

Inhaltsverzeichnis:

1. Einleitung	1
2. Die Migrationskrise in Venezuela	2
2.1. Auswirkung der Krise auf Brasilien	4
3. Literatur Review	4
3.1. Grundlagen des Migrationsrechts.....	4
3.2. Die Hauptthemen in Migration Law Studies.....	6
3.3. Eine Debatte dominiert von <i>refugee law</i>	7
3.4. Die Probleme im Migrationsrecht	8
4. Theoretischen und methodischen Rahmen	9
4.1. Migration Law als Migration Policy	9
4.2. Einige Konzepte verstehen.....	11
4.3. <i>Refugee</i> vs. Migrant: die Bedürftigsten?	12
5. Die brasilianische Migrationspolitik	13
5.1. Flüchtlingsgesetz (Lei 9.474/1997).....	14
5.2. Das neue brasilianische Migrationsgesetz (LEI N° 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017).....	16
6. Der Einfluss der Krise auf die Migrationspolitik	17
7. FAZIT	21
Literaturverzeichnis.....	24

1. Einleitung

Mit den wachsenden Migrationswellen auf der ganzen Welt sind die Staaten gezwungen, ihre Gesetze umzustrukturieren, um die Rechte und Pflichten verschiedener Menschen, die aus anderen Staaten kommen, abzudecken bzw. zu gewährleisten. Brasilien ist in letzter Zeit mit einer wachsenden Zahl von Migranten aus Venezuela konfrontiert, die in Brasilien bessere Lebensbedingungen suchen. Zahlen des United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR 2023) zeigen, dass mehr als 5 Millionen Venezolaner:innen ihr Herkunftsland aus sozioökonomischen und politischen Gründen verlassen haben. Auf der Flucht vor Hunger, Verfolgung und Gewalt suchen viele venezolanischen Migranten in Brasilien nicht nur vorübergehenden Schutz, sondern auch eine Zukunft im Lande. Obwohl Brasilien erhebliche Fortschritte bei der Schaffung von Gesetzen zum Schutz von Einwanderern und Menschen in prekären Verhältnissen gemacht hat, wurde es versäumt, Maßnahmen zur wirksamen Umsetzung dieser Gesetze zu ergreifen, so dass die Situation von Migranten aus Venezuela auf brasilianischem Staatsgebiet manchmal prekär ist.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, zu untersuchen, ob und wie sich die venezolanische Migrationskrise auf die Migrationspolitik in Brasilien ausgewirkt hat, wobei der Schwerpunkt auf der brasilianischen Gesetzgebung für Migranten und Flüchtlinge liegt. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf dem Gesetz Nr. 9.474 vom 22. Juli 1997 (Flüchtlingengesetz), das sowohl die Mechanismen für die Umsetzung des Flüchtlingsstatuts von 1951 definiert und weitere Bestimmungen festlegt als auch auf dem neuen Migrationsgesetz (LEI Nr. 13.445 vom 24. Mai 2017), das das Ausländergesetz von 1980 (Gesetz Nr. 6.815 vom 19. August 1980) ersetzt hat, sowie auf den Herausforderungen bei seiner Umsetzung. Zum besseren Verständnis des Geltungsbereichs und der Grenzen der oben genannten Gesetze wird in dieser Arbeit zwischen den Begriffen Flüchtlinge, Asylbewerber und Migranten unterschieden.

Der hier gewählte theoretische Rahmen ist die Migrationsforschung (Migration Studies). Da es sich um ein sehr breites Feld handelt, habe ich mich für *immigration law studies* und *refugee law studies* entschieden. Meine Diskussion schließt sich an Argumente von Autoren wie bspw. Rebecca Hamlin, Richard Plender und Catherine Dauvergne. Plender ist ein wichtiger Autor zum Thema Migration Law, vor allem, wenn es um die Definition von Flüchtling geht. Darüber hinaus werde ich in meiner Arbeit, die von Catherine Dauvergne angesprochenen Punkte aufgreifen, wie etwa die humanitäre Frage im

Migration law, denn das neue (brasilianische) Migrationsgesetz zielt darauf ab, die internationalen Standards für den Schutz der Menschenrechte einzuhalten. Da Flüchtlinge in Brasilien durch das Gesetz Nr. 9.474 vom 22. Juli 1997 geschützt sind, stelle ich die Frage, inwieweit das neue Migrationsgesetz den Schutz von Flüchtlingen im brasilianischen Staatsgebiet verstärkt und inwieweit die Ausarbeitung dieses Gesetzes durch die Migrationskrise in Venezuela beeinflusst wurde.

Im zweiten Teil (2.) dieser Arbeit wird sich darauf konzentrieren, eine kurze Kontextualisierung der venezolanischen Migrationskrise zu geben, indem offizielle Daten des UNHCR über die Anzahl und den Status venezolanischer Staatsbürger im brasilianischen Staatsgebiet herangezogen werden. Im dritten Teil (3.) dieses Beitrags befasse ich mich mit den theoretischen Diskussionen im Bereich des Migrationsrechts und der Flüchtlingsstudien, die von Autoren wie Plender, Hamlin und Dauvergne aufgeworfen werden. An diesem Punkt erläutere ich, was unter dem Begriff Migrant verstanden wird. Darauf aufbauend werde ich im vierten Teil (4.) dieser Arbeit die Konzepte behandeln, die in der theoretischen Diskussion im zweiten Teil gefunden wurden. Darüber hinaus werde ich näher auf die Begriffe Asylbewerber und Flüchtling eingehen. Im Fokus des fünften Teils (5.) dieser Arbeit stehen die oben genannten Gesetze. An diesem Punkt werde ich genauer die Gesetze behandeln und erklären, mit welchen Ziel die Gesetze entstanden sind und an welchen Kriterien sie sich orientieren. Im sechsten Teil (6.) werde ich eine Anwendung zur Beantwortung meiner Ausgangsfrage vornehmen, indem ich die Konzepte der hier anzuwenden Theorie mit den Gesetzen im Zusammenhang bringe und daraus einen Schluss ziehen. An dieser Stelle argumentiere ich, dass die Migrationskrise in Venezuela keinen direkten Einfluss auf die zwei Migrationsgesetze hatte. Darüber hinaus stelle ich fest, dass es für die brasilianische Regierung schwierig ist, die Gesetze wirksam umzusetzen. Ich werde in diesem Beitrag auch darauf hinweisen, dass sich die Literatur zum Migrationsrecht stärker mit der Frage der effizienten Umsetzung von Gesetzen befassen sollte.

2. Die Migrationskrise in Venezuela

Venezuela (República Bolivariana de Venezuela) ist ein Staat in Südamerika mit etwa 28,2 Millionen Einwohnern in 2022 (Worldbank 2023). Das Land grenzt an Brasilien, Kolumbien und Guyana. Die föderale Präsidentialrepublik hat als Staatsoberhaupt den Präsidenten Nicolás Maduro.

Venezuela ist in hohem Maße von den Einnahmen aus den Ölexporten abhängig, die fast die Hälfte der Staatseinnahmen ausmachen. Nach Angaben der Regierung stammen 95 % der Devisen, die nach Venezuela gelangen, aus den Ölexporten. Venezuela befindet sich in einer tiefen wirtschaftlichen Rezession, die zum Teil durch die strenge Regulierung der Wirtschaft und des Privatsektors und grobes Missmanagement in der Steuer-, Geld-, Haushalts- und Devisenpolitik verursacht wurde (Restrepo 2020: 20). Dadurch entstand ein Zustand weit verbreiteter Armut, der zu Nahrungsmittelknappheit und fehlender medizinischer Versorgung führte. Viele Venezolaner:innen sind daher nicht in der Lage, ihre Familien angemessen zu versorgen.

Darüber hinaus beförderte die wirtschaftliche Krise die parallel stattfindende politische Krise (BAMF 2019: 3). Venezuela befindet sich in einem Zustand der institutionellen Dualität (Restrepo 2020: 22).

“The institutional duality is the consequence of the polarisation between the government and the opposition that has permeated Venezuelan society, where the political adversary is seen as an ‘enemy’ and not as a rival, and the non-recognition of the other’s institutions has brought about a ‘de-institutionalisation’ in the country. In the context of polarisation and institutional duality, the government has sought to disband and disqualify democratically elected institutions by ignoring these institutions’ acts, suspending rights and privileges of those who are part of these institutions, and facilitating ‘persecution’ and imprisonment, which is becoming more frequent”. (Restrepo 2020: 22)

In den letzten Jahren hat sich die politische und ökonomische Lage in Venezuela verschlechtert und es hat eine massive Migrationskrise ausgelöst:

“Among the causes for emigration are the inability to meet basic living standards, the collapse of basic services, criminality, lack of access to health care, hyperinflation, shortages of food and medicines, the deterioration of the education system, lack of access to pre- and post-natal care, insufficient protection mechanisms in cases of domestic violence, and ‘repression’ by the government and security forces”. (Restrepo 2020: 42)

Laut Schätzungen der Vereinten Nationen haben mehr als 5 Millionen Menschen das Land verlassen. Nach Berichten des UNHCR gab es im Jahr 2021 weltweit 6 Millionen Flüchtlinge, Asylbewerber und Migranten aus Venezuela. Davon waren etwa 4,99 Millionen in Lateinamerika und der Karibik untergebracht. Aus demselben Bericht des UNHCR geht hervor, dass es im Jahr 2021 rund 199.000 venezolanische Flüchtlinge und 971.000 Asylbewerber gab. Etwa 2,56 Millionen haben eine Aufenthaltsgenehmigung in der Region (UNHCR 2023).

2.1. Auswirkung der Krise auf Brasilien

In einem Bericht der brasilianischen Bundesregierung aus dem Jahr 2022 (*Ministério da Justiça e Segurança Pública* 2022) heißt es, dass Brasilien innerhalb von fünf Jahren mehr als 700.000 venezolanische Einwanderer aufgenommen hat. Der Bericht weist darauf hin, dass die Mehrheit der venezolanischen Migranten in Brasilien aus Männern im Alter zwischen 30 und 59 Jahren besteht. 30 % sind zwischen 18 und 29 Jahre alt. Der Anteil der Frauen beträgt 47 %.

Brasilien hat zunächst eine offene Tür-Politik verfolgt und Flüchtlinge und Migranten willkommen geheißen. Die Haupteinreiserouten in das Land sind die Stadt Pacaraima im Bundesstaat Roraima und die Städte Rio de Janeiro und São Paulo, über die internationalen Flughäfen. Dem Bericht zufolge sind 112 260 Venezolaner im Besitz einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung (die für zwei Jahre gültig ist) und mehr als 72 000 haben bereits eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung. Es gibt 51.538 anerkannte Flüchtlinge, und 93.997 Flüchtlingsanträge werden derzeit vom Nationalen Flüchtlingsrat (Conselho Nacional de Refugiados- CONARE) des Ministeriums für Justiz und öffentliche Sicherheit (Ministério da Justiça e Segurança Pública) bearbeitet (*Ministério da Justiça e Segurança Pública* 2022).

Brasilien hat auch internationale Unterstützung für die Flüchtlinge aufgenommen und mit anderen Ländern sowie internationalen Organisationen zusammengearbeitet, um die Flüchtlingskrise zu bewältigen. Es gibt auch lokale Initiativen und Organisationen, die sich um die Flüchtlinge kümmern und ihnen helfen, sich in Brasilien zu integrieren.

3. Literatur Review

Hier gebe ich einen Überblick über die Literatur zum Migrationsrecht. Hier stelle ich auch Konzepte und Argumente von Autoren vor, die mich in dieser Arbeit leiten werden.

3.1. Grundlagen des Migrationsrechts

Migrationen haben stattgefunden, seit die ersten Menschen die Welt besiedelt haben (Opeskin; Perruchoud; Redpath-Cross 2012: 1). Das Migrationsthema wird seit Jahren in verschiedenen Wissensgebieten wie u.a. dem Völkerrecht, der Philosophie, der Soziologie und der Politikwissenschaft untersucht. Migration ist auch in vielerlei Hinsicht herausfordernd: begrifflich, methodisch und als ein Prozess, der für das Leben aller Menschen grundlegend ist (Opeskin et al. 2012: 17). Es gibt jedoch keine allgemein

anerkannte Definition des Begriffs Migrant. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) erklärt, dass sich der Begriff Migrant auf Folgendes bezieht

„An umbrella term, not defined under international law, reflecting the common lay understanding of a person who moves away from his or her place of usual residence, whether within a country or across an international border, temporarily or permanently, and for a variety of reasons. The term includes a number of well-defined legal categories of people, such as migrant workers; persons whose particular types of movements are legally-defined, such as smuggled migrants; as well as those whose status or means of movement are not specifically defined under international law, such as international students (*International Organization for Migration* 2023).”

Somit fallen verschiedene Kategorien von Menschen, die Grenzen überschreiten, in die Kategorie der Migranten. So gibt es mehrere Forschungsbereiche, die sich mit den verschiedenen Aspekten der Migration und damit auch mit den verschiedenen Kategorien von Migranten befassen. In dem Bereich, der sich mit der Regelung der Migration befasst, gibt es das Migrationsrecht, in manchen Fällen auch internationales Migrationsrecht oder Einwanderungsrecht genannt.

Das Buch *Foundations of International Migration Law* gibt einen Überblick über die Grundlagen des Migrationsrechts und des heutigen internationalen Migrationsrechts. Da das Völkerrecht eine relativ detaillierte Reihe von Normen, Grundsätzen und Regeln in Bezug auf die Migration enthält (Opeskin et al. 2012: 6) und die Migration über nationale Grenzen hinausgeht, ist ein internationales Migrationsrecht notwendig, um die Regeln zu gewährleisten, nach denen die Migration geregelt wird. So wird das internationale Migrationsrecht verstanden als “an umbrella term for the complex web of legal relationships among persons, groups and states that together regulate the movements of individuals.” (Opeskin et al. 2012: 6). Richard Plender definiert immigration law wie folgend: „Immigration law characteristically determines the circumstances and conditions in and on which those who are not citizens of a State are permitted to enter and remain within it (Plender 2015: 1).

Die IOM versteht das internationale Migrationsrecht als

“The international legal framework governing migration, deriving from various sources of international law that apply to the movement of persons within or between States and regulate States’ competence and obligations, migrants’ status, rights and duties, as well as international cooperation. The bodies of law that are relevant to migration are, among others: International Human Rights Law, Labour Law, Humanitarian Law, Law of the Sea, Maritime Law, Transnational Criminal Law, Consular Law, Refugee Law and Nationality Law” (*International Organization for Migration* 2023b).

Das internationale Migrationsrecht beruht auf drei Säulen, nämlich den Menschenrechten, den vom souveränen Staat abgeleiteten Grundsätzen und Normen sowie dem Recht, das die Zusammenarbeit zwischen den Staaten fördert und den internationalen Personenverkehr steuert (Opeskin et al. 2012: 6):

„(...) the human rights and duties of persons involved in migration, as defined as in a variety of international instruments; and second, the principles and standards deriving from state sovereignty, among which are the right to protect borders, confer nationality, safeguard national security, admit and expel non-nationals and combat smuggling and trafficking. (...) a third pillar, namely, the law promoting cooperation among States to manage the international movement of people.” (Ebenda: 6)

3.2. Die Hauptthemen in Migration Law Studies

Die Literatur zum Migrationsrecht befasst sich u. a. mit Themen wie Migration und Globalisierung. Richard Bedford erklärt: “The challenge for the twenty-first-century wall-builders is that migrant populations are many times greater than they have ever been in the past and they are travelling much longer distances, often through several States, to reach their intended destinations (Opeskin et al. 2012: 24).

Ein weiteres Themengebiet des Migrationsrechts ist das Verhältnis zwischen staatlicher Souveränität und Freizügigkeit. In diesem Zusammenhang werden Themen wie Grenzkontrolle, Migration als Menschenrecht und die Regelung der Ein- und Ausreise von Migranten behandelt. Richard Perruchoud weist darauf hin, dass

“the authority of States to control their borders and to regulate entry and exit is not disputed in legal theory and practice. The exceptions to the discretionary power of States are well defined, if not always respected, and only minor divergencies on the scope and legal nature of these exceptions are noted. What is not often discussed is the political environment that prevailed when the principle of freedom of movement was formulated some sixty years ago, when the emphasis was largely on restrictions on the right to leave. Nowadays, more attention should be paid to the right to remain and the right to enjoy the full exercise of economic, social and cultural rights”. (Opeskin et al. 2012: 150)

In diesem Zusammenhang bringt Catherine Dauvergne drei Themen des Migrationsrechts miteinander in Verbindung. Sie argumentiert, dass „the contemporary public and political discourse about migration can be accounted for by considering how the traditional relationship of migration law and the nation is challenged by the advance of globalisation” (Dauvergne 2004: 588). Sie stellt auch fest, dass „migration law is being transformed into the last bastion of sovereignty” (Dauvergne 2008: 169) und behauptet, dass Souveränität eher Teil des Problems als Teil der Lösung ist (Dauvergne 2008: 170).

Mir ist klar geworden, dass die Frage der Souveränität letztlich den Hintergrund für einen Großteil der Literatur zum Migrationsrecht bildet, denn es lässt sich nicht leugnen, dass, auch wenn versucht wird, eine Reihe internationaler Normen zu schaffen, die Spielregeln in Wirklichkeit vom souveränen Staat festgelegt werden (Pedroza 2020: 6).

Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit sind auch in der Literatur über Migrationsrecht und die Bedeutung des Migrantenstatus im internationalen Migrationsrecht präsent. Shearer und Opeskin weisen darauf hin, dass “whether a person is a national of one or more States, or is stateless, is of great significance to many aspects of international migration (Opeskin et al. 2012: 119-120).

Es gibt auch eine umfangreiche Literatur, die sich mit dem Thema der internationalen Arbeitsmigration befasst. Cholewinski weist darauf hin, dass “(...)the governance of international labour is underpinned by the rule of law, which manifests itself in a broad range of human rights and labour standards applicable to all human beings, irrespective of their nationality and immigration status” (Opeskin et al. 2012: 309). Peters stellt fest, dass “one of the most surprising areas of cooperation has been in the form of bilateral labor agreements. [...] receiving states turn to formal treaties when they cannot unilaterally obtain the migrant labor they need due to a need for a lot of labor, a lack of existing migrant networks, or a deficit in relatively skilled migrant labor” (Peters 2019: 292). Schindlmayr geht weiter auf das Thema ein und erklärt: „On the one hand, many need migrants to maintain their labour force, given their aging population and low fertility rates. Yet on the other, fear of attacks by the far right, community insecurities, and complaints of job losses, coupled with an increase in asylum seekers and undocumented migrants, has left policy makers floundering” (Schindlmayr 2003: 110 -111).

3.3. Eine Debatte dominiert von *refugee law*

Das internationale Migrationsrecht wird jedoch vom Flüchtlingsrecht dominiert. Goodwin-Gill und McAdam erklären:

“the refugee in international law occupies a legal space characterized, on the one hand, by the principle of State sovereignty and the related principles of territorial supremacy and self-preservation; and, on the other hand, by competing humanitarian principles deriving from general international law and from treaty. [...] the legal status of the refugee necessarily imports certain legal consequences, the most important of which is the obligation of States to respect the principle of non-refoulement through time. In practice, the legal obligation to respect this principle, independent and compelling as it is, may be difficult to isolate from the (political) options which govern the availability of solutions” (Goodwin-Gill und McAdam 2011: 1-2).

In diesem Zusammenhang kommt es manchmal zu einer Verwirrung über die Begriffe Migrant und Flüchtling: „Indeed, the term 'migrant' covers a broad spectrum of people, from the tourist to the survivor of human trafficking. On this spectrum, a refugee is a migrant. However, there has been a long-standing debate as to whether refugees should be portrayed as migrants (Costello et al. 2021: 135). Die Definition von Begriffen scheint im Bereich des Migrationsrechts eine anstrengende Aufgabe zu sein. Richard Plender diskutierte bereits 1977 die Einschränkungen der Definition des Flüchtlingsbegriffs.

„(...) the definition of a refugee contained in the 1951 Convention, modified by the 1967 Protocol, and reconsidered in the Draft Convention on Territorial Asylum, has significance not only for international agencies and relations but also for the drafting and interpretation of domestic immigration laws. It is apparent, then, that deficiencies in the language of the international instruments, resulting from compromise, may be transmitted to domestic immigration law and policy. The conclusion of an international agreement having the effect of modifying the Conventional definition of a refugee is thus a matter of domestic as well as international interest” (Plender 1977: 60).

In aktuelleren Veröffentlichungen wird immer noch über die Bedeutung des Begriffs *refugee* diskutiert. Hamlin argumentiert, dass der Flüchtlingsbegriff ein politisches Konstrukt ist. Sie stellt auch fest, dass die Definition von Flüchtling beschränkt ist. (Costello et al. 2021: 98)

Die Staaten haben gemeinsam mit dem UNHCR die Aufgabe, den Flüchtlingen Schutz zu gewähren (Goodwin-Gill und McAdam 2011: 1). Goodwin-Gill betont jedoch, dass “the study of refugee law invites a look not only at States’ obligations with regard to the admission and treatment of refugees after entry, but also at the potential responsibility in international law of the State whose conduct or omissions cause an outflow” (Goodwin-Gill und McAdam 2011: 2).

3.4. Die Probleme im Migrationsrecht

Rebecca Hamlin hebt hervor, dass wenn man die Politik des internationalen Flüchtlingsrechts und -schutzes verstehen möchte, darf man nicht nur das Gesetz selbst betrachten. Sie schreibt: “Politics and power dynamics permeate the story of international refugee law and protection” (Costello et al. 2021: 97). Während Hamlin eine eher politische Perspektive in das Thema einbringt, konzentriert sich Dauvergne auf den Einfluss des Liberalismus auf das Migrationsrecht. Im nächsten Kapitel werde ich auf diese Diskussion näher eingehen.

Es ist wichtig hervorzuheben, wie sehr sich die Migrationsforschung auf Europa und die Vereinigten Staaten konzentriert. Dies bedeutet, dass die Migrationsforschung in anderen Regionen der Welt wie Afrika und Lateinamerika vernachlässigt wird: „Beyond Europe, of course, there is an even bigger question about the ethnocentrism of much migration theory in both Europe and North America. Decentering America in migration studies in the name of globality would be a process that should also decenter Europe”. (Brettell und Hollifield 2023: 266).

Es ist außerdem erwähnenswert, dass die Existenz von Migrationsgesetzen nicht bedeutet, dass die Menschenrechte von Migranten und Flüchtlingen effizient umgesetzt werden: “However, this scholarship seldom includes comparative perspectives in the global South and is mostly focused on how legal frameworks’ recognize the social rights of immigrants, rather than the actual extension of these rights” (Noy und Voorend 2016: 606).

Als Nächstes werde ich auf einige Konzepte eingehen, die das Migrationsrecht durchdringen und die für meine Erörterung von Bedeutung sind.

4. Theoretischen und methodischen Rahmen

In diesem Teil werde ich einige Konzepte vertiefen, die bereits im vorherigen Teil erwähnt wurden.

4.1. Migration Law als Migration Policy

Zur Beantwortung der Frage welcher Einfluss hat die Migrationskrise in Venezuela auf die Migrationspolitik in Brasilien, ist es notwendig einige Begriffe zu erklären.

Eine Migrationskrise wird verstanden als „komplexe und in der Regel groß angelegte Migrationsströme sowie die durch eine Krise verursachten Mobilitätsmuster, die häufig zu einer erheblichen Gefährdung der betroffenen Menschen und Gemeinschaften führen und längerfristig eine große Herausforderung für die Migrationssteuerung darstellen“ (OIM Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe 2023). Man kann also die von der politischen und ökonomischen Situation in Venezuela verursachten Migrationsströme als eine Migrationskrise verstehen. Diese Migrationskrise stellt eine Herausforderung für die Migrationssteuerung in Lateinamerika und führt somit dazu, dass die Staaten, die von der Krise betroffen sind, Migrationspolitik neu machen oder anpassen müssen, um die Krise zu steuern.

Die Migrationspolitik der Europäischen Union (EU) bspw. befasst sich mit der Zuwanderung in die EU, den Wanderungsbewegungen von Menschen innerhalb der EU, sowie ihrem dortigen Aufenthalt (Migrationspolitik EU 2023). Man kann daraus entnehmen, dass Migrationspolitik die Zuwanderung bzw. Wanderungsbewegungen innerhalb einer Region oder einem Staat umfasst. Pedroza¹ argumentiert, dass Migrationspolitik zwei Seiten und drei Etappen hat. Relevant hier ist die Etappe bezüglich der *Immigration policies*². Sie schreibt

“My own definition of these stages is as follows: “immigration policies” are the government’s formal rules (including laws, regulations, decisions, and orders) on the admission of foreign citizens to the country, and their concomitant rights and obligations upon entry. “Immigrant policies,” in turn, are the government’s formal rules regarding foreign citizens already in its territory” (Pedroza 2020: 9).

In diesem Zusammenhang erklären Czaika und Haas: „The only practical yardstick to define immigration policy is by the mostly implicitly stated objectives of policies on paper” (Czaika und Haas 2013: 489). Ich interpretiere das Migrationsrecht (Gesetze) als eine Kategorie der Migrationspolitik. Hamlin, in einem Beitrag im *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, bringt die Diskussion aus einer politischen Perspektive und weist darauf hin, dass die Frage des Flüchtlingsrechts auch aus anderen Blickwinkeln betrachtet werden sollte:

„Because refugee protection implicates politics at the global, national, and local levels, there are many political variables at play. These politics fundamentally shape how law is developed, how law is interpreted, and whether law is implemented and enforced. In other words, politics is the key variable that can explain why 'law in books' is not always translated into 'law in action' that protects refugees'lives” (Costello et al. 2021: 113).

Noy und Voorend gehen näher auf dieses Thema ein, indem sie den Zugang von Migrantinnen zur Gesundheitsversorgung in Chile, Argentinien und Costa Rica untersuchen: „Therefore, in laws and policies regulating access to social, among them health, services states are able to channel, regulate, and otherwise influence immigration policies and immigrant flows. Health and other social policies, especially in generous welfare states,

¹ In this paper, I propose to research migration policies as if they were a policy field. This makes it possible to research coherence – even partial – across migration policies, or in relation to higher-level principles. I set out the basis for a framework that enables comparative analyses of migration policy patterns across countries and regions, without preselecting cases by their profile (Pedroza 2020: 5).

² An dieser Stelle erklärt Pedroza, dass die Einwanderungspolitik nur ein Teil der Migrationspolitik ist, die ihrerseits ein sehr weites Feld ist (Pedroza 2020: 6).

can then be used as a tool to limit migrant rights and immigration more generally” (Noy und Voorend 2016: 623).

4.2. Einige Konzepte verstehen

Es ist wichtig zu betonen, dass die Begriffe Migrant und Flüchtling manchmal verwechselt werden, so dass die allgemeine Bevölkerung nicht zwischen ihnen unterscheiden kann, was oft zu Unverständnis führt. Im Literatur Review wurde schon erklärt, was unter den Begriff Migrant verstanden wird. An dieser Stelle muss näher erläutert werden, was unter den Begriffe *asylum seeker* (Asylbewerber) und *refugee* zu verstehen ist. Unter dem Begriff Asylbewerber*in versteht man “an individual who is seeking international protection. In countries with individualized procedures, an asylum seeker is someone whose claim has not yet been finally decided on by the country in which he or she has submitted it. Not every asylum seeker will ultimately be recognized as a refugee, but every recognized refugee is initially an asylum seeker” (International Organization for Migration 2023b). Ein Einwanderer bzw. ein Immigrant ist “from the perspective of the country of arrival, a person who moves into a country other than that of his or her nationality or usual residence, so that the country of destination effectively becomes his or her new country of usual residence” (International Organization for Migration 2023b). Nach der Konvention von 1951 wird der Begriff "Flüchtling" wie folgt definiert

“A person who, owing to a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it” (International Organization for Migration 2023b).

Für Brasilien ist es notwendig, die Erklärung von Cartagena³ zu berücksichtigen.

Obwohl in der Literatur darauf hingewiesen wird, wie wichtig es ist, zwischen Flüchtlingen und Migranten zu unterscheiden, gibt es Autoren, die darauf hinweisen, dass der Flüchtling eine Kategorie von Migranten ist: „We argue that refugees are indeed migrants. We underscore the overlap between these two categories in a global context that is characterized by restricted avenues for legal migration, limited durable solutions

³ refugees also include persons who flee their country “because their lives, security or freedom have been threatened by generalised violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violations of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order (International Organization for Migration 2023b).

for refugees, and punitive policies towards asylum seekers. In doing so, we do not deny that refugees are special, nor do we question the international refugee protection regime” (Costello et al. 2021: 136).

4.3. *Refugee vs. Migrant: die Bedürftigsten?*

In einem 1999 veröffentlichten Artikel erklärt Dauvergne, dass das liberale Einwanderungsrecht sich in einem Bereich der Amoralität bewegt, und wird von einer Rhetorik der *humanitarianism* beherrscht (Dauvergne 1999: 622).

„Liberal immigration law exists in a realm of amorality and is dominated by a rhetoric of humanitarianism. As liberal justice measures do not apply to immigration laws, these laws are outside liberal morality- beyond the moral system of the societies they are situated in. [...] The liberal consensus around the minimal principle of mutual aid, within the migration context, means that philosophical discussions of just migration are dominated by discussions of refugees, and that liberal migration laws use humanitarianism as a stand-in for justice. This has important consequences for the way we think about migration laws, as humanitarianism and justice have little in common. Humanitarianism is gift; justice an entitlement. Justice rests on a view of equality and similarity between individuals: humanitarianism rests on a profound inequality between haves and have-nots. As such, humanitarianism emphasizes the “us/them” line drawn at the border of the community, and is therefore in harmony with, rather than exceptional to, restrictive immigration laws” (Dauvergne 1999: 622)

Ich bin nicht der Meinung, dass dies im Falle Brasiliens völlig zutreffend ist. Im nächsten Kapitel werde ich das neue Migrationsgesetz und das Flüchtlingsgesetz näher betrachten. Allerdings liegt das Problem der venezolanischen Migrationskrise aus brasilianischer Sicht nicht unbedingt in der Anzahl der Menschen, die ins Land gelassen werden, sondern in der Tatsache, dass es zwar ein Gesetz gibt, die eigentliche Herausforderung aber in der effizienten Anwendung dieser Gesetze im Land liegt. In dieser Hinsicht ist die von Dauvergne geführte Diskussion über *humanitarianism* und *justice* nicht sehr bedeutsam, denn selbst wenn es eine gerechte Politik gibt, nützt nichts, wenn diese Politik nicht vollständig umgesetzt wird.

In der Einleitung zu dem Buch *Research handbook on the law and politics of migration* weist Dauvergne darauf hin, dass

“The important distinction between refugees, who have strong rights in the international realm, and migrants, who have almost none, has faded even further. This is an ironic development, to be sure, because the past decade has seen more refugees than any previous time in history, and because international refugee law is proving increasingly strong, despite being under attack almost everywhere on earth. The irony arrives because in the face of these two developments, analysts increasingly write of migrants as an umbrella term, and those of us old enough to

be ‘old-fashioned’ refugee law scholars increasingly write of security effects that invariably affect refugees and other migrants similarly. In this way, the politics of refugee law is itself pushing the law aside.” (Dauvergne 2021: 2).

Hamlin bringt eine eher politische Sichtweise in das Thema ein. Sie erklärt: “There is no essential quality of ‘refugeeness’ that clearly distinguishes some border crossers as particularly vulnerable, needy, or deserving is political” (Costello et al. 2021: 98). In diesem Zusammenhang erklärt sie weiter:

“Inherently, the process of refugee construction sets up dichotomies between forced and voluntary migration, and between political and economic motivations which privilege certain forms of suffering over others, and carves them out as a special exception to the generally accepted rule that sovereign States have the right to exclude people from entering their territories” (Costello et al. 2021: 98).

An dieser Stelle will ich besonders betonen, was Dauvergne argumentiert. Sie stellt fest, dass es ein Problem bei der Unterteilung des Migrationsrechts in Einwanderer- und Flüchtlingsströme gibt. Sie erklärt, dass dieses Problem darin besteht, dass diese Unterteilung die Annahme begünstigt, dass Migranten nicht die Bedürftigsten sind. Diese Annahme liefert eine moralische Rechtfertigung für Theoretiker, die sich auf das Prinzip der *mutual aid* stützen, um Flüchtlingen mehr Aufmerksamkeit zu widmen (Dauvergne 1999: 618).

5. Die brasilianische Migrationspolitik

Die von der brasilianischen Regierung ergriffenen Maßnahmen beruhen auf der Bereitstellung von Unterkünften und grundlegender humanitärer Hilfe in Unterkünften für Migranten in Roraima; Umsiedlung von Migranten in andere Staaten des Landes (Internalisierung); Integration von Migranten in die brasilianische Gesellschaft und den Arbeitsmarkt; und Unterstützung für Migranten, die freiwillig nach Venezuela zurückkehren wollen (UNICEF 2023). Dies ist auf eine Initiative der Bundesregierung, die Operação Acolhida (Aktion Willkommen-Willkommensaktion), zurückzuführen. An der von der Bundesregierung koordinierten Operação Acolhida beteiligen sich elf Ministerien, Organisationen der Vereinten Nationen (UN) und mehr als hundert Einrichtungen der Zivilgesellschaft. Im Rahmen dieser Aktion konnten bereits mehr als 800.000 Venezolaner registriert, überprüft und an Unterkünfte verwiesen werden. Von diesen entschieden sich 400 000, in Brasilien zu bleiben, und etwa 87 000 wurden in mehr als 800 brasilianischen Gemeinden eingegliedert (Senado Federal 2022).

5.1. Flüchtlingsgesetz (Lei 9.474/1997)

Die Rechte von Migranten und Geflüchteten in Brasilien werden durch zwei Gesetze gewährleistet. Geflüchtete Menschen sind in Brasilien durch das Gesetz 9.474/1997⁴ (Lei 9.474/1997) geschützt. Dieses Gesetz legt Bestimmungen für die Umsetzung des Flüchtlingsstatuts von 1951 fest und legt weitere Bestimmungen fest (BRASIL 1997). Artikel 48 des Gesetzes lautet:

Art. 48. Die Bestimmungen dieses Gesetzes sind im Einklang mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951, dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 und allen einschlägigen Bestimmungen der internationalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte auszulegen, denen die brasilianische Regierung verpflichtet ist.⁵ (BRASIL 1997).

Abschnitt I befasst sich mit dem Begriff des Flüchtlings

Art. 1. Als Flüchtling wird jede Person anerkannt, die:

I - sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht annehmen kann oder will;

II - der keine Staatsangehörigkeit besitzt und sich außerhalb des Landes seines früheren gewöhnlichen Aufenthalts befindet und aufgrund der im vorstehenden Absatz beschriebenen Umstände nicht dorthin zurückkehren kann oder will;

III - aufgrund einer schwerwiegenden und allgemeinen Verletzung der Menschenrechte gezwungen ist, das Land seiner Staatsangehörigkeit zu verlassen und in einem anderen Land Zuflucht zu suchen⁶ (BRASIL 1997).

Das Gesetz befasst sich unter anderem auch mit der Ausdehnung des Gesetzes, d.h. Familienangehörige, Ehepartner, und regelt auch, wer nicht in den Genuss des Flüchtlingsstatus kommt. Das Gesetz ist auch für die Einrichtung von CONARE (Verwaltungsstelle, die sich mit Flüchtlingsangelegenheiten befasst) verantwortlich (LIMA ALVES 2020: 123⁷).

Obwohl das Gesetz sehr umfangreich ist und auf den Menschenrechten beruht, stößt es auf Kritik. Rodrigues (UNHCR Brazil 2022: 32) weist in einem UNHCR-Dokument über das 25-jährige Inkrafttreten dieses Gesetzes darauf hin, dass es die Integration von Flüchtlingen im brasilianischen Hoheitsgebiet nicht ausreichend behandelt. Im selben

⁴ Das vollständige Gesetz finden Sie auf der Website der brasilianischen Bundesregierung: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm

⁵ Übersetzt mit DeepL: <https://www.deepl.com/translator>

⁶ Übersetzt mit DeepL

⁷ Übersetzt mit DeepL

Dokument weist Costa Xavier (UNHCR Brazil 2022: 203) darauf hin, dass das Flüchtlingsgesetz in der lokalen öffentlichen Debatte nicht wahrgenommen wurde und sogar durch das Migrationsgesetz von 2017 und die Erklärung von Cartagena in den Hintergrund gedrängt wurde. In seiner Argumentation geht er darauf ein, dass sich die öffentliche Debatte⁸ im Bundesstaat Roraima, dem Ort, der am meisten mit einer hohen Zahl von Menschen aus Venezuela konfrontiert ist, auf das Migrationsgesetz konzentriert, was dazu führt, dass das Problem als Migrationskrise behandelt wird, obwohl es sich in Wirklichkeit um eine Flüchtlingskrise handelt. Er schreibt

„Ein großer Teil der öffentlichen Debatte fand an den Universitäten statt, und neben Menschenrechtsaktivisten waren auch auf Migrationsstudien und internationales Recht spezialisierte Wissenschaftler beteiligt. Diese wurden insbesondere aufgefordert, sich an eher technischen Diskussionen zu beteiligen, bei denen die Verwendung von Definitionen und Konzepten relevante Auswirkungen auf den rechtlichen oder politischen Bereich haben könnte. [...] In der öffentlichen Debatte, die sich in Roraima etablierte, setzten sich zumindest in den ersten Jahren (2016-2018) Begriffe wie "Migration", "Migranten", "Migrationskrise" durch, die auf die sozialen Phänomene anspielten, die der Staat wahrnahm und mit denen er irgendwie umgehen musste. Von Anfang an hatte die akademische Debatte einen gewissen Einfluss auf die Wahrnehmung der Ereignisse und auf die Nomenklatur, mit der sie beschrieben werden sollten. [...] Die Zweifel über den legalen Status der Venezolaner äußerten sich auch in den Anträgen, die sie stellten, sobald sie die Landgrenze zwischen Santa Elena de Uairén in Venezuela und Pacaraima in Brasilien überschritten. Die meisten haben sich zunächst aus einem einfachen und praktischen Grund dafür entschieden, eine Zuflucht zu beantragen: Es gibt keine Kosten dafür. [...] Von Flüchtlingen war nicht die Rede, und noch weniger wurde das Flüchtlingsgesetz erwähnt. Tatsächlich wurde die Debatte im Jahr 2017 vom Inkrafttreten des Gesetzes 13.445 - dem Migrationsgesetz – dominiert. [...] Und nach 2019, nicht nur, weil CONARE anfang, Zufluchtsanträge mit der Begründung zu bewilligen, dass es in Venezuela schwerwiegende und weit verbreitete Menschenrechtsverletzungen gab, sondern auch, weil unabhängige Beobachter dokumentarische Beweise für diese Verletzungen lieferten, akzeptierten lokale Akademiker sofort, dass es sich tatsächlich um einen Zufluchtsfall handelte“⁹ (UNHCR Brazil 2022: 204-206).

Dieses Argument von Costa Xavier erwies sich als zutreffend, als ich bei der Recherche für diese Arbeit auf eine große Menge an Literatur über die venezolanische Migrationskrise in Brasilien stieß, in der sich die Autoren mit dem Migrationsgesetz befassten, während sie das Thema Flüchtlinge behandelten. Das bedeutete, dass ich zunächst nicht wusste, auf welchen Aspekt der Krise ich mich konzentrieren sollte, da nicht klar war, ob es sich um eine Migrationskrise oder eine Flüchtlingskrise handelte.

⁸Laut Costa Xavier entsprechen diese Debatten einer Reihe von Treffen, Versammlungen, Konferenzen, Kongressen, Foren, Symposien und anderen dialogischen Formaten, die seit 2016 in Roraima stattfinden (UNHCR Brazil 2022: 203)

⁹ Übersetzt mit DeepL

Aus diesem Grund weise ich darauf hin, dass ich nicht nur über Flüchtlinge oder nur über Migranten spreche, sondern über beides und aus demselben Grund steht im Titel das Wort Migrationskrise und nicht Flüchtlingskrise. Auch weil es hier darum geht, zu verstehen, ob die venezolanische Migrationskrise die brasilianische Migrationspolitik beeinflusst oder beeinträchtigt hat. Nachdem ich bereits das Flüchtlingsgesetz erläutert habe, werde ich als Nächstes erklären, was das Migrationsgesetz von 2017 ist und inwieweit seine Entstehung durch die venezolanische Migrationskrise beeinflusst wurde.

5.2. Das neue brasilianische Migrationsgesetz (LEI N° 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017)

Das neue Migrationsgesetz¹⁰ richtet sich an folgende Gruppen: Einwanderer, Auswanderer, Grenzgänger, Besucher und Staatenlose. Das neue Migrationsgesetz enthält 125 Artikel und lautet:

Art. 1. Dieses Gesetz regelt die Rechte und Pflichten von Migranten und Besuchern, regelt ihre Einreise und ihren Aufenthalt im Land und legt Grundsätze und Leitlinien für die öffentliche Politik gegenüber Auswanderern fest.

Art. 2. dieses Gesetzes berührt nicht die Anwendung spezifischer interner und internationaler Normen auf Flüchtlinge, Asylbewerber, Agenten und diplomatisches oder konsularisches Personal, Mitarbeiter internationaler Organisationen und deren Familien (BRASIL 2017).

Außerdem besagt das Gesetz in Artikel 121

Art. 121. Bei der Anwendung dieses Gesetzes sind die Bestimmungen des Gesetzes 9474 vom 22. Juli 1997 zu beachten, wenn es sich um Flüchtlinge und Flüchtlingsbewerber handelt¹¹ (BRASIL 2017).

Mit dem neuen Migrationsgesetz wurde das Ausländergesetz von 1980 aufgehoben, da es veraltet war.¹² Einer der Hauptunterschiede zwischen dem neuen und dem alten Gesetz ist bereits im Titel zu erkennen. Während das alte Gesetz speziell auf Ausländer abzielte, befasst sich das neue Gesetz allgemeiner mit Migranten (Claro 2020: 43)

¹⁰ Lesen Sie den vollständigen Text auf der Website der brasilianischen Bundesregierung: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm

¹¹ Übersetzt mit Deepl.

¹² Das neue Migrationsgesetz wurde durch den Senatsentwurf (PLS 288/2013) des zugelassenen Senators Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) vorgeschlagen und soll das während des Militärregimes verabschiedete Ausländergesetz (Gesetz 6815/1980) ersetzen. Der Text war bereits 2015 im Senat verabschiedet und an das Repräsentantenhaus weitergeleitet worden. Im Dezember 2016 wurde sie erneut vom Senat analysiert. Für den Berichterstatter des Textes, Senator Tasso Jereissati (PSDB-CE), war das alte Gesetz veraltet und sah den Migranten als Bedrohung an, als jemanden, der nur dann in der Gesellschaft akzeptiert wird, wenn er wirtschaftliche Vorteile bringt, ohne eine Entschädigung für seinen Beitrag zur Entwicklung Brasiliens zu erhalten (Senado Federal 2017).

Hinsichtlich der Unterschiede zwischen dem neuen Einwanderungsgesetz und dem früheren Ausländergesetz erklärt Claro (2020: 45), dass das neue Migrationsgesetz von der Prämisse ausgeht, dass der Staat Verpflichtungen gegenüber Migranten hat, während es gleichzeitig Rechte und Pflichten für die Subjekte der internationalen Migration vorsieht.

„Aus diesem Grund basiert das Gesetz auf den Rechten der Migranten und nicht mehr auf der nationalen Sicherheit und den nationalen Interessen, wie es das Ausländergesetz vorsah. Bei dem Versuch, staatliches Handeln durch die Geltung der Menschenrechte zu regeln, beruft sich das Gesetz auf die CF¹³/1988. Sie stützt sich auch auf verfassungsinterne Menschenrechtsnormen, auf von Brasilien ratifizierte internationale Verträge und auf die Grundsätze und Gepflogenheiten des internationalen Menschenrechts (Kasten 2), unabhängig davon, ob diese allgemein und für alle Personen gelten oder speziell auf Migranten ausgerichtet sind“¹⁴ (Claro 2020: 45)

Das neue Migrationsgesetz wurde gelobt, weil es die Menschenrechte in den Geltungsbereich des Migrationsrechts einbezieht. Darüber hinaus unternimmt das Gesetz ernsthafte Anstrengungen, um die Idee der nationalen Sicherheit zu überwinden, und zielt darauf ab, die Idee von „uns“ und „ihnen“ zu dekonstruieren. Das neue Gesetz berücksichtigt auch die sozialen Rechte von Migranten, zu denen die soziale, arbeitsrechtliche und produktive Eingliederung von Migranten durch öffentliche Maßnahmen gehört. Auf diese Weise garantiert das neue Gesetz einen gleichberechtigten und freien Zugang zu sozialen Diensten, Programmen und Leistungen, öffentlichen Gütern, Bildung, umfassender öffentlicher Rechtshilfe, Arbeit, Wohnraum, Bankdienstleistungen und sozialer Sicherheit (Baggio 2019: 21).

6. Der Einfluss der Krise auf die Migrationspolitik

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass die Gründe, die zur Entstehung des neuen Einwanderungsgesetzes führten, nicht direkt von der venezolanischen Migrationskrise beeinflusst wurden. In Wirklichkeit führten Faktoren lange vor der Krise dazu, dass die brasilianische Gesetzgebung in Bezug auf Migranten zwangsläufig aktualisiert werden musste. Mit dem Ziel, die Idee der nationalen Sicherheit loszuwerden, setzt sich das neue Migrationsgesetz dafür ein, die Rechte von Migranten auf brasilianischem Gebiet zu gewährleisten.

¹³ CF steht für Constituição Federal (brasilianisches „Grundgesetz“).

¹⁴ Übersetzt mit DeepL

In diesem Zusammenhang stellte die erdbebenbedingte Immigration haitianischer Bürger im Jahr 2010 eine Herausforderung auf die Migrationspolitik in Brasilien dar. Wie Baggio hervorhebt, suchten viele Haitianer Zuflucht in Brasilien, und als Reaktion auf diese Episode gewährte Brasilien haitianischen Einwanderern humanitäre Visa (Baggio 2019: 37). In diesem Fall erwies sich die brasilianische Migrationspolitik als unzureichend, um die Situation zu bewältigen. Angesichts dieses komplexen faktischen und normativen Rahmens, da das veraltete Ausländergesetz, das der neuen Migrationsrealität des Landes nicht Rechnung trug, eine Lücke für eine umfangreiche und fragmentierte untergesetzliche Regelung des Themas öffnete, führte der Druck der organisierten Zivilgesellschaft und von Teilen der Wissenschaft dazu, dass die Bundesregierung 2013 eine Diskussion über die Möglichkeit der Aufhebung des Ausländergesetzes und die Verabschiedung eines neuen Migrationsgesetzes einleitete (Baggio 2019: 38).

Das bereits erwähnte Argument von Dauvergne (1999) trifft in hohem Maße auf das alte Ausländerstatut zu, da es einen klaren Unterschied zwischen uns (den Inländern) und ihnen (den Ausländern) machte und sich damit gegen die Idee der „*equality*“ und „*justice*“ (Dauvergne 1999) wendete. Auch wenn das Migrationsgesetz Fortschritte in der Gesetzgebung für Migranten mit sich bringt, ist es in einigen Punkten unzureichend. Baggio weist darauf hin, dass die Bundespolizei die für Migrationsfragen zuständige Behörde in Brasilien ist. Außerdem weist sie darauf hin, dass gegen das Gesetz mehrere Vetos eingelegt wurden, „was auf eine Rückkehr zur anachronistischen Logik der nationalen Sicherheit hindeutet“ (Baggio 2019: 49). Andere Autoren weisen darauf hin, dass das neue Gesetz zwischen Schutz, Ermessensspielraum und Exklusion pendelt (Redin 2020: 42)

Ich muss Dauvergne jedoch zustimmen, wenn sie sagt, dass das Einwanderungsrecht weitgehend von Diskussionen über Flüchtlinge besetzt ist, und dass, wie sie sagt, Flüchtlinge manchmal nicht unbedingt die Bedürftigsten sind. Aber ich denke, dass ihr Argument, dass das liberale Verständnis von „*mutual aid*“ (Dauvergne 1999) und nationaler Sicherheit in Brasilien nur teilweise anwendbar ist. Brasilien nimmt eine Vorreiterrolle bei der Gewährleistung der Rechte von Flüchtlingen in der Region ein. Das Land ist nicht nur Unterzeichner mehrerer internationaler Verträge, sondern stärkt diese Verträge auch im nationalen Recht. In diesem Zusammenhang soll das neue Migrationsgesetz die Lücke schließen, die im brasilianischen Migrationsrecht bestand. Während Flüchtlinge in Brasilien über ein solides Gesetz verfügen, das ihnen

verschiedene Rechte zusichert, haben Migranten mit dem neuen Migrationsgesetz von 2017 etwas Vergleichbares.

Bemerkenswert an Dauvergnés Argumentation in Bezug auf die brasilianische Migrationspolitik ist, dass das brasilianische Flüchtlingsgesetz aus dem Jahr 1997 stammt. Das kürzlich (2017) geänderte Gesetz ist jedoch das Migrationsgesetz. Das könnte daran liegen, dass ein venezolanischer Staatsbürger, bis ihm der Flüchtlingsstatus zuerkannt wird und er den Schutz des brasilianischen Rechts genießen kann, immer noch ein Migrant ist, der ein Gesetz braucht, das ihn schützt.

Ich behaupte, dass die Migrationskrise zwar nicht der Grund für die Entstehung des Migrationsgesetzes war, dass sie aber die dringende Notwendigkeit einer Aktualisierung der brasilianischen Gesetzgebung noch verstärkt hat. Man kann nicht übersehen, dass humanitäre Krisen, Migrationsströme und Flüchtlingskrisen eine wichtige Rolle im Einwanderungsgesetz spielen. Sie zwingen die Staaten zur Schaffung von Gesetzen und öffentlichen Maßnahmen, um Phänomenen wie der Migration Rechnung zu tragen. Ich behaupte, dass sich Migranten und Flüchtlinge einerseits an das Aufnahmeland und seine Gesetze anpassen, dass sich aber andererseits das Einwanderungsrecht mit dem Auftreten von Migrationsphänomenen weiterentwickelt.

Auch wenn die Migrationskrise in Venezuela nicht der Auslöser für die Gesetzesänderung war, so war sie doch offensichtlich der Grund für die Einführung mehrerer öffentlicher Maßnahmen, die speziell auf venezolanische Flüchtlinge und Migranten ausgerichtet sind. Dies ist der Fall der Operação Acolhida und vieler anderer öffentlicher Initiativen. In diesem Sinne kann man behaupten, dass die venezolanische Migrationskrise direkt die Schaffung des Gesetzes LEI No. 13.684/2018¹⁵ verursacht hat. „Das neue Gesetz entstand mit der Veröffentlichung der vorläufigen Maßnahme 820/18, die durch die wachsende Migrationswelle von Venezolanern in den Bundesstaat Roraima aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Krise im Nachbarland motiviert war“ (Ferreira und Freitas et al. 2021: 7). Es ist nicht das Ziel dieser Arbeit, dieses Gesetz zu analysieren, aber ich denke, es ist notwendig, es zu erwähnen, um zu zeigen, dass die venezolanische Migrationskrise die brasilianische Migrationspolitik beeinflusst hat.

¹⁵ Sie sieht Soforthilfemaßnahmen für die Aufnahme von Menschen vor, die sich aufgrund von Migrationsströmen infolge einer humanitären Krise in einer schwierigen Lage befinden, und enthält weitere Bestimmungen. Art. 2 Die im Rahmen dieses Gesetzes entwickelten Maßnahmen müssen die internationalen Abkommen, denen die Föderative Republik Brasilien beigetreten ist, sowie die Bestimmungen der Gesetze Nr. 9.474 vom 22. Juli 1997 und 13.445 vom 24. Mai 2017 beachten (BRASIL 2018)

Ich finde, dass sich die Literatur zum Migrationsrecht zu sehr auf Fragen der Rechtsetzung, der nationalen Sicherheit, der Souveränität und des humanitären Schutzes sowie auf Flüchtlingsfragen konzentriert. Bei meinen Recherchen für diese Arbeit bin ich auf eine umfangreiche Literatur zu den oben genannten Themen gestoßen. Ich will die Bedeutung solcher Diskussionen nicht unterschätzen, aber meiner Meinung nach bedeutet die Existenz des Gesetzes selbst nicht, dass die Rechte von Flüchtlingen oder Migranten garantiert sind. Es sollte viel mehr über ihre Umsetzung durch wirksame öffentliche Maßnahmen diskutiert werden.

Denn obwohl Brasilien über eine solide Gesetzgebung zur Migration verfügt, ist es schwierig, die Menschenrechte von Migranten und Flüchtlingen in der Praxis zu gewährleisten. Ich möchte hier die Auswirkungen der politischen Instabilität und der Pandemie in den kritischsten Jahren der Krise in Brasilien nicht herunterspielen. Es gibt aber Berichte, dass Flüchtlinge an der Grenze von brasilianischen Sicherheitskräften misshandelt und diskriminiert werden. Auch gibt es Berichte, dass Armut die Gewalt in der Grenzregion Brasiliens zu Venezuela ansteigen lässt (Brasil de Fato 2020a). Es gibt auch Berichte, dass Flüchtlinge während der Pandemie unter Vertreibungen und fehlenden öffentlichen Maßnahmen gelitten haben (Brasil de Fato 2020b). Außerdem hat die lokale Bevölkerung im Bundesstaat Roraima den Massenzustrom von Flüchtlingen und Migranten nicht akzeptiert. Dies hat ein starkes Abwehrgefühl hervorgerufen, da Flüchtlinge mit der Zunahme von Armut und Gewalt in der Region assoziiert werden (Da Silva 2019: 110-111). Santos und Prado erklären, dass die Umsetzung von Maßnahmen zur Sicherstellung der Wirksamkeit der Durchsetzung von Gesetzen vernachlässigt wird (Santos und Prado 2021: 3). Sie erklären auch, dass die Tatsache, dass CONARE mit dem Justizministerium verbunden ist, die öffentliche Politik beeinträchtigt, die gesetzlichen Bestimmungen Wirkung verleihen kann.

An dieser Stelle sollte man betonen, dass 2018 die Regierung des Bundesstaates Roraima den Zugang der Venezolaner zur Gesundheitsversorgung eingeschränkt hat. Es wurde gesagt, sie würden an Gesundheitsposten der Armee verwiesen (Martins et al. 2021: 173). Dies zeigt, dass das Migrationsgesetz von 2017 nicht ausreichend durchgesetzt wird.

„In erster Linie ist es notwendig zu analysieren, dass das Gesetz Nr. 13.445 in seinem Artikel 3 Grundsätze und Richtlinien für die nationale Migrationspolitik enthält, wobei die Abschnitte I, II und III, die sich mit der Gewährleistung der Menschenrechte, der Abschaffung der Fremdenfeindlichkeit und der Nichtkriminalisierung der Migration befassen, ein Bild der Migrationspolitik

vermitteln. In der Realität ist dies jedoch nicht der Fall, wie das Beispiel der anhaltenden Vorfälle im Bundesstaat Roraima zeigt¹⁶. (Martins et al. 2021: 176).

Ich stimme Hamlin zu, wenn sie erklärt, dass wir nicht nur auf die Gesetze schauen können. Wie sie selbst erklärt: “Notably, there is a wide gap between the formal ratification of international treaties and outcomes on the ground” (Costello et al. 2021, S. 102). In diesem Zusammenhang erklärt sie weiter: “Very frequently, implementation of the norms of refugee protection comes down to political will. However, sometimes it is a matter of State capacity, many vulnerable people live beyond the reach of international protection, either by law or in fact” (Costello et al. 2021: 105).

Während meiner Arbeit habe ich festgestellt, dass es eine Diskrepanz zwischen den in der Gesetzgebung garantierten Rechten und ihrer Umsetzung in der öffentlichen Politik gibt. Diese Arbeit zielt jedoch nicht darauf ab, sich ins Detail mit der *migration policy theory* zu befassen, aber dies wäre ein Ansatzpunkt, durch den die Migrationskrise in Venezuela und ihr Einfluss auf die Migrationspolitik in Brasilien analysiert werden kann.

7. FAZIT

Die sozioökonomische und politische Krise in Venezuela hat zu einer Migrationskrise von alarmierendem Ausmaß geführt. Internationale Organisationen und Nationalstaaten sahen sich mit einer Situation konfrontiert, an die sie nicht gewöhnt waren. Die venezolanische Migrationskrise hat eine Reihe von Herausforderungen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene ausgelöst. Brasilien war von der großen Zahl venezolanischer Migranten und Flüchtlinge überwältigt und musste Maßnahmen ergreifen, um die Situation an der Grenze einzudämmen und die Venezolaner, die auf brasilianischem Gebiet Hilfe suchten, aufzunehmen. Ich beziehe mich bei meiner Arbeit auf die Theorie der Migrationsrechtsstudien. Meine Argumentation schloss an Arbeiten von Richard Plender und Catherine Dauvergne an.

Brasilien verfügt über eine auf internationaler Ebene hoch angesehene Migrationpolitik, die Leitlinien zur Gewährleistung der Menschenrechte von Migranten und Flüchtlingen auf brasilianischem Gebiet enthält. Das Flüchtlingsgesetz von 1997 konkretisiert die internationalen Verträge zum Flüchtlingsschutz auf nationalem Gebiet. Das Migrationsgesetz von 2017 sichert die Rechte von Migranten und stellt einen rechtlichen

¹⁶ Übersetzt mit DeepL.

Meilenstein im Bereich der Migration dar. In meinem Beitrag habe ich darauf hingewiesen, dass die Migrationskrise in Venezuela keinen direkten Einfluss auf das Flüchtlingsgesetz und das Migrationsgesetz von 2017 hatte. Das Flüchtlingsgesetz gibt es bereits seit 1997, während das Migrationsgesetz als Ersatz für das Ausländergesetz von 1980 konzipiert wurde. Seine Ausarbeitung war auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen, wie z. B. die Nichtübereinstimmung mit der Bundesverfassung und die Unfähigkeit, die Migrationssituation in Brasilien zu berücksichtigen.

Ich bin zu dem Schluss gekommen, dass die venezolanische Migrationskrise unbestreitbar die Migrationspolitik in Brasilien beeinflusst hat, z. B. öffentliche Initiativen wie Operação Acolhida und sogar die Entstehung des Gesetzes von 2018. Ich vertrete dabei die These, dass humanitäre Krisen, Migrationskrisen und Flüchtlingskrisen unbestreitbar einen Einfluss auf die Entstehung und Entwicklung des Migrationsrechts haben, dass aber die Studien, die sich mit diesem Bereich befassen, sich zu sehr auf das Flüchtlingsrecht konzentrieren, wie auch Dauvergne feststellt. Darüber hinaus habe ich kritisiert, dass in der migrationsrechtlichen Literatur viel von Souveränität die Rede ist, von der Notwendigkeit, Gesetze zu schaffen, die das Phänomen der Migration heutzutage besser abdecken, und folglich von Arbeitsmigration. Im Falle Brasiliens besteht die Herausforderung nicht im Fehlen von Gesetzen, sondern in der Wirksamkeit ihrer Anwendung.

Das Argument des liberalen Humanitarismus, das Dauvergne anführt, trifft im Fall Brasiliens nur teilweise zu. Dauvergne bemerkt, dass das Migrationsrecht von der liberalen Idee der gegenseitigen Hilfe geprägt ist, die unweigerlich eine klare Grenze zwischen "uns" und "ihnen" zieht. Dauvergne ist der Ansicht, dass dies nicht mit Gerechtigkeit vereinbar ist. Ich stimme den Ausführungen von Dauvergne zu, aber in Brasilien drehen sich die Diskussionen über Migrationsfragen nicht unbedingt um die Zahl der Flüchtlinge, die aufgenommen werden sollten, auch weil das Land nicht die meisten venezolanischen Migranten und Flüchtlinge im Vergleich zu anderen Ländern aufgenommen hat. Im Falle Brasiliens gilt, dass das Land in Bezug auf das Flüchtlingsrecht gut entwickelt ist, was die Ausführungen von Plender über die Konkretisierung internationaler Verträge in nationalen Gesetzen bestätigt. Andererseits ist die Gesetzgebung, die sich mit Migranten befasst, relativ neu. Das neue Migrationsgesetz versucht eindeutig, sich von der Idee der nationalen Sicherheit (die das

Ausländergesetz war) zu distanzieren, und ich wage zu behaupten, dass das neue Migrationsgesetz sehr gut zu Dauvergnés Idee von Gerechtigkeit und Gleichheit passt.

Eine Einschränkung, mit der ich bei der Recherche konfrontiert wurde, war die Tatsache, dass es sich um ein relativ aktuelles Thema handelt. Die Migrationskrise ist 2015 explodiert, und es gibt zwar eine umfangreiche empirische Literatur zu diesem Thema, aber man kann noch nicht über ihre langfristigen Dimensionen sprechen. Ich stelle fest, dass es in Ländern, die ebenfalls mit der großen Zahl venezolanischer Flüchtlinge und Migranten konfrontiert waren, zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Tendenz zur Versicherheitlichung gab. In Brasilien zeigt sich dies besonders in der öffentlichen Meinung, nicht aber in der Gesetzgebung.

Außerdem ist mir eine Verwirrung hinsichtlich der Nomenklatur der Migrationskrise aufgefallen. Einerseits gab es eine umfangreiche Literatur über die venezolanische Migrationskrise, aber eigentlich ging es um Flüchtlinge. Ich war verwirrt über mehrere wissenschaftlichen Artikel, in denen vom neuen Migrationsgesetz die Rede war, der Inhalt sich aber um den Flüchtlingskreislauf drehte. Ich glaube, dass das Migrationsgesetz auch die venezolanische Migrationskrise berücksichtigt, da nicht alle von ihnen als Flüchtlinge anerkannt werden. Dies bedeutet, dass sie unter das neue Migrationsgesetz fallen.

Ein weiterer Punkt, der mir bei meinen Recherchen aufgefallen ist, und ich bin dabei auch auf eine Diskussion von Dauvergné gestoßen, betrifft die Literatur zum Migrationsrecht. Die Literaturproduktion ist weitgehend von Autoren aus dem Westen besetzt. Über die Literatur lateinamerikanischer Autoren ist nur sehr wenig zu finden. Dadurch werden die Daten auch für Migrationsströme, die in Europa und den Vereinigten Staaten stattfanden, umfassender.

Literaturverzeichnis

- Baggio, Roberta Camineiro; Sartoretto, Laura Madrid (2019): O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO NOVO MARCO LEGAL MIGRATÓRIO NO BRASIL: ENTRE A IDEOLOGIA DA SEGURANÇA NACIONAL E O DIREITO HUMANO A MIGRAR. In: *RDFD* 24 (3), S. 27–59. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31299.
- BRASIL. (1997). Presidência da República Casa Civil. Abgerufen am 17. Februar 2023, von https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm.
- BRASIL. (2017). Presidência da República Secretaria-Geral. Abgerufen am 17. Februar 2023, von https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm.
- BRASIL. (2018). Presidência da República Secretaria-Geral. Abgerufen am 17. Februar 2023, von https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113684.htm.
- Brasil de Fato. (2020a). Pobreza Faz Disparar a Violência Em Região Da Fronteira Do Brasil Com a Venezuela. Abgerufen am 16. Februar 2023, von <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/17/pobreza-faz-disparar-a-violencia-em-regiao-da-fronteira-do-brasil-com-a-venezuela>.
- Brasil de Fato. (2020b). Pobreza faz disparar a violência em região da fronteira do Brasil com a Venezuela. Abgerufen am 16. Februar 2023, von <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/17/pobreza-faz-disparar-a-violencia-em-regiao-da-fronteira-do-brasil-com-a-venezuela>.
- Brettell, Caroline; Hollifield, James Frank (2023): Migration theory. Talking across disciplines. Rebooting migration theory: Interdisciplinarity, globality and postdisciplinarity in migration studies, 259-278, 2007. Unter Mitarbeit von Adrian Favell. Fourth edition. New York, London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Claro, C. D. A. B. (2020, 8. April). Repositório do Conhecimento do Ipea: Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: avanços e expectativas. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9820>.
- Costello, Cathryn; Foster, Michelle; McAdam, Jane (Hg.) (2021): The Oxford Handbook of International Refugee Law. Oxford: Oxford University Press (Oxford handbooks).
- Czaika, Mathias; Haas, Hein de (2013): The Effectiveness of Immigration Policies. In: *Population and Development Review* 39 (3), S. 487–508. DOI: 10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x.
- Da SILVA, Fernanda Claudia Araujo; Sousa, Estevão Mota (2019): Migração Venezuelana e o Aumento da Pobreza em Roraima. In: *TM* 14 (27), S. 105–119. DOI: 10.33956/tensoesmundiais.v14i27.855.
- Dauvergne, Catherine (1999). "Amorality and Humanitarianism in Immigration Law." *Osgoode Hall Law Journal* 37.3: 597-623.
- Dauvergne, Catherine (2004): Sovereignty, Migration and the Rule of Law in Global Times. In: *Modern Law Review* 67 (4), S. 588–615. DOI: 10.1111/j.1468-2230.2004.00501.x.

- Dauvergne, Catherine (2008): Making people illegal. What globalization means for migration and law. New York: Cambridge University Press (Law in context).
- Dauvergne, Catherine (Hg.) (2021): Research handbook on the law and politics of migration. Cheltenham, UK, Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing Limited (Research handbooks in law and politics series). Online verfügbar unter <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781789902259/9781789902259.xml>.
- Ferreira, Adriano Fernandes; Freitas, Samuel Victor Sena Carvalho de; Macedo, Melissa Cristina Silva de (2021): A política de garantia de direito aos migrantes venezuelanos no Brasil e o processo de interiorização à luz da nova lei de migração cominado com a Lei 13.684/18 / The state position and its actions on venezuelan migration in Brazil in the light of the new migration law commenced with law 13.684/18. In: *BJDV* 7 (7), S. 66463–66479. DOI: 10.34117/bjdv7n7-089.
- Goodwin-Gill, Guy S.; McAdam, Jane (2011): The refugee in international law. 3rd ed., reprinted. New York: Oxford University Press.
- International Organization for Migration*. (2023). Abgerufen am 16. Februar 2023, von <https://www.iom.int/about-migration>.
- International Organization for Migration*. (2023b). Abgerufen am 16. Februar 2023, von <https://www.iom.int/key-migration-terms>.
- Lima Alves, Thiago Augusto (2020): A (Nova) Política Migratória Brasileira: Avanços e Desafios no Contexto da Crise Humanitária Venezuelana. In: *CG* 9 (1). DOI: 10.5380/cg.v9i1.72550.
- Martins, Karina; Silva, Laís Helena; Souza, Juliane. (2021). ISSN 2675-7451 (Online) | Revista Gênero e Interdisciplinaridade | The ISSN Portal; Editora Acadêmica Periodicojs. Abgerufen am 16. Februar 2023, von <https://portal.issn.org/resource/ISSN/2675-7451>.
- Ministério da Justiça e Segurança Pública*. (2022, 4. November). Abgerufen am 16. Februar 2023, von <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/em-cinco-anos-brasil-recebeu-mais-de-700-mil-imigrantes-venezuelanos>.
- Noy, Shiri; Voorend, Koen (2016): Social Rights and Migrant Realities: Migration Policy Reform and Migrants' Access to Health Care in Costa Rica, Argentina, and Chile. In: *Int. Migration & Integration* 17 (2), S. 605–629. DOI: 10.1007/s12134-015-0416-2.
- OIM Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe. (2023). Abgerufen am 16. Februar 2023, von <https://rosanjose.iom.int/en/blogs/what-migration-crisis-and-how-address-it-integrally>.
- Opeskin, Brian R.; Perruchoud, Richard; Redpath-Cross, Jillyanne (2012): Foundations of international migration law. Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press.
- Pedroza, Luicy (2020): A Comprehensive Framework for Studying Migration Policies (and a Call to Observe Them beyond Immigration to the West). In: GIGA German Institute of Global and Area Studies (321).

- Peters, Margaret E. (2019): Immigration and International Law. In: *International Studies Quarterly* 63 (2), S. 281–295. DOI: 10.1093/isq/sqy063.
- Plender, Richard (1977), Admission of Refugees: Draft Convention on Territorial Asylum, 15 *San Diego L. Rev.* 45.
- Plender, Richard (Hg.) (2015): *Issues in international migration law*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Redin, G. (2020). *Migrações Internacionais: Experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil (Portuguese Edition)*. Editora UFSM.
- Restrepo, James (2020): *Venezuela country focus. Country of origin information report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Santos, Rafael José dos; Prado, Gustavo dos Santos (2021): *A imigração venezuelana para o Brasil. um debate histórico, econômico e jurídico*.
- Senado Federal. (2017, 30. Mai). *Nova Lei de Migração é sancionada com vetos*. Abgerufen am 17. Februar 2023, von <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>.
- Senado Federal. (2022, 23. Dezember). Abgerufen am 9. Februar 2023, von <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/23/debatedores-pedem-continuidade-da-operacao-acolhida-de-apoio-a-venezuelanos>.
- Schindlmayr, Thomas (2003): Sovereignty, Legal Regimes, and International Migration. In: *International Migration* 41 (2), S. 109–123. DOI: 10.1111/1468-2435.00237.
- UNHCR Brazil. (2022, 25. Dezember). *acnur.org*. Abgerufen am 17. Februar 2023, von <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/12/25-anos-da-Lei-de-Refu%CC%81gio.pdf>.
- UNHCR. (2023, Februar). *Venezuela situation*. *Global Focus*. Abgerufen am 16. Februar 2023, von <https://reporting.unhcr.org/venezuelasituation>.
- UNICEF. (2023). Abgerufen am 16. Februar 2023, von <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>.
- White, Paul: *On the Use of Creative Literature in Migration Study*. Hg. v. The Royal Geographical Society.
- Worldbank. (2023, Februar). *Population, total - Venezuela, RB | Data*. Abgerufen am 16. Februar 2023, von <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=VE>.