verschiedene Anträge in mehreren Ländern stellen – was das vorrangige Ziel der heute so in Verruf geratenen Dublin-Verordnungen war. Und schließlich würde diese Einrichtung erlauben, die Bewegungsfreiheit innerhalb des Schengenraumes zu erhalten, die heute regelmäßig durch wiederholte Grenzschließungen erschwert wird, um die Sekundärmigration von Asylbewerbern zu verhindern.

Es ist allerdings absehbar, dass viele europäische Regierungen die Zusammenlegung dieser Asylkompetenz ablehnen. Genau dort können Frankreich und Deutschland den Weg ebnen: Zweifellos muss man eine Behörde planen, die zunächst von einigen freiwillig dazu bereiten Ländern getragen wird – so wie es bei der gemeinsamen Währung oder der Freizügigkeit gemacht wurde, auch wenn die Länder, die diese Projekte getragen haben, in großer Überzahl gegenüber den übrigen waren.

Kohärenz

Schließlich ist die Einwanderungspolitik der verschiedenen Regierungen noch zu häufig schlecht auf andere Politikfelder abgestimmt. So gibt es zahlreiche Regierungen, die ihre Politik der Entwicklungszusammenarbeit mit ihrer Migrationspolitik verbinden möchten. Diese Kopplung beruht meist auf der Annahme, dass die Ursachen für Migration in dem Maße zurückgehen, in dem die Entwicklung voranschreitet. Studien fördern jedoch eine andere Wirklichkeit zu Tage, nämlich die einer Neigung zu internationaler Migration, die mit der Entwicklung zunimmt. Denn das größte Migrationshindernis bleibt häufig ihr Preis. Der Einsatz von Entwicklungszusammenarbeit als Instrument der Steuerung und Kontrolle von Migration ist deswegen sehr oft eine politische Fehlkalkulation.

Solche Unstimmigkeiten tauchen auch in der Stadtplanung oder der Sozialpolitik auf, denn die Einwanderung wird zu sehr als ein Konjunkturphänomen betrachtet, das durch interne Politikbereiche geregelt werden könne. Die Regierungen müssen sich jetzt bewusst werden, dass internationale Migrationsbewegungen im Wesentlichen auf äußere Faktoren zurückzuführen sind, die den Rahmen nationaler Politiken sprengen.

Vor allem müssen sie einsehen, dass diese Migrationsströme mittlerweile eher ein strukturelles Phänomen darstellen, als ein konjunkturelles Risiko: Die Zuwanderung wird weiterhin stark bleiben, solange Ungleichheiten bestehen. Das Beste, was die europäischen Regierungen tun könnten, wäre, die Einwanderung zu begleiten, statt sie verhindern zu wollen – im Interesse aller.