

## **›Fluchtursachenbekämpfung‹ als migrationspolitischer Zentralbegriff im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom Februar/März 2018**

**Von Jochen Oltmer**

Am 7. Februar 2018 einigten sich CDU/CSU und SPD auf einen Vertrag für eine neue Große Koalition, der Mitte März von den Koalitionären unterzeichnet wurde. Auffällig ist, dass die Bemerkungen zum Thema Migration im Koalitionsvertrag in vielerlei Hinsicht hermetisch blieben, das heißt: In den Blick genommen werden vornehmlich Bewegungen nach Deutschland und Fragen der Niederlassung von Zugewanderten in Deutschland. Die zukünftige Bundesregierung versteht sich offenbar nur sehr begrenzt als Akteur im Kontext der politischen Aushandlung über globale Migrationsverhältnisse. Eine hermetische Perspektive findet sich auch in anderer Hinsicht: Gesprochen wird im Vertrag vornehmlich über Migrantinnen und Migranten, mit ihnen zu sprechen, scheint für die Koalitionäre weniger gewichtig zu sein.

### **Der Umgang mit globaler Migration wird auf den Begriff ›Fluchtursachenbekämpfung‹ reduziert**

Wenn im Koalitionsvertrag die Migration jenseits europäischer Grenzen thematisiert wird, dann erfolgt dies unter dem zentralen Stichwort der ›Fluchtursachenbekämpfung‹. Sie gilt als ein migrations- und entwicklungspolitisches Zukunftskonzept. Auffällig ist, dass dabei Erwartungen formuliert werden, die selten auf Erfahrungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte verweisen. Tatsächlich sind die Erfahrungen ernüchternd. Inwiefern und warum?

Fluchtbewegungen lassen sich dann ausmachen, wenn staatliche, halb-, quasi- und zum Teil auch nicht-staatliche Akteure (Über-)Lebensmöglichkeiten und körperliche Unversehrtheit, Rechte, Freiheit und politische Partizipationschancen, Autonomie und Sicherheit von Einzelnen oder Kollektiven so weitreichend beschränken, dass diese sich zum Verlassen ihres Lebensmittelpunkts gezwungen sehen. Eine solche Migration vor dem Hintergrund der Androhung bzw. Anwendung von Gewalt kann als Nötigung zur räumlichen Bewegung verstanden werden, die keine realistische Handlungsalternative zuzulassen scheint. Meist stehen Kriege, Bürgerkriege, Staatszerfall und Maßnahmen autoritärer politischer Systeme dahinter.

Die vergangenen Jahre und Jahrzehnte bieten in großer Zahl Beispiele, wie schwierig es angesichts ausgesprochen unterschiedlicher Interessen verschiedenster beteiligter Akteure ist, Konflikte stillzustellen und Friedenslösungen zu finden. Die weltweit umfangreichsten Fluchtbewegungen sind Ergebnis von Konflikten, die seit Jahren oder Jahrzehnten laufen: Afghanistan, Irak, Somalia, Kongo. 41 Prozent der unter dem Mandat des Flüchtlingshochkommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) stehenden Schutzsuchenden leben in sogenannten ›Langzeitsituationen‹, die gegenwärtig seit durchschnittlich 26 Jahren andauern.

Weltweit herrscht Einigkeit, dass es dringend geboten ist, zwischen- und innerstaatliche bewaffnete Auseinandersetzungen zu verhindern, ihre Folgen zu begrenzen und friedliche Konfliktlösungsstrategien zu forcieren. Eine globale Friedensordnung aber ist nicht in Sicht. In den vergangenen fünf Jahren hat sich vielmehr die Zahl der militärischen Konflikte erhöht, ebenso die Zahl der Betroffenen und der Umfang der materiellen Kosten. Humanitäre Hilfe für die Opfer von Kriegen und das Bemühen um den Schutz der Betroffenen haben folglich nichts an ihrer Bedeutung verloren.

2015 beispielsweise wurde zwar ein großer Teil der von den Vereinten Nationen für Nothilfe verausgabten 28 Milliarden US-Dollar für Flüchtlinge verwendet, allerdings blieben die zur Verfügung stehenden Mittel deutlich hinter den benötigten Summen zurück, weil Krisenaufrufe nicht genügend Spenden und Beihilfen einbrachten. 28 Milliarden US-Dollar mag als viel erscheinen, bleibt aber doch ein geringer Betrag angesichts von 14,3 Billionen US-Dollar, die 2016 weltweit für das Führen von Kriegen und Bürgerkriegen aufgewendet worden sind.

Fluchtbewegungen waren in der Vergangenheit und sind in der Gegenwart ein Normalfall der Weltgesellschaft. Das Bemühen um die Verhinderung und Stilllegung von Konflikten kann von daher auch für die Zukunft nicht bedeuten, den Schutz von Flüchtenden zu vernachlässigen. Im Gegenteil: Die vergangenen Monate haben erneut die enormen Defizite deutlich werden lassen, die die nationalen, regionalen und globalen Schutzregime aufweisen. Eine Debatte über die Weiterentwicklung der seit langem bestehenden Schutzmechanismen (z. B. Reform der Genfer Flüchtlingskonvention, Resettlement) und über eine Stärkung der Akteure des Schutzes, wie etwa den UNHCR, verspricht neue Perspektiven für von Gewalt Bedrohte, Fliehende oder Geflohene – aber auch für die Gesellschaften, die Schutz gewähren. Von solchen Perspektiven ist im Koalitionsvertrag allerdings nicht die Rede, verwiesen wird ausschließlich auf die bestehenden Regelungen (Zeilen 4794 bis 4799), nicht auf den Reformbedarf.

### **Führt wirtschaftliches Wachstum zu einem Rückgang von Migration?**

Die auch im Hintergrund des Koalitionsvertrages stehende Vorstellung, durch Entwicklungsprojekte im Kontext der ›Fluchtursachenbekämpfung‹ mit dem Ziel einer Förderung wirtschaftlichen Wachstums Menschen immobilisieren zu können, ignoriert die Erkenntnisse der Migrationsforschung über die Hintergründe von Migration. Sieht man von durch Gewalt oder Umweltkatastrophen ausgelösten Bewegungen ab, streben Migrantinnen und Migranten danach, durch den temporären oder dauerhaften Aufenthalt andernorts Erwerbs- oder Siedlungsmöglichkeiten, Arbeitsmarkt- oder Bildungschancen zu verbessern. Migration verbindet sich dann oft mit biografischen Grundsatzentscheidungen wie Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatzwahl, Berufseintritt oder Familiengründung; die Mehrzahl der Migranten sind folglich Jugendliche und junge Erwachsene.

Ein Großteil der weltweiten Bewegungen findet nicht deshalb statt, weil Menschen im Elend leben und dem zu entfliehen suchen. Unzählige Forschungsergebnisse machen vielmehr deutlich, dass Armut und Not die Handlungsmacht von Menschen beschränkt, Migration behindert oder sogar verhindert. Ein großer Teil der Menschen in den ärmsten und armen Gesellschaften der Welt kann keine Bewegung über größere und große Distanzen absolvieren, weil individuelle oder kollektive Migrationsprojekte immer kostspielig sind.

Darüber hinaus sind elementare Ressourcen vieler Menschen lokal gebunden, sodass die Möglichkeiten einer (zumal dauerhaften) Abwanderung vielfach eher gering bleiben: Das gilt für Bodenbesitz ebenso wie für Qualifikationen oder Bildungsabschlüsse, die nur im Herkunftsland anerkannt werden. Hinzu treten soziale Bindungen vor Ort: Sind die persönlichen Netzwerke eines Menschen vornehmlich lokal verankert, ist eine Migration über größere Distanzen unwahrscheinlich. Weltweit betrachtet, ist der Umfang der grenzüberschreitenden verwandtschaftlich-bekanntschaftlichen Netzwerke gering und damit auch die Wahrscheinlichkeit, dass räumliche Bewegungen über Grenzen stattfinden. 2017 gab es nach Angaben der UN weltweit 258 Millionen Menschen, die seit mehr als einem Jahr in einem Staat lebten, in dem sie nicht geboren worden waren. Das mag als viel erscheinen, entsprach aber nur einem Anteil von 3,4 Prozent der Weltbevölkerung.

Entwicklungszusammenarbeit kann das Ziel verfolgen, Notlagen zu beseitigen, die Gesundheitsversorgung zu verbessern, den Bildungssektor zu stärken, die wirtschaftliche Produktion zu erhöhen, internationale Wettbewerbsfähigkeit herzustellen und Rechtssicherheit zu verbessern. Aber sie wird nicht substantiell dazu beitragen können, dass Menschen die Vorstellung verlieren, andernorts gäbe es für sie Chancen, die sie durch Bewegungen im Raum für sich erschließen können. Wäre Migration ein soziales Phänomen, das nur aus der Not geboren ist, gäbe es nicht die umfangreichen Bewegungen zwischen den Staaten des reichen globalen Nordens der Welt.

Die Fokussierung der Koalitionäre auf die ›Bekämpfung von Flucht- und Migrationsursachen‹ könnte mithin die Entwicklung von Ideen und Maßnahmen be- oder verhindern, Schutzregime zu verbessern. Und sie könnte Entwicklungszusammenarbeit, noch stärker als es ohnehin schon gilt, auf die Interessen ausschließlich der ›Geberländer‹ ausrichten. Ein erfolgversprechendes globales Zukunftskonzept wäre das nicht.

### **Ergebnis von Gewalt ist häufig nicht Flucht, sondern Immobilisierung**

Angesichts der weltweit zahllosen Kriege, Bürgerkriege, zerfallenden Staaten und Maßnahmen autoritärer politischer Regime, die (Über-)Lebensmöglichkeiten, Rechte und Handlungsmacht von Individuen und Kollektiven massiv beschränken, muss eine Zahl von 65 Millionen Schutzsuchenden (2017) bei einer Weltbevölkerung von 7,5 Milliarden (2017) als bemerkenswert klein gelten. Woran mag es liegen, dass letztlich recht wenige Menschen als ›Flüchtlinge‹ oder ›Binnenvertriebene‹ registriert werden? Ein zentraler Hintergrund dafür ist die ausgesprochen hohe Bedeutung von Immobilität und Immobilisierung: Zahllose

Menschen, die mit Gewalt konfrontiert oder von Gewalt bedroht sind, erweisen sich als nicht in der Lage, Sicherheit oder Schutz durch eine Flucht zu suchen und zu finden. Aufgrund fehlender bzw. im Kontext von Kriegen und Bürgerkriegen verminderter, weil zerstörter Ressourcen, verfügen sie nicht (mehr) über die Möglichkeit, die für eine Bewegung im Raum nötigen Mittel aufzuwenden. Krieg und Bürgerkrieg tragen außerdem dazu bei, dass Dokumente fehlen, Transportwege zerstört sind und Kommunikationsmöglichkeiten beschränkt bleiben. Viele vermögen nicht zu fliehen, sondern müssen bleiben, ausharren.

Darüber hinaus können wir erkennen, dass jene, die die Konfliktzonen zu verlassen streben, häufig mit Politiken und Praktiken der Immobilisierung durch verschiedenste Akteure konfrontiert sind. Ziel von Maßnahmen der Immobilisierung ist die Einhegung von Migrationsdynamiken durch die Verlangsamung von Bewegung bis hin zum Stillstellen. Das heißt also: Ein zentrales Ergebnis kriegerischer Konflikte weltweit sind, anders als auch der Koalitionsvertrag annimmt, nicht die Mobilisierungen, die Migration, die Flucht, sondern die Unfähigkeit zur Bewegung, die Verlangsamung von Bewegung, deren Unterbindung. Für die betroffenen Menschen bedeutet dies das Erdulden von Gewalt und das (häufig vergebliche) Warten darauf, selbst aktiv werden zu können, um ihre Situation, auch durch Bewegung, verbessern zu können. Vielleicht wäre es an der Zeit, in Europa vermehrt über die Hintergründe, Bedingungen und Folgen von Immobilität und Immobilisierung im Kontext der Androhung und Ausübung von Gewalt zu sprechen als nur über Flucht.