

Marcus Engler

Alexander Betts und Paul Collier: *Gestrandet. Warum unsere Flüchtlingspolitik allen schadet – und was jetzt zu tun ist*

München: Siedler Verlag, 2017, 336 S., 24,99 €.
[ISBN 978-3-8275-0090-8]

1. Krisendiagnose: Antiquiertes System

Es besteht Konsens in Fachkreisen, dass die deutsche, europäische und globale Flüchtlingspolitik grundlegend reformiert werden muss. Tausende Todesfälle auf gefährlichen Fluchtrouten, unzureichender Schutz, eingeschränkte Rechte auf Arbeit und Mobilität, getrennte Familien, jahrzehntelange Schwebestände und politischer Streit über Verantwortungsteilung sind nur einige der Phänomene, die den Reformbedarf verdeutlichen. Diese Diagnose bildet auch den Ausgangspunkt von Alexander Betts und Paul Colliers Buch »Gestrandet« (Engl.: »Refuge«). Die Zustände bestehen zwar seit langem, haben es seit 2015 aber zum ersten Mal auf den vordersten Platz der politischen Agenda in Europa geschafft. Dadurch hat sich Betts und Collier zufolge ein Gelegenheitsfenster für weitreichende Reformen geöffnet. Zwar ist die Asyl- und Flüchtlingspolitik der letzten Jahre geprägt von unzähligen Gesetzgebungsverfahren und Initiativen auf allen politischen Ebenen. Diese erfolgten jedoch im Krisenmodus. Kaum Beachtung in der politischen und öffentlichen Diskussion finden hingegen globale, grundsätzliche und langfristige Überlegungen. Genau hier liefert »Gestrandet« einen wichtigen, aber auch kritikwürdigen Beitrag (Crawley 2017; Newby/Gibbons 2017). Explizit betonen die Autoren, dass sich ihr Buch an ein breiteres Publikum und politische Entscheidungsträger richtet.

Betts und Collier zufolge befindet sich das globale Flüchtlingsregime, mit seinen beiden Kernelementen der Genfer Flüchtlingskonvention und dem UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR), in einer tiefen Krise. Dies liege daran, dass beide im Kontext der Nachkriegszeit entstanden seien und infolge institutioneller Pfadabhängigkeit und mangelnder Reformanstrengungen für die geänderten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts keine adäquaten Antworten mehr bieten könnten. Systemimmanente Anpassungen – etwa die Ausweitung des Verfolgungsbe-

griffs oder die stärker operative Rolle von UNHCR – seien inkonsistent und unzureichend. Dies würde auch dazu führen, dass immer mehr Länder sich nicht (oder nicht ausreichend) am Flüchtlingsschutz beteiligten. Die chronische Unterfinanzierung internationaler Organisationen tue ihr Übriges. Die gegenwärtige Flüchtlingspolitik sei zudem geprägt davon, dass Staaten sich Flüchtlingen an ihren Staatsgrenzen stärker verpflichtet fühlten, als Flüchtlingen, die weiter entfernt leben (Gibney 2004). Dies führe zu einer sehr ungerechten Verteilung der Verantwortung (v.a. abhängig von der geographischen Lage) und einer Fehlallokation knapper Ressourcen (die Asylsysteme in reichen Staaten seien »ein Luxusmodell« (S. 179) für einen kleinen Teil aller Flüchtlinge).

2. Paradigmenwechsel: Vom humanitären Ansatz zum Entwicklungsproblem

Betts und Collier machen zahlreiche Vorschläge zur Reform des internationalen Flüchtlingsregimes, u.a. zum Flüchtlingsbegriff, zur Rolle von UNHCR und zur Verantwortungsteilung, auf die hier nicht im Detail eingegangen werden kann. Sie plädieren insbesondere dafür, dass *alle* Flüchtlinge gleichermaßen Unterstützung bekommen. Sie argumentieren dann für eine wirksame internationale Lastenteilung, die auf dem Prinzip des komparativen Vorteils basieren sollte. Aus symbolischen Gründen sollten zwar möglichst alle Staaten sowohl finanzielle Hilfe leisten als auch Schutzsuchende auf ihrem Territorium aufnehmen. Gemäß der Theorie des komparativen Vorteils (kritisch: Yaghmaian 2017) sollten Flüchtlinge aber ganz überwiegend in den Erstaufnahmestaaten der Krisenregion bleiben und die westlichen Staaten weitgehend die Finanzierung übernehmen. So könne mit den gleichen finanziellen Mitteln mehr Menschen geholfen werden. Zudem lasse sich auf diese Weise verhindern, dass überwiegend jüngere, besser gebildete und mit mehr finanziellen Ressourcen ausgestattete Flüchtlinge in westliche Staaten weiterziehen. Dort wären sie den Autoren zufolge – u.a. aufgrund von Sprachbarrieren und Produktivitätsgefälle – ohnehin nur schwer in die Arbeitsmärkte integrierbar und würden beim Wiederaufbau der Herkunftsländer nicht zur Verfügung stehen. Beide Annahmen erscheinen allerdings als sehr pauschal.

Betts und Collier fordern einen Paradigmenwechsel, demzufolge »Asyl nicht nur als humanitäres Problem verstanden werden darf, sondern auch als Entwicklungsproblem verstanden werden muss« (S. 25). Folglich legen sie den Fokus auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, wobei nicht die Flüchtlinge zu den Jobs, sondern die Jobs zu den Flüchtlingen kommen müssten. Die Erstaufnahmestaaten

sollten zur Aufnahme und der Gewährung von Arbeits- und Mobilitätsrechten bewogen werden, weil es sich für sie selbst lohne: Westliche Staaten und Unternehmen würden in Sonderwirtschaftszonen in diesen Staaten investieren, die Weltbank Kredite zur Verfügung stellen und die EU zollfreien Marktzugang gewähren. So würden Arbeitsplätze sowohl für Einheimische als auch für Flüchtlinge geschaffen werden. Ein solches Modell wird derzeit in Jordanien (Jordan Compact) erprobt. Ein derartiger Ansatz sei nachhaltiger als jahrelange humanitäre Hilfe, da gewonnene Kompetenzen und Ressourcen beim Wiederaufbau eingesetzt werden könnten. Zudem ermögliche er ein Leben in Würde und Autonomie.

3. Kritik: Ökonomische Vernunft greift zu kurz

Betts und Collier wollten ein pragmatisches, d.h. ein auch an die Vorstellungen westlicher Regierungen politisch anschlussfähiges Buch schreiben. Dass der politische Spielraum derzeit begrenzt ist (»die reichen Länder [werden] als Zielorte für Massenflucht unzuverlässiger«, S. 184), ist sicher eine zutreffende Zeitdiagnose. Mittel- und langfristig sollte aber die derzeit kaum vorhandene Aufnahmebereitschaft vieler Staaten nicht als in Stein gemeißelter Tatbestand gelten können. Zudem gehen die Autoren pauschal davon aus, dass sich Flüchtlinge in den benachbarten Erstaufnahmegesellschaften aufgrund von Ähnlichkeiten bei Religion, Sprache oder Produktivitätsniveau einfacher integrieren lassen als in weiter entfernten westlichen Gesellschaften. Dies übersieht jedoch die spätestens seit Norbert Elias/John L. Scotsons (1993 [1965]) Studie über »Etablierte und Außen-seiter« bekannte Erkenntnis, dass sprachliche und kulturelle Ähnlichkeiten keineswegs dazu führen müssen, dass Integrationsprozesse reibungslos verlaufen. Die Grenzen der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit werden nicht nur in Europa, sondern auch anderswo politisch-gesellschaftlich andauernd neu ausgehandelt. Selbst bei umfangreicher finanzieller Unterstützung durch westliche Staaten, kann nicht in jedem Fall davon ausgegangen werden, dass Regierungen und Gesellschaften der krisennahen Erstaufnahmestaaten bereit und fähig sind, große Zahlen von Geflüchteten über längere Zeit aufzunehmen und zu integrieren.

»Gestrandet« nimmt eine ökonomistische Engführung der Flüchtlingspolitik vor, indem z.B. in europäische Staaten weiterwandernde Flüchtlinge vorschnell als Wirtschaftsmigranten (S. 265) klassifiziert werden. Andere relevante Migrationsmotive, wie der unzureichende Schutz in der Krisenregion oder die Aufnahme

bei Verwandten oder Communities in europäischen Staaten, werden vernachlässigt.

Eine intensive Überprüfung des von Betts und Collier vorgeschlagenen Ansatzes ist durchaus lohnenswert, er stellt jedoch keineswegs ein Allheilmittel für alle Flüchtlinge dar. Insbesondere gilt festzuhalten, dass Schutzsuchende auch von Staaten außerhalb der Krisenregion aufgenommen werden müssen, und zwar nicht nur in symbolischem, sondern in substanziellem Umfang sowie auf sichere Weise.

4. Literatur

- Crawley, Heaven (2017), Migration: Refugee economics, *Nature*, 544, 26–27.
- Elias, Norbert/Scotson, John L. (1993 [1965]), *Etablierte und Außenseiter*, Frankfurt a. M.
- Gibney, Matthew (2004), *The Ethics and Politics of Asylum*, Cambridge.
- Newby, Tom/Gibbons, Rebecca (2017), *Refuge: Transforming a broken refugee system – but into what?*, <http://insights.careinternational.org.uk/development-blog/humanitarian-emergencies/refuge-transforming-a-broken-refugee-system-but-into-what>, 30.5.2017.
- Yaghmaian, Behzad (2017): *How Not to Fix the Refugee Crisis – A Response to ›Refuge‹*. <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/04/20/how-not-to-fix-the-refugee-crisis-a-response-to-refuge>, 20.4.2017.

Autor:

Marcus Engler, Dr., Berlin.