

Mixed Migration

Der Flüchtling als politische und ethische Figur/~~Wer ist ein Flüchtling?~~


Migration ist ein historisch sehr altes und im Zuge der Globalisierung sich immer komplexer ausdifferenzierendes Phänomen. Auf diese Komplexität beruft sich der Begriff der Mixed Migration. Aber er impliziert auch eine Sichtweise auf Migration, die der Kategorisierung und Systematisierung durch politische Gemeinschaften und Staaten entspringt, die den Zugang zu Aufenthalt und Schutz regeln wollen. Das umfasst nicht nur rechtliche, sondern auch genuin ethische und eminent politische Fragen und Entscheidungen.

Mixed Migration ist ein Begriff, der in den 1990er-Jahren in der Forschung geprägt wurde und auf die Komplexität von Migration verweist.¹ Er wurde schnell in ~~der Politik und Praxis~~ der Migrations- und Flüchtlingspolitik aufgegriffen und ist seit einigen Jahren erneut relevant. Zugrunde liegt ihm die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten. Diese Differenzierung ist jedoch nicht selbsterklärend und wird durchaus kritisch betrachtet. Ich möchte vorschlagen, den politischen Gehalt von Mixed Migration zu untersuchen, um Möglichkeiten einer ethischen Verwendung zu eruieren.

Wer ist ein Flüchtling?

Die Verfasser des Grundgesetzes fanden eine der prägnantesten Formulierungen dafür, wer als Flüchtling gelten und Asyl erhalten sollte: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht«, heißt es in Artikel 16. In dem von der Bundesregierung 1953 unterzeichneten *Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* von 1951 (GFK), wird in Artikel 1 der Flüchtling etwas umfassender definiert: »Im Sinne dieses Abkommens findet der Ausdruck »Flüchtling« auf jede Person Anwendung [...], die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...]« (GFK Art. 1A(2)).

Auch diese Definition ist trotz ihrer Spezifik noch interpretationsbedürftig. Die Bedeutung von Kategorien wie zum Beispiel »soziale Gruppe« wird beständig einer Neuinterpretation unterzogen, und damit ändert sich auch der Kreis derjenigen, die mit dem Ausdruck gemeint sind. Entscheidend ist jedoch, dass eine schutzsuchende Person zum Erlangen des Flüchtlingsstatus' glaubhaft machen muss, individuell von Verfolgung aus ganz be-

stimmten Gründen bedroht zu sein. Während die begründete Furcht vor Verfolgung zwar auf die Zukunft gerichtet ist, wird sie im Feststellungsverfahren durch Erfahrungen plausibel gemacht, die in der Vergangenheit liegen und ~~der~~ Auslöser der Flucht waren. Mit anderen Worten: Die gefährdete Person ist aufgrund bestimmter Ursachen und ~~At~~  ~~er~~ der Flucht »Flüchtling« – nicht erst durch das Verfahren, das die Flüchtlingseigenschaft lediglich feststellt.

Die Genfer Flüchtlingskonvention ist inzwischen von 145 Staaten unterzeichnet worden. Auch wenn dies längst nicht alle Staaten sind und die Rechte von Flüchtlingen nicht in allen Unterzeichnerstaaten eingehalten und umgesetzt werden, so lässt sich argumentieren, dass es sich beim Flüchtlingsschutz inzwischen um ein internationales Gewohnheitsrecht handelt. Personen nicht an Staaten auszuliefern, in denen ihnen Verfolgung aus den in der Konvention genannten Gründen droht, ist eine globale Norm geworden.

In der EU ist die Genfer Flüchtlingsdefinition nicht nur Norm, sondern in der sogenannten Qualifizierungsrichtlinie rechtlich verankert, die festlegt, welche Migranten Anspruch auf Schutz durch Mitgliedsstaaten haben. Neben der Flüchtlingsdefinition eröffnet die Qualifizierungsrichtlinie auch jenen einen Schutzstatus, wenn auch einen temporären, die nicht individuell verfolgt werden, sondern denen gravierende Gefahren für die körperliche Unversehrtheit drohen, zum Beispiel durch Folter oder militärische Konflikte. Dieser subsidäre Schutz dehnt somit die Kategorie schutzberechtigter Migranten aus.²

Damit reagierte die EU auf gravierende Defizite des Flüchtlingsschutzes, die sich in den 1990er-Jahren bemerkbar machten, als hunderttausende Menschen vor dem Bürgerkrieg auf dem Balkan flohen, aber nicht als Flüchtlinge Schutz fanden, da Bomben und generelle Gewalt keine individuelle Verfolgung sind. Während Flüchtlingsdefinitionen also weltweit variieren, so ist ihnen eines eigen: Der Schutzstatus wird laut dieser rechtlichen Regelungen aufgrund bestimmter Fluchtgründe gewährt. Die Auslöser der Flucht müssen bestimmte Kriterien erfüllen, damit aus einem Migranten ein Flüchtling wird.

Diese Kriterien, so argumentieren Kritiker, sind jedoch relativ beliebig, da es auch andere wichtige Gründe gibt, die Menschen zur Migration zwingen.

Schutz und politische Gemeinschaften

Eine Strategie, die eng gefassten Definitionen des Flüchtlingsrechts zu dehnen, ~~statt aufzugeben~~, verfolgen Autoren wie Alexander Betts mit dem Konzept »Überlebensmigration« und Susan Martin mit »Krisenmigration«. ³ In beiden Fällen werden Fluchtgründe möglichst weit gefasst, um Schutz für eine möglichst große Gruppe von Vertriebenen zu begründen. Solche Vorschläge lehnen sich an Andrew Shakhnoves Vorschlag an, all jene als Flüchtlinge zu bezeichnen, die folgende drei Kriterien erfüllen: 1. ihnen wird der Zugang zu Grundrechten vorenthalten, 2. sie können keinen Schutz durch ihre Regierung erwarten, 3. sie können durch die internationale Gemeinschaft erreicht werden. ⁴ Obwohl Politik und Praxis weit davon entfernt sind, solche Definitionen im Flüchtlingschutz zur Anwendung zu bringen, verweisen diese Definitionen doch auf einen wichtigen Fakt der verschiedenen Kategorien: Im Zentrum dessen, was einen Flüchtling ausmacht, stehen die Rechte und der Schutz, die der Flüchtling im Herkunftsland verloren hat und anderswo einfordert.

Hannah Arendt hatte in ihrer Staatskritik von 1951 bereits das Prinzip herausgearbeitet, das dem Flüchtlingschutz zugrunde liegt (zu einer Unterrichtsidee mit Texten von Arendt s. **Pavlik** in diesem Heft). ⁵ Da Menschenrechte nur durch eine politische Gemeinschaft gewährleistet werden können, sei das Recht auf Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft selbst ein Menschenrecht – nämlich das Recht, Rechte zu haben. Anders als im Flüchtlingsrecht begründet, ist der Flüchtlingschutz somit keine Frage der Fluchtgründe, sondern ein Menschenrecht, das politische Gemeinschaften Nicht-Mitgliedern durch Aufnahme gewähren.

Dies gibt dem Asylrecht im Grundgesetz seinen besonderen Charakter als einzigem Grundrecht, das explizit nur für Nicht-Deutsche Gültigkeit besitzt. Es macht aber auch deutlich, weshalb die Figur des Flüchtlings und die Frage, wer Schutz erhalten soll, so umstritten ist: Mit dem Flüchtlingschutz wird nicht nur der Zugang zu, sondern auch der Charakter einer politischen Gemeinschaft verhandelt. Gibney zeigt in seiner Auseinandersetzung mit politischer Theorie, dass von der Konzeptualisierung politischer Gemeinschaften abhängt, welche Kriterien sie ansetzen, damit ein Flüchtling Zugang und Schutz erlangen kann. ⁶ Praktisch werden Schutzsuchende in politischen Gemeinschaften durch Label unterteilt, wie beispielsweise »Kriegsflüchtling« einerseits und »Wirtschaftsflüchtling« andererseits – die beide keine Grundlage im Flüchtlingsrecht haben –, in jene, die Schutz oder eine bestimmte Art von Schutz erhalten sollen, und jene, die keinen Anspruch darauf haben sollen. ⁷ Mitglieder einer politischen – zumal demokratischen – Gemeinschaft verhandeln miteinander und legen fest, aufgrund welcher Kriterien eine Person als Flüchtling gelten und somit Zu-

gang zu Rechten und Schutz erhalten soll.

Die Tautologie des Flüchtlingsschutzes

Ein Flüchtling ist somit die Person, die von einer politischen Gemeinschaft zu einem Flüchtling erklärt wird. So tautologisch dies klingen mag, das war 1832 die Antwort des französischen Justizministers, als die Opposition wissen wollte, wie ein Flüchtling von anderen Ausländern zu unterscheiden sei: Flüchtlinge seien diejenigen, die sich »in einem Zustand befinden, den jeder als Zustand von Flüchtlingen bezeichnet«. ⁸ Die Antwort war für die damaligen Abgeordneten nicht zufriedenstellend und befeuerte nur die Diskussion um Flüchtlingsschutz. Obwohl sich die französische Republik 1793 das Asylrecht in die Verfassung geschrieben hatte (Art. 120), wonach jene, die um der Freiheit willen vertrieben wurden, ein Anrecht auf Asyl hätten, wurde die Frage, wer ein Flüchtling sei und nicht abgeschoben werden dürfe (non-refoulement), laut Gérard Noriel seitdem beständig in Bezug auf die eigene politische Demokratie und nationale Souveränität neu verhandelt. ⁹ Somit hatte der Justizminister recht behalten: Flüchtling war, wen die politische Gemeinschaft als Flüchtling bezeichnete.

Diese Tautologie des Flüchtlingsschutzes gilt auch heute noch für politische Gemeinschaften, die sich auf komplexere Flüchtlingsdefinitionen und Asylrechte berufen. Mit der Implementierung der Genfer Flüchtlingskonvention machen sie sich deren Definition zu eigen. Politische Gemeinschaften gewähren jenen Flüchtlingschutz, denen sie in ihren Gesetzen Schutz zugestehen. Sie können die in der internationalen Flüchtlingskonvention enthaltene Definition ausweiten, zum Beispiel durch subsidären Schutz oder humanitäre Visa. Sie können die Definition jedoch auch nachträglich beschränken, etwa durch die Sanktionierung sicherer Herkunftsstaaten oder vermeintlich geringer Bleibeperspektiven. Während die Definition des Flüchtlings historisch und zwischen politischen Gemeinschaften variiert, ~~so~~ ist Flüchtlingen ~~und anderen Migranten~~ zumindest demokratischen ~~politischen~~ Gemeinschaften eingeschrieben (???). Wie die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Nicht-Flüchtlingen getroffen wird, das ist die politische und ethische Frage, mit der sich politische Gesellschaften auseinandersetzen müssen.

Mixed Migration

Die Unterscheidung von Migranten danach, ob sie freiwillig oder aufgrund ~~von~~ Zwang migrieren, ist nicht sinnvoll möglich (~~s-c~~). Dennoch lassen sich Ursachen von Migration differenzieren. Dies ist die Grundlage von Flüchtlingsrecht: Einige Ursachen begründen einen Anspruch auf einen Flüchtlingsstatus, andere nicht. Welche Ursachen dazu gehören, unterscheidet sich von Region zu Region und von Land zu Land und verändert sich mit der Zeit. Andere Faktoren von Migration wie Arbeitssu-

che, Studium oder Tourismus fallen hingegen in der Regel nicht in die Kategorie »Flucht« – mögen hier auch mehr oder weniger ökonomische oder andere Zwänge gewirkt haben. Eine solche Differenzierung von Migration nach Ursachen macht also deutlich, dass Migranten aus einer Vielzahl an Gründen ihren Herkunftsort verlassen.

Doch migrieren Menschen nicht nur aus verschiedenen Gründen, sondern auch aus einer Kombination mehrerer Faktoren. So kann es in einem Bürgerkrieg zu ethnischer Verfolgung kommen, die zu einem Verlust ökonomischer Lebensgrundlagen führt. Die Verfolgung könnte in Europa einen Flüchtlingsstatus begründen, der Krieg zu einem subsidiären Schutz führen, aber der ökonomische Zwang allein würde nicht unbedingt einen Aufenthaltsstatus begründen. Eine Person, die zum Studium migriert, der aber bei ihrer Rückkehr politische Verfolgung droht, könnte in Deutschland Asyl erhalten, obwohl dies nicht der ursprünglich Grund der Migration war. Dieses Zusammenwirken von Gründen in Migrationsentscheidungen und -prozessen wird als »Mixed Migration« bezeichnet. Es ist allerdings die Migrations- und Flüchtlingspolitik, die der Differenzierung nach Migrationsgründen überhaupt eine Relevanz verleiht. Mixed Migration ist somit sowohl ein Merkmal der Komplexität von Migration, als auch eine Sichtweise auf Migration, die der Kategorisierung und Systematisierung durch politische Gemeinschaften und Staaten entspringt, die Zugang zu Aufenthalt und Schutz regeln wollen.

Migration-Asylum Nexus

Die politische Verknüpfung verschiedener Migrationsgründe ist so alt wie der Flüchtlingschutz selbst. So nutzten beispielsweise religiös verfolgte Hugenotten in der frühen Neuzeit ihren Ruf als geschickte Handwerker, um mit dem Versprechen ökonomischer Bereicherung in protestantischen Staaten Zuflucht zu finden.¹⁰ Rund eine Million Vertriebene wurden nach dem Zweiten Weltkrieg als Flüchtlinge in Europa »resettelt«, fanden aber als Arbeitsmigranten an Infrastrukturprojekten in den Zufluchtsländern Aufnahme. Seit den späten 1990er-Jahren rechtfertigen Industriestaaten des Globalen Nordens die Steuerung von Migration mit Rekurs auf Mixed Migration.¹¹ Unter dem Schlagwort Migration-Asylum Nexus wird darauf verwiesen, dass ökonomische Migranten die gleichen irregulären Routen und Schmuggler nutzen wie Flüchtlinge und dass sie mit Asylverfahren unberechtigt Zugang zu Staaten des Globalen Nordens erlangen würden. Diese Routen und Zugänge seien daher für unberechtigte Migration zu schließen. Die Unterscheidung von Migranten nach Migrationsursachen ist also eine der zentralen Mechanismen, auf denen sowohl Migrations- als auch Flüchtlingspolitik basiert.

Obwohl sich UNHCR von dem Begriff Mixed Migration distanzierte, da dieser von Staaten zur Rechtfertigung der Bekämpfung von irregulärer Migration genutzt wurde¹², ist das Prinzip heute wichtiger denn je. In den Verhandlungen um die UN Global Compacts zu Migration

und Flüchtlingen ist die Unterscheidung zwischen den beiden Gruppen bereits integraler Bestandteil, verschiedene Politiken einschließlich der Migrationskontrolle zu rechtfertigen. Ob Staaten des Globalen Nordens den Verweis auf den Migration-Asylum Nexus wieder nutzen, um in der Differenzierung von Mixed Migration die Mobilität von Flüchtlingen zu beschränken, bleibt abzuwarten.

Unterdessen ist Mixed Migration zu einem zentralen Unterscheidungsmechanismus in der deutschen Migrationspolitik avanciert. Unter diesem Stichwort wird diskutiert, inwiefern Migranten ohne dauerhaften Aufenthaltsstatus, sei es mit Duldung, subsidiärem Schutzstatus oder auch Asylbewerber, einen Aufenthaltsstatus als Arbeitsmigranten erlangen können.¹³ Dieser »Spurwechsel« im deutschen Migrationsrecht macht sich dabei allerdings nicht nur die Vielfalt der Ursachen von Migration zu eigen, sondern auch den Bedarf von Arbeitgebern auf dem Arbeitsmarkt. So ist Mixed Migration ein Ansatz staatlicher Migrationspolitik, die die Differenzierung von Migration zur Identifizierung von Schutzbedürftigen für den Arbeitsmarkt nutzt. Migrationspolitik nimmt also zunächst eine Differenzierung von Migration nach Gründen und Faktoren der Migration vor, um Zugang von Flüchtlingen, Arbeitsmigranten und anderen regulären Migranten von unerwünschter Zuwanderung zu trennen. Dann wird die Uneindeutigkeit der Zuordnung von Migrationsgründen genutzt, um Migration zu verwalten und zu steuern.

Der Flüchtling als politische und ethische Figur

Der Flüchtling ist eine Figur der Migrationspolitik. Staaten und politische Gemeinschaften schaffen Kriterien, die ihn von anderen Migranten unterscheidet. Aus dieser Unterscheidung heraus wird die Vielfalt an Migrationsarten geschaffen, die in Zusammensicht als Mixed Migration erscheint. Die Differenzierung aufgrund von Ursachen, Gründen und Faktoren der Migration ist dabei beliebig. Wenn jede Migration durch gewissen Zwang und Gewalt strukturiert wird, so sind bestimmte Faktoren, aufgrund derer Asyl und Schutz gewährt werden, nicht ethischer zu bewerten als andere. Das internationale Flüchtlingsrecht der Genfer Konvention gibt bestimmte Kriterien vor. Doch politische Gemeinschaften verhandeln in einer ständigen Auseinandersetzung mit und über sich selbst, wie Kriterien der Aufnahme und des Flüchtlingsstatus geändert und neu formuliert werden sollen. Es ist eben diese Aushandlung, die das Asyl politisch macht.

Die Kriterien von Aufnahme und Schutz sind dabei nicht immer nur an Migrationsursachen ausgerichtet. Immer wieder spielen (zugeschriebene) nationale, ethnische und religiöse Identitäten von Migranten eine große Rolle in der Diskussion, wer Zugang und Schutz erhalten soll und wer nicht. Es ist eine andere Art, die Komplexität von Migration zu differenzieren und das Selbstverständnis der politischen Gemeinschaft politisch zu verhandeln. Wie dies ethisch zu bewerten ist, mag fraglich sein. Wenn wir jedoch davon ausgehen, dass die Differenzierung von

Migration als politische Verhandlung von politischer Gemeinschaft ganz unterschiedliche Kriterien anlegen kann, so wäre zu überlegen, ob diese nicht tatsächlich an ethischen Fragen von Verantwortung zu entwickeln seien.

James Souter schlägt vor, historische Verantwortung als Differenzierungskriterium der Flüchtlings- und Migrationspolitik ernst zu nehmen.¹⁴ So könnten Aufnahmestaaten durch die Auseinandersetzung mit Kolonialgeschichte Betroffene von historischen Massenverbrechen oder Menschenrechtsverletzungen sowie deren Nachfahren identifizieren, die als potenzielle Migranten eine bevorzugte Aufnahme erhielten. Auch gegenwärtige ethische Verantwortung für Konflikte, ökonomische Abhängigkeit und Klimawandel könnte so zu einer Differenzierung der Komplexität von Migration beitragen. So unrealistisch dies sein mag, macht es eben doch den politischen Gehalt von Migrations- und Flüchtlingspolitik deutlich. Ob ethisch oder nicht, durch die Differenzierung von Mixed Migration setzen sich politische Gemeinschaften mit dem Rest der Welt ins Verhältnis.

Zum Autor

Dr. Olaf Kleist ist
[Mailadresse]



Anmerkungen

1 Vgl. *Nicholas van Hear/Rebecca Brubaker/Thais Bessa*, Managing mobility for human development: the growing salience of mixed migration, MPRA Paper No. 19202/2009, S. 6.

<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/19202/>

2 *Jane McAdam*, The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime, in: *International Journal of Refugee Law* 17(3)/2005, S. 461–516.

3 *Alexander Betts*, Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement, in: ??? Ithaca, NY, 2013; *Susan Martin/Sanjula Weerasinghe/Abbie Taylor*, Crisis Migration, in: *Brown Journal of World Affairs* 20/2003, S. 123–138.

4 *Andrew E. Shacknove*, Who Is a Refugee?, in: *Ethics*, Bd. 95, Nr. 2/1985, S. 274–284.

5 *Hannah Arendt*, *The Origins of Totalitarianism*, San Diego, CA, 1994.

6 *Matthew J. Gibney*, *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge 2004.

7 *Roger Zetter*, More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization, in: *Journal of Refugee Studies* 20(2)/2007, S. 172–92.

8 Zitiert nach Gérard Noiriel, *Die Tyrannei des Nationalen. Sozialgeschichte des Asylrechts in Europa*, Lüneburg 1994, S. 25.

9 Ebd., S. 14–27.

10 *Susanne Lachenicht*, Refugees and Refugee Protection in the Early Modern Period, in: *Journal of Refugee Studies* 30/2016, Issue 2, 261–281.

11 *van Hear et al.* (wie Anm. 1).

12 *Jeff Crisp*, Beyond the nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration, in: UNHCR Policy Development and Evaluation Service, *New Issues in Refugee Research*, Research Paper 155, Geneva: UNHCR 2008.

13 *Steffen Angenendt/David Kipp/Amrei Meier*, *Gemischte Wanderungen Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2017.

14 *James Souter*, Towards a Theory of Asylum as Reparation for Past Injustice, in: *Political Studies* 62(2)/2014, S. 326–342.