

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Flucht und Migration

*Naika Foroutan*  
POSTMIGRANTISCHE  
GESELLSCHAFT IN DER KRISE

*Jochen Oltmer*  
„FLÜCHTLING“.  
EINE FIGUR IM WANDEL  
BUNDESDEUTSCHER  
MIGRATIONSGESCHICHTE

*Anna Wiebke Klie*  
MIGRANTEN-  
SELBSTORGANISATIONEN  
ALS INTEGRATIONSAKTEURE  
IN DEUTSCHLAND

*Christiane Fröhlich · Ulrike Krause*  
FLUCHT UND  
MIGRATION GLOBAL

*Birgit Glorius*  
DAS EU-MIGRATION-  
UND ASYLPAKET

*Daniel Thym*  
ASYLVERFAHREN  
IN DRITTSTAATEN

*Kelly M. Greenhill*  
MIGRATION ALS  
INSTRUMENT DER POLITIK

APuZ  
ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



# Flucht und Migration

## APuZ 45/2024

### NAIKA FOROUTAN

#### POSTMIGRANTISCHE GESELLSCHAFT IN DER KRISE

In Deutschland sind migrationsfeindliche Diskurse in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Gleichzeitig verschärft sich angesichts des Fachkräftemangels der Zuwanderungsbedarf immer weiter. Um aus der Krise herauszufinden, braucht es eine rationale Migrationspolitik.

Seite 04–09

### JOCHEN OLTMER

#### „FLÜCHTLING“. EINE FIGUR IM WANDEL BUNDESDEUTSCHER MIGRATIONSGESCHICHTE

Die Verwendung des Begriffs „Flüchtlings“ wird seit einigen Jahren kritisch gesehen. Wie ist das Wort in der Bundesrepublik verwendet worden, mit welchen Bedeutungen wurde es aufgeladen? Und welche Vorstellungen verbanden sich mit den Menschen, die so bezeichnet wurden sind?

Seite 10–15

### ANNA WIEBKE KLIE

#### MIGRANTENSELBSTORGANISATIONEN ALS INTEGRATIONSAKTEURE IN DEUTSCHLAND

Migrantenselbstorganisationen sind wichtige kommunale Integrationsakteure. Um Herausforderungen wie Fördermittelabhängigkeit und Kooperationsbarrieren zu bewältigen, sind ein Bewusstseinswandel und eine Reform der Förderstrukturen erforderlich.

Seite 16–21

### CHRISTIANE FRÖHLICH · ULRIKE KRAUSE

#### FLUCHT UND MIGRATION GLOBAL

Flucht und Migration sind Teil der Menschheitsgeschichte, werden aber zunehmend politisiert. In dem Beitrag werden globale Entwicklungen und politische Strukturen beleuchtet, die nicht nur Schutz gewährleisten, sondern auch der Externalisierung dienen.

Seite 22–27

### BIRGIT GLORIUS

#### DAS EU-MIGRATIONS- UND ASYLPAKET

Im Mai 2024 hat der Rat der Europäischen Union ein Reformpaket für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem verabschiedet. Was bringen die Reformvorschläge konkret? Wie wirksam sind sie und wie wird die Verantwortung in Europa künftig verteilt?

Seite 28–33

### DANIEL THYM

#### ASYLVERFAHREN IN DRITTSTAATEN

Ein Dauerbrenner asylpolitischer Reformdiskussionen ist der Ansatz, Asylverfahren in Drittstaaten auszulagern. Das kann funktionieren, wenn gleichzeitig weitere Reformen umgesetzt werden, die im Zusammenspiel den erhofften Steuerungserfolg bewirken.

Seite 35–40

### KELLY M. GREENHILL

#### MIGRATION ALS INSTRUMENT DER POLITIK

Der Einsatz von Migration als politisches Druckmittel ist nicht neu. In den vergangenen Jahren hat allerdings die Offenheit zugenommen, mit der Migration instrumentalisiert wird. Wie genau funktioniert das, und welche Ziele können damit verfolgt werden?

Seite 41–46

# EDITORIAL

Seit jeher machen sich Menschen auf den Weg, um ihren Lebensmittelpunkt dauerhaft innerhalb oder auch außerhalb ihrer Herkunftsregion zu verlegen – beispielsweise um ein besseres Auskommen zu finden, eine Familie zu gründen oder eine bestimmte Ausbildung anzutreten. Häufig sind Menschen aber auch dazu gezwungen, ihre Heimat zu verlassen, um Gefahren wie Krieg, Gewalt oder Naturkatastrophen zu entkommen. Laut dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen befanden sich 2023 rund 117,3 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht. Fast drei Viertel von ihnen kamen aus Afghanistan, Syrien, Venezuela, der Ukraine und dem Sudan, über die Hälfte waren Binnenflüchtlinge.

Deutschland ist im vergangenen Jahrzehnt hinter die USA auf Platz zwei der Länder mit den höchsten Einwanderungszahlen gerückt. Zwar ist die Bundesrepublik angesichts des immer akuteren Fachkräftemangels und der alternden Gesellschaft dringend auf Einwanderung angewiesen. Insbesondere mit Blick auf den Umgang mit Geflüchteten und die Rückführung abgelehnter Asylbewerber prägen jedoch migrationsfeindliche Diskurse mehr und mehr die öffentliche Debatte. Nach zwei islamistisch motivierten Anschlägen mit vier Toten in Mannheim und Solingen im Sommer 2024 hat sich der Ton in der Asylpolitik weiter verschärft.

In ganz Europa verzeichnen radikale und populistische Parteien, die sich gegen die aktuelle Einwanderungspolitik stellen, Wahl- und Umfrageerfolge. Für die EU wird das Thema zur Belastungsprobe: Das im Frühjahr 2024 nach jahrelangen Verhandlungen beschlossene neue Migrations- und Asylpaket geht vielen Mitgliedstaaten nicht weit genug, und nationale Alleingänge häufen sich – von der Einführung von Grenzkontrollen an EU-Binnengrenzen bis hin zur Ankündigung Polens, das Asylrecht auszusetzen. Einmal mehr erweist sich die Art und Weise, wie Migration verhandelt wird, als Gradmesser für die innere Verfasstheit einer Gesellschaft.

*Anne-Sophie Friedel*

# POSTMIGRANTISCHE GESELLSCHAFT IN DER KRISE

## Zwischen Migrationsabwehr und Migrationsbedarf

*Naika Foroutan*

Migrationsfeindliche Diskurse sind in Deutschland keine Erscheinung des rechten Randes mehr. Bei den Landtagswahlen in Thüringen, Sachsen und Brandenburg im Herbst 2024 gaben ein Drittel der Bevölkerung ihre Stimmen der AfD. Aber auch die anderen Parteien hatten sich im Wahlkampf darin überboten, den Wähler:innen eine strikte Schließungspolitik zu versprechen. Dies kann als Reaktion auf zwei islamistische Anschläge gedeutet werden, die wenige Wochen und Monate zuvor in Mannheim und Solingen vier Menschen das Leben gekostet und die Bevölkerung zutiefst verunsichert hatten.

Der Soziologe Wilhelm Heitmeyer beschrieb bereits vor mehr als zwei Jahrzehnten einen migrationsfeindlichen Trend in der Mitte der Gesellschaft. Auffällig war schon damals, dass sich Tendenzen einer völkisch-nationalistischen und dabei kulturalistisch argumentierenden Abgrenzung, die lange Zeit vornehmlich dem rechten politischen Spektrum zugeschrieben wurden, zunehmend in der bürgerlichen Mitte verbreiteten. Seine Analyse, dass soziale Gruppen aus der Mitte der Gesellschaft heraus verstärkt nach Nützlichkeit, Verwertbarkeit und Effizienz bewertet würden, knüpfte er an eine zunehmende Ökonomisierung aller gesellschaftlichen Bereiche.<sup>01</sup> Die Verrohung und Spaltung, die seine Erhebungen zu gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit aufzeigten, waren eng mit der Wahrnehmung und Bewältigung von Krisen verknüpft, die wiederum durch Prekarität und ökonomische Instabilität seit der Finanzkrise 2008 befeuert wurden.

Tatsächlich prägen Sparpolitiken die vergangenen 15 Jahre in Deutschland. „Schwarze Null“ oder „Schuldenbremse“ sind markante Terminologien, hinter denen sich mangelnde Investitionen in zentrale Lebensbereiche der Bürgergesellschaft Deutschlands wiederfinden. Marode Schulen, ein störanfälliges Schienennetz oder, wie insbesondere während der Corona-Pandemie deutlich wur-

de, eine stockende Digitalisierung – all das hat zu Recht das Gefühl einer Stagnation und bei einigen auch eines Niedergangs erzeugt. „Deutschland ist nicht mehr das, was es einmal war“ – diese Aussage spiegelt den aktuellen Zeitgeist treffend wider. Die meisten Menschen verknüpfen damit vor allem den Faktor Migration. Tatsächlich fallen die Folgen der Finanz- und Eurokrise einerseits sowie der großen Migration nach Deutschland andererseits zeitlich zusammen, und der Effekt der Überforderung verschärft sich durch diese Konstellation.

### DEUTSCHLANDS POSTMIGRANTISCHES JAHRZEHN

Zwischen 2014 und 2024 hat sich Deutschland im globalen Vergleich zu einem der dynamischsten Migrationsakteure entwickelt. Dies liegt an den großen Fluchtwanderungen 2015 und 2016 vor dem Hintergrund des Bürgerkrieges in Syrien sowie 2022 im Zuge des Ukrainekrieges. Während die Bundesrepublik 2008 und 2009 statistisch gesehen noch mehr Auswanderungen als Einwanderungen verzeichnete, rangiert sie mittlerweile hinter den USA auf Platz zwei der Länder mit den meisten Einwanderungen.<sup>02</sup> Laut Angaben des Statistischen Bundesamtes erreichte die Nettozuwanderung 2022 mit fast 1,5 Millionen Zuzügen einen neuen Höchststand seit Beginn der Aufzeichnungen 1950. Den größten Anteil daran hatten Geflüchtete aus der Ukraine, deren Zahl die Zuwanderungen aus Syrien, Afghanistan und dem Irak in den Jahren 2014 bis 2016 übertraf.<sup>03</sup> Im Bereich der Fluchtmigration liegt Deutschland als Ziel weltweit auf Rang vier – hinter der Türkei, dem Iran und Kolumbien. Während 75 Prozent der Geflüchteten weiterhin in Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen aufgenommen werden, hat die Bundesrepublik innerhalb der Gruppe wohlhabender Staaten eine Spitzenposition übernommen.<sup>04</sup>

Das vergangene Jahrzehnt hat Deutschland demografisch stark verändert. Die Diversität, insbesondere durch Migration, hat auch eine Generationenkomponente, die das Gefühl der Entfremdung verschärft. Die seit 2013 Eingewanderten stehen mit ihrem Durchschnittsalter von Ende 20 einer nichteingewanderten Bevölkerung mit einem Durchschnittsalter von Ende 40 gegenüber.<sup>05</sup> Freizeitverhalten, Lebensstil, Risikooffenheit, Zukunftsplanung und sogar Lautstärkesempfindlichkeit sind hier als zusätzliche Diversitätsfaktoren zu bedenken.

Parallel zur Debatte, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist, haben Diskussionen über andere Minderheitenrechte an Bedeutung gewonnen: Themen wie Gleichstellung und gendergerechte Sprache, sexuelle Identitäten sowie Debatten über Selbstbestimmung und Transgenderrechte haben zu wiederkehrenden Auseinandersetzungen geführt. Gleichzeitig prägten angesichts einer immer weiter aufgehenden Schere zwischen Arm und Reich Fragen der Umverteilung den öffentlichen Diskurs, ebenso die Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit, das Recht auf Zukunft der klimabewegten Jugend sowie die Forderungen nach Repräsentation und Sichtbarkeit antirassistischer sozialer Bewegungen. Das vergangene – postmigrantische – Jahrzehnt kreiste elementar um die Frage von Gleichheit als Versprechen der pluralen Demokratie.<sup>06</sup>

In postmigrantischen Gesellschaften geht es nicht mehr darum, ob ein Land sich als Einwanderungsland beschreibt, sondern um die Frage, wie das Einwanderungsland gestaltet wird. Migration steht hierbei nicht mehr für das temporäre Kom-

men, sondern für das langfristige Bleiben – für das, was nach der Einwanderung passiert.<sup>07</sup> Die postmigrantische Gesellschaft beinhaltet das Versprechen einer über das Migrantische hinausweisenden Utopie der Gleichheit, die außerhalb der Herkunft verhandelt wird. Die Frage des Umgangs mit Migration wird dabei zu einer Chiffre für den Umgang mit dem Versprechen der Anerkennung. Sie kann somit als grundsätzliche Metapher für den Umgang von Mehrheiten mit Minderheiten in pluralen Demokratien gesetzt werden.

Migrationsfeindlichkeit bis in die Mitte der Gesellschaft ist als Krisensymptom der postmigrantischen Gesellschaft zu verstehen und weist auf weit mehr hin als nur auf die Unzufriedenheit mit zunehmender Einwanderung. Mit ihr und dem Aufstieg der Rechten geht eine Absage an zentrale emanzipatorische Kämpfe der Vergangenheit einher – seien es jene um Gleichstellung, um den Rückbau fossiler Energien oder um Quoten für eine gerechte Partizipation von Minderheiten, ob nun ostdeutsch, migrantisch oder Arbeiterkinder –, die etablierte Selbstverständlichkeiten und Positionen hinterfragten, die über Generationen hinweg Bestand hatten.

Das Hinterfragen von Gewissheiten ist oft konfliktbeladen. Wenn heute der Umgang mit Gendergerechtigkeit, Diversität und Multikulturalität als „neumodischer“ oder „woker“ Ansatz verunglimpft wird, sollte daran erinnert werden, dass bereits 1949 mit der Erarbeitung des Grundgesetzes für Pluralität und Gleichheit in Deutschland gekämpft wurde. Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz nach Artikel 3, Absatz 1 des Grundgesetzes stellte schon damals klar, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind – egal ob Frauen oder Männer und unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, Religion, ihrem Alter oder ihrer sexuellen Identität. Doch ob Frauen ihre Männer um Erlaubnis fragen müssten, um arbeiten zu dürfen, blieb bis 1977 strittig, ebenso wie die Frage, ob Vergewaltigung in der Ehe ein Straftatbestand sei, was erst 1997 gesetzlich anerkannt wurde. Aushandlungen auf dem Weg zu einer gesetzlich verabschiedeten Norm prägen also grundsätzlich soziale Dynamiken und sind niemals konfliktfrei. Es finden sich Allianzen, die für progressive Veränderungen mobil machen und dabei immer wieder auf Antagonisten treffen, die sich gegen den Wandel stellen.

**01** Vgl. Eva Groß/Julia Gundlach/Wilhelm Heitmeyer, Die Ökonomisierung der Gesellschaft. Ein Nährboden für Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in oberen Status- und Einkommensgruppen, in: ders. (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 9, Berlin 2010, S. 138–157.

**02** Vgl. Statista, Ranking der 15 Länder mit den meisten Migranten weltweit im Jahr 2020, 14.2.2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/185928>.

**03** Vgl. Destatis, Nettozuwanderung von knapp 1,5 Millionen Personen im Jahr 2022, Pressemitteilung, 27.6.2023, [www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23\\_249\\_12411.html](http://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_249_12411.html).

**04** Siehe [www.unhcr.org/refugee-statistics](http://www.unhcr.org/refugee-statistics).

**05** Vgl. Destatis, 24,3 % der Bevölkerung hatten 2022 eine Einwanderungsgeschichte, Pressemitteilung, 20.4.2023, [www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23\\_158\\_125.html](http://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_158_125.html).

**06** Vgl. Naika Foroutan, Die postmigrantische Gesellschaft: Ein Versprechen der pluralen Demokratie, Bielefeld 2019.

**07** Vgl. Georg Simmel, Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Berlin 2013 (1908).

Nicht aller Wandel in diesem Land ist migrationsgetrieben. Und selbst die Multikulturalität ist nicht erst mit den Migrant:innen nach Deutschland gekommen. Grundrechte wie Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit oder das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit sind bereits seit 1949 ein klares Bekenntnis zur Multikulturalität. Schon 1848 war die Idee eines deutschen Nationalstaates multikulturell, multireligiös und mehrsprachig: 39 kulturell unterschiedliche Fürstentümer und freie Städte, die teils über Jahrhunderte hinweg aufgrund religiöser Differenzen im Konflikt standen und unterschiedliche Sprachen hatten, einigten sich auf die Gründung eines gemeinsamen Deutschland. Die Sprachen dieses Landes waren Sorbisch, Russisch, Polnisch, Französisch und Deutsch. Es lohnt sich, in diese Geschichte hineinzuzoomen, um zu verstehen, dass die Frage von Wandel durch Vielfalt – aber auch die Idee von Zusammenhalt in Vielfalt – keine oktroyierten Vorgaben links-liberaler Politiker und „Gutmenschen“ sind.

Um die aktuelle Krise zu durchbrechen, die sich vorrangig um die Migrationsfrage dreht und sie zur sozialen Frage unserer Zeit macht, ist es notwendig, die enge Verzahnung der Einwanderung mit den Krisenerfahrungen der vergangenen 15 Jahre zu durchbrechen. In den Köpfen der Menschen ist – auch bedingt durch die Manipulation rechtspopulistischer Akteure – ein quasi kausaler Zusammenhang entstanden, wonach die Strukturkrise durch die zugenommene Diversität im Lande entstanden und eine Folge der Migration ist. Das Gefühl, dass nichts mehr ist, wie es einmal war, und die Vorstellung, man müsse nur zu den Zeiten vor der großen Migration zurückfinden – etwa durch massenhafte Abschiebungen und millionenfache „Remigration“ –, um wieder das „gute Deutschland“ vorzufinden, wird von der AfD offensiv bedient. Dabei bleibt außen vor, dass die Sparmaßnahmen, die genuin für die strukturellen Krisen der Kommunen mitverantwortlich sind, bereits Jahre vor 2015/16 eingeleitet wurden. Im Gegenzug kommt die Bedeutung der Migrationsfrage für die künftige Struktursicherung in einer zunehmend alternden Gesellschaft zu kurz. Die Krise der postmigrantischen Gesellschaft manifestiert sich also im Dilemma zwischen einer sich verstärkenden Migrationsabwehr und einem gleichzeitig immer akuter und erhöhten Migrationsbedarf. Die kognitive Dissonanz, die dadurch entsteht, führt sowohl bei den demokratischen Parteien als auch im Mainstream-Diskurs zu einer Absenkung etablierter und zuvor erkämpfter Normen.

## MIGRATION ALS RESSOURCE

Seit der wirtschaftlichen Erholung nach der Corona-Pandemie, also etwa ab dem dritten Quartal 2020, ist der Bedarf an Arbeitskräften laut der Bundesagentur für Arbeit kontinuierlich angestiegen und wies bis Ende 2022 1,98 Millionen offene Stellen aus. Zwar zeichnete sich im Laufe des Jahres 2023 eine Abnahme dieser Entwicklung ab, jedoch waren im vierten Quartal 2023 immer noch bundesweit 1,73 Millionen Stellen unbesetzt.<sup>08</sup> Zudem meldet jeder zweite Betrieb unbesetzte Ausbildungsplätze.<sup>09</sup>

Vor allem fehlen Arbeitskräfte für Pflege-, Bau- und IT-Berufe, in der Kinderbetreuung und Kraftfahrzeugtechnik sowie Berufskraftfahrer und medizinische Fachangestellte.<sup>10</sup> Hinzu kommen Vakanzen im Hotel- und Gastronomieservice, Metallbau und öffentlichen Nahverkehr. Die Berliner Verkehrsgesellschaft kündigte bereits 2023 an, ihren Busfahrplan drastisch zu reduzieren – es fehlten Hunderte an Fahrern. Besonders dramatisch ist es in den Sozial- und Lehrberufen. In ganz Deutschland sind nach Angaben der Kultusministerien der Länder 12 341 Lehrerstellen unbesetzt; gleichzeitig rechnet die aktualisierte Prognose der Kultusministerkonferenz damit, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler bis 2035 von derzeit elf auf zwölf Millionen anwachsen wird.<sup>11</sup>

Die westlichen Industrienationen werden im kommenden Jahrzehnt insgesamt 30 Prozent ihrer Arbeitskräfte aufgrund der demografischen Lage in den Ruhestand schicken. Das Problem wird sich also absehbar verschärfen. Bis 2035 werden allein durch die bevorstehende Verrentungswelle der geburtenstarken Jahrgänge sieben Millionen Fachkräfte in Deutschland zusätzlich gebraucht. Dafür müssten bis 2035 insgesamt

**08** Vgl. Bundesagentur für Arbeit (BA), Arbeits- und Fachkräftemangel trotz Arbeitslosigkeit, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt, März 2024.

**09** Vgl. Deutsche Industrie- und Handelskammer, Immer mehr Betriebe von Azubi-Mangel betroffen, 23.8.2023, [www.dihk.de/de/-/101174](http://www.dihk.de/de/-/101174).

**10** Vgl. BA, Fachkräfteengpassanalyse 2023, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Juni 2023.

**11** Vgl. Bundesweit fehlen mehr als 12 000 Lehrkräfte, 25.1.2023, [www.tagesschau.de/inland/bildung-schulen-lehrermangel-101.html](http://www.tagesschau.de/inland/bildung-schulen-lehrermangel-101.html); Florentine Anders, Lehrermangel: Tausende Lehrerstellen sind zum neuen Schuljahr nicht besetzt, 5.9.2024, <https://deutsches-schulportal.de/bildungswesen/lehrermangel-bleibt-bundesweit-ein-problem>.

rund 18 Millionen ausländische Fachkräfte kommen.<sup>12</sup> Das wären über 1,6 Millionen Arbeitskräfte pro Jahr. Wenn sie Familienangehörige mitbringen, werden es noch mehr sein.

Zwar gibt es Stimmen, die dafür werben, den Mangel zunächst über bestehende Reserven aufzufangen und heimische Langzeitarbeitslose sowie in Teilzeit beschäftigte Frauen über attraktivere Jobangebote stärker in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Jedoch sind diese Reserven nach Erhebungen des Statistischen Bundesamtes bald ausgeschöpft: Der Mikrozensus, also die wiederkehrende Haushaltsbefragung in Deutschland, hält fest, dass bereits jetzt 92 Prozent der Männer zwischen 25 und 59 Jahren einer Erwerbstätigkeit nachgehen und 83 Prozent der Frauen einen bezahlten Job haben.

Gleichzeitig konkurrieren auf den internationalen Arbeitsmärkten klassische Einwanderungs länder des Globalen Nordens wie die USA, Kanada, Australien und Großbritannien um dieselbe Workforce.<sup>13</sup> Hinzu kommt, dass der anvisierte Aufstieg der BRICS-Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika zu einer globalen Weltmacht die Konkurrenz um migrantische Fachkräfte für Europa weiter erhöhen wird. Vor Kurzem hat sich die Ländergruppe um vier Staaten erweitert, darunter sind mit Iran und den Vereinigten Arabischen Emiraten zwei Länder des Mittleren Ostens und mit Ägypten und Äthiopien zwei Länder Afrikas. Gerade die Golfregion erlebt aktuell einen historisch beispiellosen ökonomischen Aufschwung dadurch, dass Russland nicht mehr Europas zentraler Energielieferant ist. Diese Länder fischen neben den klassischen Einwanderungszielen bereits den Metakorridor der Migration aus Süd-Ost-Asien ab, wo sich diverse Bundesminister:innen seit Jahren erfolglos um Pflegekräfte für Deutschland bemühen. Somit werden im kommenden Jahrzehnt Migrant:innen zu einer umkämpften Ressource avancieren. In der Migrations- und Integrationspolitik wird daher ein Paradigmenwandel notwendig sein, wenn Deutschland als Standort nicht hinterherhinken und das „migrantische Gold“ zu sich kanalisieren möchte.

**12** Vgl. Corinna Emundts et al., Wie Deutschland um Fachkräfte buhlt, 8.6.2023, [www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/fachkraeftezuwanderung-102.html](http://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/fachkraeftezuwanderung-102.html).

**13** Vgl. Kathrin Werner, Die Angst, keine Mitarbeiter zu finden, 25.4.2022, [www.sueddeutsche.de/wirtschaft/mitarbeiterersuchenschwierigkeiten-studie-1.5571645](http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/mitarbeiterersuchenschwierigkeiten-studie-1.5571645).

## MIGRATIONSPANIK VERDECKT INTEGRATIONSLEISTUNGEN

Der Drang nach politischen Antworten im Nachgang zu islamistischen Anschlägen ist nachvollziehbar – eine erschrockene und erschütterte Gesellschaft blickt auf 20 Tote durch islamistischen Terror im vergangenen Jahrzehnt zurück. Statt jedoch politische Maßnahmen gegen Radikalisierung, für Prävention und eine wehrhafte Demokratie vorzuschlagen, wird eine sich überschlagende restriktive Migrationspolitik eingeleitet. Der ehemalige Bundesgesundheitsminister Jens Spahn (CDU) hat sich sogar dafür ausgesprochen, „irreguläre Migrationsbewegungen“ gegebenenfalls „mit physischer Gewalt“ aufzuhalten.<sup>14</sup> Innenministerin Nancy Faeser kündigte wenige Tage nach dem Attentat in Solingen Ende August 2024 Grenzschließungen zu allen deutschen Nachbarländern an. CDU-Chef Friedrich Merz forderte die generelle Ablehnung von Asylanträgen aus Syrien und Afghanistan.

Es ist unredlich, unter großem Rauschen migrationspolitische Maßnahmen zu verlangen, die rechtlich nicht umsetzbar sind. „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ – das steht so im Grundgesetz und kann nicht selektiv für Konfliktländer ausgesetzt werden. Es widerspräche außerdem geltendem EU-Recht, wie der Asylverfahrensrichtlinie und der Dublin-III-Verordnung. EU-Recht hat Vorrang vor nationalem Recht. Vorschläge, einen nationalen Notstand auszurufen, um EU-Recht zu umgehen, wurden vom Europäischen Gerichtshof bisher abgelehnt. Der Rat für Migration warnte auch gleich vor diesem Plan, da die aktuelle Lage in Deutschland keinen Notstand rechtfertige und eine Infragestellung des Vorrangs von EU-Recht Tür und Tor für nationalistische Alleingänge öffnen würde.<sup>15</sup> Auch der Sachverständigenrat für Migration und Integration, der im Bundesinnenministerium angedockt ist, mahnte: „Der Ruf nach immer weiteren Gesetzesänderungen und -verschärfungen

**14** Vgl. Jens Spahn will irreguläre Migration auch „mit physischer Gewalt“ aufzuhalten, 24.10.2023, [www.spiegel.de/politik/deutschland/cdu-jens-spahn-will-irregulaere-migration-auch-mit-physischer-gewalt-aufzuhalten-a-3801ec29-9821-4dc7-bbc5-9b4462442e52](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/cdu-jens-spahn-will-irregulaere-migration-auch-mit-physischer-gewalt-aufzuhalten-a-3801ec29-9821-4dc7-bbc5-9b4462442e52).

**15** Vgl. Rat für Migration e.V., Zurückweisungen an deutschen Grenzen: Eine brandgefährliche Strategie, Pressemitteilung, 10.9.2024, <https://rat-fuer-migration.de/2024/09/10/zurueckweisungen-an-deutschen-grenzen-eine-brandgefaehrliche-strategie>.

hilft nicht weiter, wenn die Umsetzung das Problem ist. Die Parteien der demokratischen Mitte (...) müssen vielmehr konkrete Probleme lösen und eine differenzierte Debatte führen, dafür sind auch die Wählerinnen und Wähler offen.“<sup>16</sup>

Die Ampel-Koalition ist 2021 angetreten, um das postmigrantische Deutschland in die Zukunft zu tragen. „Mehr Fortschritt wagen“, heißt es im Koalitionsvertrag, und tatsächlich sind dort 35 konkrete migrations- und integrationspolitische Agenda-Punkte vermerkt, von denen auch viele in der aktuellen Legislaturperiode umgesetzt wurden. Einige von ihnen sind wegweisend. Dazu gehören unter anderem das Fachkräfteeinwanderungsgesetz; die Chancenkarte, mit der Personen aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland einreisen können, um sich eine geeignete Arbeitsstelle zu suchen, wenn sie als Fachkraft anerkannt sind und ihr Lebensunterhalt für die Zeit des Aufenthaltes gesichert ist; oder der sogenannte Spurwechsel, also die Möglichkeit, den Asylantrag zurückzuziehen und stattdessen eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, wenn jemand ein Jobangebot als Fachkraft und einen anerkannten Berufsabschluss nachweisen kann. Auch restriktive Elemente wie das Abschiebepekett folgten dem migrationspolitischen Plan des Koalitionsvertrages.

Es wirkt fahrlässig, wenn Politiker:innen nach einem Anschlag wie in Mannheim oder Solingen die gesamte Einwanderung nach Deutschland seit 2015 rückwirkend infrage stellen. Es dringt dann nicht mehr durch, wenn die Bundesagentur für Arbeit festhält: „Nach acht und mehr Jahren Aufenthalt in Deutschland übertrifft die Erwerbstätigkeitsquote der geflüchteten Männer mit 86 Prozent die durchschnittliche Quote der männlichen Bevölkerung in Deutschland (81 Prozent).“<sup>17</sup> In den Köpfen verschwinden Integrationserfolge hinter wiederkehrenden Nachrichten von Messerattacken und verdichten sich zu einem Bild von grundsätzlich gescheiterter Integration und pauschal radikalen Migrant:innen. Dagegen gilt

<sup>16</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Migration, Umsetzungsdefizite beheben und differenziert diskutieren, statt Ängste zu schüren: SVR warnt vor Eskalationsspirale in der Asyldebatte, Pressemeldung, 9.9.2024, [www.svr-migration.de/presse/svr-warnt-vor-escalationsspirale-in-der-asyldebatte](http://www.svr-migration.de/presse/svr-warnt-vor-escalationsspirale-in-der-asyldebatte).

<sup>17</sup> Vgl. Herbert Brücker et al., Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht 10/2024, <https://doku.iab.de/kurzber/2024/kb2024-10.pdf>.

es argumentativ anzugehen, ohne Defizite wegzureden, die durch Integrationsindikatoren festgestellt werden können.

Der Integrationsmonitor der Bundesregierung aus der vorigen Legislaturperiode, der die Indikatoren bis 2018 zur Verfügung stellt, hält die Integrationsentwicklung im Generationenvergleich fest und kommt zu folgendem Befund: „Zwischen 2005 und 2018 stieg der Anteil junger Personen in schulischer, beruflicher, akademischer Bildung bzw. in Fortbildung oder mit einem Abschluss der Sekundarstufe II (gymnasiale Oberstufe bzw. berufsbildende Schulen). Personen ohne Migrationshintergrund und Personen der zweiten Generation haben sich insgesamt einander angehert.“ Trotzdem bleibt eine Teilhabelcke bestehen, auf die politisch reagiert werden muss: So verließen Jugendliche mit deutscher Staatsangehörigkeit 2018 allgemeinbildende Schulen fast doppelt so häufig mit dem Abitur wie ihre Altersgenossen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Im Bereich der beruflichen Schulen hingegen stieg die Zahl der Absolvent:innen mit ausländischer Staatsangehörigkeit deutlich an, vor allem aufgrund der Fluchtzuwanderung seit 2015. Auch die Sprachentwicklung gilt es für die Frage nach gelungener Integration im vergangenen Jahrzehnt in den Blick zu nehmen: 2019 wurden etwa 195 000 Sprachtests im Rahmen allgemeiner und spezieller Integrationskurse abgelegt. Dabei erreichte mit 82,1 Prozent die 脚berwiegende Mehrheit der Teilnehmenden ein Sprachniveau auf den Stufen A2 oder B1. Rund die Hälfte der Teilnehmenden erzielte das hohere Niveau B1, das als Mindestanforderung für den Eintritt in den Arbeitsmarkt gilt. Allerdings braucht es für jüngere Personen der ersten Generation mit kurzer Aufenthaltsdauer zusätzliche Sprachfördermaßnahmen.

Es gibt also einen Bedarf, neben dem Ausbau von Präventions- und Deradikalisierungsarbeit die klassische Integrationsarbeit auszubauen, vor allem mit Bezug auf neu Einwandernde.

## FÜR EINE PROAKTIVE MIGRATIONSPOLITIK

Um aus der Krise herauszufinden, ist eine rationale und weniger von der AfD getriebene Migrationspolitik vonnöten. Der Bedarf muss ehrlich und offensiv kommuniziert werden. Auch wenn wir es mit einer von Migration, Pandemie, Inflation, Kriegen und Klimakrise 脚berforderten

Gesellschaft zu tun haben, zeigen die Willkommensleistungen, die 2015/16 und 2022 spontan abrufbar waren, ebenso wie die offensiv gegen AfD-Pläne zur „Remigration“ stattfindenden Großdemonstrationen, dass noch immer große Teile der Bevölkerung stabil für eine postmigrantische Gesellschaft eintreten.

Wenn die Politik der Bundesregierung nicht immer wieder hinter die eigenen Erfolge zurückfallen würde, dann wäre Deutschland prädestiniert, die Migrationskrisen des kommenden Jahrzehnts zu moderieren. Stattdessen überdeckt nun eine actionistische Abschottungspolitik die kluge Politikausrichtung, die sich hinter den Migrationsabkommen mit Partnerländern verbirgt und die eine nachhaltige Migrationssteuerung unter Beibehaltung der humanitären Werte Deutschlands zur eigenen Signatur machen könnte. Mit zehn Ländern hat die Bundesregierung bisher über die Rücknahme abgelehnter Asylbewerber:innen und eine Erleichterung für Arbeitsmigration aus diesen Ländern verhandelt, mit einigen wie Kenia, Indien, Marokko und Usbekistan sind bereits Abkommen unterschrieben worden.

Der aktuelle migrationsfeindliche Aktionismus widerspricht dieser rationalen Migrationspolitik und könnte Deutschland seine Zukunft kosten. Schon jetzt gilt, dass Deutschland zwar eines der beliebtesten Zielländer ist, aber gleichzeitig auch eines, das qualifizierte Fachkräfte am schnellsten wieder verlassen. Fragt man nach dem Grund, warum Deutschland auf Rang 49 von 53 Ländern landet, die ausländische Fachkräfte (Expats) bewerten sollten, dann heißt es unter anderem, das Land sei „rassistisch“ und „provinziell“. 30 Prozent finden, dass die Deutschen allgemein nicht freundlich zu ausländischen Mitbürgern sind – weltweit liegt der Wert bei 18 Prozent.<sup>18</sup> Deutschland hat keine nennenswerten Bodenschätze oder Energieressourcen. Das, was dieses Land ausmacht, ist sein Humankapital und die Fähigkeit, als Ausbildungsnation innerhalb von zwei bis drei Jahren aus ungelernten Menschen qualifizierte Fachkräfte und Arbeitnehmende zu machen. Die duale Ausbildung ist ein deutscher Exportschlager. Dies stärker zu bewerben und jenen, die bereits

hier sind, attraktive Ausbildungs- und damit verknüpft Bleibesicherheiten zu geben, sollte die politische Offensive dieser Zeit sein.

Das Ganze mag angesichts der Rekord-Nettozuwanderung 2022 kontraintuitiv klingen. Mehr als 1,5 Millionen Menschen sind nach Abzug der Auswanderungszahlen ins Land gekommen, davon 1,1 Millionen aus der Ukraine. Allerdings scheinen die Flüchtlingszahlen aus der Ukraine vorerst ausgeschöpft. Wir müssen also zukünftig mit deutlich geringeren Zuwendungszahlen rechnen. Alle Parteien werden sich diese Reduktion auf die Fahnen schreiben und auf ihre migrationsfeindliche Politik zurückführen. In Wahrheit hat sie jedoch nichts mit innenpolitischen Entscheidungen zu tun.

Um aus dem Dilemma zwischen Migrationsbedarf und Migrationsabwehr herauszufinden und der Krise der postmigrantischen Gesellschaft zu begegnen, wäre es sinnvoll, eine Kommission zu gründen, die dem von Misstrauen und Abwehr geprägten migrationspolitischen Kanon ein neues Leitbild entgegensemmt – schlicht und einfach, weil Deutschland aufgrund seiner Überalterung zukünftig auf immer mehr Migration angewiesen sein wird, um den in Jahren stabiler Demokratie erarbeiteten Lebensstandard aufrechtzuerhalten. Es braucht eine politische Erzählung, die nach vorne weist und ambitioniert ist, statt wie die Debatten um eine deutsche Leitkultur in der Vergangenheit zu ankern. Diese Kommission muss getragen sein von dem Versprechen der pluralen Demokratie, allen Bürger:innen gleiche Rechte zu garantieren und die Chancen auf Aufstieg und Wohlstand weiter auszubauen, statt sie durch eine getriebene toxische Migrationspolitik zu verschlechtern. Und statt nach langen Verhandlungen um ein „neues deutsches Wir“ denen, die schon längst zu diesem Land dazugehören, die neue deutsche Herkunft zu entziehen, braucht es Klarheit in einem Punkt: Diejenigen, deren Traum lautet, alle Eingewanderten abzuschlieben, bieten am Ende des Tages ein Deutschland an, das für die Mehrheit der Nation ein Altraum wäre.

### NAIKA FOROUTAN

leitet das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) in Berlin. Sie ist Professorin für Integrationsforschung und Gesellschaftspolitik an der Humboldt-Universität zu Berlin und dort Abteilungsleiterin am Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM).

**18** Daniel Bakir, Rassistisch und provinziell: Expats geben Deutschland vernichtendes Zeugnis, 12.7.2023, [www.capital.de/33640296.html](http://www.capital.de/33640296.html).

# „FLÜCHTLING“

## Eine Figur im Wandel bundesdeutscher Migrationsgeschichte

*Jochen Oltmer*

Die Bundesrepublik der vergangenen drei, vier Jahrzehnte kann als Migrationsgesellschaft charakterisiert werden. Zwar kennt jedes Kollektiv Wanderungsbewegungen, denn menschheitsgeschichtlich ist Migration ein universaler Normalfall. Allein die Mobilität aber macht Gesellschaften noch nicht zu Migrationsgesellschaften. Als solche lassen sich vielmehr jene Gemeinwesen verstehen, die stetig, intensiv und kontrovers die Folgen räumlicher Bewegungen auf die eigene soziale Ordnung diskutieren. Wie über Migration gesprochen und geschrieben wird, sagt viel über die Auseinandersetzung einer Gesellschaft mit sich selbst aus. Migrationsbezüge werden häufig im Modus des Konflikts diskutiert und als Ausnahme verstanden, für die dringend Lösungen präsentiert werden müssen.<sup>01</sup>

Gesellschaften handeln fortwährend neu aus, welche Bezeichnungen und Zuschreibungen für Menschen in Bewegung verwendet werden, wer als zugehörig gilt oder wem wenigstens ein Näheverhältnis zugebilligt wird, wen sie als hilfs- und damit als schutzbedürftig wahrnehmen. 2015 erklärte die Gesellschaft für deutsche Sprache vor dem Hintergrund der intensiven gesellschaftlichen Aushandlung um die vermehrte Ankunft von Schutzsuchenden „Flüchtlinge“ zum Wort des Jahres. Als Überraschung galt die Entscheidung nicht. Kritik wurde dennoch laut: Das Wort sei negativ konnotiert und werde vielfach abwertend verwendet – wie so viele andere Begriffe auch, die mit dem Suffix „-ling“ gebildet werden.<sup>02</sup> Ein solcher Pejorativsuffix führe zu einer tendenziell abschätzigen Bezeichnung der jeweils gemeinten Menschen, weil er zu ihrer Verniedlichung beitrage (in Analogie zum „Schöning“), sie als handlungsohnmäßig („Prüfling“), als kläglich („Schreiberling“) oder sogar als niederträchtig („Widerling“) erscheinen lasse. Es sei geboten, alternative Begriffe zu verwenden, auch weil das Wort nicht die Bildung von Feminina zulasse und deshalb den

Eindruck vermittele, der Flüchtling sei (immer) ein Mann.<sup>03</sup>

Tatsächlich gewann die Rede von den „Geflüchteten“ ab Mitte der 2010er Jahre an Gewicht und konkurriert seither in der öffentlichen Diskussion mit dem „Flüchtling“. Dem Bedeutungsverlust dieses Begriffs und der Karriere von Alternativbenennungen ist noch nicht zureichend nachgegangen worden, zumal sprachwissenschaftliche Forschungen deutlich machen, dass nach der Wirkung des Suffix „-ling“ befragte Personen mit ihm keineswegs überwiegend negative Vorstellungen verbinden.<sup>04</sup>

Nicht das Wort und seine Bestandteile sind also offenbar das Problem, sondern das Aufladen mit Bedeutungen. Ein Begriff ist nie eine bloße Buchstabenfolge, immer geht es um ambivalente Konnotationen, um das Zuschreiben, Bewerten und Kategorisieren – dies kann so weit reichen, dass im Rahmen umfangreicher gesellschaftlicher Aushandlungen soziale Figuren konstruiert werden, für die der jeweilige Begriff zu stehen scheint: Spezifische Merkmale von Phänomenen werden ausgewählt, in den Vordergrund gerückt, als Ähnlichkeiten hervorgehoben, als Differenzen gegenüber anderen Figuren markiert und als Stereotype generalisiert.<sup>05</sup> Sie gelten dann einem als homogen verstandenen Kollektiv, wie etwa „den Flüchtlingen“, als eigen. Auf diese Weise wird nicht nur verallgemeinert, die generalisierten Elemente der so hergestellten Figur erscheinen sogar als ihr Kern und damit als gegeben.

Weil sie konkret benennbar und beschreibbar sind, ermöglichen Figuren gesellschaftliche Debatten über bestimmte soziale Phänomene und machen diese regierbar. Figuren entwickeln also soziale Wirksamkeit und beeinflussen gesellschaftliches Handeln: etwa bei den Fragen, auf welche Weise mit welchen Interessen und Zielen Migration kontrolliert und gesteuert wird oder ob und wie Menschen in Bewegung Handlungsmög-

lichkeiten zugewiesen oder verweigert werden. Als Ergebnis einer Herstellung von Differenz bedingt auch die tief in historisch und räumlich spezifischen Wissensordnungen verankerte Figur des „Flüchtlings“ soziale Ungleichheit und Asymmetrien und damit gesellschaftlichen Ein- oder Ausschluss. Wie und wozu verändern sich gesellschaftliche Praktiken der Bezeichnung und Figurierung von Menschen in Bewegung? Im Folgenden beleuchte ich die Bedingungen, Dynamiken und Folgen der Herstellung fluchtbezogener Figuren seit dem Zweiten Weltkrieg und damit die Bedeutung, die die bundesdeutsche Migrationsgesellschaft räumlichen Bewegungen zumaß und zuwies.

## KARRIERE DES „FLÜCHTLINGS“

Das Wort „Flüchtlings“ lässt sich auf das frühe 17. Jahrhundert zurückführen, als sich das (Hoch-)Deutsche als Amts- und Gerichtssprache durchsetzte. Gebraucht wurde der Begriff über die Jahrhunderte selten, verwies aber bereits auf eine große Spannweite der Verwendung: Als „Flüchtlinge“ galten aus politischen und weltanschaulichen Gründen Verfolgte sowie Menschen, die vor Gewalt, aufgrund einer militärischen Niederlage, vor Strafverfolgung oder aus einer Strafanstalt flohen.<sup>06</sup> Erst mit und nach dem Ersten Weltkrieg etablierte sich der „Flüchtlings“ als Alltagsbegriff und als Figur. Im Hintergrund standen nicht nur die kriegsbedingten Massenfluchten, sondern auch die Fluchtbewegungen angesichts der Ablösung imperialer Herrschaft

**01** Der Beitrag entstand im Rahmen des Teilprojekts „Flüchtlinge und andere: Die Produktion fluchtbezogener Figuren seit den 1970er Jahren“ im Sonderforschungsbereich „Produktion von Migration“ (SFB 1604) am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. Der SFB wird gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG).

**02** Vgl. Christoph Frilling, Zur Problematik des Begriffs „Flüchtlings“, in: *Muttersprache* 126/2016, S. 350–356.

**03** Vgl. etwa Lisa Jöris, Wider den Begriff „Flüchtlings“, Heinrich-Böll-Stiftung, Diskussionspapier, 8. 10. 2015.

**04** Vgl. Marlene Rummel, Brisantes Suffix? Zum Gewicht von -ling im Konzept des Flüchtlings, Gießen 2017.

**05** Vgl. Stephan Moebius/Markus Schroer, Einleitung, in: dies. (Hrsg.), *Diven, Hacker, Spekulanten. Sozialfiguren der Gegenwart*, Berlin 2010, S. 7–11.

**06** Zur 400-jährigen Geschichte vgl. Jochen Oltmer, „Flüchtlings“ – historische Perspektive, in: Tabea Scharrer et al. (Hrsg.), *Flucht- und Flüchtlingsforschung*, Baden-Baden 2023, S. 277–282.

und der Neugründung von Nationalstaaten, die für sich in Anspruch nahmen, ethnisch homogen zu sein.<sup>07</sup>

Wurde in Deutschland nach 1918 von „Flüchtlingen“ gesprochen, waren meist deutsche Staatsangehörige oder „Volksdeutsche“ gemeint, die über die neuen Grenzen des territorial verkleinerten Reiches zuwanderten. So war das 1920 eingerichtete Reichskommissariat für Zivilgefangene und Flüchtlinge nur für Deutsche zuständig. „Flüchtlinge“ galten im Prinzip als zugehörig, ihnen standen Solidarität und staatliche Leistungen zu, weil sie etwa als „Grenzlandvertriebene“ aus den abgetretenen Gebieten „verdrängt“ wurden seien. Diverse neue Begriffe beziehungsweise Komposita finden sich für sie: Berichtet wurde über „reichsdeutsche Auslandsflüchtlinge“ oder „rußlanddeutsche Flüchtlinge“. Ihre „Flüchtlingsbewegungen“ führten zu einem „Flüchtlingszustrom“, den etwa die „Flüchtlingszentrale Ost“ über „Flüchtlingsverteilungsstellen“ so zu dirigieren suchte, dass die „Flüchtlingslager“ keinen übermäßig hohen „Flüchtlingsbestand“ umfassten.<sup>08</sup>

Nach dem Zweiten Weltkrieg gewann der Begriff „Flüchtlings“ weiter an Gewicht. Blickt man über die Jahrzehnte bundesdeutscher Geschichte auf die Berichterstattung in den Zeitungen (*Abbildung*)<sup>09</sup> oder recherchiert in den 4216 Plenarprotokollen des Deutschen Bundestages zwischen 1949 und 2019,<sup>10</sup> lassen sich verschiedene Konjunkturen ausmachen: Während der Begriff in den späten 1940er und frühen 1950er Jahren noch häufig fiel, wurde er in den folgenden zwei Jahrzehnten kaum noch verwendet. Ab Ende der 1970er Jahre und vor allem ab Mitte der 1980er Jahre fiel er wieder häufiger – bis hin zu einem ersten Höhepunkt 1993. Die Frequenz blieb in der Folge in den 1990er Jahren recht hoch, sank in den 2000er Jahren aber ab, um mit dem Beginn

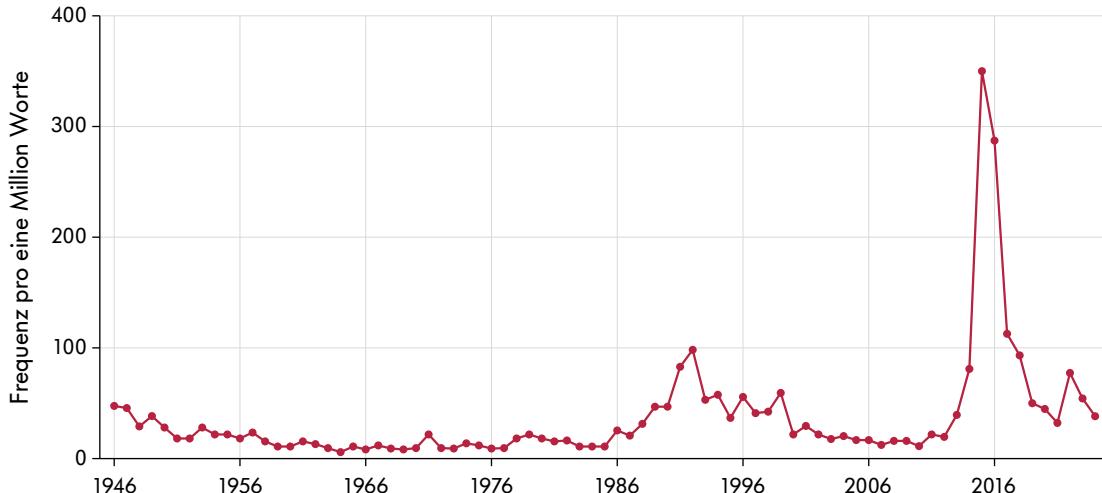
**07** Vgl. Peter Gatrell, *The Making of the Modern Refugee*, Oxford 2013, S. 21–51.

**08** Vgl. Jochen Oltmer, *Migration und Politik in der Weimarer Republik*, Göttingen 2005, Kap. 3, Kap. 4.

**09** Der Zeitungskorpus des Digitalen Wörterbuchs der deutschen Sprache umfasst 75 Millionen Dokumente aus einer Vielzahl überregionaler Tages- und Wochenzeitungen: [www.dwds.de/d/korpora/zeitungenxl](http://www.dwds.de/d/korpora/zeitungenxl).

**10** Vgl. Kai Biermann et al., Darüber spricht der Bundestag, 9.9.2019, [www.zeit.de/politik/deutschland/2019-09/bundestag-jubilaeum-70-jahre-parlament-reden-woerter-sprache-wandel#s=fluechtlinge](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-09/bundestag-jubilaeum-70-jahre-parlament-reden-woerter-sprache-wandel#s=fluechtlinge).

Abbildung: Wortverlaufskurve für „Flüchtling“



Quelle: Zeitungskorpus des Digitalen Wörterbuchs der deutschen Sprache ([www.dwds.de/r/plot](http://www.dwds.de/r/plot)).

der 2010er Jahre wieder erheblich anzusteigen und schließlich 2015 einen Spitzenwert zu erreichen. Seither ist erneut ein deutliches Absinken auszumachen, wenngleich sich die Frequenz insgesamt auf dem Niveau der frühen 1990er Jahre bewegt. Auf wen aber wurde der Begriff wie angewendet? Welche Aufladung mit Bedeutungen erlebte er?

### „FLÜCHTLINGE“ SIND DEUTSCHE

Die Tradition der vorrangigen Bezugnahme auf Deutsche aus der Zwischenkriegszeit hielt sich nach dem Zweiten Weltkrieg: Als „Flüchtlinge“ galten vornehmlich Menschen, die ab Ende 1944 aus den (ehemals) deutschen Reichsgebieten jenseits von Oder und Neiße oder den deutschen Minderheitengebieten im östlichen Europa geflohen waren oder von dort vertrieben wurden und das Gebiet der im Mai 1945 eingerichteten Besatzungszonen als deutsche Staatsangehörige oder als „Volkszugehörige“ erreichten. „Flüchtling“ diente auch als Selbstbezeichnung. Eine stabile Figur aber etablierte sich zunächst nicht, vielmehr blieb die Liste der in politischen Reden, Gesetzestexten, Verwaltungsunterlagen und Medienberichten auf die gewaltbedingte Migration der Nachkriegszeit bezogenen Begriffe lang: Es war etwa „von ‚Ostflüchtlingen‘ (...) die Rede, und bei diesen konnte es sich um ‚echte‘ oder ‚unechte‘, ‚schwarze‘, ‚wilde‘ und

,illegale Flüchtlinge‘ handeln. Aber man trifft auch auf ‚Kriegsvertriebene‘, ‚Vertriebene‘, ‚Heimatvertriebene‘, ‚Ausgewiesene‘, ‚Rückkehrer‘, ‚Ostumsiedler‘, ‚Binnen- und Außenumsiedler‘, ‚Absiedler‘, ‚Neubürger‘, ‚Rückwanderer‘ und ‚Zuwanderer‘.“<sup>11</sup>

Die Verwendungen waren alles andere als beliebig. Vorstellungen über eine baldige Rückkehr der Neuzugewanderten oder über die Verantwortung für die räumliche Bewegung (Deutsche, Alliierte, die Betroffenen selbst) markierten Interessen mit Blick auf die Zuweisung von Zugehörigkeits- beziehungsweise Teilhaberechten oder den Anspruch auf Unterstützungsleistungen; ebenso verwiesen sie auf Ab- und Aufwertungen im Alltag. So kategorisierten etwa US-Militärbehörden und in der Folge auch deutsche Verwaltungsstellen „Vertriebene“ 1946/47 als Menschen, die aus Gebieten stammten, die nicht (mehr) unter deutscher Verwaltung standen und für die eine Rückkehr ausgeschlossen schien, weshalb Maßnahmen zur Unterstützung einer Niederlassung eingeleitet werden müssten. „Flüchtlinge“ hingegen galten als Personen, die zwischen oder innerhalb der Besatzungszonen gewechselt waren, etwa weil sie die kriegszerstörten Städte verlassen hatten. In ihrem Fall wurde mit einer Rückkehr

<sup>11</sup> Mathias Beer, Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsintegration in Deutschland nach 1945, begriffsgeschichtlich betrachtet, in: ders./Martin Kintzinger/Marita Krauss (Hrsg.), *Migration und Integration*, Stuttgart 1997, S. 145–167, hier S. 149.

gerechnet, für die aber eine Unterstützung nicht erforderlich sei.<sup>12</sup>

Im Westen Deutschlands gewannen ab 1948 Begriff und Figur des „Heimatvertriebenen“ erheblich an Relevanz.<sup>13</sup> Damit waren, auch als Selbstbezeichnung, Menschen gemeint, die durch Androhung und Anwendung massiver Gewalt und angesichts zahlreicher Todesopfer ohne Handlungsalternativen unschuldig und unter Zurücklassung allen Hab und Guts aus dem Osten – also dort, wo der Feind im Kalten Krieg zu finden sei – in den Westen gelangt waren, wo Schutz und Sicherheit gewährt werde sowie humanitäre Standards gälten. Sie verfügten, wie die Verwendung des Begriffs „Heimat“ zeigen sollte, weiterhin über Eigentumsrechte und Zugehörigkeitsansprüche jenseits des „Eisernen Vorhangs“. Der „Flüchtling“ hingegen kam aus der Sowjetischen Besatzungszone beziehungsweise DDR in den Westen, weil – so die vorherrschende Erzählung – Leib, Leben oder persönliche Freiheit bedroht waren. Ab den späten 1950er Jahren galt dabei auch die wirtschaftlich motivierte Abwanderung als legitimer Grund für die Anerkennung als „echter“, weil „politischer Flüchtling“, sei doch im sozialistischen System auch die Ökonomie ein Feld staatlichen Handelns. Ein solcher „echter“ Flüchtling entschied sich, so die Argumentation in der Bundesrepublik, im Sinne einer „Abstimmung mit den Füßen“ für das bessere politische System.<sup>14</sup> Dass das Bundesvertriebenengesetz von 1953 die Bezeichnungen in dieser Form aufgriff und damit die amtliche Verwendung festgeschrieb, hatte für die Bezeichnungspraktiken im politischen, administrativen und auch wissenschaftlichen Bereich in den kommenden Jahrzehnten eine hohe Bedeutung.

Vor einem solchen Hintergrund nahm die 16. Auflage des Brockhaus von 1954 den Begriff des „Flüchtlings“ auf – erstmals in der Geschichte der Enzyklopädie, die seit den 1810er Jahren erscheint. Er sei „ein vor Verfolgung oder wegen Gefahr für Leib und Seele außer Landes Gehen-der“. Wenngleich die Definition auf eine weite Perspektive zu verweisen scheint, beziehen sich

die im Artikel genannten Zusammenhänge überwiegend auf Deutsche: Die Rede ist von „Ostflüchtlingen“, „Heimatvertriebenen“ und „Ostzonenflüchtlingen“. Für Phänomene, die keinen Bezug zu Deutschland haben, wird der Begriff „Flüchtling“ anhand einiger weniger Fälle aus dem 19. und 20. Jahrhundert mit Bezug auf „die Flucht ganzer Bevölkerungen oder Bevölkerungsgruppen vor feindl. Heeren, freiwillig oder auf Befehl (Räumung)“ thematisiert. Immer gemeint ist dann „ein zeitweiliges Ausweichen mit der Absicht baldiger Rückkehr“, während sich eine längerfristige Anwesenheit eines „Flüchtlings“ durchgängig auf Deutsche in der Bundesrepublik bezieht. Den politischen Flüchtling und die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 kannte die 16. Auflage des Brockhaus nicht.

## INTERNATIONALISIERUNG DES „FLÜCHTLINGS“

Auf den Bedeutungsgewinn der Bundesrepublik als Ankunftsland von nicht als deutsch definierten Schutzsuchenden ab den späten 1950er Jahren – vor dem Hintergrund von Asylgrundrecht und Genfer Flüchtlingskonvention – verweist der rund eine Spalte einnehmende Artikel zu „Flüchtlingen“ in der 17. Auflage des Brockhaus von 1968. Bemerkenswert ist zunächst, dass nicht mehr vom „Flüchtling“ im Singular, sondern von den „Flüchtlingen“ als Kollektivbezeichnung die Rede ist. Gemeint sind „alle Personen, die durch Krieg oder polit. Maßnahmen veranlaßt wurden, ihre Heimat zu verlassen“. Zwar sind „Deutsche F. und Vertriebene“ weiterhin im Artikel sehr präsent. Mehr Raum aber nimmt nun der Hinweis auf die „Internationalen F.“ ein, die als „Ausländ. F.“ die Bundesrepublik erreichen. Der Artikel versteht die Bundesrepublik zwar als Ankunftsland, nicht aber als Ort dauerhaften Bleibens: Flüchtlinge gelten vornehmlich als ein Verwaltungsproblem und eine Herausforderung für internationale Organisationen. Als „Staatenlose oder Quasi-Staatenlose“ stehen sie in deren, nicht aber in bundesdeutscher Verantwortung.

In den 1970er und 1980er Jahr wuchs nicht nur die Zahl der Schutzsuchenden an – 1980 verzeichnete die Bundesrepublik erstmals mehr als 100 000 Asylgesuche in einem Jahr, 1990 beinahe 200 000. Zugleich stieg die Bedeutung asiatischer und afrikanischer Herkunftsländer. Die vor diesem Hintergrund erhebliche Intensivierung ge-

<sup>12</sup> Vgl. ebd., S. 154–160.

<sup>13</sup> Vgl. Maren Röger, Vertreibung, in: Inken Bartels et al. (Hrsg.), Inventar der Migrationsbegriffe, 2023, [www.migrationsbegriffe.de/vertreibung](http://www.migrationsbegriffe.de/vertreibung).

<sup>14</sup> Vgl. Volker Ackermann, Der „echte“ Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945–1961, Osnabrück 1995.

seellschaftlicher Debatten um das Asyl in der Bundesrepublik spiegelt sich in der Verfünffachung des Umfangs des Beitrags „Flüchtlinge“ in der 19. Auflage des Brockhaus von 1988 wider. Warum der Begriff einen erheblichen Bedeutungsgewinn erfährt, lässt der Eintrag bereits zu Anfang deutlich werden: „Seit Beginn der 80er Jahre (...) werden die westl. Industrieländer zunehmend mit dem weltweiten F.-Problem konfrontiert.“ Fluchtbewegungen und Flüchtlinge werden als eine globale Herausforderung dargestellt, die – wie der lange Abschnitt über die „Geschichte der Fluchtbewegungen“ verdeutlicht – als ein überzeitliches Menschheitsproblem verstanden wird. Die 1980er Jahre seien vor dem Hintergrund von Kaltem Krieg und Folgen der Dekolonisation als ein „Jahrzehnt der Flüchtlinge“ zu verstehen. Diese seien Opfer autoritärer politischer Systeme, von Kriegen, Bürgerkriegen und Überlebenskrisen wie Hungersnöten. „F. bleiben Treib- und Strandgut einer friedlosen Welt“. Humanitäre Hilfe sei dringend nötig.

### „FLÜCHTLINGE“ VERSUS „ASYLANTEN“

Dass das Wort „Flüchtling“ in einer Hochphase des bundesdeutschen Sprechens und Schreibens über Fluchtbewegungen von den späten 1970er bis zu den 1990er Jahren in der Regel positiv konnotiert war, darauf deuten auch Ergebnisse der Auseinandersetzung mit der Presseberichterstattung hin:<sup>15</sup> Die Zahl der mit dem Wort „Flüchtling“ gebildeten und negativ konnotierten Komposita wie „Flüchtlingsproblem“ blieb gering. Es dominieren vielmehr neutrale Bezeichnungen: Das gilt für „Flüchtlingsstatus“ oder „Flüchtlingschicksal“, aber auch für die recht zahlreichen Zusammensetzungen, die auf die Herkunft verwiesen („Vietnam-“, „Bosnienflüchtling“), sich auf Bedingungen in den Herkunftsgebieten beziehungsweise während der Bewegung bezogen („Kriegs-“, „Bootsflüchtling“) oder einen Status meinten („Kontingent-“, „Konventionsflüchtling“). Initiativen, die Schutzsuchende unterstützten, nannten sich „Flüchtlingsräte“.

Wurden aber, was zwischen den späten 1970er und den frühen 1990er Jahren häufig geschah, Schutzsuchende abgelehnt und angefeindet, kam

<sup>15</sup> Vgl. Matthias Jung/Thomas Niehr/Karin Böke, Ausländer und Migranten im Spiegel der Presse, Wiesbaden 2000.

der Begriff des in aller Regel negativ konnotierten „Asylan“ ins Spiel – 1980 zweitplatziert in der Liste der Wörter des Jahres der Gesellschaft für deutsche Sprache. Oder es handelte sich um die vielen negativ konnotierten Komposita von „Asyl“ („Asylbetrüger“, „Asyltourismus“), die meist moralisierend die Beweggründe für die Migration infrage stellten.<sup>16</sup> Das heißt: Selbst wenn Fluchtbewegungen in der Bundesrepublik vornehmlich als Gefahr und Bedrohung verstanden wurden, bedurfte es keiner negativen Aufladung des Begriffs „Flüchtlinge“. Denn für Abwertungen standen die Begriffe „Asyl“ und vor allem „Asylant“ zur Verfügung,<sup>17</sup> der „mit einer Art Katastrophenandrohung zu Zusammensetzungen wie Asylantenstrom, -schwemme, -druck, -flut, -lawine, -zeitbombe bis hin zu Asylantspringflut verbunden wurde“.<sup>18</sup> Dabei lässt sich bis zum Ende des Ost-West-Konflikts 1989/90 ein rassistisches Sortieren erkennen: Während für Menschen aus Osteuropa in der Regel der Begriff „Flüchtling“ verwendet wurde, führte eine „außereuropäische“ Herkunft meist zur Verwendung des abwertenden Begriffs „Asylant“.<sup>19</sup> Dessen Verwendung fand in den frühen 1990er Jahren seinen Höhepunkt, als sich Ausgrenzung und Anfeindung von Schutzsuchenden im aufgeladenen Klima der Debatte um die Einschränkung des Grundrechts auf Asyl 1992/93 im offen rassistischen Sprechen und Handeln entlud – und auch nicht vor physischer Gewalt haltmachte.<sup>20</sup> 1991 wurde mit „ausländerfrei“ das erste sprachkritische „Unwort des Jahres“ gewählt, es folgten unmittelbar, ebenfalls mit Migrationsbezug, „ethnische Säuberung“ (1992) und „Überfremdung“ (1993).

Die Figur des „Asylan“ umfasste mehrere Bestandteile: junge Männer, die das Asylrecht missbrauchten, weil sie aus rein materiellen Moti-

<sup>16</sup> Vgl. Jürgen Link, Medien und „Asylan“: Zur Geschichte eines Unwortes, in: Dietrich Thränhardt/Simone Wolken (Hrsg.), Flucht und Asyl, Freiburg/Br. 1988, S. 50–61, hier S. 51.

<sup>17</sup> Vgl. Jung/Niehr/Böke (Anm. 15), S. 28f.

<sup>18</sup> Gerhard Strauß/Ulrike Haß/Gisela Harras, Brisante Wörter von Agitation bis Zeitgeist. Ein Lexikon zum öffentlichen Sprachgebrauch, Berlin 1989, S. 86.

<sup>19</sup> Vgl. Nadine Sylla, Die „biologische Spur“ in der Flüchtlingskonstruktion, in: Schahrzad Farrokhdad et al. (Hrsg.), Migrations- und Fluchtdiskurse im Zeichen des erstarkenden Rechtspopulismus, Wiesbaden 2021, S. 53–73, hier S. 67.

<sup>20</sup> Vgl. Ulrich Herbert, „Asylpolitik im Rauch der Brandsätze“ – der zeitgeschichtliche Kontext, in: Stefan Luft/Peter Schimany (Hrsg.), 20 Jahre Asylkommiss, Bielefeld 2014, S. 87–103, hier S. 91–100.

ven in die Bundesrepublik gekommen seien, und die wegen ihrer Herkunft von außerhalb Europas weder über Fähigkeit noch Willen zur Anpassung an die bundesdeutsche Gesellschaft verfügten, vielmehr eine Bedrohung für Wohlstand, Sicherheit und Kultur darstellten. Die Bildberichterstattung in der Presse entsprach solchen entindividualisierenden Perspektiven: „Asylanten“ wurden meist als bedrohliche, kaum kontrollierbare Masse von Männern inszeniert.<sup>21</sup>

Seit Mitte der 1990er Jahre verlor der „Asylant“ erheblich an Bedeutung in den medialen, öffentlichen und politischen Debatten. Das galt im Übrigen auch für den „Wirtschaftsflüchtling“, einer ebenfalls negativ konnotierten Figur. Dessen Karriere entsprach im zeitlichen Verlauf dem des „Asylanten“, abgesehen davon, dass der „Wirtschaftsflüchtling“ um 2015 eine Renaissance erlebte. Er komme nach Deutschland aus rein wirtschaftlichen Gründen, um nicht nur das Asylrecht, sondern auch das Sozialsystem zu missbrauchen – damit in Verbindung stehend verbreitete sich die Figur des „Sozialschmarotzers“. Demgegenüber waren insbesondere kirchliche Kreise bemüht, die Begriffe „Elends-“ und „Armutsfürchtling“ in der aufgeheizten Debatte zu stärken, um die sozio-ökonomische Situation in den Herkunftsgesellschaften als legitimen Fluchtgrund zu markieren. Letztlich vermochten sich diese Begriffe aber nicht durchzusetzen.<sup>22</sup>

Angesichts einer kritischen Auseinandersetzung mit der offen rassistischen Gewalt der frühen 1990er Jahre und vor dem Hintergrund einer zunehmenden Sprachsensibilität im bundesdeutschen öffentlichen und politischen Diskurs<sup>23</sup> verbot sich schließlich die Verwendung des Begriffs „Asylant“. Hinzu trat eine veränderte politische und gesellschaftliche Perspektive auf das The-

ma Migration, die ihren Ausdruck nicht nur in der vermehrten Akzeptanz des Sprechens vom „Einwanderungsland“ Deutschland fand, sondern auch die Vorstellung an Bedeutung gewinnen ließ, angesichts von demografischem Wandel und Fachkräftemangel sei Zuwanderung unabdingbar. Übersehen werden darf allerdings nicht, dass Begriff und Figur des „Illegalen“ („illegaler Zuwanderer“, „illegaler Migranten“) ab den späten 1990er Jahren Teile der Funktion des „Asylanten“ übernahmen.

## „FLÜCHTLING“ ALS STIGMA?

Manches spricht dafür, dass der erwähnte Bedeutungsgewinn sprachkritischer Debatten, die weite Verbreitung des abwertend gemeinten „Wirtschaftsflüchtlings“ und schließlich der Bedrohung und Gefahren spiegelnden „Flüchtlingskrise“ ihren Beitrag dazu leisteten, dass im 21. Jahrhundert Begriff und Figur des „Flüchtlings“ zunehmend als negativ und mit dem Stigma von Ohnmacht und Hilflosigkeit gekennzeichnet bewertet wurden. Dazu trug bei, dass zugleich die Aushandlung von Migration sich weiter veränderte, auch weil der Einfluss zivilgesellschaftlicher Initiativen auf die Debatte wuchs. Vermehrt gelang es zudem Migrant:innen und migrantischen Selbstorganisationen, Präsenz in politischen, medialen und öffentlichen Debatten zu zeigen.

Trotz aller Kritik wird der Begriff des „Flüchtlings“ weiterhin ausgesprochen häufig genutzt, um Schutzsuchende in der Bundesrepublik zu bezeichnen. Zwar konnte sich gleichzeitig der Begriff „Geflüchtete“ in der Bezeichnungskonkurrenz etablieren. Aber „Flüchtlings“ bildete den dominierenden Begriff der Auseinandersetzung um die Ankunft einer hohen Zahl von Schutzsuchenden Mitte der 2010er Jahre.<sup>24</sup> Dabei wurde er sowohl verwendet, um Gefahren wie Nutzen der Ankunft und Aufnahme von Schutzsuchenden zu markieren.

**21** Vgl. Lisa-Katharina Weimar, Bundesdeutsche Presseberichterstattung um „Flucht“ und „Asyl“, Wiesbaden 2021.

**22** Vgl. Dominic Sauvrebey, Geflüchtete als Chance für eine alternde Bundesrepublik?, Masterarbeit, Universität Osnabrück 2024, S. 47–52.

**23** Vgl. Kristoffer Klammer, Sprachreflexion als Element politischer Kommunikation und gegenwärtige Herausforderung (1949–2021), in: Historische Zeitschrift 317/2023, S. 95–128, hier S. 96f.; Thomas Niehr, Migrationsdiskurs, in: ders./Jörg Kilian/Jürgen Schiewe (Hrsg.), Handbuch Sprachkritik, Stuttgart 2020, S. 225–232, hier S. 228.

**24** Vgl. auch Hanna Völker, Is the German Immigration Debate Changing?, in: 10plus1. Living Linguistics 3/2017, S. 87–108, hier S. 91f.

### JOCHEN OLTMER

ist Professor für Neueste Geschichte und Migrationsgeschichte an der Universität Osnabrück.

# ZWISCHEN EMPOWERMENT, KOOPERATION UND ABHÄNGIGKEIT

## Migrantenselbstorganisationen als Integrationsakteure in Deutschland

*Anna Wiebke Klie*

Seit Jahrzehnten gibt es in Deutschland „Migrantenselbstorganisationen“ (MSO), die als Organisationen definiert werden, die von einst Zugewanderten oder deren Nachfahren gegründet worden sind. Ihre Mitglieder haben überwiegend eine Zuwanderungsgeschichte, und ihre Ziele und Aktivitäten sind eng mit den Lebensumständen und Interessen von Menschen mit Migrationsbiografie in Deutschland verknüpft.<sup>01</sup> Ihre ereignisreiche Geschichte beginnt mit der Ankunft der sogenannten Gastarbeiter in den 1950er und 1960er Jahren. Ursprünglich als temporäre, flexible Arbeitskräfte angeworben, blieben viele Migrant\*innen nach dem Anwerbestopp 1973 dauerhaft in Deutschland und holten ihre Familien nach. Aufgrund der angenommenen Rückkehr in die Heimatländer erfuhren sie lange Zeit wenig politische Aufmerksamkeit und Unterstützung. Erst mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 und dem Nationalen Integrationsplan 2007 kam es im Rahmen einer nachholenden Integrationspolitik zu einem Wendepunkt: Die nicht mehr länger zu leugnende Tatsache, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, machte es notwendig, Zugewanderte mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus langfristig zu integrieren.

In der Folge wurden MSO zunehmend nicht mehr aus einer problem- und defizit-, sondern aus einer potenzialorientierten Perspektive betrachtet. Während MSO jahrzehntelang misstrauisch beobachtet worden waren und man ihnen die Etablierung von „Parallelgesellschaften“ unterstellt hatte, wurden sie immer stärker als wichtige zivilgesellschaftliche und integrationspolitische Akteure wahrgenommen, deren ehrenamtliche Strukturen und Aktivitäten gefördert werden müssen.<sup>02</sup> Gemäß dem integrationspolitischen Leitprinzip des „Förderns und Forderns“ kann Integration nicht allein vom Staat geleistet werden, sondern erfor-

dert eine „aktive Bürgergesellschaft, in der möglichst viele Menschen Verantwortung übernehmen und Eigeninitiative entwickeln“.<sup>03</sup> Das freiwillige Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund und ihren Vereinigungen wird als Katalysator und Indikator erfolgreicher Integrationsprozesse betrachtet.<sup>04</sup> Fortan lag der Fokus auf Aktivierung, Einbindung und Professionalisierung von MSO.<sup>05</sup>

### TRENDS UND FUNKTIONEN

Die Anzahl der überwiegend als Vereine organisierten MSO kann für Deutschland nur geschätzt werden, da es kein Register gibt, in dem diese Organisationen vollständig gelistet werden.<sup>06</sup> Aktuell wird die Zahl der aktiven, formal als Vereine organisierten MSO mit 12 400 bis 14 300 veranschlagt.<sup>07</sup> Die meisten MSO gibt es in den (Groß-)Städten der bevölkerungsreichsten Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen; in den fünf ostdeutschen Bundesländern sind insgesamt die wenigsten MSO beheimatet.<sup>08</sup>

In der Zeit der Arbeitsmigration fungierten herkunftshomogene MSO als Orte der Geselligkeit und Zusammenkunft, zur Pflege der Heimatkultur und zur gegenseitigen Unterstützung unter Landsleuten in einem fremden Land. Aus anfänglichen Angeboten in den Bereichen Kultur, Sport, Sprache, Freizeit und Religion entwickelten MSO schrittweise funktionale und bedarfsoorientierte soziale Dienstleistungen sowie Unterstützungs- und Beratungsangebote. Dies ist als Reaktion auf ausbleibende oder zeitlich verzögerte staatliche Leistungen zu betrachten, ging der Staat doch von einem vorübergehenden Aufenthalt der Arbeitsmigrant\*innen in Deutschland aus. Im Laufe der Zeit wurden die MSO

herkunftsheterogener, viele organisierten sich als Vereine, die sich – insbesondere nach dem Anwerbestopp 1973 – für eine Verbesserung der Lebenssituation, für politische Partizipation und für die Bildungsbedarfe ihrer Mitglieder einsetzten.<sup>09</sup>

Vor diesem Hintergrund können vier zentrale Funktionen von MSO identifiziert werden: *erstens* die „Homemaking“-Funktion, also die Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls und die Wahrnehmung der MSO als „Zuhause“; *zweitens* die Dienstleistungsfunktion, welche die Bereitstellung von Beratungs- und Sozialleistungen umfasst; *drittens* die Scharnierfunktion, die den Zugang zum formellen Sozial- und Wohlfahrtssystem ermöglicht, sowie *viertens* die Anwaltschafts- beziehungsweise *Advocacy*-Funktion, also die Interessenvertretung von Menschen mit Migrationsbiografie im öffentlichen und politischen Diskurs.<sup>10</sup>

Im Umgang mit und bei der Bewertung von MSO als *zu befähigende* und ihre Zielgruppen *befähigende* Organisationen kommt dem Konzept des Empowerments eine wesentliche Bedeutung zu. Der Begriff beschreibt in der Sozialen Arbeit den Übergang von einem defizit- zu einem ressourcenorientierten Klientenbild. Es geht um Handlungsansätze, die auf menschliche Stärken und Potenziale, die Förderung von Selbstorganisation, gemeinschaftlichem Handeln, Kompetenzaktivierung und autonome Lebensführung fokussieren.<sup>11</sup> Empowerment zielt auf die Mikro-, Meso- und Makroebene: Auf individueller Ebene werden Kompetenzen aktiviert, die auf Interaktions- und Organisationsebene in Handlungsmuster umgesetzt werden. Auf gesellschaftlicher Ebene geht es um die Neugestaltung und Umverteilung sozialer und politischer Einflussmöglichkeiten.

**01** Vgl. Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hrsg.), *Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft*, Berlin 2020, S. 9.

**02** Vgl. Anna Wiebke Klie, *Zivilgesellschaftliche Performanz von religiösen und säkularen Migrantenselbstorganisationen. Eine Studie in Nordrhein-Westfalen*, Wiesbaden 2022, S. 3ff.

**03** Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*, Berlin 2007, S. 14.

**04** Vgl. ebd., S. 20f., 173f.

**05** Vgl. u.a. Uwe Hunger/Desirée Holz, *Das zivilgesellschaftliche Engagement von Migrantorganisationen. Ein Überblick über die Vielfalt und aktuelle Trends*, in: *Migration und Soziale Arbeit* 41/2019, S. 18–23, hier S. 19.

**06** Vgl. Klie (Anm. 2), S. 26ff., 274f.

keiten sowie Machtverhältnisse. Mit ihrer Doppelrolle zwischen Vergemeinschaftung durch Selbstorganisation und Vergesellschaftung durch (in)direkte Förderung der Selbstständigkeit ihrer Mitglieder (Klientel) bieten MSO Gelegenheitsstrukturen, in denen Identitäten stabilisiert, Ressourcen aktiviert und Kompetenzen entwickelt werden.<sup>12</sup> Durch partizipative, kooperative Projekte können sie letztlich auch gesellschaftliche Strukturveränderungen bewirken. Dafür ist neben der Mobilisierung und Motivierung aufgrund persönlicher Betroffenheit auch Unterstützung durch Mentor\*innen erforderlich, die etwa auf kommunalpolitischer Ebene etabliert sind und die unterstützen, ermutigen und Türen öffnen können.<sup>13</sup>

Dabei ist hervorzuheben, dass der Begriff „Migrantenselbstorganisation“ als solcher eine einheitliche Kategorie suggeriert, die der enormen Vielfalt dieser Art von Organisation nicht gerecht wird. „Die“ MSO gibt es nicht. Generell ist das Feld der MSO sehr dynamisch und gekennzeichnet durch hohe Fluktuation und Wandlungsfähigkeit. MSO unterscheiden sich erheblich hinsichtlich ihrer Ziele, ihrer Aktivitätsfelder und Funktionswahrnehmungen, ihrer Organisations- und Mitgliederstrukturen, ihrer personellen und finanziellen Ressourcenausstattung und ihres Kooperationsverhaltens auf kommunaler, Landes-, Bundes- oder internationaler Ebene. Ihr Selbstverständnis kann religiös, politisch, kulturell, sozial, national (gemischt) geprägt sein, und ihre Aktivitäten können sich auf Deutschland und/oder das Herkunfts- oder Abstammungsland beziehen.<sup>14</sup>

Ferner darf nicht unerwähnt bleiben, dass der Begriff „Migranten(selbst)organisation“ kontrovers diskutiert wird. Während sich empirisch

**07** Vgl. SVR (Anm. 1), S. 15.

**08** Vgl. Klie (Anm. 2), S. 29f.

**09** Ein herausragendes Beispiel für erzielte Bildungserfolge ist das Engagement der spanischen Elternvereine. Vgl. u.a. Uwe Hunger, *Wie können Migrantenselbstorganisationen den Integrationsprozess betreuen? Wissenschaftliches Gutachten*, Münster–Osnabrück 2004. Zum flexiblen Mitgliedschaftsverständnis in MSO vgl. Klie (Anm. 2), S. 176f.

**10** Vgl. Lisa Bonfert et al., *Migrantorganisationen und soziale Sicherung*, Institut Arbeit und Qualifikation, IAQ-Report 10/2022, S. 6ff.

**11** Vgl. Wolfgang Stark, *Empowerment. Neue Handlungskompetenzen in der psychosozialen Praxis*, Freiburg 1996, S. 120ff.

**12** Vgl. ebd., S. 128f.; Klie (Anm. 2), S. 101ff.

**13** Vgl. Norbert Herriger, *Empowerment in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung*, Stuttgart 2006<sup>3</sup>, S. 131ff.

**14** Vgl. Klie (Anm. 2), S. 101ff.

zeigt, dass der Begriff mit dem Selbstverständnis vieler Vereine (75,8 Prozent) kompatibel ist,<sup>15</sup> wird von Forscher\*innen kritisch angemerkt, dass die fortbestehende Etikettierung als „migrantisch“ Ausdruck einer binären, rassifizierenden Konstruktionslogik sei, die Ausschlusspraktiken und Ungleichbehandlung befördere, anstatt Diskriminierung entgegenzuwirken und in einer postmigrativen Gesellschaft Normalisierungsprozesse zu forcieren.<sup>16</sup> Andererseits können migrationsbezogene Begriffe – wie der des „Migrationshintergrunds“ – als Analysekategorien fungieren, die auf „systematische Chancenungleichverteilungen“,<sup>17</sup> geringere Ressourcenausstattungen, spezifische Bedarfe und Potenziale aufmerksam machen.

Vor diesem Hintergrund hat sich 2015 das bundesweite Netzwerk der Neuen Deutschen Organisationen (ndo) als ausdrücklich postmigrativen Bewegung gegründet, das sich für die Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland und Heimat für Menschen mit und ohne Migrationsbiografie einsetzt. Im Fokus stehen Zugehörigkeitsdiskurse, Rassismus und Antidiskriminierungsarbeit mit dem Ziel der Anerkennung vielfältiger Identitäten und der Durchsetzung gleicher Rechte insbesondere auch von Schwarzen, Indigenen und People of Color (BIPoC).

Viele MSO haben sich in den vergangenen Jahren in lokalen oder überregionalen Verbänden zusammengeschlossen.<sup>18</sup> Diese dienen dem Informationsaustausch, der Interessenbündelung, der kollektiven Beteiligung an gesellschaftspolitischen Diskursen und der Positionsstärkung der Mitgliedsorganisationen. Die Interessenaggregation stellt für die Verbände allerdings auch eine Herausforderung dar, da zwischen MSO und Mitgliedern beziehungsweise Anspruchsgruppen aufgrund politischer Spannungen in den Herkunftsändern Konfliktlinien bestehen. Das ist

beispielsweise zwischen Kurd\*innen und Türk\*innen der Fall oder aufgrund unterschiedlicher Positionierungen im Nahost-Konflikt, der seit den Terroranschlägen der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 sowohl innerhalb als auch zwischen MSO polarisiert und spaltet.

## AKTIVITÄTSFELDER UND PROFESSIONALISIERUNGSGRADE

Eine Studie des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) zeigt, dass MSO in vielen Aktivitätsfeldern gleichzeitig tätig sind. Am häufigsten geht es um Austausch zwischen Menschen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte (45,4 Prozent), gefolgt von Kinder- und Jugendarbeit (45,3 Prozent), Bildungsmaßnahmen (42,1 Prozent), künstlerisch-kulturellen Aktivitäten (39,3 Prozent), Unterstützung von Geflüchteten (35,9 Prozent), Beratungsangeboten (32,6 Prozent), Angeboten für Frauen (25,7 Prozent), Eltern-/Familienarbeit (19,1 Prozent) und der Pflege der Herkunftskultur(en) (19 Prozent).<sup>19</sup> Damit liegt ein Tätigkeitsschwerpunkt der MSO in der Sozialen Arbeit.<sup>20</sup> Seit vielen Jahren leisten MSO wichtige sozialstaatliche Aufgaben wie Integrations- und Sprachkurse, die grundlegende Voraussetzungen für die Inanspruchnahme regulärer Leistungen durch die Klientel sind.<sup>21</sup>

Professionalisierung und hauptamtliche Strukturen sind für die Tätigkeiten von MSO entscheidend, insbesondere im Wettbewerb um Fördermittel und im qualifizierten Umgang mit vulnerablen Personengruppen. Der Bedarf an bezahlten Mitarbeiter\*innen variiert stark je nach Tätigkeitsfeld. In sozialen Bereichen wie etwa der Flüchtlingshilfe oder Bildungsarbeit tätige MSO haben deutlich mehr bezahlte Mitarbeiter\*innen als Kultur-, Religions- und Sportorganisationen.<sup>22</sup> In den Bereichen Soziale Arbeit und Bildung sind hauptamtliche Strukturen und Fachkompetenzen erforderlich, um Förderbedingungen zu erfüllen und als professionelle Trägereinrichtung der freien

<sup>15</sup> Vgl. SVR (Anm. 1), S. 33f.

<sup>16</sup> Vgl. Seyran Bostancı/Emra İlgün-Bırhimeoğlu, Postmigratische Gesellschaft. Engagement zwischen Antirassismus und Normalisierung, in: Christoph Gille et al. (Hrsg.), Zivilgesellschaftliches Engagement und Freiwilligendienste. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden 2024, S. 157–168.

<sup>17</sup> Ludger Pries, Teilhabe in der Migrationsgesellschaft: Zwischen Assimilation und Abschaffung des Integrationsbegriffs, in: IMIS-Beiträge 47/2015, S. 22. Vgl. auch SVR (Hrsg.), Anerkannte Partner – unbekannte Größe? Migrantengesellschaften in der deutschen Einwanderungsgesellschaft, Berlin 2019, S. 15f., S. 18f.

<sup>18</sup> Vgl. Kirsten Hoesch, Heimatverein 4.0: Lokale Verbünde als Migrantengesellschaften neuen Typs, in: Migration und Soziale Arbeit 41/2019, S. 28–38.

<sup>19</sup> Vgl. SVR (Anm. 1), S. 23.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., S. 26; Klie (Anm. 2), S. 364f.; Jana Priemer/Mara Schmidt, Engagiert und doch unsichtbar? Migrantengesellschaften in Deutschland, Stifterverband, Policy Paper 2/2018, S. 3.

<sup>21</sup> Vgl. Kirsten Hoesch, Migrant Organisations on the Rise after 2015/2016? Between „Projectitis“ and the Formation of New Structures and Types, in: Social Sciences 4/2024, <https://doi.org/10.3390/socsci13040223>.

<sup>22</sup> Vgl. SVR (Anm. 1), S. 48.

Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch anerkannt zu werden. Daher ist mit Blick auf Aktivitäten zwischen verschiedenen MSO-Typen zu unterscheiden: Professionelle Projektträger mit hauptamtlichen Mitarbeiter\*innen können spezialisierte Dienstleistungen anbieten, während MSO mit ausschließlich ehrenamtlichen Strukturen niedrigschwelligere Angebote wie Alltagsbegleitung oder Sprachkurse bereitstellen. Im Gesamtbild sind MSO in fachspezifischen Regelstrukturen und Fachgremien unterrepräsentiert, was ihre Einflussnahme und Sichtbarkeit einschränkt.<sup>23</sup>

### IM FOKUS: FLÜCHTLINGSHILFE

Seit der historischen Fluchtsituation 2015/16 haben MSO eine deutliche Aufwertung als unverzichtbare zivilgesellschaftliche und integrationspolitische Akteure erfahren. Zahlreiche MSO engagier(t)en sich in der Flüchtlingshilfe, und überforderte Kommunen, die sich um die Erstaufnahme vieler Menschen kümmern mussten, benötigten dringend die Unterstützung der MSO und arbeiteten mit ihnen zusammen.<sup>24</sup> MSO konnten ihre Expertise unter Beweis stellen und bestehende Vorbehalte weiter abbauen. Auch islamische MSO wurden als unentbehrliche Brückenbauer, Kulturdolmetscher und Vorbilder für Flüchtlinge betrachtet.<sup>25</sup> Als direkte Anlaufstellen und Vermittler kommt MSO für das Empowerment und die Integration von Geflüchteten eine zentrale Bedeutung zu: Geteilte Migrations- oder Fluchterfahrungen sowie Herkunftsbezüge, gemeinsame Sprachen und Religionszugehörigkeiten bieten einen idealen Ausgangspunkt für Vertrauensaufbau und einen leichteren Zugang zu vulnerablen Personengruppen.<sup>26</sup> Zudem können in MSO die in Deutschland geltenden demokratischen und partizipatorischen Prinzipien vermittelt werden. Damit rückt die Bedeutung der MSO als Akteure in der Flüchtlingshilfe und als kommunale Ansprech- und Kooperationspartner in den Fokus.

**23** Vgl. ebd., S. 84f.; Hoesch (Anm. 21).

**24** Vgl. u.a. Hunger/Holz (Anm. 5), S. 18–23; Dirk Halm et al., Wohlfahrtspflegerische Leistungen von säkularen Migrantenorganisationen in Deutschland, unter Berücksichtigung der Leistungen für Geflüchtete, Baden-Baden 2020; Hoesch (Anm. 21).

**25** Vgl. Bundestagsdrucksache 18/7289, 18. 1. 2016, Integration von Flüchtlingen mit Hilfe von Islamverbänden.

**26** Vgl. SVR (Anm. 1), S. 31; Alexander-Kenneth Nagel/Yasemin El-Menouar, Engagement für Geflüchtete – eine Sache des Glaubens? Die Rolle der Religion für die Flüchtlingshilfe, Gütersloh 2017, S. 27, S. 45.

Laut der SVR-Studie gehören zu den häufigsten Angeboten Begleitdienste, etwa bei Arzt- oder Behördengängen (41 Prozent), Unterstützung bei Kontaktaufnahmen zu anderen Migrant\*innen (40 Prozent), bei der Erstorientierung (35 Prozent), beim Übersetzen/Dolmetschen (28,5 Prozent), bei der Beantragung von Leistungen (19 Prozent), der Arbeitsmarktinintegration (16,4 Prozent) und der Wohnungssuche (10,9 Prozent).<sup>27</sup> In einer Studie in Nordrhein-Westfalen werden weitere Aktivitäten genannt: Deutsch- und Nachhilfeunterricht, Spendenannahme und -verteilung, Arbeit in Flüchtlingsunterkünften, Verpflegung, Kinderbetreuung, Fahrdienste, Freizeitgestaltung, seelsorgerische beziehungsweise psychologische und religiöse Betreuung sowie politischer Einsatz für Flüchtlingsrechte.<sup>28</sup>

Alltägliche Herausforderungen von Geflüchteten und Migrant\*innen und damit von vielen MSO hat schließlich die Covid-19-Pandemie verschärft: Digitalisierte bürokratische Verfahren, fehlende zentrale Beratungspersonen und mangelnde kultursensible sowie sprachliche Kompetenzen in Regelinstitutionen wie Jobcentern und Ausländerbehörden erschweren die Kommunikation und Durchsetzung von Leistungsansprüchen. In dieser Situation übernahmen MSO vorübergehend zahlreiche Aufgaben staatlicher Stellen, indem sie selbst als Anlaufstelle fungierten und etwa Amtsinformationen übersetzten und Informationshotlines einrichteten.<sup>29</sup>

### KOOPERATIONEN: STATUS QUO UND BARRIEREN

Studien zeigen, dass sich MSO insbesondere mit städtischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren wie Stadtverwaltungen und anderen gemeinnützigen Vereinen und MSO vernetzen.<sup>30</sup> Die Kooperationen zielen auf langfristige Netzwerke, Infrastrukturzugang, Wissensaustausch, gemeinsame Fördermit-

**27** Vgl. SVR (Anm. 1), S. 30f.

**28** Vgl. Klie (Anm. 2), S. 372ff.

**29** Vgl. Holger Krimmer et al., Lokal kreativ, finanziell unter Druck, digital herausgefordert. Die Lage des freiwilligen Engagements in der ersten Phase der Corona-Krise, Berlin 2020, S. 25f.; vgl. Hoesch (Anm. 21); Anna Wiebke Klie et al., COVID-19 Impacts on Christian and Muslim Organizations in Germany: A Comparative Mixed Methods Study, in: Review of Religious Research 2/2023, S. 236–262, hier S. 253.

**30** Vgl. SVR (Anm. 1), S. 58f.; Klie (Anm. 2), S. 389f.; Priemer/Schmidt (Anm. 20), S. 3f.

telakquise, bessere Zielgruppenkontakte, Bekanntheitssteigerung der Angebote und den Abbau von Vorbehalten.<sup>31</sup> Dabei gibt es jedoch größere Diskrepanzen in der Wahrnehmung der Zusammenarbeit als „partnerschaftlich“ und „gleichberechtigt“, insbesondere mit Blick auf Stadtverwaltungen.<sup>32</sup>

Während MSO auf Bundesebene in Teilhabefragen als wichtige Partner anerkannt sind, ist die Lage in Kommunen sehr unterschiedlich: In einigen funktioniert die Zusammenarbeit gut, in anderen müssen MSO weiterhin um Anerkennung kämpfen und ihre Einbindung in relevante Gremien und Netzwerke einfordern. Für erfolgreiche Kooperationsbeziehungen zentral sind kommunalpolitische Erfahrungen mit (Flucht-)Zuwanderung und Integration, gewachsene Strukturen, persönliche Kontakte, Vertrauensbeziehungen sowie die Einstellungen von Einzelpersonen und Gruppen, die integrationspolitische Strukturen prägen oder geprägt haben und die Einbindung von MSO aktiv protegieren – oder Letzterer eher skeptisch oder gar ablehnend gegenüberstehen.<sup>33</sup> Kooperationen von MSO mit kommunalen Akteuren und Wohlfahrtsverbänden werden durch Machtasymmetrien, hohen Verwaltungsaufwand, ungleiche Ressourcenausstattungen, Konkurrenz um Fördergelder und Zielgruppen, unterschiedliche Mentalitäten, Konflikte zwischen bezahlten und ehrenamtlichen Mitarbeiter\*innen sowie Anerkennungsprobleme erschwert. Zudem fühlen sich MSO oft instrumentalisiert.<sup>34</sup>

## RESSOURCEN UND POLITISCHE FÖRDERUNG

Studien zeigen, dass MSO hinsichtlich ihrer finanziellen und personellen Ressourcen mit Mitgliedern, Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen sehr disparat aufgestellt sind. Sie finanzieren sich insbesondere über Mitgliedsbeiträge, Spenden und

Fördergelder. Wie andere gemeinnützige zivilgesellschaftliche Vereinigungen verfügen MSO über geringe finanzielle Mittel beziehungsweise Einnahmen. Ehrenamtliche spielen eine wichtige Rolle in den MSO, aber viele haben auch bezahlte Mitarbeiter\*innen, was auf zunehmend professionelle Strukturen hinweist. Die bezahlten Beschäftigungsformen variieren allerdings erheblich.<sup>35</sup>

Im Kontext von Finanzierungsfragen besteht für zivilgesellschaftliche Organisationen im Allgemeinen ein weitverbreitetes Problem in der ausschließlich projektbezogenen Förderung – der sogenannten Projektitis –, die Unsicherheiten, Instabilitäten und fehlende Nachhaltigkeit mit sich bringt. Die Logik der zeitlich befristeten Förderung führt dazu, dass Projekte nach Ablauf der Förderung nicht mehr finanziell abgesichert sind. Die Annahme, dass Fördermittel mit Eigenmitteln kompensiert werden können, erweist sich als unrealistisch, da MSO nicht in ausreichendem und verlässlichem Ausmaß Mitgliedsbeiträge und Einnahmen generieren können, um Personal und laufende Kosten zu finanzieren. Zudem bedarf es hauptamtlicher, geschulter Mitarbeiter\*innen, um komplexe bürokratische Antragsverfahren durchlaufen und Fördermittel akquirieren zu können.<sup>36</sup>

Auf Bundesebene gibt es verschiedene Förderprogramme zur Unterstützung des Strukturaufbaus und der Professionalisierung von MSO. Als Reaktion auf die Flüchtlingsbewegung 2015 wurden Programme gestartet, von denen auch MSO profitier(t)en, zum Beispiel „Menschen stärken Menschen“ und „Demokratie leben!“ des Bundesfamilienministeriums. Alle Programme sehen lediglich zeitlich befristete Projektförderungen und keine dauerhafte institutionelle Finanzierungen vor. In den Bundesländern konzentrieren sich Förderungen insbesondere auf das Empowerment und die Integration von Migrant\*innen und Geflüchteten und können von allen Vereinen und Trägern beantragt werden. Einige Länder legen Wert auf MSO-spezifische Förderprogramme.<sup>37</sup>

## PERSPEKTIVEN

Insgesamt ist die Wertschätzung der migrationssensiblen Arbeit von MSO in den vergangenen

<sup>31</sup> Vgl. SVR (Anm. 1), S. 60ff.; Klie (Anm. 2), S. 395f.

<sup>32</sup> Vgl. SVR (Anm. 1), S. 59.

<sup>33</sup> Vgl. dazu die Beiträge in: *Migration und Soziale Arbeit 1/2019, Zivilgesellschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten*; sowie in: *Migration und Soziale Arbeit 3/2018, Kommunen*.

<sup>34</sup> Vgl. Uwe Hunger/Stefan Metzger, Erfolgs- und Misserfolgsbedingungen für Kooperationen zwischen etablierten Trägern und Migrantenorganisationen. Ergebnisse einer Feldstudie in Berlin, in: dies. (Hrsg.), *Interkulturelle Öffnung auf dem Prüfstand. Neue Wege der Kooperation und Partizipation*, Berlin-Münster 2013; Hoesch (Anm. 21).

<sup>35</sup> Vgl. SVR (Anm. 1), S. 44ff., 69ff.; Klie (Anm. 2), S. 324ff.; Priemer/Schmidt (Anm. 20), S. 4.

<sup>36</sup> Vgl. SVR (Anm. 1), S. 75.

<sup>37</sup> Vgl. ausführlich ebd., S. 63ff.

Jahren merklich gestiegen, besonders hinsichtlich ihrer als notwendig erachteten Beratungs-, Begleitungs- und Integrationsangebote für Menschen, die neu nach Deutschland kommen oder bereits länger hier leben. Seit 2015 nehmen Kommunalverwaltungen und Behörden verstärkt die Dienste von MSO in Anspruch und unterstützen sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Wenngleich sich vieles in puncto Einbindung und Kooperation verbessert hat, verweisen Studien auf weitere Unterstützungs- und Verbesserungsbedarfe. So wünschen sich MSO eine stärkere institutionelle Förderung, um die Verfügbarkeit von Personal und Infrastruktur dauerhaft sicherzustellen, sowie Bürokratieabbau und Unterstützung bei der Antragstellung für Fördermittel.<sup>38</sup> In diesem Kontext ist anzumerken, dass MSO mit hohen und steigenden Erwartungshaltungen konfrontiert sind, die zu Überforderung führen, wenn die für ihre Erfüllung benötigten Ressourcen nicht bereitgestellt werden. So bleibt die Einkalkulierung von MSO und ihren Leistungen – trotz der positiven Entwicklungen – angesichts leerer öffentlicher Kassen einer Funktionalisierung und Instrumentalisierung verdächtig: wenn MSO in staatlicher Verantwortung liegende Aufgaben übernehmen (sollen). Trotz erhöhter Wertschätzung fehlt es weiterhin an verlässlicher Unterstützung. In diesem Zusammenhang wird befürchtet, dass die Kommunen die schwierige Lage der MSO bislang nicht ausreichend erkannt haben und aufgrund struktureller Hindernisse, Hierarchiegefälle, starrer Verwaltungspraktiken und förderpolitischer Mängel ein hohes Rückschlagrisiko besteht.<sup>39</sup> Bei der Einförderung von Leistungen und bei Kooperationen sollte die häufig instabile Ressourcenausstattung der MSO berücksichtigt werden. Die Förderlogik der „Projektitis“, die viele MSO in prekäre Abhängigkeiten zwingt, sollte zugunsten einer besseren Einbindung von MSO in kommunale und übergeordnete Strukturen überdacht und reformiert werden. Ohne angemessene Finanzierung wird eine dauerhafte Umsetzung von Maßnahmen von und mit MSO nicht möglich sein.

Für den Aufbau langfristiger und erfolgreicher Kooperationsstrukturen ist vielerorts noch ein Bewusstseinswandel nötig, der die Bereitschaft etablierter Akteur\*innen erfordert, ihre eigenen

<sup>38</sup> Vgl. ebd., S. 79; Klie (Anm. 2), S. 402f.; Priemer/Schmidt (Anm. 20), S. 4.

<sup>39</sup> Vgl. Hoesch (Anm. 21).

Rollen und die Leistungen der MSO zu reflektieren und Letztere als wichtige „Sparringspartner“ anzuerkennen. Dabei sollten die wechselseitigen Mehrwerte wie Ressourcenzusammenführung, Wissens- und Kompetenzzuwachs, erweiterte Netzwerke, Klientelzugänge und -bindungen, effektivere Aufgabenerfüllung und gegenseitige Rückendeckung, etwa bei Diskriminierungen durch antidemokratische Kräfte, erkannt werden.

Für eine bessere Teilhabe von MSO an Regelstrukturen sollte die Zusammenarbeit zwischen Kommunen, lokalen Dienstleistern, Wohlfahrtsverbänden und MSO-Dachverbänden intensiviert werden, zum Beispiel durch regelmäßige modulierte Dialogformate. MSO sollten sich fachlich weiterqualifizieren und vernetzen, unterstützt durch Fortbildungen und Fördermittel. Zudem erscheint es förderpolitisch sinnvoll, Professionalisierungs- und Strukturaufbauprogramme für aktivitäts- und zielgruppeneinschlägige MSO auszubauen. Differenzierte Fördermaßnahmen sind erforderlich, um auch niedrigschwellige Angebote von MSO zu unterstützen, die nicht in die Regelförderung wollen, aber wichtige Soziale Arbeit leisten. Wohlfahrtsverbände können ihre Mitgliedsorganisationen weiterqualifizieren, jedoch benötigen MSO-Verbände mit einem wohlfahrtspflegerischen Profil dafür finanzielle Absicherung.

Für die tatsächliche Umsetzung der Maßnahmen ist es entscheidend, dass alle Beteiligten aktiv werden und die Initiative ergreifen, wobei etablierte Verbände und Organisationen Zugänge ermöglichen können. Veränderungen sind keine Selbstläufer – insbesondere angesichts der harten Konkurrenz um Fördermittel und bestehender Interessen, eigene Vorteile zu sichern. Allerdings sind die Maßnahmen im Sinne eines wechselseitigen Empowerments ernsthafte Anstrengungen wert und in einer postmigrantischen Gesellschaft mit anhaltender und benötigter Zuwanderung, in der in vielen Stadtteilen der Anteil von Bevölkerungsgruppen mit Migrations- oder Fluchtbiografien weit über 50 Prozent liegt, hochrelevant.

#### ANNA WIEBKE KLIE

ist promovierte Soziologin und Zivilgesellschaftsforscherin mit einem Schwerpunkt auf (Flucht-) Migration, Religion und Selbstorganisation. Derzeit ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin und Dozentin an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW.

# FLUCHT UND MIGRATION GLOBAL

## Dynamiken, Hintergründe, Debatten

*Christiane Fröhlich · Ulrike Krause*

Seit es Menschen gibt, bewegen sie sich aus sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen, politischen oder anderen Gründen innerhalb ihrer Region oder auch über deren Grenzen hinweg. Migration ist also keineswegs neu oder auf die aktuelle Zeit begrenzt, sondern im Gegenteil in der Menschheitsgeschichte eher die Regel als eine Ausnahme und somit ein integraler Bestandteil menschlichen Lebens. Seit der Entstehung des Nationalstaats und der Verfestigung der Drei-Elemente-Lehre, also dem Verständnis eines Staates als bestehend aus Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt, müssen migrierende Menschen allerdings nicht mehr nur geo- und topografische Hürden, sondern auch nationalstaatliche Grenzen überwinden.

2020 lebten etwa 281 Millionen Menschen weltweit in einem anderen Land als dem, in dem sie geboren wurden, also etwa 3,6 Prozent der Weltbevölkerung. Die meisten von ihnen haben ihr Heimatland aus Gründen verlassen, die mit ihrer Arbeit, Familie oder Ausbildung zu tun haben. Doch nicht alle Migrationsbewegungen sind freiwillig, geordnet, regulär oder gar sicher. Laut Angaben des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) sind etwa 117,3 Millionen Menschen auf der Flucht. Darunter gelten 37,6 Millionen Menschen als Flüchtlinge, 6,9 Millionen Menschen als asylsuchend, 5,8 Millionen Menschen als schutzbedürftig und 68,3 Millionen Menschen als Binnenvertriebene (*internally displaced persons*).<sup>01</sup> Diese Menschen verlassen ihre Herkunftsorte primär aufgrund von Krieg, Gewalt, Verfolgung, Diskriminierung, Wirtschaftskrisen, Umwelt- und Naturkatastrophen oder anderen Gefahren aufgrund von fehlendem Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen, zu Bildung und Gesundheitsversorgung.

Die Zahlen solcher Fluchtbewegungen sind seit 2011 massiv gestiegen, machen aber immer noch einen geringen Anteil der Weltbevölkerung aus. Deren absolute Mehrheit bleibt ihr Leben

lang in ihrem Geburtsland, und wer sich bewegt, tut dies viel eher innerhalb dieses Landes, als internationale Grenzen zu überwinden. Das liegt auch daran, dass Flucht und Migration sehr teure und unsichere Unterfangen sind. Nicht jede\*r hat die notwendigen Ressourcen, Beziehungen und Fähigkeiten, um zu gehen, selbst dann, wenn es aufgrund sich verschlechternder Lebensumstände oder schnell eintretender Katastrophen eigentlich angezeigt wäre. Es gilt deshalb auch Immobilität zu berücksichtigen, die ebenso wie Migration freiwillig oder erzwungen sein kann.

### WER GEHT WARUM WOHIN?

Aktuell bewegen sich mehr Männer als Frauen über internationale Grenzen hinweg. Seit dem Jahr 2000 nimmt die Zahl der Migrantinnen ab, während die Zahl der Migranten um 1,3 Prozentpunkte gestiegen ist.<sup>02</sup> Angaben über lesbische, schwule, bisexuelle, transgender, queere und andere Menschen mit diversen sexuellen Orientierungen und Geschlechtsidentitäten (LGBTQ+) werden in solchen Aufzeichnungen bislang nicht erfasst.

Wer wohin reisen und wie lange bleiben kann, ist stark abhängig von der jeweiligen Staatsangehörigkeit. Der Zugang zu Visa ist gleichzeitig abhängig von der Stellung des jeweiligen Landes in und seinen Beziehungen zu der internationalen Staatengemeinschaft und gibt Hinweise darauf, als wie stabil, sicher und wohlhabend ein Staat gilt. Staatsangehörige aus Ländern mit einem sehr hohen Entwicklungsstand können in rund 85 Prozent aller anderen Länder weltweit visumfrei einreisen; diese Länder sind auch zentrale Zielländer von Migration. Die Visabeschränkungen für Staatsangehörige aus Ländern mit niedrigem Entwicklungsniveau zeigen dagegen, dass reguläre Migrationswege kaum vorhanden und problematisch sind. Daher müssen die Menschen irreguläre Wege nutzen, um Schutz zu suchen.

Dies verweist auf deutliche postkoloniale Asymmetrien, denn der hohe Entwicklungsstand westlicher Staaten sowie die Möglichkeit ihrer Staatsangehörigen, visumfrei zu reisen, ist in historisch gewachsenen Machtverhältnissen und internationalen Beziehungen begründet. Visumbegrenzungen müssen also als neokoloniale Strukturen verstanden werden, die viele Menschen nach wie vor benachteiligen.

Insgesamt beherbergten Europa und Asien 2020 jeweils rund 87 beziehungsweise 86 Millionen internationale Migrant\*innen, und damit 61 Prozent der Gesamtzahl weltweit. In Nordamerika lebten 2020 fast 59 Millionen oder 21 Prozent, in Afrika 9 Prozent, in Lateinamerika und der Karibik 5 Prozent und in Ozeanien 3 Prozent der internationalen Migrant\*innen. Im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerungszahl war ihr Anteil 2020 in Ozeanien, Nordamerika und Europa am höchsten; hier machten internationale Migrant\*innen 22, 16 beziehungsweise 12 Prozent der Gesamtbevölkerung aus. In Asien und Afrika ist ihr Anteil mit 1,8 beziehungsweise 1,9 Prozent ebenso wie in Lateinamerika und der Karibik mit 2,3 Prozent relativ gering. Der Zuwachs an internationalen Migrant\*innen war zwischen 2000 und 2020 in Asien mit 74 Prozent oder rund 37 Millionen Menschen am größten, gefolgt von Europa mit einem Plus von 30 Millionen, Nordamerika mit 18 Millionen und Afrika mit 10 Millionen Zuwanderern.<sup>03</sup>

Doch mit Blick auf Flucht zeigen sich Verlagerungen. Die absolute Mehrheit der Binnenvertriebenen hält sich in Ländern Afrikas, Asiens und Ozeaniens sowie Zentral- und Südamerikas auf. Unter Flüchtlingen befanden sich 2023 75 Prozent in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen und 21 Prozent in den sogenannten am wenigsten entwickelten Ländern. 69 Prozent fliehen innerhalb ihrer Herkunftsregionen und halten sich folglich in benachbarten Staaten auf. 73 Prozent aller Flüchtlinge mussten aus fünf Ländern fliehen: Afghanistan, Syrien, Venezuela, der Ukraine und dem Sudan.<sup>04</sup>

**01** Vgl. UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2023, Genf 2024, S. 2.

**02** Vgl. International Organization for Migration, World Migration Report 2024, Genf 2024, S. 24.

**03** Siehe <https://worldmigrationreport.iom.int/msite/wmr-2024-interactive>.

**04** Vgl. UNHCR (Anm. 1), S. 2, S. 18.

Die meisten Menschen migrieren aus sozialen, Bildungs- oder Arbeitsgründen. Doch eine wachsende Zahl von Menschen verlässt ihre Herkunftsorte aufgrund von politischer Verfolgung, genderbasierter Diskriminierung, Gewalt (von Kriminalität bis zu kriegerischen Auseinandersetzungen), Perspektivlosigkeit, wirtschaftlichen und Umweltkrisen oder Naturkatastrophen. In der Regel fliehen Menschen aus ihrem Herkunftsland, um Sicherheit zu finden. Ihre Sicherheit auf und nach der Flucht ist aber oft weiter bedroht.

Was bedeutet Sicherheit also in diesem Zusammenhang? Wer oder was soll vor wem oder was geschützt werden? Sicherheit kann als Abwesenheit von physischer, psychischer und struktureller Gewalt verstanden werden. In aktuellen politischen und gesellschaftlichen Debatten, besonders in Deutschland und anderen europäischen Staaten, wird Migration häufig als „Sicherheitsproblem“ für den aufnehmenden Staat und seine Bevölkerung gerahmt. Der Fokus dieses staatszentrierten Sicherheitsverständnisses liegt auf dem Schutz von Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt. Zusätzlich werden oft imaginäre „Kulturnationen“ als schützenswert angesehen. Flucht und Migration werden weitgehend als Bedrohung dieser nationalen Kultur und Gesellschaft dargestellt, vor allem von rechtspopulistischen und fremdenfeindlichen Parteien. Dabei wird allerdings die Sicherheit der Zu wandernden vernachlässigt. Diese kann im Konzept der menschlichen Sicherheit erfasst werden, das sich aber nicht nur auf Migrant\*innen, sondern auf alle Menschen unabhängig von Merkmalen wie Staatsangehörigkeit, Geschlecht oder Hautfarbe bezieht. Folglich haben alle Menschen Anspruch auf Sicherheit und Schutz. Dieses Verständnis eröffnet den Blick auf soziale Ungerechtigkeiten und Fluchtgründe. Mit Fokus auf menschliche Sicherheit kann Migration als Flucht vor Gewalt, als gewaltvoller Prozess an sich sowie als Weg in die Gewalt betrachtet werden.<sup>05</sup>

**05** Für weiterführende Literatur siehe André Bank/Christiane Fröhlich/Andrea Schneiker, The Political Dynamics of Human Mobility: Migration out of, as and into Violence, in: Global Policy 8/2017, S. 12–18; Christiane Fröhlich, Migration und Menschliche Sicherheit, 13. 1. 2020, [www.bpb.de/302978](http://www.bpb.de/302978); Ulrike Krause, Gewalterfahrungen von Geflüchteten, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien/Bonn International Center for Conversion, State-of-Research Papier 2/2018; Ulrike Krause, A Continuum of Violence? Linking Sexual and Gender-based Violence during Conflict, Flight, and Encampment, in: Refugee Survey Quarterly 4/2015, S. 1–19.

Auf Migration als **Flucht vor Gewalt** zu blicken, erfasst Migrationsgründe und Entscheidungsprozesse. Um gewaltbedingte Migration zu verstehen, muss analysiert werden, welchen Formen von Gewalt Menschen ausgesetzt sind und welche staatlichen und nichtstaatlichen Akteure Gewalt ausüben und somit Flucht und Migration verursachen. Weltweit tragen insbesondere bewaffnete Konflikte, Verfolgung und sozioökonomische Perspektivlosigkeit dazu bei, dass Menschen ihre Herkunftsorte verlassen. Doch diese Probleme können auch Immobilität auslösen, also dass Menschen aufgrund extremer Gewalt oder fehlender Mittel nicht in der Lage sind, zu fliehen. Diese *trapped populations* sind besonders gefährdet. Zudem wirken solche Gewaltformen wie auch Immobilität nicht im gleichen Maße auf alle Menschen, sondern es bestehen intersektionale Unterschiede. Sexuelle und geschlechterbasierte Gewalt wie Vergewaltigung, Verfolgung von LGBTQ+-Personen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität sowie Zwangsrekrutierung in bewaffnete Gruppen betreffen zum Beispiel Menschen mit verschiedenen Geschlechtsidentitäten unterschiedlich stark.

Die Betrachtung von **Migration als gewaltvollen Prozess** zeigt, dass das Verlassen eines Landes, in dem das eigene Leben bedroht ist oder Zukunftsperspektiven fehlen, nicht automatisch einen Zugewinn an Sicherheit bedeutet. Der Migrationsprozess selbst kann von Gewalt geprägt sein, etwa bei der gefährlichen Überquerung des Mittelmeers oder wenn Flüchtende mit Menschenhändlern zusammenarbeiten müssen. Zudem stellen sich Fragen nach der Rolle von Grenzregimen und Gewalterfahrungen während der Migration. Durch Migration können gewaltsame Strukturen und Prozesse auch verstärkt oder instrumentalisiert werden. So hat die Gleichzeitigkeit der Flucht vieler Menschen über das Mittelmeer und terroristischer Anschläge in Europa fremdenfeindliche, islamophobe und rassistische Positionen verstärkt. Die Angst vor Terrorismus wird oft genutzt, um vor allem männliche nichtweiße Migranten zu kriminalisieren und strengere EU-Einwanderungspolitiken zu fordern. Die Sicht auf Migration als gewaltvollen Prozess erfasst schließlich, dass aufgrund der internationalen Rechtslage manche Fluchtgründe und Schutzsuchende als illegitim gelabt werden. Menschen, die etwa aus

extremer Armut fliehen, oft infolge globaler Phänomene wie Klimawandel oder postkolonialer Ungleichheiten, werden in Europa meist als „illegal“ oder „irregulär“ dargestellt. Sie unterscheiden sich in diesem Verständnis von jenen, die durch die Genfer Flüchtlingskonvention geschützt sind, obwohl beide Gruppen um ihr Überleben kämpfen. Diese juristische Einordnung beeinflusst direkt den Zugang zu Bleiberechten, Bildung sowie Arbeits- und Wohnmöglichkeiten.

**Migration als Weg in die Gewalt** aufzufassen, macht den Blick frei darauf, dass auf Migrationsrouten und an Ankunftsorten unsichere politische Ordnungen und Gewalt entstehen können, sowohl zwischen Schutzakteur\*innen und Migrant\*innen als auch unter Migrant\*innen. Machtstrukturen in Flüchtlingslagern werden von der sozialen Zusammensetzung der Bewohner\*innen geprägt und so bestehende Ungleichheiten verstärkt. Seit Jahren legen Studien dar, dass Unsicherheit auch hier geschlechterspezifisch auftritt. Insbesondere in Räumen wie Aufnahmelaagern, die eigentlich zum Schutz von Menschen etabliert werden, ist Gewalt verbreitet. Grundbedürfnisse werden dort zwar erfüllt, aber fundamentale Rechte wie Bewegungsfreiheit gehen verloren. Zudem sind geschlechterbasierte Diskriminierung, Vergewaltigung, sexueller Missbrauch und Ausbeutung (auch *survival sex*), Zwangsrekrutierung und Menschenhandel weit verbreitet. Diese Gewalt wird auch von Verwaltungspersonal verübt, das eigentlich Sicherheit gewährleisten soll.<sup>66</sup>

## RECHTLICHE UND POLITISCHE ANTWORTEN

Global existieren klare rechtliche und politische Vorgaben zum Umgang mit Flucht und Migration. Dazu zählen das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990, die UN-Leitlinien zu Binnenvertreibung von 1998 und zentral das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 – die sogenannte Genfer Flüchtlingskonvention – mit

<sup>66</sup> Vgl. Karin Wachter et al., Drivers of Intimate Partner Violence Against Women in Three Refugee Camps, in: Violence Against Women 3/2018, S. 286–306; Ulrike Krause, Difficult Life in a Refugee Camp. Violence, Gender, and Coping in Uganda, Cambridge 2021.

dem Protokoll von 1967. Daneben existieren regionale rechtliche Vereinbarungen wie die Konvention der Afrikanischen Union zur Regelung der Probleme von Flüchtlingen in Afrika von 1969 und das Gemeinsame Europäische Asylsystem, das sich aus mehreren Richtlinien zusammensetzt. Sie werden ergänzt durch Vereinbarungen wie den Globalen Pakten für Migration und Flüchtlinge.

Diese völker- und regionalrechtlichen Abkommen wurden von Staaten innerhalb internationaler Organisationen verhandelt – bei den genannten Beispielen in den Vereinten Nationen, der Afrikanischen Union oder der Europäischen Union. Als Teil des Prozesses wurden auch Agenturen gegründet und mit spezifischen Aufgaben beauftragt. Die Vereinten Nationen haben etwa das Flüchtlingshilfswerk UNHCR 1950 ins Leben gerufen und mit dem Schutz von und der Lösungssuche für Flüchtlinge weltweit mandatiert. Daneben haben sie 1949 das Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) geschaffen. Die Europäische Union hat mehrere Agenturen etabliert, unter anderem die Europäische Asylunterstützungsagentur (EASO), die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der europäischen Asylpolitik unterstützen soll, die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex), die für die Überwachung und Sicherung der EU-Außengrenzen verantwortlich ist, das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), das Informationen über Migration und Asyl in der EU sammeln soll, und den Europäischen Unterstützungsfonds für Asyl, Migration und Integration (AMIF), der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung von Herausforderungen im Bereich Migration unterstützen soll. Hier wird deutlich, dass diese Organisationen in der EU nicht primär für den Schutz von Migrant\*innen und Geflüchteten zuständig sind, sondern vielmehr für die Kontrolle von Migration.

Einige Länder der Welt haben Abkommen wie die Genfer Flüchtlingskonvention mit dem Protokoll nach wie vor nicht unterzeichnet und haben keine oder nur unzureichende nationale Asylpolitiken. Trotzdem verfügen viele dieser Staaten über Einwanderungspolitiken. In manchen Fällen kann das Fehlen einer Gesetzgebung auch eine bewusste Entscheidung sein, die von einigen Wissenschaftler\*innen als „Politik der Nicht-Politik“ oder „strategische Gleichgül-

tigkeit“ bezeichnet wird.<sup>07</sup> Und selbst wenn die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert wurde und auf dem Papier eine nationale Asylpolitik existiert, können sich Staaten den damit verbundenen Verpflichtungen entziehen, etwa indem sie bei der Unterzeichnung formal Vorbehalte anmelden, Asylsuchenden Rechte schlicht nicht gewähren oder Grenzkontrollen externalisieren, also jenseits der eigenen Grenzen auslagern. In Europa hat dies zu dem geführt, was Wissenschaftler\*innen als die „internationalen Migrationsbeziehungen“ der Europäischen Union bezeichnen,<sup>08</sup> also zu einer fortschreitenden Externalisierung der Steuerung von Flucht und Migration in Nicht-EU-Länder.<sup>09</sup>

Staaten wollen einerseits Geflüchtete und Migrant\*innen in ihren Heimatländern unterstützen, damit diese dort bleiben,<sup>10</sup> andererseits haben sie eigene Interessen, die widersprüchlich sein und dazu beitragen können, dass geeignete Schutzmechanismen für Geflüchtete fehlen. Dies führt zu eklatanten Schutzlücken und gefährdet flüchtende Menschen. Die Steuerung von Flucht umfasst *erstens* formelle Strategien, Gesetze und Vorschriften zu Grenzkontrollen, Einreise-, Integrations- und Ausreisebestimmungen, *zweitens* informelle Dynamiken wie etwa Unterschiede zwischen Verwaltungen und *drittens* Laissez-faire und absichtliche Abwesenheit von Vorschriften.<sup>11</sup> Es geht also nicht nur um Grenzkontrollen und Einreisebestimmungen einschließlich Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenschmuggels, sondern auch um Möglichkeiten, in Aufnahmeländern zu

**07** Karim El Mufti, Official Response to the Syrian Refugee Crisis in Lebanon, the Disastrous Policy of No-Policy, Civil Society Knowledge Centre 2014, <https://civilsociety-centre.org/paper/official-response-syrian-refugee-crisis-lebanon-disastrous-policy-no-policy>; Kelsey P. Norman, Reluctant Reception: Refugees, Migration and Governance in the Middle East and North Africa, Cambridge 2021.

**08** Vgl. Sandra Lavenex, Shifting up and out: The Foreign Policy of European Immigration Control, in: West European Politics 2/2006, S. 329–350.

**09** Für umfangreiche Erkenntnisse über Externalisierungspolitiken siehe das Kompendium „Externalisierung von Asyl“, herausgegeben von Ulrike Krause und Christiane Fröhlich, unter <https://externalizingasylum.info/de>.

**10** Vgl. Alexander Betts/Gil Loescher, Refugees in International Relations, Oxford 2011.

**11** Vgl. Lea Müller-Funk/Christiane Fröhlich/André Bank, Disentangling Forced Migration Governance: Actors and Drivers along the Displacement Continuum, in: International Migration Review 3/2023, <https://doi.org/10.1177/01979183231165676>.

bleiben und dort Rechte zu haben, sowie um die Art und Weise, wie Herkunftsänder die Ausreise beschränken oder Anreize zur Rückkehr schaffen.

Wichtig ist zudem, dass die Steuerung von Flucht häufig mit anderen Bereichen der Migrationspolitik verknüpft ist. Weltweit experimentieren Staaten zunehmend mit neuen Formen der staatlichen Zusammenarbeit, um Mobilität auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene zu steuern.<sup>12</sup> Diese neu entstehenden, multiskalen Governance-Bemühungen bieten Herkunfts- und Transitländern häufig Anreize, durch die Hebelwirkung nicht-migrationspolitischer Maßnahmen wie Handel, Bildung, Energie, Entwicklung bei irregulärer Migration, Menschenhandel und Rückkehr zusammenzuarbeiten.<sup>13</sup> Je weiter dieser Prozess der Verknüpfung bislang unverbundener Politikdimensionen und -ebenen fortschreitet, desto schwieriger wird es, externe und interne Treiber der Mobilitätskontrolle zu unterscheiden.<sup>14</sup>

Flucht wird also oft gleichzeitig in mehreren Bereichen geregelt, sodass die betreffenden Abläufe durch Überschneidungen und Lücken, Ad-hoc-Reaktionen und enorme Inkonsistenzen gekennzeichnet sind – ein Muster, das als „implizite Formen des Regierens“ bezeichnet wird.<sup>15</sup> Wenn es kein spezielles nationales Asylrecht gibt, unterliegen Geflüchtete zum Beispiel häufig ähnlichen rechtlichen Bedingungen wie Arbeitsmigrant\*innen. Dies hat zur Folge, dass grundverschiedene Migrationsbewegungen in einem System der Mobilitätskontrolle untrennbar miteinander verbunden werden.<sup>16</sup>

In diesen Spannungsgeflechten wurden rechtliche und politische Entscheidungen bislang vor-

**12** Vgl. Violeta Moreno-Lax, The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The „Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection“ Paradigm, in: Journal of Common Market Studies 1/2018, S. 119–140.

**13** Vgl. Marion Panizzon/Micheline van Riemsdijk, Introduction to Special Issue „Migration Governance in an Era of Large Movements: A Multi-Level Approach“, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 8/2018, S. 1225–1241.

**14** Vgl. Arne Niemann/Natascha Zaur, EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives, in: Journal of Common Market Studies 1/2018, S. 3–22.

**15** Vgl. Alexander Betts, The Global Governance of Crisis Migration, in: Forced Migration Review 45/2014, S. 76–79, hier S. 76.

**16** Vgl. David Scott Fitzgerald, Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers, Oxford 2019.

wiegend von Staats- und Regierungschefs sowie Vertreter\*innen internationaler Organisationen getroffen, ohne dass Geflüchtete aktiv beteiligt wurden. Zwar gab es Ausnahmen wie Gerrit Jan van Heuven Goedhart, der aufgrund des Zweiten Weltkriegs geflohen war und zum ersten Hohen Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen ernannt wurde, aber Geflüchtete wurden selten als gleichwertige Akteur\*innen in Verhandlungen um Rechte und Politiken einbezogen, die sie betreffen; sie galten vielmehr als politische Objekte.

Ihre Ausgrenzung wird allerdings international zunehmend kritisiert, und langsam lässt sich ein Wandel erkennen. Der Globale Flüchtlingspakt von 2018, der auf der New Yorker Erklärung von 2016 basiert, setzt sich beispielsweise für die bedeutsame Beteiligung von Geflüchteten ein.<sup>17</sup> Auch in internationalen Verhandlungen erhalten Geflüchtete vermehrt Zugang und (begrenzte) Mitbestimmung. Beim Globalen Flüchtlingsforum 2019 nahmen etwa 3000 Personen teil, darunter primär Staats- und Regierungschefs sowie Vertreter\*innen von Hilfsorganisationen und etwa 70 Geflüchtete. Beim virtuellen High-Level Officials Meeting im Dezember 2021, das Fortschritte bei der Umsetzung der Forumszusagen bewerten sollte, hatten Kanada, die USA und auch Deutschland Geflüchtete als Berater\*innen in ihren Delegationen. Beim Globalen Flüchtlingsforum 2023 nahmen laut UNHCR 4000 Delegierte und mehr als 300 Geflüchtete teil<sup>18</sup> – der Umfang der Beteiligung wächst also, wenn auch langsam.

Auf dem Globalen Flüchtlingsforum 2023 verkündete Staatsministerin Reem Alabali-Radovan, dass Deutschland ein Refugee Advisory Board eingerichtet hat, das die Bundesregierung in unterschiedlichen Fragen zu Flucht beraten soll. Damit folgt Deutschland Ländern wie Kanada, den USA, Neuseeland und Kenia, die bereits ähnliche Gremien etabliert haben. Dies könnte

**17** Vgl. James Milner/Mustafa Alio/Rez Gardi, Meaningful Refugee Participation: An Emerging Norm in the Global Refugee Regime, in: Refugee Survey Quarterly 4/2022, S. 565–593.

**18** Vgl. Mustafa Alio/Rez Gardi/Ulrike Krause, Die Rolle geflüchteter Menschen in der Flüchtlingspolitik, in: Jochen Oltmer et al. (Hrsg.), Report Globale Flucht 2023, Frankfurt/M. 2022, S. 116–125; Ulrike Krause, Globales Flüchtlingsforum 2023. Unser verzerrter Blick auf die Flüchtlingsdebatte, 16. 12. 2023, [www.migazin.de/2023/12/17/globales-fluechtlingsforum2023-unser-blick-fluechtlingsdebatte](http://www.migazin.de/2023/12/17/globales-fluechtlingsforum2023-unser-blick-fluechtlingsdebatte).

dringend benötigte Fortschritte bei der Integration und politischen Beteiligung von Geflüchteten bringen. Der Prozess wird global maßgeblich von der Geflüchtetenselbstorganisation Refugees Seeking Equal Access at the Table (R-SEAT) unter der Leitung von Mustafa Alio und Rez Gardi befördert. Mit Sitz in Kanada, aber weltweit tätig, setzt sich R-SEAT für die Beteiligung von Geflüchteten ein, vertritt Geflüchtete in internationalen Foren, fördert Vernetzung von Selbstorganisationen global und trägt zur Gestaltung partizipativer Mechanismen bei, um Teilhabe wie auch Schutz weltweit zu verbessern.<sup>19</sup>

R-SEAT ist ein Beispiel für globale Initiativen und Netzwerke, die von Geflüchteten geleitet und umgesetzt werden, um politische Teilhabe zu stärken. Dass Geflüchtete politische Akteur\*innen sind, die Prozesse prägen – wenngleich ihr Handlungsspielraum aufgrund der zumeist restriktiven und gefährlichen Verhältnisse stark begrenzt ist beziehungsweise wird –, zeigt sich vor allem auch lokal. Gerade hier sind Geflüchtete einflussreiche Akteur\*innen, die etwa die humanitäre Gestaltung von Aufnahmelaagern kritisieren und Wandel hervorrufen. Über ihre Selbstorganisierung klagen sie Rechte ein, fordern Mitbestimmung und stellen eigenständig Schutz und Unterstützung bereit. Zur Zeit der Covid-19-Pandemie wurde die immense Bedeutung von Selbstorganisationen deutlich: Lockdowns beeinträchtigten auch die Arbeit von Behörden und Hilfsorganisationen. In dieser Phase waren es weltweit hauptsächlich Geflüchtete und ihre Selbstorganisationen,

die Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen bereitstellten. Sie nähten Schutzmasken, übersetzten und verbreiteten Informationen zu Hygiemaßnahmen, sorgten für Nahrung und sauberes Trinkwasser, oft ohne ausreichende Ressourcen.<sup>20</sup>

## FAZIT

Flucht und Migration sind Teil der Menschheitsgeschichte, aber die Art und Weise, wie politische Akteur\*innen in Deutschland und anderen, hauptsächlich westlichen Staaten gegen die Aufnahme, den Schutz und die Rechte von Geflüchteten und Migrant\*innen argumentieren, intensiviert Ressentiments. Menschen verlassen Herkunftsorte und -regionen primär auf der Suche nach friedlicheren und sichereren Verhältnissen. Während freiwillige Migration oft mit besseren Lebenschancen verbunden ist, ist erzwungene Migration oft durch Leid und Verlust geprägt. Es bedarf einer Rückkehr zu einer Politik, die auf Menschenrechten und Menschenwürde beruht und von Bestrebungen zur Externalisierung von Asylverfahren und Flüchtlingsschutz Abstand nimmt. Externalisierung von Asyl verschärft neokoloniale Macht- und Ungleichheitsverhältnisse und intensiviert das Leid von Menschen.<sup>21</sup> Statt Geflüchtete und Migrant\*innen als Sicherheitsrisiken zu instrumentalisieren und rechtspopulistische Politiken zu befördern, müssen die Risiken, vor denen diese Menschen fliehen, wahr- und ernstgenommen werden.

**19** Siehe [www.refugeesseat.org](http://www.refugeesseat.org).

**20** Vgl. Mustafa Alio et al., By Refugees, for Refugees: Refugee Leadership during COVID-19, and beyond, in: *Forced Migration Review* 64/2020, S. 76ff.; Nadine Segadlo et al., Effects of the COVID-19 Pandemic on Refugees and Their Protection in Kenya, Uganda, Ghana, Nigeria, South Africa and Zimbabwe, Arnold Bergstraesser Institut, Working Papers 18/2021, [www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/field/pub-download/working\\_paper\\_18\\_effects\\_of\\_the\\_covid-19\\_pandemic\\_on\\_refugees\\_and\\_their\\_protection\\_0.pdf](http://www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/field/pub-download/working_paper_18_effects_of_the_covid-19_pandemic_on_refugees_and_their_protection_0.pdf).

**21** Vgl. Christiane Fröhlich, Flucht als Herausforderung neokolonialer Herrschaftsstrategien, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung 2018, Sonderband „Dekoloniale und Postkoloniale Perspektiven in der Friedens- und Konfliktforschung“, S. 99–124; Rose Jaji/Ulrike Krause, Exklusives Flüchtlingsschutzregime, koloniale „Andere“ und Geschlechterdichotomien, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung 2/2022, S. 195–207; Jay Ramasubramanyam, Some Refugees Are Welcome, Others Not So Much. Revisiting the „Myth of Difference“, 28.4.2022, <https://voelkerrechtsblog.org/de/some-refugees-are-welcome-others-not-so-much>.

## CHRISTIANE FRÖHLICH

ist Senior Research Fellow am Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA) in Hamburg und Sprecherin des Netzwerks Fluchtforschung.

## ULRIKE KRAUSE

ist Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Konstitution und Politik der Geschlechterverhältnisse am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster und affilierte Research Associate am Refugee Studies Centre der University of Oxford.

# DAS EU-MIGRATIONS- UND ASYLPAKET

## Bestandsaufnahme eines Reformversuchs

Birgit Glorius

Am 8. Juni 2023 legte der Rat für Justiz und Innen-  
res der Europäischen Union ein neues Maßnahmen-  
paket zur Reform des Gemeinsamen Europäischen  
Asylsystems (GEAS) vor, das nach umfassenden  
Diskussionen im April 2024 vom Europäischen  
Parlament verabschiedet wurde. Diese lang erwar-  
tete Reform verspricht, zentrale Probleme des bis-  
herigen GEAS zu lösen, die besonders während des  
„langen Sommers der Migration“ 2015 offensichtlich  
wurden, als bis April 2016 insgesamt über 2,4 Mil-  
lionen Geflüchtete über die südlichen und südöst-  
lichen Außengrenzen in die EU einreisten und oft  
ohne Registrierung in westliche und nördliche EU-  
Staaten weiterreisten, um dort Flüchtlingschutz zu  
beantragen. Die EU-Mitgliedstaaten erlebten eine  
sehr ungleiche Belastung durch die Anzahl der an-  
kommenden Geflüchteten. In Deutschland, das viele  
Geflüchtete aufnahm, kam es zu langen Wartezei-  
ten bei den Asylverfahren, aber auch beim Zugang  
zu Integrationsmaßnahmen.

Seit diesem Krisenjahr wurde innerhalb der  
Europäischen Union um eine Reform des GEAS  
gerungen. Verschiedene Vorschläge scheiterten,  
bis schließlich kurz vor der Europäischen Par-  
lamentswahl im Juni 2024 eine Einigung erzielt  
werden konnte. In diesem Beitrag ordne ich die  
Reformvorschläge vor dem Hintergrund der  
asylpolitischen Realität in Europa ein und beur-  
teile ihre Wirksamkeit. Dabei blicke ich zunächst  
auf den Entstehungszusammenhang des GEAS  
sowie auf die zentralen Problemfelder, die sich im  
Kontext der Massenankünfte in den Jahren 2015  
und 2016 zeigten. Anschließend analysiere ich die  
Hauptpunkte des Reformpakets.

### TEIL DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Die Entwicklung eines Gemeinsamen Europäi-  
schen Asylsystems ist mit dem Europäischen In-

tegrationsprozess verbunden. Insbesondere das Schengener Abkommen, durch das der Wegfall von Grenzkontrollen an Binnengrenzen beschlossen wurde, machte diesen Schritt notwendig. Es wurde befürchtet, dass durch die Abschaffung der Grenzkontrollen Anreize für Asylsuchende entstehen, sich spezifische Aufnahmeländer auszu-  
suchen, um dort einen Asylantrag zu stellen. Im Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 wurde daher erstmals ein Mechanismus festgelegt, mit dem die staatliche Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylanträgen bestimmt wurde. In einem weiteren Schritt wurde die Regelung in einem völkerrechtlichen Vertrag verankert, nach dem Unterzeichnungsort „Dublin-Regelung“ ge-  
nannt. Diese trat am 1. September 1997 in Kraft. Es folgten Harmonisierungsprozesse im Bereich der Flüchtlingsaufnahme mit dem Ziel, dass Asylsuchende in der gesamten EU unter gleichen Bedingungen internationalen Schutz erhalten. Mit dem Vertrag von Amsterdam 1999 wurde das GEAS Teil des *acquis communautaire*, also des verbindlichen EU-Rechtsbestands, dem alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind. Die seither erfolgten Schritte zur konkreten Ausgestaltung des GEAS basieren unter anderem auf dem gemeinsamen Bekenntnis zum Flüchtlingschutz, dargelegt in der Europäischen Konvention der Menschenrechte, sowie auf dem Prinzip der gegenseitigen Solidarität und Verantwortungsteilung als Grundprinzip der staatlichen Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union. Neben der Dublin-Regelung zur Bestimmung der Zuständigkeit sollen vor allem drei Rechtsakte die Gleichbehandlung von Asylsuchenden innerhalb der Europäischen Union si-  
cherstellen: die Aufnahmerichtlinie, die Mindest-  
standards für die Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden definiert; die Verfahrens-  
richtlinie, die die Durchführung des Asylverfah-  
rens konkretisiert; sowie die Qualifikationsricht-

linie, die die Kriterien für die Gewährung von Flüchtlingschutz und die damit verbundenen Rechte festlegt.

## KRISE DES GEAS

Während die Ausgestaltung dieser Richtlinien in den frühen 2000er Jahren in eine Phase der geringen Asylzugänge fiel und ihre Implementierung unter Bedingungen geringen Drucks vonstattenging, bedeutete der „lange Sommer der Migration“ einen Stress test. Bereits seit 2011 waren die Ankunfts zahlen über die zentrale Mittelmeer route angestiegen, vor allem ausgelöst durch politische Unruhen in den Maghreb-Staaten im Kontext des Arabischen Frühlings. In Syrien entwickelte sich ein komplexer Bürgerkrieg, der weite Teile des Landes verwüstete und Millionen Menschen zur Flucht zwang, vor allem in die Anrainerstaaten Jordanien, Libanon und Türkei. Aufgrund des anhaltenden Vertreibungsdrucks und häufig unzureichender Lebensgrundlagen in den Erstaufnahmeländern entwickelte sich ab 2014 ein Prozess der Weiterwanderung aus der Türkei in Richtung Griechenland und dann weiter über die Balkanroute in das westliche und nördliche Europa. Erst ein Abkommen mit der Türkei und eine Kaskade von Grenzschließungen im März und April 2016 brachten den Zustrom zum Erliegen. Die Massenankunft von syrischen Bürgerkriegsflüchtlingen, gemischt mit Flüchtenden und Migrant:innen aus verschiedenen anderen Krisengebieten Asiens und Afrikas, aber auch aus Albanien und Kosovo, brachten verschiedene Schwachstellen des GEAS zutage.

Ein erster Befund in der Rückschau auf 2015 ist das Scheitern der Dublin-Regelung, also der Bestimmung der Zuständigkeit zur Durchführung von Asylverfahren, die jeweils bei dem Staat der Erstankunft innerhalb der Europäischen Union liegt. Die Schwachstellen dieser mehrfach reformierten Regelung sind mit der EU-Erweiterung quasi mitgewachsen. Denn während bei der Einführung der Dublin-Regelung noch eine überschaubare Gruppe von Mitgliedstaaten mit relativ ähnlichem Wohlstandsniveau Teil des Systems war, verlagerte sich die EU-Außengrenze und damit die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens (zumindest bei einer Einreise über den Land- oder Seeweg) immer stärker in Staaten und Regionen, die im Wohlstandsniveau, aber auch in ihren asyl- und migrationsrechtlichen Kompetenzen, erheblich hinter den EU-Gründungsmitglied-

dern hinterherhinkten. Die Folge waren Weiterreisen von Geflüchteten aus Erstankunfts ländern wie Griechenland und wachsende Schwierigkeiten, Asylsuchende tatsächlich in die Staaten der Ersteinreise zurückzusenden, um dort das Asylverfahren durchzuführen. Das dafür vorgesehene Verfahren muss innerhalb von sechs Monaten nach der Einreise abgeschlossen sein und erfordert die Identifikation der Asylsuchenden und ihres Reiseweges, bestenfalls anhand von in der Europäischen Fingerabdruckdatenbank EURODAC hinterlegten Treffern, das Stellen eines Übernahmever suchens an den EU-Staat der Ersteinreise, dessen Zustimmung und schließlich die Überführung der Asylsuchenden.

In der quantitativen Betrachtung erweist sich diese Regelung als mäßig effektiv. Beispielsweise lässt sich das für das Beobachtungsjahr 2017 für Deutschland zeigen, in dem 64 267 Übernahmever suchen an Länder der Ersteinreise gestellt wurden. Rund drei Viertel der Ersuchen (46 873) wurden positiv beschieden. Im gleichen Jahr wurden 7102 Personen rücküberstellt, das entspricht 15 Prozent der zugestimmten Anzahl beziehungsweise 11 Prozent der Übernahmever suchen im gleichen Zeitraum. Ähnlich sind die Ergebnisse in der „Gegenrichtung“: von den 26 932 Übernahmever suchen, die 2017 aus anderen EU-Staaten an Deutschland ergingen, wurden 21 716 positiv beschieden – also 80 Prozent. Im selben Jahr wurden 8754 Personen nach Deutschland rücküberführt.<sup>01</sup> Aktuellere Zahlen, etwa aus dem Jahr 2023, weisen auf eine weitere Verschlechterung der Effektivität des Dublin-Systems hin.<sup>02</sup>

**01** Vgl. Bundesministerium des Innern, Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2016/2017, Berlin 2019, S. 113. Ähnlich niedrig waren die Zahlen für andere EU-Länder. Vgl. European Council on Refugees and Exiles, The Dublin System in the First Half of 2017. Key Figures from Selected European Countries, Brüssel 2017, S. 5f. Zur allgemeinen Einschätzung der Funktionalität der Dublin-Regelung vgl. Hans van Oort/Hemme Battjes/Evelien Brouwer, Baseline Study on Access to Protection, Reception and Distribution of Asylum Seekers and the Determination of Asylum Claims in the EU, CEASEVAL, Mai 2018, S. 14ff, [www.tu-chemnitz.de/phil/iesg/professuren/geographie/Publikationen/CEASEVAL/01\\_vanOort\\_Baselinstudy.pdf](http://www.tu-chemnitz.de/phil/iesg/professuren/geographie/Publikationen/CEASEVAL/01_vanOort_Baselinstudy.pdf).

**02** Die Asylgeschäftsstatistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) weist für 2023 74 622 Übernahmever suchen aus Deutschland an Länder der Ersteinreise aus, von denen 55 728 positiv beschieden wurden. Im selben Jahr wurden 5053 Personen rücküberstellt, das entspricht 9 Prozent der zugestimmten Anzahl beziehungsweise 6,8 Prozent der Übernahmever suchen im selben Zeitraum. Vgl. BAMF, Aktuelle Zahlen, Dezember 2023, Nürnberg 2023, S. 10.

Neben Problemen der zwischenstaatlichen Abstimmung und der praktischen Verfahrenslogistik sind es aber auch übergeordnete humanitäre Aspekte, die das Zuständigkeitsprinzip torpedieren. So hat der Europäische Gerichtshof bereits mehrfach Klagen von Asylsuchenden Recht gegeben, die aus westeuropäischen Ankunftsstaaten in Länder der Ersteinreise zurückgeschickt werden sollten, deren spärliche Infrastrukturen keine menschenwürdige Aufnahme und Verfahrensabwicklung ermöglichten. Daher wurden Übernahmeverfahren nach Griechenland bis März 2017 in Deutschland ausgesetzt, und ab Mai 2017 stoppten Deutschland und verschiedene andere EU-Staaten Überstellungen nach Ungarn, weil es erhebliche Zweifel an der rechtskonformen Behandlung von dortigen Asylsuchenden gab.<sup>03</sup> Die praktische Dysfunktionalität des Dublin-Systems und seine durch das „Erstverursacherprinzip“ hervorgerufene Unfairness bei der innereuropäischen Lastenteilung war dementsprechend ein wesentlicher Ausgangspunkt für die jüngeren Reformbemühungen.

Die unklare Bedeutung des im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerten Solidaritätsprinzips offenbart sich vor allem in Zeiten der Massenankünfte, in denen die Ungleichverteilung von Asylsuchenden regelmäßig Spitzenwerte erreicht.<sup>04</sup> Dies lässt sich gut am Beispiel Deutschlands als einem der Hauptzielländer für Asylmigration nachweisen: Während in den Jahren 2008 bis 2014, als insgesamt 1,8 Millionen Asylentscheidungen in der EU getroffen wurde, mit rund 484 000 Anträgen etwa ein Viertel in Deutschland bearbeitet wurden, waren es nach der Massenankunft 2015 bis 2017 über die Hälfte der insgesamt 2,7 Millionen Asylverfahren.<sup>05</sup> Ungleichgewichte zeigten sich auch in den südeuropäischen Staaten der Erstankunft im Vergleich zu stärker in der östlichen oder westlichen Peripherie der EU liegenden Staaten, die kaum von Geflüchtetenankünften berührt wurden. Versuche, die südeuropäischen Ankunftsstaaten durch die freiwillige Übernahme

**03** Vgl. van Oort/Battjes/Brouwer (Anm. 1), S. 14 ff.

**04** Vgl. Martin Wagner/Albert Krämer/Paul Baumgartner, Solidarity – an Integral and Basic Concept of the Common European Asylum System, CEASEVAL, Juni 2018, [www.tu-chemnitz.de/phl/iesg/professuren/geographie/Publikationen/CEASEVAL\\_05\\_WagnerKrämerBaumgartner\\_Solidarity.pdf](http://www.tu-chemnitz.de/phl/iesg/professuren/geographie/Publikationen/CEASEVAL_05_WagnerKrämerBaumgartner_Solidarity.pdf).

**05** Vgl. Eurostat Asylstatistik, Anzahl der Erstanträge, 28.8.2024, [https://doi.org/10.2908/MIGR\\_ASYAPPCTZA](https://doi.org/10.2908/MIGR_ASYAPPCTZA).

von Asylsuchenden zu entlasten, blieben wenig effektiv. Überdies waren ausgerechnet jene Staaten durch die zusätzliche Übernahme von Asylsuchenden am stärksten solidarisch, die ohnehin eine große Anzahl zu versorgen hatten, wie etwa Deutschland, während andere Staaten, wie beispielsweise Polen oder das Vereinigte Königreich, sich komplett verweigerten.<sup>06</sup> Die Konsequenzen offenbarten sich in den Folgejahren. Immer mehr Asylsuchende versuchten aus den überforderten Erstaufnahmeländern weiterzureisen und stellten erneute Asylanträge in anderen EU-Staaten.<sup>07</sup> Die verbindliche Anwendung des Solidaritätsprinzips war nach diesen Erfahrungen ein weiterer wichtiger Punkt auf der Reformagenda.

## SCHRITTE ZUR REFORM

Die rasche Finalisierung eines Reformpakets in Bezug auf Migrationsmanagement und Asylverfahren war eines der erklärten Ziele der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen. Zu ihrem Amtsantritt im Sommer 2019 forderte sie die designierte EU-Kommissarin für Inneres, Ylva Johansson, in einem Brief zur Entwicklung eines „Neuen Migrations- und Asylpakts“ auf. Dieser solle „einen umfassenden Ansatz beinhalten, der die Außengrenzen, die Asyl- und Rückführungssteme, den Schengen-Raum der Freizügigkeit und die Zusammenarbeit mit unseren Partnern außerhalb der EU berücksichtigt“.<sup>08</sup> Konkret sollten die existierenden Asylverordnungen reformiert werden und neue Formen der Solidarität bei der Flüchtlingsaufnahme gefunden werden. Weitere Arbeitsaufträge betrafen die intensive Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern von Fluchtmigration, um Rückführungen effektiver zu gestalten, die Bekämpfung von Menschen-smuggel sowie die Etablierung einer reformierten und verstärkten Grenz- und Küstenwache. Diese anspruchsvolle Auftragsliste,

**06** Vgl. Paul Baumgartner/Martin Wagner, Sharing Responsibilities in the Common European Asylum System, CEASEVAL, Juni 2018, S. 10f., [www.tu-chemnitz.de/phl/iesg/professuren/geographie/Publikationen/CEASEVAL/04\\_BaumgartnerWagner\\_SharingResponsibilities.pdf](http://www.tu-chemnitz.de/phl/iesg/professuren/geographie/Publikationen/CEASEVAL/04_BaumgartnerWagner_SharingResponsibilities.pdf).

**07** Vgl. z.B. Kabinett berät aktuelle Migrationslage, 20.10.2021, [www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/10/bm-migrationslage.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/10/bm-migrationslage.html).

**08** Ursula von der Leyen, Mission Letter an Ylva Johansson, 1.12.2019 (eig. Übersetzung), [https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2022-11/mission-letter-ylva-johansson\\_en.pdf](https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2022-11/mission-letter-ylva-johansson_en.pdf).

so schließt der Brief, soll im Ergebnis dazu dienen, die Europäische Bewegungsfreiheit im Inneren, also das Schengen-System, sicherzustellen und die Ausgangsbasis für künftige EU-Erweiterungsschritte zu schaffen.

Im September 2020 legte die Europäische Kommission ein Reformpaket mit fünf Legislativvorschlägen vor. Diese umfassten neue Verfahren zur Überprüfung irregulärer Migrant:innen bei ihrer Ankunft in der EU, die Erfassung biometrischer Daten, Verfahren für die Stellung und Bearbeitung von Asylanträgen, Vorschriften zur Bestimmung des für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaates sowie solidarische Komponenten der Zusammenarbeit und Regelungen für den Umgang mit Krisensituationen. Die Vorschläge wurden in den Folgejahren Stück für Stück durch die EU-Minister:innen diskutiert und abgestimmt. Eine endgültige Einigung über all diese Legislativvorschläge kam im Juni 2023 unter der spanischen Ratspräsidentschaft zustande. Im anschließenden Trilog, einem Aushandlungsformat zwischen Europäischer Kommission, dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament, wurden noch offene strittige Punkte diskutiert und zu konsensualen Ergebnissen geführt. Am 20. Dezember 2023 konnte der Trilog erfolgreich abgeschlossen werden. Am 14. Mai 2024 schließlich, kurz vor dem Ende der Legislaturperiode, nahm der Rat der Europäischen Union das Reformpaket an.

## HAUPTBESTANDTEILE DES NEUEN GEAS

Die wesentlichen Bestandteile des neuen Gemeinsamen Asylsystems sind in vier Verordnungen verankert.<sup>09</sup> Mit der **Screening-Verordnung** wird eine verbindliche Identitätsfeststellung und Sicherheitsüberprüfung aller irregulär einreisenden Personen direkt an den EU-Außengrenzen festgeschrieben. Dazu gehören die Abnahme von Fingerabdrücken, die Identitätsfeststellung sowie eine Prüfung des Gesundheitszustands und potenzieller Sicherheitsrisiken. Das Verfahren soll in der Nähe der Außengrenze stattfinden und maximal sieben Tage dauern. Die einreisenden Personen können für die Zeit des Verfahrens festgehalten werden.

<sup>09</sup> Vgl. die Verordnungen (EU) 2024/1356, (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1359 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024.

Anschließend wird die neue **Asylverfahrensordnung** angewandt. Asylgesuche von Personen, die geringe Chancen auf einen Schutzstatus haben – als Indikator gilt eine EU-weite Anerkennungsquote von 20 Prozent oder weniger für das jeweilige Herkunftsland – sowie Personen, die im Screening-Verfahren keine Identitätsdokumente vorweisen können oder widersprüchliche Angaben machen, werden im sogenannten Grenzverfahren behandelt. Hierbei handelt es sich um ein Schnellverfahren mit eingeschränktem Zugang zu Rechtsmitteln gegen ablehnende Asylbescheide. Das Schnellverfahren soll in maximal zwölf Wochen abgeschlossen sein und wird direkt an der EU-Außengrenze unter der „Fiktion der Nicht-Einreise“ durchgeführt. Damit geht das Ziel einher, Personen nach einer antizipierten Ablehnung des Asylgesuchs rasch in Herkunfts- oder Transitstaaten zurückzuführen zu können. Ein weiterer Bestandteil der Asylverfahrensordnung ist die Prüfung, ob Schutzsuchende aus einem sicheren Drittstaat oder einem Land eingereist sind, in dem sie bereits einen Schutzstatus hätten beantragen können. In diesem Fall kann das Asylgesuch für unzulässig erklärt werden und können die Schutzsuchenden in das benannte Land abgeschoben werden. Damit verbunden soll die innerhalb der EU sehr divergente Liste sicherer Drittstaaten vereinheitlicht werden.

Der dritte Baustein, die **Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung**, regelt die Verteilung von Schutzsuchenden innerhalb der Europäischen Union. Zwar verbleibt die Zuständigkeit für Asylbewerber:innen weiterhin prinzipiell bei den Staaten, in denen sie zuerst eingereist sind. Auch die Bestimmung der Zuständigkeit für Asylverfahren (Dublin III) und die sich daran anschließenden Transferverfahren bleiben bestehen. Allerdings soll die Europäische Kommission jedes Jahr einen Umverteilungsschlüssel konzipieren, nach dem mindestens 30 000 Schutzsuchende aus besonders belasteten Staaten in andere EU-Staaten umverteilt werden. Zudem ist ein gemeinsames Budget für die Finanzierung von Aufnahmememaßnahmen vorgesehen, in das alle EU-Mitgliedstaaten einzahlen.

Der vierte Baustein, die **Krisenverordnung**, regelt das Vorgehen während einer identifizierten Krise, beispielsweise durch eine Massenankunft von Geflüchteten. In diesem Fall sind Schnellverfahren für alle ankommenden Schutzsuchenden vorgesehen. Diese können bis zu 18 Wochen unter haftähnlichen Bedingungen an der EU-Außengrenze festgehalten werden und von dort im

Elverfahren abgeschoben werden. Zudem ist unter einer Krisensituation die zusätzliche Weiterverteilung von Geflüchteten an andere Mitgliedstaaten vorgesehen.

## KRITIKPUNKTE

Die Reform kann als politische Kompromisslösung bezeichnet werden, die den kleinsten gemeinsamen Nenner fixiert. Ihr Zustandekommen wird von den beteiligten Akteur:innen als Erfolg gefeiert – zumindest aus Perspektive des Europäischen Integrationsprozesses zu Recht. Denn ein Scheitern einer Einigung hätte die gemeinsame Basis des Europäischen Projekts wohl gefährlich ins Wanken gebracht. Doch was ist konkret mit den Reformvorschlägen gewonnen, und wie steht es mit ihrer Umsetzbarkeit?

Besonders kritisch muss die Umsetzbarkeit der neuen Screening-Verordnung und der sich anschließenden Grenzverfahren betrachtet werden. Während das Ziel, sofort beim Übertreten der EU-Außengrenze die Identität von Schutzsuchenden festzustellen, zweifellos richtig und wichtig für die Aufrechterhaltung der staatlichen Souveränität der EU-Mitgliedstaaten ist, zeigt die Praxis, dass Identitätsfeststellungen häufig schwierig sind, etwa weil keine Identitätspapiere mitgeführt werden, diese auf der Flucht verloren gingen oder durch die Herkunftsstaaten nicht ausgestellt oder herausgegeben wurden. Man darf demnach mit einem großen Anteil von Asylsuchenden rechnen, die das Grenzverfahren durchlaufen müssen – zusammen mit jenen, denen auf Grundlage eines EU-weiten Durchschnittswertes von 20 Prozent oder weniger bewilligten Schutzersuchen geringe Aussichten auf einen erfolgreichen Asylantrag unterstellt werden. Sie alle haben durch die Schnellverfahren geringere Chancen, ihre individuellen Schutzbedarfe plausibel zu machen, denn es bleibt weniger Zeit für die Vorbereitung auf das Verfahren. Auch der Zugang zu unabhängigen Institutionen der Verfahrensberatung dürfte schwieriger sein. Zugeleich ist angesichts der Erfahrungen mit Lagern an der EU-Außengrenze zu befürchten, dass die Unterbringungsstandards weit unter das menschenwürdige Niveau herabfallen. Sollte die Verfahrensbeschleunigung bis hin zur erfolgreichen Abschiebung nicht umsetzbar sein, so werden die geplanten 30 000 Unterbringungsplätze nicht annähernd ausreichen, um Asylsuchende während

des Grenzverfahrens angemessen unterzubringen. Eine Prekarisierung ihrer Lebensumstände über eine möglicherweise weit über die anvisierten zwölf Wochen reichende Dauer ist zu befürchten. Die Zustände im völlig überfüllten Lager Moria auf Lesbos, das im Jahr 2020 abbrannte und durch das nicht minder dystopische Lager Kara Tepe ersetzt wurde, könnte damit eine Blaupause für den praktischen Umgang mit Asylsuchenden im Rahmen des neuen GEAS sein.<sup>10</sup>

Ein zweiter wesentlicher Kritikpunkt ist die Verantwortungsteilung auf der Basis des im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerten Solidaritätsprinzips. Die Rückschau auf die bisherige Asylpraxis zeigt die erhebliche Ungleichverteilung von Asylsuchenden in der Europäischen Union, die sich durch die europäische Geografie in Verbindung mit den Prinzipien der Dublin-III-Regelung zur Bestimmung der Zuständigkeit für Asylverfahren ergibt. Auch die Dysfunktionalität des Systems war und ist klar ersichtlich. Umso enttäuschender ist, dass die Prinzipien der Dublin-III-Regelung auch im reformierten Asyl- und Migrationspaket erhalten bleiben. Neu ist das anvisierte Umverteilungsverfahren in Phasen der Überlastung einzelner EU-Staaten, das in der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung formuliert wurde, das aber neben der Aufnahme von Asylsuchenden auch die Alternative von Ausgleichszahlungen in einen gemeinsamen Fonds zur Bewältigung der Flüchtlingsaufnahme und -integration vorsieht. Pro nicht übernommenen Asylsuchenden soll ein Betrag von 20 000 Euro eingezahlt werden.<sup>11</sup> Während die Einigung auf den gerechten Anteil der zwischenstaatlichen Solidarität auf der Basis der Bevölkerungsanteile und des Bruttoinlandsprodukts jedes EU-Mitgliedstaates positiv zu bewerten ist, lässt die Freiwilligkeit in der Art des Solidaritätsbeitrags Zweifel an einem effektiven Entlastungsmechanismus aufkommen. Auch dafür gibt es eine empirische Blaupause: Bereits in den Jahren der Massenankunft 2015/16 wurden Rufe nach innereuropäischer Solidarität bei der gemeinsamen Bewältigung der Geflüchteten-

<sup>10</sup> Vgl. Brigitta Kuster/Vassilis S. Tsianos, Hotspot Lesbos, Heinrich-Böll-Stiftung, August 2020, [www.boell.de/sites/default/files/160802\\_e-paper\\_kuster\\_tsianos\\_hotspotlesbos\\_v103.pdf](http://www.boell.de/sites/default/files/160802_e-paper_kuster_tsianos_hotspotlesbos_v103.pdf).

<sup>11</sup> Vgl. Europäisches Parlament, EU Regulation on Asylum and Migration Management Endorsed. Pressemitteilung, 10.4.2024, [www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20336](http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20336).

aufnahme laut. Im Sommer 2015 schlug die Europäische Kommission eine Entlastung der Erstankunftsänder Italien und Griechenland vor. In zwei Entscheidungen des Europäischen Rats wurde im Herbst 2015 beschlossen, 160 000 Asylsuchende mit guten Chancen auf einen positiven Verfahrensausgang innerhalb von zwei Jahren anhand eines vereinbarten Verteilungsschlüssels in andere EU-Länder umzuverteilen. Doch nach Ablauf dieses Zeitfensters waren lediglich 35 000 Personen umverteilt worden – und das vorwiegend in jene Staaten, die ohnehin bereits überproportional viele Asylsuchende aufgenommen hatten.<sup>12</sup> Auch innerhalb des neuen GEAS dürften sich Staaten der gemeinsamen Verantwortung für Schutzsuchende durch die vergleichsweise milde Zahlung von Ausgleichsbeträgen entziehen. Die Weigerung Polens und Ungarns, dem neuen Asyl- und Migrationspaket im Europäischen Rat zuzustimmen, deutet ein „Weiter so“ in der Praxis der fairen Verantwortungsteilung zumindest an.<sup>13</sup>

## AUSBLICK

Während die Umsetzung des neuen Asyl- und Migrationspakts rund zwei Jahre in Anspruch nehmen dürfte, werden in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten Stimmen lauter, die auf eine noch weitergehendere Verschärfung des Zugangs zum Asylverfahren sowie eine möglichst sofortige Umsetzung des Pakts pochen. Ungarn und die Niederlande kündigten sogar an, komplett aus dem GEAS aussteigen zu wollen.<sup>14</sup> Auch in Deutschland ist dieser Diskurs deutlich zu hören, wobei die Forderung meist durch zwei Argumente gestützt wird: einerseits die Feststellung, dass für viele nach Deutschland einreisende Asylsuchende durch Deutschlands geografische Lage zwangsläufig ein anderer EU-Staat zustän-

dig sein müsste und man daher wirksame Mechanismen der Abwehr von irregulären Einreisen benötige; zum anderen, dass Integrationsstrukturen auf kommunaler Ebene durch die vielen Schutzsuchenden der vergangenen Jahre überfordert seien.<sup>15</sup> Beide Argumente erzeugen politischen Handlungsdruck, eigenständige nationale Lösungen der Migrationssteuerung zu entwickeln, sei es durch die Einführung statioärer Grenzkontrollen, durch die Aushandlung von Rücknahmeübereinkommen mit Herkunftsstaaten von Asylsuchenden oder durch Verschärfungen im Bereich der sozialen Transferleistungen für Asylsuchende. Terrorakte wie das durch einen Asylbewerber verübte Attentat von Solingen verstärken diese Diskursrichtung und lassen nach und nach die empirisch nachweisbaren Erfolge der Integrationsarbeit in den Hintergrund treten, die insbesondere durch eine engagierte Zivilgesellschaft und Akteur:innen auf kommunaler Ebene getragen wurde. Die Gefahr ist groß, dass durch die Politisierung von Migration und Asyl die sachliche Bearbeitung existierender Problemlagen erschwert wird und sich zudem ein öffentliches Bild einstellt, das jegliche Form der Migration sowie die Anwesenheit von Menschen mit Migrationsmerkmalen problematisiert. Ein Blick in die Einwanderungsgeschichte des vereinten Deutschlands zeigt viele Beispiele für die Brisanz der Thematik.<sup>16</sup> In der Konsequenz werden allzu häufig politische Maßnahmen beschlossen, die durch „Symbolpolitik“ auf Ängste und Logiken der Politisierung reagieren, anstatt identifizierte Problemlagen zu analysieren und auf dieser Basis pragmatische Lösungen zu entwickeln. Über die Zeit kulminieren die sich immer rascher vollziehenden Zyklen von Ankündigung und Ernüchterung zu einer umfassenden Frustration, bei der Politiker:innen, Bevölkerung und Medien nicht nur das Gemeinsame Europäische Asylsystem als solches infrage stellen, sondern auch die grundsätzliche Legitimität von Migration, Flucht und Asyl. Diese Gefahr besteht grundsätzlich auch bei dem nun verabschiedeten Reformpaket.

<sup>12</sup> Vgl. Baumgartner/Wagner (Anm. 6), S. 11.

<sup>13</sup> Vgl. Jorge Liboreiro/Vincenzo Genovese, EU beschließt neuen Migrationspakt endgültig, trotz Widerstands Polens und Ungarns, 14.5.2024, <https://de.euronews.com/my-europe/2024/05/14/eu-beschliesst-migrationspakt-obwohl-polen-und-ungarn-dagegen-stimmten>.

<sup>14</sup> Matthias Reiche, Nach Vorstoß der Niederlande: Auch Ungarn will aus EU-Asylregeln aussteigen, 19.9.2024, [www.tagesschau.de/ausland/europa/aysl-eu-niederlande-ungarn-100.html](http://www.tagesschau.de/ausland/europa/aysl-eu-niederlande-ungarn-100.html).

<sup>15</sup> Vgl. Migrationsdebatte: Deutsche Kommunen für mehr Abschiebungen, [www.dw.com/de/a-70168654](http://www.dw.com/de/a-70168654).

<sup>16</sup> Vgl. z.B. Maria Alexopoulou, Deutschland und die Migration, Stuttgart 2020.

## BIRGIT GLORIUS

ist Professorin für Humangeografie mit dem Schwerpunkt Europäische Migrationsforschung an der Technischen Universität Chemnitz.

# Schon gehört?

Die APuZ gibt es auch als Podcast!



Auf der Suche nach Schutz vor Gefahr und Verfolgung fliehen jedes Jahr Hunderttausende Menschen nach Europa. Wie geht die EU mit ihnen um? Im Podcast „Aus Politik und Zeitgeschichte“ spricht Sarah Zerback mit der

Migrationsforscherin Birgit Glorius über die EU-Asylreform. Und Asem Alsayjare berichtet von seiner Flucht aus Syrien und vom Ankommen in Deutschland.

# LÖSUNGSWEG ODER SACKGASSE?

## Asylverfahren in Drittstaaten

*Daniel Thym*

Seit 25 Jahren träumt die Politik davon, die Dilemmata und Schwierigkeiten der Asylpolitik dadurch aufzulösen, dass Asylverfahren in Drittstaaten ausgelagert werden. Es gibt weiterhin für jeden einen Schutz, der diesen benötigt, nur eben nicht in Deutschland. Die CDU will das laut ihrem Grundsatzprogramm von 2024 realisieren, ganz ähnlich wie der damalige Innenminister Otto Schily (SPD) nach der Jahrtausendwende.<sup>01</sup> Die Idee kommt aus Australien, das mittels der „Pazifischen Lösung“, bei der Asylsuchende seit 2001 in von Australien finanzierten Lagern in pazifischen Inselstaaten untergebracht werden, die Asylantragszahlen auf beinahe Null reduzierte. In Kürze will Italien die Idee in Albanien modifiziert umsetzen, während die britische Labour-Regierung den „Ruanda-Plan“ ihrer konservativen Vorgängerin 2024 beerdigt hat. Über 800 Millionen Euro soll das nie verwirklichte Vorhaben gekostet haben.

### ABSCHRECKUNG MITTELS „KONTROLLSIGNALEN“

Drittstaatsmodelle setzen auf Abschreckung: Der Staat investiert finanzielles und diplomatisches Kapital, um eine begrenzte Anzahl an Asylsuchenden in einen sicheren Drittstaat zu überstellen – in der Hoffnung, dass daraufhin die Asylantragszahlen drastisch sinken.<sup>02</sup> Die geringeren Zugangszahlen sollen mittelbar dazu beitragen, Geld für die Unterbringung zu sparen. Dagegen erklärt die Kritik den Abschreckungseffekt für illusorisch.<sup>03</sup> So kamen 2023 über 30 000 Personen irregulär über den Ärmelkanal nach Großbritannien. Warum sollte dies enden, nur weil die britische Regierung einige Hundert Menschen nach Ruanda schickt?

Die Wahrheit liegt in der Mitte. Die Kritik betont zutreffend, dass ausgelagerte Asylverfahren keine Zauberformel sind. Australien ist ein Sonderfall: Das Land hat binnen zwei Jahrzehnten insgesamt 4100 Personen in Aufnahmезen-

tren auf Pazifikinseln überstellt, einige Flüchtlingsboote wurden kurzerhand nach Indonesien zurückgeschleppt und der Nachbarstaat davon überzeugt, die Überfahrt nach Australien zu unterbinden. Seit Jahren landet meist kein einziger Asylbewerber mehr in Australien; die Überstellungs- und Rückführungsrate liegt nahe 100 Prozent. Das wirkte, ohne dass der Abschreckungseffekt dadurch widerlegt würde, dass still und heimlich viele doch nach Australien gebracht wurden, weil sie krank oder die Lager schlicht überfüllt waren.<sup>04</sup> Allein darüber sprach beinahe niemand. Öffentlich überwog der Eindruck, dass niemand es nach Australien schafft.

Es ist also die Wahrnehmung, die darüber entscheidet, ob der Abschreckungseffekt eintritt oder nicht. In den australischen Flüchtlingslagern auf Pazifikinseln leben rund 200 Menschen seit Jahren ohne jede Perspektive, entsprechend hoch ist dort die Selbstmordrate.<sup>05</sup> Wenn medial in erster Linie über diese Fälle berichtet wird, wirkt dies. Wir wissen aus der Migrationsforschung, dass speziell die Fluchtmigration häufig auf einer unsicheren Informationsgrundlage basiert.<sup>06</sup> Subjektive Vorstellungen und Gerüchte, auch in den sozialen Medien, prägen die Asylmigration ebenso wie harte Fakten. Eine symbolische Abschreckung kann daher funktionieren – vor allem, wenn sie mit anderen Faktoren zusammenwirkt.

Dennoch lässt sich das australische Modell nicht eins zu eins auf Europa übertragen. Selbst in der Hochphase der „Pazifischen Lösung“ betraf diese maximal zwei oder drei Boote pro Monat; jahrelang versuchte danach beinahe niemand mehr, über das Meer nach Australien zu gelangen.<sup>07</sup> Für die EU ist das kein Vergleich. Für ein europäisches Drittstaatsmodell entscheidend ist daher die Frage, ob eine Abschreckungswirkung auch bei deutlich unter 100 Prozent überstellten Asylsuchenden eintritt. Nur dann machen die immensen Kosten politisch Sinn. So kommen jährlich zwischen 50 000 und 150 000 Personen über

das Mittelmeer allein nach Italien, um Asyl zu beantragen, während die Zentren in Albanien nicht mehr als 4000 Menschen aufnehmen können. Es könnte also sein, dass diese schnell überfüllt sein werden und trotzdem noch Menschen in Italien landen. Die Reise von Westafrika nach Europa dauert meist Monate, sodass es nicht ausreichen dürfte, kurzfristig einige Hundert oder Tausend Personen in ein Drittland zu bringen.

## HERZSTÜCK EINES GESAMTPAKETS

Es ist eine Binse, dass es in der Asylpolitik keine einfachen Lösungen gibt. Die Wirkungszusammenhänge von Migrationsbewegungen sind so komplex, dass nachhaltige Politikansätze an den sprichwörtlichen vielen kleinen und manchen größeren Schrauben gleichzeitig drehen müssen, um innerstaatliche, europäische und internationale Maßnahmen ineinander greifen zu lassen. Drittstaatsmodelle müssen also der sichtbare Bestandteil eines größeren Gesamtpakets sein.

Das belegt das Beispiel der EU-Türkei-Vereinbarung, die unter der Federführung von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Winter 2015/16 ausgehandelt wurde. Deren sichtbares Kernstück bestand darin, alle Syrerinnen und Syrer, die nach einem Stichtag auf den griechischen Inseln landeten, in die Türkei zurückzubringen. In der Praxis hat das nie funktioniert, weil die Vorverfahren auf den griechischen Inseln viel zu lange dauern, und seit 2020 nimmt die Türkei überhaupt niemanden

mehr zurück.<sup>08</sup> Dennoch sind die Zugangszahlen merklich gesunken.

Zahlreiche Faktoren erklären dieses Ergebnis: Die Grenzen entlang der sogenannten Balkanroute wurden geschlossen, sodass Asylbewerber in Griechenland feststeckten; auf den griechischen Inseln waren und sind die Lebensbedingungen schlecht; die türkische Polizei ging effektiv gegen Schlepper vor und verhinderte das Ablegen der Boote; gleichzeitig investierte die EU viel Geld, um die Lebensbedingungen der syrischen Flüchtlinge in der Türkei zu verbessern. Hinzu kam dann auch, dass die „Schlacht um Aleppo“ endete, die viele Menschen zur Flucht aus Syrien veranlasst hatte. Wer unbedingt aus der Türkei weg wollte, war bereits in Europa.

Vergleichbar müsste die deutsche und europäische Politik vorgehen, wenn sie künftig Drittstaatsmodelle umsetzen wollte: mit einem Gesamtpaket, in dem ein Drittstaatsmodell das symbolische Herzstück sein kann. So kann politisch auf die kommunikative Zwickmühle reagiert werden, dass der öffentliche Diskurs einerseits einfache Lösungen verlangt, diese aber andererseits schlicht nicht existieren. Die Kunst besteht darin, mittels „Kontrollsignalen“ öffentlich eine klare Botschaft zu kommunizieren,<sup>09</sup> ohne der Illusion zu erliegen, dass das sichtbare Leuchtturmprojekt alleine ausreicht. Vielmehr ist in seinem Windschatten eine ganze Palette an Reformen umzusetzen, die erst im Zusammenspiel den erhofften Steuerungserfolg erbringen.

## RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND GESTALTUNGSOPTIONEN

Herzstück der Genfer Flüchtlingskonvention ist das „Refoulementverbot“, wonach die Staaten eine Person nicht in ein Land zurückzuschicken (Französisch: *refouler*) dürfen, in dem diese verfolgt werden würde. Diese Garantie überträgt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strasbourg auf das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung gemäß Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der sogar noch weiter reicht als die Genfer Flüchtlingskonvention und etwa allgemeine Gefahren

**01** Siehe CDU, *In Freiheit leben. Grundsatzprogramm*, Mai 2024, S. 23; „Ich finde nichts Anstoßiges daran, Menschen zurückzuführen“, Interview mit Otto Schily, 2.8.2004, [www.sueddeutsche.de/politik/sz-interview-mit-otto-schily-ich-finde-nichts-anstoessiges-daran-menschen-zurueckzufuehren-1.305629](http://www.sueddeutsche.de/politik/sz-interview-mit-otto-schily-ich-finde-nichts-anstoessiges-daran-menschen-zurueckzufuehren-1.305629).

**02** In Deutschland argumentiert so etwa der Politikberater Gerald Knaus, *Welche Grenzen brauchen wir?*, München 2023, S. 241–264.

**03** Statt vieler Judith Kohlenberger, *Das Ruanda-Modell ist gescheitert*, 17.7.2024, [www.spiegel.de/ausland/a-c7e96e44-a32b-4934-a615-ce5d159724c8](http://www.spiegel.de/ausland/a-c7e96e44-a32b-4934-a615-ce5d159724c8).

**04** Zur Praxis im Überblick Anouk Pronk, *Australia, in: In Search of Control. Clingendael Report*, Februar 2024, S. 76ff.

**05** Siehe Jane McAdam/Fiona Chong, *Refugees. Why Seeking Asylum Is Legal and Australia's Policies Are not*, Randwick-Sydney 2014.

**06** Näher Joris Schapendonk, *Turbulent Trajectories*, in: *Societies* 2/2012, S. 27–41; Heaven Crawley et al., *Unpacking a Rapidly Changing Scenario*, MEDMIG Research Brief 1/2016.

**07** Vgl. die detaillierte Aufstellung bei Andreas Schloenhardt/Colin Craig, *Turning Back the Boats*, in: *International Journal of Refugee Law* 27/2015, S. 536–572.

**08** Zu Umsetzungsschwächen vgl. Europäische Kommission, JOIN(2023)50, 29.11.2023, S. 8f.

**09** Vgl. Chris F. Wright, *How Do States Implement Liberal Immigration Policies?*, in: *Governance* 27/2014, S. 397–421.

aufgrund von Bürgerkriegen erfasst. Pointiert ausgedrückt, ist den Ausprägungen des Refoulementverbots in der Genfer Flüchtlingskonvention und Europäischen Menschenrechtskonvention gemeinsam, dass diese vor Verfolgung oder schwerer Misshandlung schützen, nicht jedoch die Aufnahme in einem bestimmten Land garantieren. Sichere Drittstaatsklauseln nutzen diese Unterscheidung.

Der Gedanke ist einfach: Wenn ein anderes Land einen Schutz bereitstellt, können Deutschland und andere Länder einen Asylbewerber dorthin schicken. Dieser Grundsatz ist heute weithin anerkannt. Im Grundgesetz ist er seit 1993 explizit verankert, und auch die EU-Asylgesetze enthalten eine Drittstaatsklausel. Es geht nicht um die Grundsatzfrage, ob die Staaten überhaupt Asylverfahren auslagern dürfen, sondern wie. Das bestätigt ein Urteil des britischen Supreme Court, der im November 2023 den Ruanda-Plan der damaligen britischen Regierung für rechtswidrig erklärte, weil die ruandischen Asylverfahren nicht hinreichend sicher seien. Ausdrücklich erkannte der Gerichtshof an, dass das Projekt umgesetzt werden könnte, sobald Ruanda die Defizite beseitigt habe.<sup>10</sup>

Die Bundesregierung versprach der Ministerpräsidentenkonferenz im November 2023, die Frage zu prüfen, ob der Schutzstatus von Geflüchteten zukünftig auch in Transit- oder Drittstaaten festgestellt werden kann. Diese Formulierung ließ offen, wer die Prüfung durchführt und was mit den betroffenen Personen passiert, nachdem die Schutzprüfung abgeschlossen ist.<sup>11</sup> Vereinfacht kann man zwei Ansätze unterscheiden, deren Charakteristika das italienische „Albanien-Modell“ und der britische „Ruanda-Plan“ veranschaulichen.

Italien wird die Zentren in Albanien selbst betreiben, um dort reguläre Asylverfahren nach italienischem Recht durchzuführen. Alle Schutzberechtigten dürfen nach dem Asylverfahren legal mit dem Schiff oder Flugzeug nach Italien einreisen, während alle anderen in die Heimatländer abgeschoben werden sollen. Wenn die Abschiebung scheitert, weil die Staatsangehörigkeit nicht geklärt ist, Papiere fehlen oder die Herkunfts länder nicht kooperieren, erfolgt ebenfalls eine Überstellung auf das italienische Festland. Die

Menschen halten sich dann illegal in Italien auf und werden häufig in andere Länder weiterziehen. Ein Abschreckungseffekt wird aufgrund des „Albanien-Modells“ also nur eintreten, wenn die Abschiebungen funktionieren oder mehr Menschen freiwillig in die Heimatländer zurückkehren, sobald sie realisieren, dass aus dem erhofften Leben im wohlhabenden Europa nichts wird. In Italien kommen traditionell nämlich viele Menschen an, deren Asylantrag abgelehnt wird. Im ersten Halbjahr 2024 gehörten Bangladesch, Tunesien, Guinea und Ägypten zu den fünf wichtigsten Herkunftsländern.<sup>12</sup> Nichtsdestotrotz dürfte die Perspektive einer Überstellung nach Italien den Abschreckungseffekt abschwächen. Wenn solche Lager statt in Albanien in Nordafrika eingerichtet würden, könnten sich sogar mehr Menschen auf den Weg machen. Dann wäre ein Asylantrag möglich, ohne viel Geld für Schlepper ausgeben und sich im Mittelmeer in Lebensgefahr begeben zu müssen. Statt der Abschreckung käme es zu einer Sogwirkung.

Aus diesem Grund will die CDU in prinzipieller Übereinstimmung mit dem britischen „Ruanda-Plan“, dass schutzberechtigte Personen dauerhaft im Drittstaat bleiben. Den Schutzbedarf prüfen dessen nationale Behörden in Übereinstimmung mit internationalen Standards. Ebendiese hielt Ruanda dem britischen Supreme Court zufolge nicht ein. Nach dem Asylverfahren wären alle Schutzbedürftigen weitgehend mit ruandischen Staatsangehörigen gleichgestellt worden. Sie hätten arbeiten und sich in Ruanda frei bewegen dürfen und wären aktiv bei der Integration unterstützt worden. Das ist ein wichtiger Unterschied zur „Pazifischen Lösung“ Australiens, bei der die überstellten Personen jahrelang perspektivlos unter haftähnlichen Umständen auf Pazifikinseln festgehalten werden.

## ERNEUTE ÄNDERUNG DES EUROPÄISCHEN ASYLRECHTS?

Ein Drittstaatsmodell im juristischen Sinn ist nur der britische „Ruanda-Plan“, also die Überstellung in einen sicheren Drittstaat, damit dieser ein Asylverfahren durchführt und dauerhaft Schutz gewährt. Ebendies meint das Konzept der „sicheren Drittstaaten“ in den Artikeln 57 und 59 der

**10** Vgl. UK Supreme Court, Urteil vom 15.11.2023, [2023] UKSC 42, Rn. 101–105.

**11** Siehe Bundesministerium des Innern und für Heimat, „Asylverfahren in Drittstaaten“: Sachstandsbericht der Bundesregierung, 20.6.2024.

**12** Siehe die beständig aktualisierten UNHCR-Zahlen unter <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>.

Asylverfahrensverordnung, auf die sich die EU-Organe im Frühjahr 2024 verständigten und die ab dem Sommer 2026 angewandt werden wird.<sup>13</sup> Deren Bestimmungen senken die Anforderungen an sichere Drittstaaten, bleiben aber dennoch so streng, dass das Vorhaben im größeren Umfang realistischerweise erst umgesetzt werden könnte, nachdem die Verordnung nochmals geändert wird. Das könnte schnell passieren. Denn zum politischen Kompromiss gehört ein Prüfauftrag, wonach die EU-Kommission im Sommer 2025 einen Bericht vorlegen soll, ob „gezielte Anpassungen“ der Drittstaatsklausel notwendig sind.<sup>14</sup> Dieser Termin ist kein Zufall. Über einen möglichen Änderungsvorschlag werden im Herbst 2025 sodann das 2024 neu gewählte Europäische Parlament und die künftige Bundesregierung entscheiden. Das könnte einen greifbaren Unterschied machen, weil die deutsche Ampelkoalition auf das „Verbindungskriterium“ und das bisherige Europäische Parlament auf strenge Vorverfahren bestanden hatten. In gut einem Jahr könnte sich eine Mehrheit finden, beide Hürden gezielt zu senken.

Nach dem „Verbindungskriterium“ dürfen Asylbewerber nur in einen sicheren Drittstaat überstellt werden, zu dem eine Verbindung besteht, die es „vernünftig erscheinen [lässt], dass diese Person sich [dorthin] begibt“.<sup>15</sup> Hier bleibt ein EuGH-Urteil maßgeblich, wonach ein kurzfristiger Transit nicht ausreicht.<sup>16</sup> Das heißt, dass die EU-Staaten Asylverfahren nur in Länder auslagern dürfen, in denen eine Person sich zuvor bereits für längere Zeit aufgehalten hat. Es wäre illegal, einen Asylbewerber nach Tunesien oder gar Ruanda zu schicken, wenn diese Person über Libyen nach Europa eingereist ist. Das Gleiche gilt, wenn jemand über Serbien nach Ungarn kommt und sodann ein Verfahren in Bosnien-Herzegowina oder Albanien erhalten soll, wo er sich zuvor nicht aufgehalten hat. Dieses Verbindungskriterium könnte bei einer erneuten Änderung des EU-Asylrechts ersatzlos gestrichen werden, weil weder die Menschenrechte noch die Genfer Flüchtlingskonvention es vorgeben – ein Ergeb-

nis, das auch das UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) anerkennt.<sup>17</sup>

Im Fall des italienischen „Albanien-Modells“ ist eine Überstellung von Asylsuchenden auch ohne Verbindung zu Albanien möglich, weil die Regierung von Giorgia Meloni eine juristische Hintertür nutzt. Die EU-Richtlinien gelten erst, wenn jemand das Hoheitsgebiet eines EU-Staates erreicht.<sup>18</sup> Auf hoher See gelten dagegen „nur“ die Menschenrechte, die keine Verbindung verlangen. Italien will nun nur männliche Asylbewerber nach Albanien überstellen, die von staatlichen Schiffen auf hoher See gerettet werden. Die EU-Asylgesetze greifen dann noch nicht. Großbritannien wäre bei einer Umsetzung des „Ruanda-Plans“ ohnehin nicht an EU-Recht gebunden gewesen.

Dass ein römisches Gericht die italienische Regierung im Oktober 2024 verpflichtete, die ersten überstellten Personen aus den Zentren nach Italien zu bringen, lag nicht daran, dass Albanien nicht sicher sei. Vielmehr können nach italienischem Recht sogenannte Grenzverfahren derzeit vor allem stattfinden, wenn das Herkunftsland als generell sicher eingestuft ist. Dafür gibt es detaillierte EU-Vorgaben, die die italienische Praxis nach Meinung des Gerichts verletzte. Mit der Umsetzung des neuen EU-Migrations- und Asylpakets werden sich die einschlägigen Regeln ändern. Dann kann Italien alle Personen aus einem Herkunftsland dem Grenzverfahren zuleiten, wenn durchschnittlich nur 20 Prozent der Asylanträge von Menschen aus diesem Land erfolgreich sind.

## ADMINISTRATIVES NADELÖHR

Verfahrensfragen interessieren die breitere Öffentlichkeit meistens nicht. Für Drittstaatsmodelle könnten sie sich jedoch als ein essenzieller Stolperstein erweisen. Wenn Deutschland künftig ein solches Modell umsetzen wollte, müsste das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nämlich weiterhin in jedem Einzelfall prüfen, ob der Drittstaat für die betroffene Person tatsächlich sicher ist. Wenn diese Prüfung positiv ausfällt, darf im Fall einer Klage die Überstellung erst vollzogen

**13** Die Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 ersetzt den aktuellen Art. 38 Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU.

**14** Siehe Art. 77 Abs. 4 Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348.

**15** Ebd., Art. 38 Abs. 2 Buchst. a.

**16** Siehe EuGH, C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 44–50.

**17** Näher UNHCR, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung, März 2023, <https://is.gd/B383J1>; Daniel Thym, Gutachten über Anforderungen an sichere Drittstaaten im Asylrecht, April 2024, <https://papers.ssrn.com/abstract=4864043>, S. 30ff.

**18** Vgl. Art. 3 Abs. 1 Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU.

werden, nachdem ein Gericht grünes Licht gegeben hat; während dieses gesamten Vorverfahrens bleibt der betroffene Asylbewerber vorläufig in Deutschland. Dies war auch der Hauptgrund, warum Griechenland nur sehr wenige Syrer im Rahmen der EU-Türkei-Vereinbarung überstellte: Die Verfahren vor den Behörden und Gerichten zogen sich hin. So gingen viele Monate oder gar Jahre ins Land, ohne dass viele zurückgeschickt wurden.

Für ein Asylverfahren braucht das BAMF wenige Monate, dafür ziehen sich die deutschen Gerichtsverfahren in die Länge, die die Mehrzahl der Personen anstrengen, deren Asylantrag abgelehnt wird. Sogenannte Eilverfahren brauchen je nach Bundesland zwischen ein und zwei Monaten; die Hauptsacheentscheidung kommt durchschnittlich nach knapp zwei Jahren. Derart lange Verfahren lassen jede Abschreckungswirkung verpuffen, von der Drittstaatsmodelle leben. Der Bund und die Länder müssten also schnelle und faire Asylverfahren gewährleisten, damit ein Drittstaatsmodell Aussicht auf Erfolg hätte. Außerdem müsste die EU-Gesetzgebung angepasst werden, weil diese anstelle eines gerichtlichen Eilrechtsschutzes bisher eine Hauptsacheentscheidung verlangt.<sup>19</sup> Alternativ könnte eine EU-Reform die Vorverfahren unter EU-Hoheit im Ausland gestatten.<sup>20</sup> Dies würde eine schnelle Überstellung erlauben.

## SICHERHEIT IM DRITTSTAAT

Im Juni 2017 forderte der Europäische Rat, die gesetzlichen Vorgaben an das Sicherheitsniveau in „sicheren“ Drittstaaten an das menschen- und völkerrechtliche Mindestschutzniveau anzunähern.<sup>21</sup> So sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die EU-Türkei-Vereinbarung auf andere Länder zu übertragen. Dieses Ziel realisiert die ab 2026 geltende EU-Gesetzgebung weitgehend.<sup>22</sup>

Die jüngste EU-Asylreform betrifft im Wesentlichen die Frage, welche Lebensbedingungen die überstellten Asylbewerber im Drittstaat vorfinden müssen. Bisher hatten die EU-Gesetze verlangt,

dass in wichtigen Bereichen eine Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Drittstaats erfolgt und eine ganz bestimmte Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Das wird nun nicht mehr gefordert. Stattdessen definiert die künftige Asylverfahrensverordnung ein Mindestschutzniveau für Unterkunft, Ernährung, Kleidung, Gesundheit und Bildung; außerdem muss ein voller Arbeitsmarktzugang bestehen.<sup>23</sup> Das erleichtert die Verhandlungen mit potenziellen Drittstaaten, markiert aber dennoch einen wichtigen Unterschied zur australischen „Pazifischen Lösung“: Schutzbedürftige Personen dürfen nicht dauerhaft perspektivlos in Lagern sich selbst überlassen werden. Stattdessen sollen sie am Wirtschaftsleben vor Ort teilhaben.

Keine Änderungen gibt es bei der Sicherheit vor Verfolgung. Das Refoulementverbot müssen sichere Drittstaaten volumnäßig gewährleisten – und zwar nach Maßgabe der weiten europäischen Lesart. Das heißt, dass ein Drittstaat auch vor ernsthaften Bürgerkriegsgefahren oder einer geschlechtsspezifischen Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure schützen muss, etwa wenn Frauen einer Genitalverstümmelung oder häuslicher Gewalt ausgesetzt sind. Soweit ein Drittstaat diese Fluchtgründe nicht anerkennt und verfolgten Frauen kein Asyl gibt, sind diese vom Drittstaatsmodell auszunehmen.<sup>24</sup>

Maßgeblich für das Sicherheitsniveau ist eine belastbare Verwaltungspraxis, nicht die abstrakte Rechtslage. Aufgrund einer Gesamtschau internationaler Lageberichte ist zu beurteilen, ob das Asylsystem im Drittstaat hinreichend zuverlässig ist oder nicht. Praktisch folgt daraus, dass die EU-Staaten die zuständigen Behörden in möglichen Zielländern aktiv dabei unterstützen müssen, zuverlässige Schutzprüfungen durchzuführen. Dies ist alles andere als trivial, weil es belastbare Asylsysteme für Einzelfallprüfungen in vielen Ländern außerhalb der EU schlicht nicht gibt. Auch die Forderung, der UNHCR solle die Asylverfahren durchführen, bietet keinen einfachen Ausweg. Die UN-Schutzprüfungen leisten unter schwierigen Bedingungen wertvolle Arbeit, bieten häufig jedoch nicht die Sicherheit, die die EU-Vorgaben verlangen.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Hierzu und zu weiteren Änderungen siehe Thym (Anm. 17), S. 32–46.

<sup>20</sup> Ebd., S. 35.

<sup>21</sup> Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, EUCO 8/17 vom 23.6.2017, Nr. 23.

<sup>22</sup> Näher Daniel Thym, Gutachterliche Stellungnahme zur Reform des europäischen Asylsystems, Januar 2017, <http://ssrn.com/abstract=3163014>.

<sup>23</sup> Ausführlicher Thym (Anm. 17), S. 50–59.

<sup>24</sup> Dies ermöglicht Art. 59 Abs. 2 Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348.

<sup>25</sup> Exemplarisch zeigen dies EGMR, Urteil vom 23.2.2012, Nr. 27765/09, Rn. 153–156; EGMR, Urteil vom 28.6.2011, Nr. 8319/07 & 11449/07, Rn. 287–291.

Es hinge also maßgeblich von den Rahmenbedingungen vor Ort und dem Ergebnis der diplomatischen Verhandlungen ab, welche Akteure die staatlichen Stellen des Drittstaats dabei unterstützen, zuverlässige Asylverfahren durchzuführen und angemessene Lebensbedingungen bereitzustellen. In Betracht kommen internationale Organisationen, private Firmen (vor allem für die Unterbringung und Versorgung), die EU-Asylagentur und Frontex sowie nationale Beamte der EU-Mitgliedstaaten. Schutzbedürftige Personen bleiben typischerweise dauerhaft im Drittstaat, wo sie sodann eine lokale Integration in die dortige Gesellschaft und den Arbeitsmarkt erfahren. Abschiebungen von Personen ohne Schutzbedarf dürften auch aus Drittstaaten häufig scheitern; allerdings dürften deutlich mehr Ausreisepflichtige als in Europa freiwillig in die Heimat zurückkehren. Das zeigt die Erfahrung mit freiwilligen Rückkehrprogrammen in Libyen und anderen Ländern.

## UMSETZUNG MITTELS MODELLPROJEKTEN

Asylpolitik ist wie jede Politik die Kunst des Möglichen. Für Drittstaatsmodelle folgt daraus, dass eine künftige Bundesregierung ebenso wie andere EU-Staaten, die ein solches Vorhaben umsetzen wollen, anstelle eines „großen Wurfes“ mittels zwei oder drei Modellprojekten praktische Erfahrungen sammeln sollten, wie Drittstaatsmodelle ausgestaltet sein müssen, damit sie die notwendige Sicherheit bieten und einen Steuerungseffekt entfalten. Dafür bieten sich Länder an, zu denen enge Beziehungen bestehen und die bereits zum jetzigen Zeitpunkt ein Asylsystem besitzen, das halbwegs funktioniert. Das gilt etwa für die Balkanstaaten, Georgien und Armenien. Mit den gesammelten Erfahrungen könnten die Regierungen sodann andernorts aktiv werden. Zu groß ist die Gefahr, dass ein „großer Wurf“, der alle Herausforderungen gleichsam magisch über Nacht zu beseitigen verspricht, in der Praxis scheitert: weil die Vorverfahren sich zu lange hin-

ziehen; weil das Asylsystem im Drittstaat nicht zuverlässig genug arbeitet; weil die Lebensbedingungen zu schlecht sind.

Dabei würde ein schlaues Regelungsdesign die Erfolgswahrscheinlichkeit erhöhen. So will Italien nur erwachsene und gesunde Männer überstellen, was das Risiko reduziert, dass die Gerichte einen Menschenrechtsverstoß feststellen. Modellprojekte könnten sich außerdem auf einzelne Herkunftsländer konzentrieren, für die besonders viele Asylanträge abgelehnt werden. Dies würde die Zugangszahlen zwar nicht generell senken, aber immerhin für die betroffenen Staaten. Möglich wäre außerdem, in einfach gelagerten Fällen das gesamte Asylverfahren zügig in Deutschland durchzuführen und sodann nur Personen in Drittstaaten zu überstellen, bei denen bereits feststeht, dass diese keinen Schutzbedarf haben.<sup>26</sup> Ein solcher Teilerfolg ist wahrscheinlich, wenn parallel die Einreise mit sonstigen Maßnahmen erschwert wird.

Ein überzeugender Politikansatz müsste außerdem gewährleisten, dass die handelnden Länder weiterhin selbst eine aktive Verantwortung für den Flüchtlingsschutz übernehmen, anstatt diesen auf sichere Drittstaatsmodelle abzuwälzen. Das kann dadurch erreicht werden, dass man die Asylsysteme in den Ersatzaufnahme- und Transitstaaten generell stärkt, wie das die EU seit Jahren in der Türkei macht. Eine politisch ausgewogene Antwort setzt schließlich voraus, im großen Umfang eine legale Einreise zu ermöglichen.<sup>27</sup> Eine Rückführung würde allen drohen, die irregulär über das Mittelmeer oder den westlichen Balkan einreisen, während im Gegenzug ein Kontingent an besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen, die der UNHCR auswählt, legal mit dem Flugzeug einreisen dürfen.<sup>28</sup> Außerdem könnte man legale Arbeitsmöglichkeiten für die Bürger von kooperationsbereiten Drittstaaten ermöglichen. Das sichert die politische Balance und würde die diplomatischen Verhandlungen mit potenziellen Drittstaaten erleichtern.

### DANIEL THYM

ist Inhaber des Lehrstuhls für Europa- und Völkerrecht, Leiter des Forschungszentrums Ausländer- und Asylrecht und Sprecher des Standorts Konstanz im bundesweiten Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt an der Universität Konstanz.

<sup>26</sup> Zu derartigen *return hubs* siehe Thym (Anm. 17), S. 18.

<sup>27</sup> Siehe auch Susan Fratzke et al., *The End of Asylum? Evolving the Protection System to Meet 21<sup>st</sup> Century Challenges*, Migration Policy Institute, Juli 2024.

<sup>28</sup> Zu diesem „Tauschgeschäft“ Ruud Koopmans, Die Asyl-Lotterie, München 2023, Kap. 7.

# KRIEG MIT ANDEREN MITTELN

## Migration als Instrument der Politik

*Kelly M. Greenhill*

Als der belarussische Staatschef Alexander Lukaschenko im Herbst 2021 Migrantinnen und Asylbewerber aus dem Irak, Afghanistan und anderen Ländern nach Belarus lockte und an die EU-Grenze bringen ließ, erklärten viele die Aktion zum Beginn einer gefährlichen neuen Ära in der internationalen Machtpolitik: Das Vorgehen sei eine neue Form der Bedrohung, bei der „Menschen in einem Akt der Aggression“ eingesetzt würden, und bewege sich in einer Grauzone unterhalb der Schwelle zum Krieg. Da ein konventioneller Krieg heutzutage zu kostspielig und zu riskant sei, müsse man damit rechnen, dass diese hybride Waffe zunehmend eingesetzt werde und immer mehr Regierungen versuchen werden, Migranten und Asylsuchende als „Kugeln und Bomben“ zu nutzen – vor allem gegen die EU.<sup>01</sup>

Doch anders als diese Äußerungen vermuten lassen, war diese Art der Instrumentalisierung von Migration durch Belarus weder neu noch einzigartig, sondern lediglich ein sehr offensichtliches Beispiel für ein uraltes, wenn auch unorthodoxes politisches Mittel. Der Einsatz von Migration als Waffe ist nicht neu. Allerdings hat er sich in den vergangenen Jahren von einer relativ häufigen, jedoch viel zu wenig beachteten Praxis zu einer sehr sichtbaren, aber immer noch weit hin missverstandenen Maßnahme entwickelt. Die Diskrepanz zwischen Wahrnehmung und Realität ist problematisch, insbesondere für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, die die Aufgabe haben, etwas gegen diese Instrumentalisierung zu unternehmen.

Ich möchte in diesem Artikel die Geschichte, die Verbreitung und den Einsatz von Migration als Waffe beleuchten und sie in einen allgemeineren Zusammenhang einordnen – zum einen der Konflikte, zum anderen der politischen Instrumente, auf die Akteure zur Durchsetzung ihrer Ziele zurückgreifen. Nach einem Blick auf die Mythen rund um diese Art der Instrumentalisierung von Migration werde ich auf verschiede-

ne Formen und Ziele eingehen, für die sie eingesetzt wird, um anschließend zu untersuchen, auf welch perfide Art sie im aktuellen politischen Umfeld verwendet wird: einerseits, um sich innerpolitische Vorteile zu verschaffen, andererseits in Form einer feindseligen Einflussnahme von außen, etwa durch die Verbreitung von Gerüchten, Verschwörungstheorien und anderen „extrafaktischen Informationen“.

### MYTHEN ÜBER MIGRATION ALS WAFFE

Vor über fünfzig Jahren erklärte der indische Botschafter bei den Vereinten Nationen, Samar Sen, Pakistan begehe ein Verbrechen der „Flüchtlingsaggression“,<sup>02</sup> nachdem schätzungsweise zehn Millionen Menschen dazu veranlasst worden waren, aus dem damaligen Ostpakistan nach Indien umzusiedeln. Die Wortwahl weist eine verblüffende Ähnlichkeit zu den Formulierungen auf, mit denen Politikerinnen und Politiker von heute die belarussischen Maßnahmen beschreiben. Im damaligen Konflikt zwischen Indien und Pakistan erwies sich die Aktion als Bumerang: Es kam zum Krieg, und 1971 wurde Ostpakistan unabhängig. Das Vorgehen von Belarus ist also nicht neu, ebenso wenig wie die von Belarus angewandten Methoden. Die Reiseagenturen, die Migranten nach Minsk lockten, folgten dem Vorbild der DDR, die Mitte der 1980er Jahre im gesamten Nahen Osten und in Südasien Anzeigen schaltete, in denen „komfortable Flüge“ nach Ost-Berlin und ein „schneller und reibungsloser Transit“ in den Westen versprochen wurden, um von der Bundesrepublik wirtschaftliche und politische Zugeständnisse sowie technische Unterstützung zu erpressen.<sup>03</sup>

Diese Art der Instrumentalisierung von Migration ist ein globales Phänomen. Tragischerweise kann man davon ausgehen, dass immer irgendwo auf der Welt eine oder mehrere Gruppen von

Migranten oder Flüchtlingen zur Durchsetzung strategischer Ziele als Druckmittel eingesetzt werden – und das schon seit Jahrhunderten.<sup>04</sup>

Es ist zwar richtig, dass Migration oft auf diese Weise instrumentalisiert wird, wenn militärische Gewalt nicht möglich oder zu kostspielig ist oder man eine Eskalation auf jeden Fall vermeiden will. Dennoch war sie nie nur ein Instrument der Grauzone zwischen zulässigen Mitteln und offenem Konflikt. Ihr Einsatz hat durchaus schon Kriege nach sich gezogen, wie das Beispiel des Indisch-Pakistanischen Krieges von 1971 zeigt. Und auch während eines Krieges wurde Migration schon als diplomatisches Druckmittel benutzt, etwa 1999 im Kosovo, als der serbische Präsident Slobodan Milošević die NATO durch die Vertreibung von 800 000 Kosovo-Albanern zur Einstellung ihrer Luftschläge zwingen wollte.<sup>05</sup> Die Instrumentalisierung von Migration ist ein wesentlicher Bestandteil konventioneller und irregulärer Kriege, einschließlich unzähliger Kampagnen zur Aufstandsbekämpfung im Kalten Krieg. Oft wird sie auch parallel zu konventionellen Konflikten eingesetzt, wie das Beispiel Russland zeigt, das neben dem Angriffskrieg gegen die Ukraine auch Migration als Waffe gegen EU- und NATO-Länder wie Italien und Finnland anwendet.

Migration wird also schon lange als politisches Druckmittel genutzt – fragt sich nur: Wie und warum?

## WARUM FUNKTIONIERT MIGRATION ALS WAFFE?

Eine Waffe ist ein Instrument, das von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zum Angriff, zur Verteidigung oder zur Abschreckung eingesetzt wird, um politische, wirtschaftliche oder militärische Ziele zu erreichen. Entsprechend bezeichnet

die Formulierung „Migration als Waffe“ Situationen, in denen Regierungen oder nichtstaatliche Akteure die Zu- oder Abwanderung von Menschen herbeiführen, behindern oder manipulieren oder auch nur damit drohen, um politische, wirtschaftliche und/oder militärische Ziele durchzusetzen.

Anhand der jeweiligen Ziele unterscheidet sich zwischen vier sich überschneidenden Formen der instrumentalisierten oder „strategisch gesteuerten“ Migration.

Ein *erstes* Ziel einer Regierung kann sein, durch gesteuerte Migration die eigene, innenpolitische Position zu stärken, entweder durch die Ausweisung von Dissidenten oder durch den Versuch, andere Staaten in eine unangenehme Lage zu bringen, sie zu diskreditieren oder zu destabilisieren. Vermutlich war das auch Lukaschenkos Ziel, als er im Herbst 2021 eine Migrationskrise an der EU-Grenze inszenierte. Es gibt Hinweise darauf, dass er zumindest versuchte, die EU in Verlegenheit zu bringen. Möglicherweise wollte er die EU auch bestrafen, weil sie die Menschenrechtslage in Belarus kritisiert hatte oder weil sie nicht bereit gewesen war, ihn als Sieger der Präsidentschaftswahlen 2020 anzuerkennen, und nach der umstrittenen Wahl neue Sanktionen verhängt hatte.

Ein *zweites* Ziel des Einsatzes gesteuerter Migration kann sein, während eines aktiven Konflikts einen militärischen Vorteil zu erlangen. Dabei werden Bevölkerungsbewegungen genutzt, um die Kommando- und Kontrollstrukturen des Gegners zu stören, die Nachschubwage zu unterbrechen und den Bewegungsradius der Truppen einzuschränken. Oder aber die Vertriebenen werden zur Verstärkung der eigenen Truppen rekrutiert. Diese Form der instrumentalisierten Migration ist ein gängiges Mittel bei Aufständen oder ihrer Bekämpfung und wurde etwa im syrischen Bürgerkrieg von allen Beteiligten angewandt.

*Drittens* kann es ein Ziel sein, sich das Siedlungsgebiet oder den Besitz der Vertriebenen anzueignen oder sie auszuschalten, weil sie als Bedrohung für die Vorherrschaft der Gruppe gesehen werden, die die Vertreibung vornimmt. Diese Form der instrumentalisierten Migration war nach dem Zusammenbruch Jugoslawiens ein typisches Merkmal der Balkankriege in den 1990er Jahren und wird derzeit im Sudan angewandt.

**01** Zit. nach Kelly M. Greenhill, When Migrants Become Weapons, in: Foreign Affairs 101/2022, S. 155–164.

**02** Zit. nach UN-Sicherheitsrat, Official Records, 1606th Meeting, 4.12.1971, S. 17.

**03** Vgl. Kelly M. Greenhill, Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion and Foreign Policy, Ithaca 2010.

**04** Vgl. dies./Fiona B. Adamson, Forced Migration as State-Making and Statecraft: The Lausanne Population Exchanges in Comparative Perspective, in: Ozan Ozavci et al. (Hrsg.), Reckoning with Loss: The Afterlives, Legacies and Memory of Lausanne: The Lausanne Project Volume II, London (i.E.).

**05** Vgl. Greenhill (Anm. 3), Kap. 4.

Ein *viertes* Ziel gesteuerter Migration kann Erpressung sein, wenn Bevölkerungsbewegungen ausgelöst, behindert oder manipuliert werden, um Zielstaaten zu politischen, militärischen und/oder wirtschaftlichen Zugeständnissen zu nötigen. Ein Beispiel wäre der frühere libysche Staatschef Muammar al-Gaddafi, der drohte, Europa mit Migranten zu überschwemmen, wenn ihm nicht Sanktionserleichterungen, Milliarden an Hilfsgeldern und andere Zugeständnisse gewährt würden. Ähnlich drohte der türkische Präsident Recep Tayyip Erdogan wiederholt, meist syrische Flüchtlinge und andere Migranten nach Europa zu schicken – mit Erfolg: 2016 wurde die umstrittene Flüchtlingsvereinbarung zwischen der EU und der Türkei ausgehandelt.<sup>06</sup>

In Fällen, in denen solche Aktionen gegen Staaten gerichtet sind, hängt ihre Wirksamkeit weniger von der Größe der Bevölkerungsbewegungen ab als von der Politik im Zielland und der Haltung der dortigen Bevölkerung, wobei ein wesentliches Kriterium die Herkunft der Gruppe(n) sowie deren kulturelle/religiöse Identität ist. Entscheidend ist, ob die Menschen, die wie Schachfiguren hin- und hergeschoben werden, in den Zielstaaten als „Leute von uns“ betrachtet werden, die Akzeptanz und Schutz verdienen, oder als „die anderen“ und damit als Bedrohung, die abgewehrt und zurückgewiesen werden muss.

Da die Zielländer fürchten, mit der Bewältigung der Zuwanderung überfordert zu sein und/oder dass es zu politischen Spaltungen innerhalb der Bevölkerung kommt, entfaltet der angedrohte oder tatsächliche Einsatz von Migration als Waffe eine große Wirkung. Deshalb gilt Migration schon lange als nützliches politisches Instrument. Dass es schnell wieder verschwindet, ist unwahrscheinlich. Tatsächlich sorgen die politischen Reaktionen in den Zielländern dafür, dass ihr Einsatz in Zukunft eher noch zunehmen wird.

## POLITISIERUNG DER GESTEUERTEN MIGRATION

In vielen Ländern ruft das Schreckgespenst eines unablässigen Zustroms von Migranten und/oder

**06** Vgl. Kelly M. Greenhill, Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis, in: European Law Journal 3/2016, S. 317–332.

Geflüchteten zuverlässig Anspannung und Aufregung hervor. Als etwa der libysche Machthaber al-Gaddafi drohte, „Europa schwarz und muslimisch“ zu machen, wenn die EU seinen Forderungen nicht nachkäme,<sup>07</sup> verstärkten sich die seit Langem bestehenden europäischen Befürchtungen, von afrikanischen Migrantinnen und Migranten „überrannt“ zu werden. Entgegen der Hoffnung, dass mit dem Fall al-Gaddafis auch die Drohungen ein Ende hätten, fanden die libyschen Milizen, die die Macht übernahmen, in den Jahren nach dem Aufstand von 2011 neue Wege, um Migration als Waffe einzusetzen. In einigen Fällen taten sie sich dafür mit Schleppern zusammen.

Oft reichen bereits Drohungen, weil sich die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger der Zielstaaten in einem Dilemma befinden: Eigentlich wollen sie die Vertriebenen nicht aufnehmen, sie können sich aber auch nicht einfach weigern. Das gilt vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, für liberale Demokratien, die sich moralisch und rechtlich verpflichtet fühlen, Schutzbedürftigen Zuflucht zu gewähren. Die Erpresser wissen um diesen Umstand und nutzen ihn für ihre Zwecke. Oder wie der türkische Präsident Erdogan einmal sagte: „Wie wollen Sie also mit den Flüchtlingen umgehen, wenn Sie keine Einigung erzielen? Die Flüchtlinge töten?“<sup>08</sup>

Auch andere kennen und nutzen das Dilemma der westlichen Demokratien. So erklärte Lukaschenko bei einem im Fernsehen übertragenen Besuch eines Flüchtlingslagers an der EU-Grenze: „Wenn ihr in den Westen wollt, werden wir euch nicht würgen, packen oder schlagen. Es ist eure Entscheidung. Geht hinüber! (...) Ich weiß, dass das, was ich gesagt habe, nicht jedem gefallen wird, vor allem nicht dem Ausland.“<sup>09</sup>

Die Zwickmühle entsteht, weil die Reaktionen, die der tatsächliche oder drohende Zustrom in den Gesellschaften der Zielländer hervorruft, in der Regel sehr unterschiedlich ausfallen, aber

**07** Zit. nach Gaddafi Wants EU Cash to Stop African Migrants, 31.8.2010, [www.bbc.com/news/world-europe-11139345](http://www.bbc.com/news/world-europe-11139345); Bruno Waterfield, Gaddafi Demands £ 4 Billion from EU or Europe Will Turn „Black“, 30.11.2010, [www.telegraph.co.uk/news/world-news/africaandindianocean/libya/8170956/Gaddafi-demands-4-billion-from-EU-or-Europe-will-turn-black.html](http://www.telegraph.co.uk/news/world-news/africaandindianocean/libya/8170956/Gaddafi-demands-4-billion-from-EU-or-Europe-will-turn-black.html).

**08** Zit. nach Turkey's Erdogan Threatened to Flood Europe With Migrants: Greek Website, 8.2.2016, [www.reuters.com/article/world-/idUSKCN0VH1R0](http://www.reuters.com/article/world-/idUSKCN0VH1R0).

**09** Zit. nach Greenhill (Anm. 3), Einleitung.

fast immer Konfliktpotenzial bergen. Unabhängig von der Zusammensetzung der ankommenden Gruppen spaltet jede Migrationsnotlage die Gesellschaft eines Ziellandes tendenziell in zwei Lager: die Einwanderungsgegner und die Einwanderungsbefürworter. Es ist unmöglich, beide Seiten gleichermaßen zufriedenzustellen, entsprechend anfällig und damit auch erpressbar ist eine Gesellschaft.

Aufgrund dieser Dynamik treten im Zielland Spannungen und Widersprüche zutage, was wiederum denjenigen in die Hände spielt, die Unruhe stiften und das Zielland in Schwierigkeiten bringen wollen. Natürlich sind die Spannungen geringer, wenn die Gruppe der Vertriebenen Sympathie bei der Bevölkerung genießt und es wenige bis keine internen Spaltungen gibt. In solchen Fällen ist es schwierig, Migration als Waffe einzusetzen. Die Reaktionen in der EU auf die Ankunft ukrainischer Flüchtlinge nach Beginn des russischen Angriffskriegs 2022 sind ein solches Beispiel, allerdings sind solche Fälle eher die Ausnahme.

Was sich in den vergangenen Jahren verändert hat, ist die Zahl der Regierungen, die bereit sind, Migration ganz offen als Waffe einzusetzen, statt nur hinter verschlossenen Türen damit zu drohen. Auch die Zahl der Zielländer ist gestiegen, die öffentlich zugeben, dass sie ins Visier genommen werden, und zwar sowohl von befreundeten als auch von gegnerischen Staaten. Das ist eine wesentliche und wichtige Veränderung. Die instrumentalisierte Migration ist dadurch viel leichter zu erkennen, und das erklärt vielleicht, warum einige Beobachter fälschlicherweise glauben, sie sei neu oder trete plötzlich viel häufiger auf.

Diese zunehmende Transparenz ist ein zweischneidiges Schwert: Einerseits erscheinen die Forderungen derjenigen, die Druck ausüben, nun glaubhafter. Dadurch könnten sich Staaten veranlasst fühlen, bereits im Vorfeld einer herbeigeführten Migrationskrise zu verhandeln und tragfähige Vereinbarungen zu treffen. Andererseits kann die Behauptung, dass Gegner oder Rivalen Migration als Waffe verwenden, politisch genutzt werden – als eine Art Instrumentalisierung der Instrumentalisierung. Die Migration dient dann als Vorwand, eine illiberale und möglicherweise unzulässige Einwanderungspolitik voranzutreiben, und trägt dazu bei, Maßnahmen zu rechtfertigen, die andernfalls auf größeren Widerstand stoßen würden.

Wir erleben also zunehmend, dass sowohl begründete als auch unbegründete Behauptungen über eine Instrumentalisierung der Migration dazu genutzt werden, andere Ziele und Maßnahmen voranzutreiben. Das ist eine problematische Entwicklung, da solche Behauptungen politisch sehr wirksam sind, wie die jüngsten Wahlerfolge zuwanderungsfeindlicher Parteien überdeutlich zeigen. Die sich verändernde politische Landschaft wirkt sich auch auf den allgemeinen politischen Diskurs und die Vorgaben im gesamten politischen Spektrum aus. „Es spielt keine Rolle, ob das Problem in diesen Ländern wirklich groß ist oder nicht, oder ob es überhaupt Flüchtlinge gibt, diese Parteien setzen es ganz oben auf die Tagesordnung“, erklärt SPD-Politikerin Katarina Barley, ehemalige deutsche Justizministerin und Mitglied des Europäischen Parlaments. „Und das schafft eine Dynamik in der politischen Diskussion, die dann nicht auf die Lösung von Problemen zielt.“ Ein europäischer Diplomat ergänzt: „Die Einwanderungsfrage ist sehr emotional geworden, und zwar in allen Bereichen.“<sup>10</sup>

Das alles macht deutlich, dass Ängste und ein Gefühl der Bedrohung – sei es nun im Bereich der Sicherheit, der Wirtschaft, der Gesellschaft oder der Kultur – ebenso eine Frage der gefühlten Wahrnehmung wie der objektiven Realität sind. Diese Wahrnehmung kann von gewieften Akteuren ausgenutzt und manipuliert werden. Die persönlichen politischen Motive dahinter sind klar. Allerdings richtet man damit auch enormen Schaden im liberalen demokratischen System und beider darin verankerten Schutz der Menschenrechte an. Vielen ist nicht bewusst, dass die innenpolitische Instrumentalisierung der Instrumentalisierung der Migration die westlichen Staaten gegenüber ihren strategischen Konkurrenten schwächen kann. Hier ist die Politisierung der gesteuerten Migration am Werk, und zwar unter dem Vorwand der feindseligen Einflussnahme von außen.

## EINFLUSSNAHME VON AUßen

Potenziell und tatsächlich feindlich gesinnte ausländische Akteure, ob staatlich oder nichtstaatlich, wissen um die Brisanz des Themas Migrati-

<sup>10</sup> Zit. nach Laura Dubois/Ben Hall, How Migration Is Pushing Europe to the Right, 20.12.2023, [www.ft.com/content/aa-d0af4-57cf-4d34-ae42-7397354600de](http://www.ft.com/content/aa-d0af4-57cf-4d34-ae42-7397354600de).

tion innerhalb der EU und weltweit. Und es gibt Hinweise darauf, dass sie die Angst vor Migration aktiv als Teil umfassender und weitreichender Einflussoperationen nutzen, sowohl in Form von Desinformationskampagnen als auch in Form von Steuerung von Migrationsbewegungen.

Eine Methode ist die Verbreitung falscher oder irreführender Informationen an gefährdete Bevölkerungsgruppen, um sie dazu zu bewegen, aus Gebieten zu fliehen, in denen sie sich bedroht fühlen, wie zum Beispiel in Mali, und in Länder zu gehen, in denen sie nicht willkommen sind. So wurde etwa im Frühjahr 2024 vermutet, dass Russland Schleuser und private Milizen wie die Wagner-Gruppe im Mittleren Osten und Nordafrika einsetzt, um die Zuwanderung nach Europa zu lenken und dadurch Wahlen zu beeinflussen, die Unterstützung für demokratische Institutionen zu untergraben und die gesamte Region zu destabilisieren.

Russland hat eine Beteiligung bestritten, doch Medien berichteten von Geheimdienstdokumenten, laut denen russische Agentinnen und Agenten eine 15 000 Mann starke Truppe aus ehemaligen libyschen Milizionären zusammenstellten, die die Migration über das Mittelmeer kontrollieren sollte. Eine Quelle behauptete: „Wenn man die Migrationsrouten nach Europa kontrolliert, kann man auch Wahlen kontrollieren, weil man den Zustrom in ein bestimmtes Gebiet drosseln oder es mit Migranten überschwemmen kann, um die öffentliche Meinung zu einem bestimmten Zeitpunkt zu beeinflussen.“<sup>11</sup>

Eine weitere Methode besteht darin, Falsch- und Desinformationen, die Ängste im Zusammenhang mit Migrationsströmen schüren und verstärken, in potenziellen Zielstaaten zu verbreiten, um dort die Polarisierung zu verstärken und neue politische Gräben aufzuwerfen.<sup>12</sup> Das ist oft bemerkenswert einfach, da politische Akteure im Inland dieselben nichtfaktischen Informationen verbreiten, mitunter verwenden sie sogar unwissentlich Material, das von außen bereitgestellt wurde. Aus internen Kreml-Dokumenten, die westliche Geheimdienste im Früh-

jahr 2024 veröffentlichten, ging hervor, dass im Rahmen einer laufenden Desinformationskampagne politische Strategen und Internet-Trolle Tausende von gefälschten Nachrichtenartikeln, Beiträgen in sozialen Medien und Kommentaren produzierten. Alle sollten Ängste in Bezug auf die Grenzsicherheit schüren und die wirtschaftlichen Sorgen und rassistischen Spannungen in den Zielländern verschärfen.<sup>13</sup> Ein wesentliches Ziel der Kampagne bestand darin, Politikerinnen und Politiker in Europa und den USA dazu zu bringen, die vom Kreml erstellten fiktiven Geschichten zu wiederholen und den Falschmeldungen so mehr Autorität und Legitimität zu verleihen. Die auf Angst basierenden Botschaften über Migration, Kriminalität und mangelnden Grenzschutz erhalten dadurch noch mehr Gewicht. Leichtgläubige Politiker werden zu „nützlichen Idioten“, die die geopolitische Agenda der strategischen Konkurrenten des Westens vorantreiben. Aber wie und warum funktioniert das?

Die psychologische Manipulation ist eine Form der Beeinflussung, die darauf zielt, das Verhalten oder die Überzeugungen der Zielgruppe durch Ablenkung, Täuschung und Falschdarstellung zu verändern. Eine bemerkenswert effektive Variante stützt sich auf den Einsatz von Gerüchten, Verschwörungstheorien, Propaganda und anderen Inhalten, die ich als „extrafaktische Informationen“ bezeichne. Extrafaktische Informationen sind nicht verifiziert oder können zum Zeitpunkt der Verbreitung nicht verifiziert werden, werden aber dennoch als Quelle genutzt – sowohl von denjenigen, die sie für wahr halten, als auch von denjenigen, die die Tatsache ausnutzen, dass andere sie für wahr halten.<sup>14</sup>

Eine wirksame Manipulationsmethode besteht darin, vage und unausgesprochene, aber objektiv vorhandene Ängste in existenzielle, jedoch nicht konkret belegbare Bedrohungen der persönlichen oder nationalen Sicherheit umzuwandeln. Diese Strategie der Verschmelzung von Bedrohungen wird in vielen Ländern angewandt, um die Migrationsdebatte zu verzerrern, indem

**11** Zit. nach Hayley Dixon, Revealed: How Putin Plans to Flood West with Migrants, 29.2.2024, [www.telegraph.co.uk/news/2024/02/29/putin-russia-wagner-militia-africa-immigration-europe/](http://www.telegraph.co.uk/news/2024/02/29/putin-russia-wagner-militia-africa-immigration-europe/).

**12** Vgl. Leaked Records Detail Vast Russian Influence Campaign Targeting Ukraine, EU, 17.9.2024, [www.rferl.org/a/33123498.html](http://www.rferl.org/a/33123498.html).

**13** Vgl. Catherine Belton/Joseph Menn, Russian Trolls Target U.S. Support for Ukraine, Kremlin Documents Show, 8.4.2024, [www.washingtonpost.com/world/2024/04/08/russia-propaganda-us-ukraine/](http://www.washingtonpost.com/world/2024/04/08/russia-propaganda-us-ukraine/).

**14** Vgl. Kelly M. Greenhill, Extra-Factual Information, in: Alessandro Nai/Max Grömping/Dominique Wirz (Hrsg.), Elgar Encyclopedia of Political Communication, London (i.E.).

man verständliche Ängste über die Auswirkungen und Kosten der irregulären Migration und der Fluchtwanderung nutzt und die Fakten mit emotionalen, Angst schürenden Erzählungen ausschmückt oder verdreht, um zu suggerieren, dass grenzüberschreitende Migrationsbewegungen eine ernsthafte Gefahr für die Sicherheit sind. Ich will damit nicht die Herausforderungen durch Migration leugnen – sie sind durchaus real und nicht zu unterschätzen, wie die europäischen Länder, die Millionen von Vertriebenen aufgenommen haben, bezeugen können. Allerdings ist es schwierig, allein anhand der Fakten zu argumentieren, dass solche Herausforderungen das Überleben eines Staates bedrohen – vor allem, wenn es sich um reiche Industrieländer mit gefestigten Demokratien handelt, die besonders häufig mit Zuwanderung konfrontiert sind.

Dennnoch erhöht ein wiederholter Kontakt mit extrafaktischen Informationen die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen sie für wahr erachten, selbst wenn sie sie beim ersten Mal für falsch oder zweifelhaft hielten. Bei Untersuchungen zur Reaktion auf extrafaktische Informationen in Konfliktgebieten stellten wir fest, dass die Wahrscheinlichkeit, ein Gerücht zu glauben, um das 2- bis 8,5-Fache steigt, wenn man es zuvor schon einmal gehört hat.<sup>15</sup> Selbst bei besonders skeptischen Adressaten können Tausende von Reden, Wahlkampfveranstaltungen und Posts in den sozialen Medien, die mit extrafaktischen Informationen gespickt sind, sowie die Berichterstattung über diese Behauptungen – ob befürwortend oder kritisch – dazu führen, dass das bisher Unglaubliche geglaubt wird.

Die psychologische Manipulation ist ein wirksames Mittel der politischen Mobilisierung. Es ist daher leicht nachzuvollziehen, warum sich viele Politiker darauf einlassen, um Unterstützung für ihre Politik zu gewinnen, wenn Fakten allein nicht ausreichen. Ihre Anwendung ist jedoch mit einem hohen Risiko für die Sicherheit und Stabilität eines Landes verbunden. Feindliche Akteure können sich das derart beackerte Terrain zunutze machen, um für Unruhe zu sorgen, sich in Wahlen einzumischen und die Zielstaaten sogar zu destabilisieren, und so den Glauben und das Vertrauen in demokratische Institutionen und

Regierungsstrukturen weiter schwächen. Wenn innenpolitische Akteure weiterhin ihre eigenen Interessen über die Sicherheit und Stabilität ihres eigenen Landes und ihrer Verbündeten stellen, was bleibt dann noch?

Wenn hier keine Abhilfe geschaffen wird, verheißt dies nichts Gutes für die Zukunft der liberalen Demokratien oder für den Schutz der Schwächsten in der Welt. Hält die derzeitige Dynamik an, wird Migration weiter instrumentalisiert und können westliche Regierungen die Rechte und Freiheiten untergraben, die sie angeblich hochhalten. Wenn die liberalen Demokratien weiterhin fortschrittlich, freiheitlich und demokratisch sein wollen, müssen sie einen Weg finden, ihre Grenzen zu sichern, ohne dass ihre Identität, ihre Werte und der liberale Staat selbst auf der Strecke bleiben.

Übersetzung aus dem Englischen: Heike Schlatterer, Pforzheim.

#### KELLY M. GREENHILL

ist Professorin für Politikwissenschaft mit dem Forschungsschwerpunkt Sicherheit und Internationale Beziehungen und lehrt an der Tufts University in Medford und am Massachusetts Institute of Technology (MIT) in Cambridge, USA.

<sup>15</sup> Vgl. Kelly M. Greenhill/Ben Oppenheim, Rumor Has It: The Adoption of Unverified Information in Conflict Zones, in: International Studies Quarterly 61/2017, S. 660–676.

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 25. Oktober 2024

#### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash  
Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Julia Günther  
Sascha Kneip  
Johannes Piepenbrink  
Leontien Potthoff (Volontärin)  
Martin Schiller  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[www.bpb.de/apuz-podcast](http://www.bpb.de/apuz-podcast)  
[twitter.com/APuZ\\_bp](https://twitter.com/APuZ_bp)

APuZ  
Nächste Ausgabe  
46/2024, 9. November 2024

#### STREIK

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

L.N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien, Geldern

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung

**Das Parlament** ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Fazit Communication GmbH

c/o Cover Service GmbH & Co. KG

[fazit-com@cover-services.de](mailto:fazit-com@cover-services.de)

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ  
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



# APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)