

Globale Vergesellschaftung, Migration und das Labyrinth des Ausländerrechts

*Dr. Günther Auth**

I. Einführung

Die öffentliche Debatte über das sogenannte ‚Flüchtlingsproblem‘, über die zunehmenden Migrationsströme nach Europa bzw. Deutschland und – in diesem Zusammenhang – über die angemessene Handhabung des Rechts auf Asyl ist wie üblich ein Schlagabtausch unter Rekurs auf ideologisch aufgeladene Kampfbegriffe. Die Rede von der gebotenen ‚Obergrenze‘ wird damit gekontert, dass die Ergreifung entsprechender Maßnahmen an den Grenzen nicht nur inhuman und unrechtmäßig, sondern praktisch gar nicht möglich sei. Der Forderung nach mehr Polizeipräsenz, einer besseren Vorbeugung bzw. Abwehr von Straftaten durch Flüchtlinge sowie effektiver staatlicher Überwachung öffentlicher Räume wird entgegengehalten, dass die meisten Flüchtlinge überhaupt nicht straffällig werden würden, tägliche Polizeiarbeit unter Personalmangel leide und einer allumfassenden Bürgerüberwachung Schranken gesetzt bleiben müssten. Plädoyers für eine erleichterte Abschiebung von straffälligen Flüchtlingen stoßen auf Argumente dergestalt, dass die Behörden aufgrund fehlender Papiere oft keine Möglichkeit hätten, das Land zu finden, in das die Abschiebung gehen soll. Schließlich stößt Kritik an der übermäßig langen Verfahrensdauer bei Asylanträgen, der unbotmäßigen Erschwerung des Familiennachzugs sowie den menschenunwürdigen Bedingungen in Erstaufnahmelagern und Flüchtlingsunterkünften auf die Feststellung, dass Länder und Kommunen mit den administrativen Aufgaben bei der Bewältigung der Flüchtlingsbewegungen, von einer wie auch immer gearteten ‚Integration‘ von Asylbewerbern und Flüchtlingen mit Aufenthaltserlaubnis gar nicht zu reden, finanziell und logistisch überfordert seien.

Die aktuelle Debatte über die richtige Flüchtlings- und Asylpolitik suggeriert, dass Pragmatismus zwar das Gebot der Stunde ist, dass aber avisierte Maßnahmen entweder unrealistisch sind oder in humanitärer Hinsicht zu kurz greifen. Was die aktuelle Debatte tatsächlich verdeutlicht ist, dass das eigentliche Problem über den rhetorischen Kampf um das Grundrecht auf Asyl gar nicht in den Blick kommt. Jeder eingebrachte Lösungsvorschlag resultiert aus Fehlwahrnehmungen des Problems und greift zu kurz. Der Krieg in Syrien ist zwar eine offensichtliche Quelle steigender Flüchtlingszahlen. Die Ursachen von Migration und Flucht auf der Welt sind aber viel komplexer, v.a. verstärken sie sich gegenseitig: Das Bevölkerungswachstum in Vorderasien und Afrika; defizitäre volkswirtschaftliche Entwicklungen v.a. in diesen Regionen; eine globale Umverteilung von Vermögen und Macht auf wenige Eliten; neokoloniale Außen(wirtschafts)politik der reichen Staaten; massenhafte Verarmung und Verelendung vieler Menschen; und Radikalisierung der 20-40-Jährigen in Regionen ohne echte Lebensperspektive. Die dadurch ausgelösten Wanderungsbewegungen u.a. nach Europa haben gerade erst begonnen. Kurz- und mittelfristig gibt es dafür auch keine tragfähigen Lösungen. Die emotional aufgeladene Debatte über das Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte hilft in erster Linie, diesen Umstand einstweilen zu ignorieren.

* Der Verfasser ist Lecturer am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft.

II. Flüchtlingsbewegungen und der rhetorische ‚Kampf ums Recht‘ auf Asyl

Vertreter aus der Politik wetteifern mit Blick auf ein bestimmtes Wählerklientel unter Rückgriff auf plakative Statements zum Flüchtlingsproblem (‚Wir schaffen das‘, ‚Fördern und Fordern‘, ‚Obergrenze‘, ‚Herrschaft des Unrechts‘, ‚erleichterte Abschiebung‘, ‚Integrationsangebote‘) um Zustimmung für immer neue legislative Maßnahmen, ungeachtet der Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung. Polizei und Verwaltungsgerichte wirken demgegenüber mit der Abwicklung immer neuer Migrations- und Flüchtlingsströme völlig überfordert. Rufe der Politik nach einer Beschleunigung der administrativen und juristischen Verfahren, d.h. schnelleren Bescheidung von Asylanträgen, verbesserten Grenzkontrollen, effektiverer Integration, schnelleren Abschiebungen und/oder humaneren Bedingungen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften scheinen aufgrund fehlender Ressourcen und enger Handlungsspielräume in den jeweiligen Tätigkeitsfeldern kaum durchführbar.¹ Bürgerrechtsaktivisten, die im Namen der aufgeklärten Zivilgesellschaft sprechen, pochen im Umgang mit Flüchtlingen auf die Wahrung humanitärer Prinzipien: Liberale Werte (Gerechtigkeit, Solidarität, Menschenwürde u.a.) beschreiben eine weitreichende Verantwortung für den Staat gegenüber Flüchtlingen und Asylbewerbern. An die Behörden ergeht pauschal die Forderung, Flüchtlingen das Grundrecht auf Asyl sowie eine menschenwürdige Behandlung zu garantieren. Es sei eine moralische Pflicht, Menschen auf der Flucht vor politischer Verfolgung zu helfen.² Zuwanderung sei für reiche Gesellschaften wie Deutschland zumal eine große Chance, der zunehmenden Überalterung der Bevölkerung entgegenzuwirken.

Gemessen an der Komplexität des sogenannten Flüchtlingsproblems wirken Maßnahmen der Verwaltung bisweilen zynisch³ und emphatische Beschwörungen humanitärer Prinzipien durch Aktionsbündnisse weltfremd. Angesichts der Diskrepanz zwischen dem, was realistisch zu sein scheint und dem, was aus humanitären Gründen notwendig wäre, nimmt es nicht Wunder, dass sich Vertreter der Politik so schwer damit tun, einen pragmatischen und zugleich populären Weg für die Bearbeitung des Flüchtlingsproblems zu finden. Der vom ehemaligen Präsident des Bundesverfassungsgerichts, *Hans-Jürgen Papier*, als ‚Staats-

1 Vgl. dazu den Einwurf des Bundesvorsitzenden der Gewerkschaft der Polizei (GdP), *Malchow*: ‚Wir produzieren an der bayerischen Grenze jede Woche 86.000 Überstunden.‘ http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/Home_DE (Stand: 14.02.2016). Vgl. die Haltung des Bayerischen Richtervereins PM Nr. 1/15, 23.08.2015: ‚Die bayerischen Haftanstalten, insbesondere die grenznahen, sind mit hunderten von mutmaßlichen Schleusern, die sich dort in Untersuchungshaft befinden, überfüllt. Täglich werden es mehr. Ein Ende ist nicht in Sicht. Überfüllt sind aber auch die Aktenregale der Staatsanwaltschaften und Gerichte. [...] Trotz aller Anstrengungen können die Kolleginnen und Kollegen diese Verfahrensfut nicht mehr bewältigen.‘ Vgl. die Position des Landes-Richterbunds aus Rheinland-Pfalz: ‚Die Arbeitsbelastung der Verwaltungsgerichte sei schon jetzt ‚messbar angestiegen‘, personelle Verstärkung werde gebraucht.‘ <http://www.pfaelzischer-merkur.de/lokales/zweibruecken/Zweibruecken-Zweibruecken-Asylverfahren-Fluechtlingwellen-Personal-Sozialgerichte-Staatsanwalte;art447597,5933301> (Stand: 14.02.2016). Vgl. dazu auch die Position des Hamburgischen Richtervereins, http://www.dr.b.de/cms/fileadmin/docs/Aus_den_Laendern/2015/151104_PM_HH_RiV_Belastungssituation.pdf (Stand: 14.02.2016).

2 Vgl. den Aufruf der Initiative ‚wir machen das‘ für eine menschliche Flüchtlingspolitik, <http://wirmachendas.jetzt/fuer-eine-menschliche-fluechtlingspolitik> (Stand: 14.02.2016).

3 U.a. behalten sich Sozialämter den unangekündigten Zutritt zu Privatwohnungen von Flüchtlingen vor, während Wachmänner von Asylbewerberinstitutionen die Flüchtlinge schikanieren. Vgl. *von Hodenberg*, Missachtet Amt die Privatsphäre von Flüchtlingen?, http://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/oldenburg_ostfriesland/Missachtet-Amt-die-Privatsphaere-von-Fluechtlingen,fluechtlinge1628.html (Stand: 20.02.2016); und vgl. *Wolf*, Wachmänner schikanieren Flüchtlinge, <http://www.sz-online.de/sachsen/wachmaenner-schikanieren-fluechtlinge-3247672.html> (Stand: 20.02.2016).

versagen‘ kritisierte Schlingerkurs der Bundesregierung zwischen jahrelanger Ignoranz gegenüber zunehmenden Flüchtlingsströmen nach Spanien und Italien, unvermittelt einsetzender humanitärer Rhetorik im Sommer 2015 und einem abrupten Wechsel zu Legislativ-Aktionismus⁴ wenige Wochen später wirkt weder problemorientiert noch vorausschauend. Zum jetzigen Zeitpunkt können alle rechtspolitischen Maßnahmen freilich nur ungenügend bleiben. Die Auseinandersetzung zwischen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren um ein wie auch immer geartetes Asylrecht greift jedenfalls schon deshalb zu kurz, weil der Genuss formal verbürgter Freiheiten völlig losgelöst von den sie faktisch ermöglichenden institutionellen Rahmenbedingungen thematisiert wird. Was aber noch wichtiger ist: Betrachtet man das Migrations- und Flüchtlingsproblem im Kontext weltgesellschaftlicher Entwicklungen, wird deutlich, dass und warum die in Deutschland entstandene Hysterie über Migration und Zuwanderung und das abermalige Gezerre um das Grundrecht auf Asyl einer selbstgerechten und weltabgewandten Nabelschau gleicht.

Um diese Einschätzung nachvollziehbar werden zu lassen, unternehme ich im Sinne einer kritischen Analyse des Rechts⁵ zunächst eine Abbildung (*mapping*) des formalen Systems des Asylrechts (II. 1.) und skizziere seine kontroverse Entwicklung in Deutschland (II. 2.), um daran zu kritisieren, dass sich Gegner und Befürworter einer liberaleren Asylpolitik um den Genuss formal verbriefteter Freiheiten sorgen, während sie die institutionellen und sozioökonomischen Voraussetzungen für die Effektivität solcher Rechtsgarantien komplett ignorieren (*criticism*)⁶ (III.). Diese Kritik nehme ich zum Anlass, den Blick auf weltgesellschaftliche Entwicklungen auszuweiten, die für die Entstehung und Virulenz eines noch größeren Migrations- und Flüchtlingsproblems von Bedeutung sind, das die aktuelle ausländerrechtliche Debatte wegen seines engen Flüchtlingsbegriffes ad absurdum führt (IV.).

1. Der formale Mikrokosmos des Grundrechts auf Asyl

Entsprechend der Verfahrensvorschriften, die durch die Dublin-III-VO vom 26. Juni 2013⁷ zuletzt geändert wurden, können nur solche Menschen in Deutschland Asyl beantragen, die nicht mit einem Visum eines anderen ‚Dublin-Staates‘ oder irregulär über dessen Territorium nach Deutschland eingereist sind, oder bereits in einem anderen Dublin-Staat einen Asylantrag gestellt haben.⁸

Die im Zusammenhang mit den im Herbst 2015 durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz⁹ vorgenommenen Änderungen am vormaligen Asylverfahrensgesetz (AsylVfG), dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG), dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) beschreiben für diesen Fall einen umfangreichen Katalog von Ansprüchen und Pflichten für Ausländer, wenn ihnen das BAMF gemäß § 3 Abs. 1 des neuen Asylgesetzes (AsylG) die Eigenschaft als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention zuerkennt, nach Art. 16a Abs. 1 GG eine Asylberechtigung ausspricht, nach § 4 Abs. 1 AsylG ein Recht auf subsidiären Schutz zuerkennt, oder nach § 60 Abs. 5 bzw. 7 AufenthG ein Abschiebeverbot z.B. wegen der Gefahr einer Ge-

4 Vgl. das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015, BGBl. I, S. 1722.

5 Vgl. zu den hier angelegten methodischen Kriterien für eine kritische Analyse des Asylrechts, Unger, *What Should Legal Analysis Become*, 1996, besonders S. 34–40. Vgl. auch *derselbe*, *Law in Modern Society*, 1976, besonders S. 238–242.

6 Unger (Fn. 5), S. 130: “Mapping is the attempt to describe in detail the legally defined institutional microstructure of society in relation to its legally articulated ideals. Call the second moment of this analytic practice *criticism* [Hervorhbg. im Original]: the revised version of what the rationalistic jurists deride as the turning of legal analysis into ideological conflict.”

7 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) (ABl. EU L 180, S. 31).

8 Vgl. zum Verfahren nach der Dublin-III-VO auch *Uhsler*, *rescriptum* 2016, 7 ff.

9 Siehe oben, Fn. 4.

sundheitsverschlechterung (z.B. psychische Erkrankungen) erlässt. Möglich sind demgegenüber Absagen an eine Asylberechtigung und internationalen Schutz durch das BAMF, wenn es Asylanträge als unbegründet einstuft, wenn es kein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 bzw. 7 AufenthG feststellt, wenn Asylanträge in die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates fallen.

Die alles entscheidende materielle Voraussetzung für die Anerkennung einer Person als Asylberechtigter oder als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)¹⁰ durch das BAMF liegt im Sachverhalt der begründeten Furcht vor Verfolgung¹¹ im Heimatland durch staatliche Behörden und nichtstaatliche Akteure aufgrund seiner Rasse, religiösen bzw. politischen Überzeugungen, Nationalität oder Gruppenmitgliedschaft.¹² Einen Aufenthaltstitel erwirbt, wer durch das BAMF als Asylberechtigter oder als Flüchtling in diesem Sinne eingestuft wird, weil er befürchten muss, im Heimatland schutzlos schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Behörden und nichtstaatlichen Akteuren ausgesetzt zu sein. Die subsidiäre Schutzberechtigung gemäß § 4 Abs. 1 AsylG, die einen Aufenthaltstitel verleiht, der nicht an eine Asylberechtigung bzw. die Anerkennung als Flüchtling im Sinne der GFK gekoppelt ist, setzt voraus, dass Menschen in ihrem Herkunftsland keinen Schutz vor einem ernsthaften Schaden aufgrund von Todesstrafe, Folter oder willkürlicher Gewalt durch staatliche Behörden oder nichtstaatliche Akteure finden. Für Flüchtlinge und Asylberechtigte folgt aus der Anerkennung durch das BAMF ein Anspruch auf eine befristete Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Abs. 2 AufenthG), die nach Ablauf von drei Jahren zu einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis führt, wenn die unter dem Begriff ‚politische Verfolgung‘ subsumierten Anerkennungsgründe nicht weggefallen sind. Subsidiär Schutzberechtigte erhalten eine Aufenthaltserlaubnis zunächst für ein Jahr, mit der Möglichkeit auf eine Verlängerung um zwei weitere Jahre, die nach sieben Jahren in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden kann. Anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte haben Anspruch auf Sozialleistungen, Zugang zum Arbeitsmarkt und Familienzusammenführung.

2. Der Kampf ums Asylrecht in historischer Perspektive

Das grundgesetzlich garantierte Recht auf Asyl ist seit bald 50 Jahren Gegenstand kontroverser Debatten. Bereits in den 1970er Jahren, als zum ersten Mal eine größere Zahl von Flüchtlingen aus Asien und Afrika in Deutschland Asyl beantragten, versuchten Gesetzgeber und Behörden trotz massiver Kritik von Bürger- und Menschenrechtsaktivisten mit legislativen bzw. administrativen Maßnahmen, das Asylverfahren zu beschleunigen, die Einreise nach Deutschland zu erschweren, die Bewilligungskriterien zu verschärfen, Abschiebungen zu erleichtern und die Attraktivität der Lebensumstände in Deutschland zu verringern.¹³ In der Folge wurden – stets im Lichte harscher Kritik an der Asylpolitik der Bundesregierung – immer neue Bestimmungen zu Fragen betreffend Arbeitserlaubnis, Regelunterbringung, medizinische Versorgung und den Erhalt von Sozialleistungen erlassen und, je nach politischer Stimmung in der Bevölkerung, wieder modifiziert. So geschehen nach dem deutlichen Anstieg der Asylanträge im Jahr des Militärputsches in der Türkei 1980 sowie nach dem Mauerfall

10 Für eine historische Rekonstruktion der gegenseitigen Annäherung zwischen nationalem (Asyl-) und völkerrechtlichem (Flüchtlingsrecht) vgl. *Kennedy, The Dark Sides of Virtue: Reassessing International Humanitarianism*, 2004, 199–233.

11 Vgl. zum Begriff der ‚Verfolgungshandlungen‘ § 3a Abs. 1 und 2 AsylG, darunter fallen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen; physische, psychische und sexuelle Gewalt; staatliche Diskriminierung; staatliche Willkürmaßnahmen aufgrund verweigerter Teilnahme an geächteten Kriegshandlungen und Geschlechtszugehörigkeit.

12 Vgl. § 3b Abs. 1 AsylG.

13 Vgl. *Münch*, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung und Alternativen, 1993, S. 83.

und der deutschen Einheit im Jahr 1990.¹⁴ Bürokratisches Chaos und fremdenfeindliche Übergriffe gegen Asylbewerber bewegten die Bundesregierung 1992 zum ‚Asylkompromiss‘, einem zäh ausgehandelten parteiübergreifenden Schulterschluss,¹⁵ mit dem der ursprüngliche Wortlaut des Art. 16 Abs. 2 GG in den modifizierten Art. 16a GG verschoben und durch eine Reihe weitreichender Verfahrenseinschränkungen betreffend Fristen und Rechtsmittel erheblich modifiziert wurde. Auf europäischer Ebene unternahm die Bundesregierung ähnlich gelagerte Versuche, die 1997 im Abkommen von Dublin (Dublin I)¹⁶ bzw. in der bereits erwähnten ‚Drittstaatenregelung‘ ihren sichtbarsten Ausdruck fanden. In Verbindung mit den beiden Folgeverordnungen von 2003 (Dublin II)¹⁷ und 2013 (Dublin III)¹⁸ gilt seitdem auch innerhalb der EU sowie Norwegen, Island, Liechtenstein und der Schweiz, dass jeder politisch Verfolgte in diesen Staaten Asyl beantragen kann, der nicht aus einem ‚sicheren Drittstaat‘ bzw. einem ‚sicheren Herkunftsland‘ einreist.¹⁹

Es liegt gewissermaßen in der Logik bisheriger Rechtspolitik, wenn die Bundesregierung auf die seit 2010 abermals stark ansteigenden Zahlen von Asylanträgen mit dem Vorstoß reagiert hat, zusätzliche Staaten als sichere Herkunftsländer einzustufen²⁰ und das Bleiberecht weiter zu beschneiden (Asylpaket I²¹). Es ist ein ausgemachtes Ziel aller Bundesregierungen seit den 1970er Jahren gewesen, den Zuzug von Flüchtlingen nach Deutschland über eine Verkomplizierung des Asylverfahrens möglichst zu verhindern und wenigstens stark einzuschränken. Der Beschluss der Großen Koalition vom Oktober 2015, u.a. die Verweildauer in Erstaufnahmeeinrichtungen auf 6 Monate auszuweiten, Bargeldzahlungen durch Sachleistungen zu ersetzen, abgelehnten Asylbewerbern nur eine Notversorgung zu gewähren und Abschiebungen schneller vollziehen zu lassen, dient diesem Ziel²² ebenso wie die jüngste Einigung in der Regierungskoalition Anfang Februar 2016 (Asylpaket II²³), u.a. den Nachzug von Familienangehörigen von Flüchtlingen mit subsidiärer Schutzberechtigung für zwei Jahre auszusetzen.

So konsequent diverse Bundesregierungen bisher daran gearbeitet haben, den Zuzug von Flüchtlingen mittels Neuschöpfungen bzw. Präzisierungen formaler Regelungen und Durchführungsbestimmungen zu beschränken, so konsequent

14 Laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Aktuelle Zahlen zu Asyl (Januar 2016), stiegen die Zahlen der Asylanträge von 193.000 im Jahr 1990 auf über 438.000 im Jahr 1992.

15 Vgl. *Blanke*, Zuwanderung und Asyl. Zur Kommunikationsstruktur der Asyldebatte, *Leviathan* 21/1, 1993, 13 (15).

16 Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (97/C 254/01) (ABl. EG C 254, S. 1).

17 VO (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (ABl. EU L 50, S. 1).

18 Siehe oben, Fn. 7.

19 Vgl. dazu aber BVerfG, NVwZ 1996, 704, das festgestellt hat, dass die Drittstaatenregelung nicht angewendet werden kann, wenn ‚humanitäre und persönliche Gründe‘ gegen den Vollzug einer Abschiebungsanordnung geltend gemacht werden können.

20 Vgl. *Bundesregierung*, Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode (2013), S. 109: „Wir wollen die Westbalkanstaaten Bosnien und Herzegowina, EJR Mazedonien und Serbien als sichere Herkunftsländer im Sinne von § 29a Asylverfahrensgesetz einstufen, um aussichtslose Asylanträge von Angehörigen dieser Staaten schneller bearbeiten und ihren Aufenthalt in Deutschland schneller beenden zu können.“ Mittlerweile, Stand Februar 2016, wurde die Liste der ‚sicheren Herkunftsländer‘ noch um Albanien, Kosovo und Montenegro erweitert; weiterhin wurde beschlossen, Marokko, Algerien und Tunesien ebenfalls als ‚sichere Herkunftsländer‘ einzustufen.

21 Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015, BGBl. I, S. 1386.

22 Vgl. das Positionspapier von CDU und CSU, Menschen in Not helfen, Zuwanderung ordnen und steuern, Integration sichern, <http://www.markus-koob.de.k2253.ims-firmen.de/image/inhalte/file/151101%20Positionspapier.pdf> (Stand: 03.03.2016).

23 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, BT-Drs. 18/7538, S. 5 ff.

haben diverse Initiativen²⁴ bisher gefordert, das Recht auf die Beantragung von Asyl zu schützen und den Zugang zu einem fairen Verfahren offenzuhalten. Eine Lösung des Problems kam dabei auch für Asylbefürworter vorrangig über die juristischen *terms* der Debatte in den Blick, die von Gesetzgeber und Verwaltung immer mehr verengt wurden. In der Folge hat sich die Auseinandersetzung über die Wahrung humanitärer Prinzipien wiederholt zu einem Kampf um technische Bestimmungen pro und contra Asyl für politisch verfolgte verselbständigt. Wenngleich nicht alle Aktivisten im Design juristischer Instrumente bereits eine potenzielle Lösung des Problems erkannten, verengte sich der Horizont der Auseinandersetzung überwiegend auf rechtliche Bestimmungen und ihre negativen Konsequenzen, z.B. die defizitäre Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge und Asylbewerber in der konkreten Praxis der §§ 4 und 6 AsylbLG oder die schlussendlich auch vom Bundesverfassungsgericht im Lichte des Sozialstaatsprinzips und der Menschenwürde als unzureichend eingestuften Sozialleistungen gemäß § 3 AsylbLG.²⁵ Bei der Auseinandersetzung fehlte auf beiden Seiten – und zwar zu jedem Zeitpunkt – der Sinn für das eigentliche Problem. Gesetzgeber und Verwaltung bekundeten stets humanitäre Absichten gegenüber Flüchtlingen. Und Bürgerrechtsaktivisten erkannten Humanität bereits in der Zuerkennung des Status als Flüchtling und/oder Asylberechtigter. Oft schien es dabei wichtiger, wie ‚wir‘ als eine aufgeklärte Gesellschaft mit dem Flüchtlingsproblem umgehen und welche Chancen Zuwanderung für ‚unsere Gesellschaft‘ birgt, als die Frage, ob Asyl eine wirkliche Verbesserung der Lebensumstände für Flüchtlinge bringt. Kam die Frage nach den Ursachen der Flucht überhaupt zur Sprache, wurden diese in der Regel mit vordergründigen Anlässen verwechselt. Völlig unberücksichtigt blieb der Umstand, dass der Genuss bürger- und menschenrechtlicher Grundfreiheiten von institutionellen und sozioökonomischen Voraussetzungen abhängt, die zusehends nur im Kontext weltgesellschaftlicher Entwicklungen zu verstehen sind.

III. Institutionelle Arrangements und sozioökonomische Voraussetzungen des Grundrechts auf Asyl

Gesetzlicher Schutz kann seinen intendierten Zweck nicht erfüllen, solange die relevanten Akteure ermutigt werden, gegenläufige Praktiken beizubehalten, weil staatliche Mechanismen der Rechtsdurchsetzung nicht zur Anwendung kommen. Die institutionelle Basis für den Genuss formal verbrieft Grund- und Freiheitsrechte besteht aus einem System von gesellschaftlich eingeübten Praktiken, den damit einhergehenden Vorstellungen und Überzeugungen auf Seiten relevanter gesellschaftlicher Kräfte darüber, was angemessene Praktiken sind, sowie kollektiv sanktionierten Erwartungen an die Geltung bzw. Anpassung von Angemessenheitsstandards in Zeiten gesellschaftlichen Wandels. Die Lösung des Flüchtlingsproblems primär oder gar ausschließlich am Design der Asylantragsverfahren sowie einer höheren Anerkennungsquote in Deutschland festzumachen, verkennt, dass eine tatsächliche Verbesserung der Situation für Flüchtlinge im Alltag von Rahmenbedingungen solcher Art abhängig ist.

Gesamtgesellschaftlich betrachtet, herrscht in Deutschland kein Konsens über eine Erleichterung von Asylverfahren und eine großzügigere Anerkennung von Flüchtlingen. Normativ betrachtet haben Bürgerrechtler zwar stets angemessene Forderungen an den Staat und seine Asylpolitik gerichtet. Schließlich besteht aus kosmopolitischer Sicht kein Zweifel darüber, dass sich Humanität gegenüber Flüchtlingen in Solidarität, Brüderlichkeit und Teilungsbereitschaft

24 Zu nennen wären u.a. das Deutsche Institut für Menschenrechte, PRO ASYL – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V., Amnesty International (ai Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. – Länder und Asyl), der Flüchtlingsrat Berlin e.V., der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, das Kommissariat der deutschen Bischöfe, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. und der Deutsche Sozialgerichtstag e.V.

25 Vgl. BVerfGE 132, 134.

ausdrückt. Aber, man mag es bedauern oder gar verurteilen, der Kreis des aufgeklärten Bildungsbürgertums, der angesichts der sich aktuell verschärfenden ‚Flüchtlingskrise‘ für offene Grenzen eintritt, bildet nicht die Mehrheit der Bevölkerung und auch nicht die kritische Masse, die eine liberale Asylpolitik bräuchte, um ihre Maßnahmen legitimieren zu können. Im Gegenteil sieht sich eine liberale Asylpolitik verstärkt mit Ablehnung, einem Zuwachs an Fremdenfeindlichkeit und sogar Extremismus gegenüber Flüchtlingen konfrontiert. Die Aufenthaltsgestattung während des Antragsverfahrens wird regelmäßig durch Anschläge auf Unterkünfte und Pöbeleien gegen Asylbewerber gestört.²⁶ Bürger und Behörden boykottieren mehr oder weniger gezielt die Integration von Flüchtlingen mit Aufenthaltstitel. In der Frage nach einem angemessenen Umgang mit Flüchtlingen hat sich eine gesellschaftliche Spaltung vollzogen. Die bürgerliche Mitte votiert mehrheitlich für eine kontrollierte Zuwanderung von Flüchtlingen, während ein gleichzeitig immer größer werdendes Spektrum der Gesellschaft die Zuwanderung ‚auf Null‘ begrenzen will.

Die skeptischen Auffassungen über Migration werden zum Teil von öffentlich angestellten ökonomischen Kalkulationen verstärkt, in denen Flüchtlinge und Zuwanderer nicht als notleidende Menschen, sondern als Variablen für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung relevant werden: Formal gesehen verlangt jeder Flüchtling dem Staat nach seiner Ankunft Ausgaben für Unterkunft, Verpflegung und medizinische Versorgung ab. Dazu werden gern kategoriale Unterscheidungen zwischen hoch und niedrig qualifizierten bzw. lohnabhängig beschäftigten und sozialhilfeabhängigen Einwanderern angestellt. Der diesbezüglich vorherrschende Tenor lautet, „[...] dass hohe Arbeitslosenquoten von Einwanderern mit Belastungen für die Einheimischen einhergehen; dasselbe gilt für allzu großzügige fiskalische Umverteilung. Niedrige Löhne für Einwanderer sind für die einheimische Bevölkerung allerdings kein Problem, im Gegenteil: Wenn Firmen erwarten, dass die Arbeitskosten sinken, schaffen sie mehr Jobs, und davon profitieren auch die Einheimischen.“²⁷ Es liegt im Kern der etablierten ökonomischen Logik, dass Zuwanderung als Chance begriffen wird, wenn es sich um billige Arbeitskräfte handelt; und wenn es gelingt, arbeitsrechtliche Standards zum Mindestlohn bzw. den Sozialabgaben aufzuweichen, um Flüchtlinge und Asylberechtigte als prekär beschäftigte Niedriglohnempfänger in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Auf diese Weise können Unternehmen ihre Profite legal durch Lohndiskriminierung von Flüchtlingen und Asylberechtigten steigern. In der Fleischindustrie wird so trotz massiver Kritik durch missbräuchlichen Einsatz von Werkvertragsmodellen seit Jahrzehnten Profit aus der Not zugewanderter Menschen geschlagen.²⁸

Beurteilt man den rechtlichen Status als Flüchtling, Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigter im Licht der institutionellen und sozioökonomischen Voraussetzungen für den Genuss entsprechender Aufenthaltstitel, sind Zweifel an einer nachhaltigen Verbesserung der Situation für massenhaft zuströmende Flüchtlinge angebracht. Diejenigen, die in ihren Heimatländern knapp dem Tode entronnen sind, werden für eine gewisse Zeit entbehrensreiche Lebensweisen als eine Verbesserung empfinden. Fraglich ist allerdings, ob für eine noch unbekannte Zahl zuströmender Flüchtlinge aus Krisengebieten ohne die Aussicht auf Rückkehr in ihre Heimat ein Leben ohne Perspektive auf Anschluss an hiesige Lebensstandards erträglich ist. Personal- und Geldmangel überfordern die für Integration und Betreuung von Flüchtlingen zuständigen Behörden schon jetzt. Je mehr Menschen nach Deutschland fliehen, desto mehr Menschen werden auf-

26 Prantl, Die Würde des Menschen ist auch an der Grenze unantastbar, in: Süddeutsche Zeitung vom 27. Dezember 2015, <http://www.sueddeutsche.de/politik/anschlaege-auf-fluechtlinge-die-wuerde-des-menschen-ist-auch-an-der-grenze-unantastbar-1.2797027> (Stand: 27.03.2016).

27 Battisti/Poutvaara, Einwanderung: Welchen Nutzen hat die einheimische Bevölkerung?, Ifo Schnelldienst 18/2015, S. 10.

28 Klein-Schneider/Beutler, Werkvertragsunternehmen: Outsourcing auf dem Betriebsgelände, WSI Mitteilungen 2/2013, 146.

grund der dadurch forcierten Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt mit prekärer Beschäftigung, niedrigen Löhnen, materieller Unsicherheit und fehlenden Möglichkeiten zur Teilhabe an der Gesellschaft konfrontiert sein. Je höher die Zahl der Zuwanderer, desto härter werden die Verteilungskämpfe um staatliche Wohlfahrtsleistungen, und desto höher wird die Wahrscheinlichkeit für die Entstehung ghettoartiger Parallelgesellschaften. Die meisten Zuwanderer werden aufgrund der in Deutschland vorherrschenden Sichtweisen und Gewohnheiten nur vor der Wahl stehen, einen menschenunwürdigen Überlebenskampf mit oder ohne kriminelle Praktiken zu führen.

Schlussendlich sind es allerdings nicht allein die in Deutschland vorfindlichen institutionellen und sozioökonomischen Voraussetzungen, die einer humanitären Lösung des Flüchtlingsproblems entgegenstehen. Die globale Dimension des Flüchtlingsproblems wirkt wie ein Brandbeschleuniger für die Probleme im nationalen Rahmen, insofern dieselben institutionellen und sozioökonomischen Voraussetzungen, die einer humanitären Lösung des Flüchtlingsproblems in Deutschland bereits entgegenstehen, eben jene weltgesellschaftlichen Dynamiken bedingen und reproduzieren, die als der eigentliche Kern des Ursachenbündels angesehen werden müssen.

IV. Asylpolitik im Kontext weltgesellschaftlicher Entwicklungen

Im Jahr 2015 suchten ca. 800.000 Menschen in Deutschland Asyl. Tatsächlich wurden ca. 442.000 Asylanträge (Erstanträge) gestellt und ca. 283.000 entschieden. Ziemlich genau die Hälfte dieser Asylantragsverfahren, nämlich ca. 141.000, wurden mit der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus, einer Asylberechtigung oder einem subsidiärem Schutzstatus entschieden.²⁹ Die meisten Antragsteller kamen aus Syrien (35,9 %), Albanien (12,2 %), dem Kosovo (7,6 %), Afghanistan (7,1 %) und dem Irak (6,7 %). Weil die Zuerkennung eines rechtlich verbürgten Aufenthaltstitels an die Einstufung als ‚politisch verfolgt‘ geknüpft ist, beläuft sich die Anerkennungsquote für die Flüchtlinge aus Syrien und dem Irak auf 96 % bzw. 88,6 %, während die Anerkennungsquote für Flüchtlinge aus Albanien und dem Kosovo lediglich bei 0,2 % bzw. 0,4 % liegt.³⁰ Wäre der Krieg in Syrien die einzige Quelle der Flüchtlingsströme nach Europa, wäre die hierzulande geführte Debatte über die Gewährung von Asyl bzw. Aufenthaltsrechten für politisch verfolgte eine problemorientierte Auseinandersetzung. Der Krieg in Syrien ist aber nicht die einzige Quelle für Migrations- und Flüchtlingsbewegungen. Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) listet neben Syrien zehn weitere Länder auf, in denen Menschen aktuell auf der Flucht sind.³¹ Und diese Menschen fliehen nicht alle vor politischer Verfolgung, sondern vor den sich dramatisch verschlechternden Lebensbedingungen in ihrer Heimat.

Die Grundfrage, die noch gar nicht diskutiert wird, betrifft die Art und Weise, wie sich die Bürger in Deutschland und Europa gegenüber dem Sachverhalt zunehmender Migration und Flucht vor wirtschaftlicher Not im Prozess der Weltgesellschaft organisieren wollen. Europa steht für wirtschaftlichen Wohlstand und ist für viele Menschen in Not die Projektionsfläche ihrer Hoffnungen geworden. Jede Flüchtlingsdebatte, in der die ökonomische Dimension des globalen Flüchtlingsproblems keinen Platz findet, wird zu einer Themaverfehlung. Es spottet zudem jeder Humanität, das Problem der sich verstärkenden Migrationsbewegungen mit einem Kriterienkatalog für ‚politische Verfolgung‘ und in der Logik nationalstaatlicher Verfahrensfragen zu diskutieren. Flüchtlinge, die nicht aufgrund politischer Verfolgung nach Europa kommen, werden so zu illegalen Einwanderern. Pejorative Kategorisierungen dieser Menschen als ‚Wirtschafts-

29 Vgl. BAMF, Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, S. 6. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 20.02.2016).

30 Vgl. BAMF (Fn. 29), S. 2.

31 Das sind: Liberia, Elfenbeinküste, Mali, Nigeria, Republik Zentralafrika, Süd-Sudan, Burundi, Somalia, Jemen. Vgl. <http://data.unhcr.org/> (Stand: 24.02.2016).

flüchtlinge‘ durch deutsche bzw. europäische Behörden ignorieren das Problem. Die Massenflucht vor wirtschaftlicher Not wird dadurch nicht verschwinden.

1. Weltgesellschaft und ökonomische Marginalisierung

Ca. 60 Mio. Menschen wurden für das Jahr 2015 aufgrund von Bedrohungen durch Verfolgung, Krieg, Gewalt und/oder Menschenrechtsverletzungen als *population of concern* ausgewiesen.³² Flüchtlinge vor widrigen materiellen Lebensbedingungen sind damit nicht erfasst. Ca. 17 Mio. Menschen aus Subsahara-Afrika sind bereits auf der Flucht vor wirtschaftlicher Not und die Tendenz ist weiter steigend.³³ Europa ist für diese Flüchtlinge das erklärte Ziel, und zwar weil die Menschen dort arbeiten und essen können. Ein gutes Beispiel für die Struktur des Problems ökonomisch bedingter Migration ist Ghana, ein Agrarstaat und nach offizieller Lesart ‚Musterland‘ des afrikanischen Aufschwungs.³⁴ Die Wirtschaft wuchs zuletzt wie in zahlreichen anderen afrikanischen Staaten nominell um ca. 4 %. In absoluten Zahlen ist sogar eine Vergrößerung der Mittelschicht zu beobachten. Die Existenzbedingungen für die Mehrheit der Menschen im ‚Musterland‘ Ghana sind in den letzten 20 Jahren gleichwohl kritisch geworden. Produkte aus einheimischer Ernteproduktion (Tomaten) werden durch die gleichen Produkte aus dem Ausland verdrängt. Riesige Agrarkonzerne mit Sitz in Spanien oder Süditalien überschwemmen den ghanaischen Markt und veranlassen ghanaische Bauern, das Land in Richtung der Städte und schließlich mit dem Ziel Europa zu verlassen. Diejenigen, die als ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ Europa erreichen, bekommen als illegale Einwanderer vielleicht die Chance, als Saisonarbeiter und/oder Erntehelfer für Dumpinglöhne zu arbeiten. Unter Umständen ernten sie die Agrarprodukte, die dann mit Exportsubventionen nach Ghana verschifft werden und dort die Preise drücken.³⁵

2. Neokolonialismus als Ursache der Migrationsbewegung nach Europa

Von den 48 am wenigsten entwickelten Staaten der Erde befinden sich 32 auf dem afrikanischen Kontinent.³⁶ Gleichzeitig liegen auf dem afrikanischen Kontinent enorme Rohstoffvorräte: ca. 38 % der weltweiten Uranvorkommen, 42 % der weltweiten Goldvorräte, 73 % des Platins, 88 % der Diamanten, 80 % des Coltans, 57 % des Cobalts, 39 % des Mangans, 31 % der Phosphate und 20 % der Bauxitreserven.³⁷ Viele Länder auf dem afrikanischen Kontinent verzeichnen zwar hohe Wachstumsraten. Und ökonomische Berechnungen lassen vermuten, dass der afrikanische Kontinent mit seinen ca. 850 Mio. Menschen in Zukunft ein wichtiger Wachstumsmarkt sein wird.³⁸ Allerdings resultiert das Wachstum fast aller afrikanischen Länder aus dem Export besagter Rohstoffe und beliebter

32 Vgl. BAMF (Fn. 29), S. 2.

33 Vgl. *Castles/Haas/Miller*, *The Age of Migration*, 5th Ed., *International Population Movements in the Modern World*, 2013, 156: „The structural adjustment policies of the IMF and the World Bank have not brought the expected stimulus to industry and trade, but have often reduced middle-class employment in the health, education and administrative sectors. These factors have increased motivation for migration northwards, while technological advances – cheaper transport and communications – have facilitated movement.“ Vgl. *Schapendonk*, *Turbulent Trajectories: African Migrants on Their Way to the European Union*, *Societies*, 2/2012, 27–41.

34 Vgl. die Beschreibung durch das Auswärtige Amt: „Ghana ist eines der wirtschaftlich erfolgreichsten Länder in Subsahara-Afrika.“ http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ghana/Wirtschaft_node.html (Stand: 24.02.2016).

35 DIE ZEIT Nr. 51/2015, 17. Dezember 2015.

36 Vgl. UN-Department of Economic and Social Affairs, *List of Least-Developed Countries* (as of 16 February 2016), http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf (Stand: 04.03.2016).

37 Vgl. Hamburgisches WeltWirtschafts-Institut (HWWI), *Afrika – Strategie 2030*, S. 24 http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Partnerpublikationen/Berenberg/Strategie_2030_Afrika.pdf (Stand 03.03.2016).

38 Für die Staaten in Subsahara-Afrika vgl. *Kappel/Pfeiffer*, *Performanzanalyse Subsahara-Afrika*, *German Institute of Global and Area Studies*, 2013.

Agrarprodukte (*cash crops*) wie Kaffee, Kakao und Bananen.³⁹ Davon hat nur ein kleiner Kreis von Menschen Vorteile, weil die Produktion solcher Güter überall in privaten Händen mit ausländischer Beteiligung liegt und von den Regierungen steuerlich begünstigt wird. Den Staaten entgehen dadurch dringend benötigte Einnahmen für Bildungs-, Bau- und Infrastrukturmaßnahmen. Das wiederum verhindert die Entstehung von Konsum- und Investitionsgüterindustrien.⁴⁰ Entstehendes Kapital bleibt in den Händen weniger Privatunternehmer und den direkt oder indirekt beteiligten ausländischen Investoren. Von der Exportindustrie gehen keinerlei Impulse für mehr Beschäftigung aus. Jugendliche und junge Erwachsene in fast allen Staaten Subsahara-Afrikas bleiben trotz nominell wachsender Volkswirtschaften ohne Perspektive.⁴¹

Binnenorientierte Sektoren wie Fischerei und Landwirtschaft gehören zu den traditionellen Erwerbszweigen Afrikas. Aber in Westsahara, Mauretanien und dem Senegal hat die Überfischung der heimischen Gewässer durch spanische Fabrikschiffe viele Fischer arbeits- und mittellos gemacht,⁴² sodass die ihre Schiffe an Schlepper verkaufen. In Ghana, Kamerun, Angola, Tansania, Ruanda, Kongo, Zentralafrika und Mosambik verhindern Kleiderspenden aus Europa die Entstehung einer einheimischen Textilindustrie.⁴³ Lebensmittelexporte in den Senegal, nach Burkina Faso, Ghana und Kamerun machen Bauern arbeitslos, zerstören Existenzen, sorgen für brachliegendes Land und treiben die Landflucht voran.⁴⁴ Die Inbesitznahme großer Landflächen (*landgrabbing*) zur Produktion von Agrartreibstoffen durch öffentliche bzw. private Investoren aus Europa und China hat in weiten Teilen des afrikanischen Kontinents ebenfalls zur Vertreibung von Bauern und Landarbeitern in die Städte geführt.⁴⁵ Die wachsenden Ballungszentren bieten allerdings auch keine Perspektiven. Viele desillusionierte Zuwanderer sind deshalb sogar zum Verkauf der eigenen Kinder bereit.⁴⁶

Die Gründe für diese Entwicklungen liegen im Neokolonialismus der EU, der erst durch großzügige Subventionen an europäische Agrarproduzenten jeden Wettbewerb zerstört hat, um den so hochgerüsteten europäischen Anbietern von landwirtschaftlichen und Konsumgütern über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit fast allen afrikanischen Staaten ungehinderten Zugang zu den afrikanischen Märkten zu verschaffen.⁴⁷ Zusammen mit der durch den IWF sanktionierten Landnahme unterdrückt die EU die Entwicklung eben jener Sektoren, die afrikanischen Unternehmern, Arbeitern und Bauern eine wirtschaftliche Perspektive bieten würden, und sorgt durch ihre Exportförderung subventionierter Landwirtschaftsprodukte obendrein für Ernährungsunsicherheit.⁴⁸

39 Vgl. Kappel/Müller, Breites Wirtschaftswachstum in Afrika – die große Wende? GIGA Focus 6/2007, 2.

40 Vgl. Kappel/Müller (Fn. 39), 4.

41 Vgl. Kappel/Müller (Fn. 39), 6.

42 Vgl. Kohnert, Afrikanische Migranten vor der „Festung Europa“, GIGA Focus 12/2006, 4–5.

43 Vgl. Höft, Wirtschaftskreislauf: Das Kilo für 1,20 Dollar, Die Zeit 45/2011.

44 Vgl. Kohnert (Fn. 42), 5, am Beispiel der Fleischexporte.

45 Vgl. Kress, Investitionen in den Hunger? Land Grabbing und Ernährungssicherheit in Subsahara-Afrika, 2012, 93 ff. Für eine differenzierende Betrachtung, vgl. Borras Jr/Franco, Global Land Grabbing and Political Reactions ‘From Below’, Third World Quarterly, 34/9, 2013, 1723–1747. Vgl. auch Engels/Dietz, Land Grabbing analysieren: Ansatzpunkte für eine politisch-ökologische Perspektive am Beispiel Äthiopiens, Peripherie Nr. 124, 2011, 399–420.

46 Vgl. Frenkiel, ‚Aber wir sind arm‘ – Kindesverkauf in Westafrika, <http://www.der-ueberblick.de/ueberblick.archiv/one.ueberblick.article/ueberblick33d8.html?entry=page.200201.035> (Stand: 27.03.2016).

47 Vgl. Rady/Schilder, Konfliktlösung oder Konfliktverschärfung? Regionale und bilaterale handelspolitische Initiativen der EU und der USA in Westafrika, WEED-online, 2007, 36–38. http://www2.weed-online.org/uploads/konfliktloesung_oder_konfliktverschaeerfung_westafrika_ap_final.pdf (Stand: 27.03.2016).

48 Vgl. Lempp, Hunger durch Handel: Die EU-Wirtschaftspolitik und ihre Folgen für Westafrika, Blätter für deutsche und internationale Politik, 2/2014, 76.

3. Reproduktion der Ungleichgewichte durch Investitionen und Entwicklungshilfe

Wirtschaftlich starke Länder aus Europa intensivieren auch die bilaterale Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern, sei es über den Weg der ausländischen Direktinvestitionen (ADI), oder sei es über den Weg der sogenannten Entwicklungshilfe. Sowohl ADI als auch Entwicklungshilfe bewirken allerdings nicht, dass die wirtschaftlichen Perspektiven für die große Masse besser werden. Es sind vielmehr Instrumente zugunsten eines Kapitaltransfers von den afrikanischen Ländern zu den Gebern. Es kann nicht überraschen, dass im Zuge westlicher Investitionen und Entwicklungshilfe die langfristigen Schulden der armen Länder immer weiter gestiegen sind. Zwar muss davon ausgegangen werden, dass die Schulden in den ärmsten Ländern auch ein hausgemachtes Problem sind, insofern Korruption und Bürokratieversagen das vorhandene Geld in schwarze Kassen und private Konten fließen lassen. Allerdings wird eben dieser Korruption und Klientelwirtschaft in den Ländern Afrikas bis zum heutigen Tag durch transnationale Business-Netzwerke nachgeholfen. Die verschuldeten Länder Afrikas sind postkoloniale Rentenökonomien, in denen einheimische Eliten ausländischen Investoren dabei helfen, Kosten zu verstaatlichen und Gewinne zu privatisieren. Auf Druck internationaler Organisationen und/oder privater Akteure wurden etwa die inländischen Steuersysteme zahlreicher afrikanischer Staaten westlichen Standards angepasst, mit dem Effekt, dass große Konzerne aus Europa und den USA so gut wie keine Steuern in den jeweiligen Ländern abführen; auf der anderen Seite wurden afrikanische Staaten unter Druck gesetzt, Exportsteuern für solche Produkte abzuschaffen, die aus Sicht der afrikanischen Länder geeignet sind, inländische Wertschöpfungsketten zu erzeugen.⁴⁹

V. Fazit

Die aktuelle Debatte über Lösungen für das ‚Flüchtlingsproblem‘ durch asylopolitische Maßnahmen wird weiterhin geprägt sein von prinzipiell formulierten Forderungen nach mehr Humanität und Verweisen auf die engen Handlungsspielräume für Politik und Verwaltung. Dabei wird die Rhetorik vom Kampf gegen die Fluchtursachen zusehends einen größeren Raum einnehmen. Aufgrund der viel zu engen Vorstellung von legitimen Fluchtursachen auf Seiten politischer Entscheidungsträger, und aufgrund der fehlenden gesellschaftlichen Voraussetzungen für die erfolgreiche Integration einer großen Zahl von Zuwanderern, ist nicht davon auszugehen, dass Strategien entwickelt bzw. angewendet werden, die zu Lösungen führen. Das liegt auch daran, dass Migrationsbewegungen aus dem afrikanischen Kontinent komplett ignoriert werden, die nachhaltig sind, weil ihre Ursachen sich strukturell verfestigt haben. Die oben skizzierte Situation der Länder Subsahara-Afrikas ist durch die ungehemmte Kapitalakkumulation der globalisierenden Weltgesellschaft bedingt. Der daraus resultierende Migrationsdruck für die Ärmsten und Marginalisierten manifestiert sich in einer verzweifelten Suche nach lebensnotwendigen Gütern. Das Problem für die reichen Länder in der EU wie z.B. Deutschland besteht mittelfristig darin, die durch fortdauernde Ausbeutung des afrikanischen Kontinents Entwurzelten daran zu hindern, in Europa ein besseres Leben zu suchen. Debatten über mehr Humanität gegenüber politisch Verfolgten durch weniger schikanöse Asylantragsverfahren werden dafür ebenso wenig geeignet sein wie die Errichtung von Stacheldraht und Zäunen.

49 Vgl. *Schmieg*, EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Subsahara-Afrika, SWP-Aktuell 70, 2013, 3: „Exportsteuern spielen in einigen afrikanischen Ländern eine wichtige Rolle – beispielsweise wurde das Entstehen der namibischen Lederindustrie nach der Unabhängigkeit industriepolitisch und mittels Exportsteuern gefördert. Eine Regelung, die den nationalen Regierungen die Entscheidung über solche Steuern entzieht, wird daher von afrikanischen Politikern als Einschränkung ihres Politikspielraums empfunden und abgelehnt.“