

Flucht und Migration als Herausforderung für Europa

Internationale und nationale Perspektiven
aus der Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung



Konrad
Adenauer
Stiftung

INHALT

5 | VORWORT

6 | EINLEITUNG UND ÜBERBLICK

8 | EUROPAPOLITIK:

BISHERIGE ROLLE DER EUROPÄISCHEN UNION UND PERSPEKTIVEN AUS DEN MITGLIEDSTAATEN

- Die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU: Eine Bestandsaufnahme
Céline-Agathe Caro, Lucas Schramm 9
- Die außenpolitische Dimension der EU-Migrationspolitik
Sabina Wölkner 15
- Perspektive Westbalkan: Herkunfts- und Transitregion
Lena Petrović, Pavle Kilibarda, Norbert Beckmann-Dierkes 20
- Perspektive Osteuropa: Ungarn zwischen Grenzziehung und Identität
Frank Spengler, Bence Bauer 24
- Perspektive Baltikum: Schwieriges Erbe, Riskante Zukunft
Ivars Ijabs 30
- Perspektive Baltikum: Wahrnehmung der Flüchtlingskrise in Litauen
Linas Kojala 35
- Perspektive Nordeuropa: Großbritannien als Zielland
Hans-Hartwig Blomeier 37
- Perspektive Südeuropa: Italien zwischen Seenotrettung und Küstenschutz
Caroline Kanter, Silke Schmitt 40

46 | ENTWICKLUNGSPOLITIK:

POTENZIALE UND GEFAHREN VIELGESTALTIGER MIGRATION

- Entwicklungspolitische Ansätze zur Flucht- und Migrationsursachenbekämpfung
Winfried Weck 47
- Ein Nobelpreis für Migration und Entwicklung
Gunter Rieck Moncayo 50
- Perspektive Nahost: Hind will nach Hause. Zur Lage im Libanon
Hana Nasser 51
- Perspektive Westafrika: Ursachen und Folgen der Emigration aus dem Senegal
Ute Gierczynski-Bocandé 55
- Perspektive Mittelamerika: Ein Überblick zur Situation in Mexiko und Zentralamerika
Janina Grimm-Huber 60
- Perspektive Südostasien: Migration und Menschenhandel in Südostasien
Patrick Rüppel 62
- Perspektive Asien-Pazifik: Australien und die „pazifische Lösung“ der Flüchtlingspolitik
Wilhelm Hofmeister 64
- Stipendienprogramme als Beitrag zur Prävention von Flucht und Migration
Nils Abraham 67

68 | SICHERHEITSPOLITIK:

KRISENREAKTION UND FLUCHTURSACHENBEKÄMPFUNG

- Die Bekämpfung von Fluchtursachen als außen- und sicherheitspolitische Aufgabe
Patrick Keller 69
- „Safe Zones“ als Instrumente der Flüchtlingspolitik
Kristina Eichhorst 71
- „Mare Nostrum“?
Grenzsicherung als Instrument beim Management von Flüchtlingsströmen
Christian E. Rieck 73

78 | INNEN- UND KOMMUNALPOLITIK:

FLÜCHTLINGSAUFNAHME UND WILLKOMMENSKULTUR

- Ein innenpolitischer Prüfstein
Nico Lange 79
- Der Gmünder Weg: Aufnahme und Integration aus christlichem Selbstverständnis
Richard Arnold 83
- Refugees Welcome – Flüchtlingsaufnahme in Deutschland
Joachim Klose, Stephan Raabe, Martin Reuber 86
- Maßnahmen der Politischen Bildung zur Flüchtlingsfrage
Melanie Piepenschneider, Martin Reuber 88
- Das Studienpatenschaftsprogramm „Senkrechtstarter“
als Maßnahme zur Flüchtlingsintegration
Kerim Kudo 91

92 | EINWANDERUNGS- UND ARBEITSMARKTPOLITIK:

AUSWIRKUNGEN VON MIGRATION AUF DEMOGRAFIE UND ARBEITSMARKT

- Wer nach Deutschland kommt: Trends und Konsequenzen der Zuwanderung
Katharina Senge 93
- Erfahrungen aus früheren Einwanderungswellen:
Asyl- und Flüchtlingspolitik zu Beginn der 1990er Jahre
Christine Bach, Ulrike Hospes 95
- Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen
Eva Rindfleisch 97
- Perspektive Westafrika: Migration und Brain-Drain in Nigeria
Hildegard Behrendt-Kigozi 98

100 | AUSBLICK

- Migration und Fluchtursachen: Klimapolitik in neuem Licht
Jasper Eitze

102 | AUTOREN



Kein anderes Thema hat die letzten Monate derart stark dominiert wie die Flüchtlingskrise. Allein in Deutschland haben über eine Million Flüchtlinge im Jahr 2015 Zuflucht gefunden. Die zu uns Flüchtenden stammen vor allem aus Eritrea, aus Libyen, aus dem Irak, Afghanistan – und natürlich aus Syrien, wo der zerstörerische Bürgerkrieg mittlerweile für die meisten Flüchtlinge weltweit verantwortlich ist. Nach Angaben der Vereinten Nationen hat der Krieg in Syrien seit 2011 über 220.000 Menschen das Leben gekostet und über 11,6 Millionen Menschen – mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung Syriens – vertrieben. Vier Millionen Syrer sind ins Ausland geflohen, die meisten in Auffanglager in der Türkei, in Jordanien und im Libanon, wo sie zum Teil unter schwierigsten Bedingungen leben.

Ungeachtet der angestrebten Reduzierung der Zahlen stellt der Flüchtlingsstrom uns und unsere europäischen Partner in den nächsten Jahren und Jahrzehnten vor gewaltige politische, wirtschaftliche und soziale Herausforderungen. Fluchtursachenbekämpfung ist deshalb nicht nur unsere humanitäre und christliche Pflicht, sondern liegt auch in unserem eigenen Interesse an einer funktionierenden staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung in Deutschland. Dabei sind Flucht und Migration langfristige Themen, die uns ungeachtet der aktuellen kriegerischen Auseinandersetzungen in Europas Nachbarschaft auch in Zukunft beschäftigen werden, und zwar in allen Ländern Europas. Deshalb ist die Strategie der Bundeskanzlerin, notleidenden und vor Krieg und Verfolgung fliehenden Menschen Zuflucht zu gewähren und gleichzeitig in das europäische Management der Flüchtlingsströme, die Bewältigung der Integrationsherausforderungen in Deutschland sowie in die Bekämpfung der Fluchtursachen vor Ort zu investieren, nur konsequent.

Auch die Konrad-Adenauer-Stiftung möchte mit ihrer Arbeit im In- und Ausland hierzu einen Beitrag leisten. Die vorliegende Broschüre versammelt eine Reihe von Analysen, die den Themenkomplex „Flucht und Migration“ aus verschiedenen Perspektiven betrachten und sich mit den Konsequenzen der Zuwanderung für einzelne Politikfelder befassen. Der Blick reicht dabei von der Außen- und Europapolitik bis zur Innen- und Kommunalpolitik. Hinzu kommen Eindrücke aus der konkreten und praktischen Stiftungsarbeit. Eindrucksvolle Beispiele dieser Arbeit bieten auch einige Bilder in dieser Broschüre, die von Stipendiaten unserer Journalistischen Nachwuchsförderung während einer Studienreise in den Libanon gemacht wurden.

Neben der Größe der gegenwärtigen Herausforderungen macht die Lektüre dieser Broschüre vor allem eines deutlich: Diese Krise ist auch eine Chance. Die Flüchtlingskrise zeigt uns Deutschen und auch der Welt, dass unser Land bereit ist, europäisch und international Verantwortung zu übernehmen, indem Zuflucht suchenden Menschen geholfen und unsere Wertvorstellungen von Freiheit, Pluralismus, Demokratie und Menschenwürde verstärkt ins Blickfeld gerückt und zu Bedingungen einer erfolgreichen Integration gemacht werden. Das alles ist ohne das Engagement der unzähligen freiwilligen und ehrenamtlichen Helfer nicht möglich. Wir stehen als Konrad-Adenauer-Stiftung mit unserer Arbeit fest an der Seite derjenigen, die sich die Bewältigung der großen Herausforderungen zur Aufgabe gemacht haben.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Dr. Gerhard Wahlers

Stellvertretender Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Flucht und Migration – Europa und die Flüchtlingskrise

In seiner Berliner Europarede am 9. November 2015 forderte der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, in der Flüchtlingskrise eine starke Führungsrolle Deutschlands in Europa. Dies gelte vor allem für drei zentrale Aufgaben: die Außengrenzen der Europäischen Union zu sichern, radikalen Populismus zu bekämpfen und das westliche Bündnis zu stärken. Hier wird deutlich, wie sehr die massenhafte, ungesteuerte Zuwanderung die Europäische Union in ihrer Gesamtheit herausfordert. Wir erleben anrührende Szenen europäischer Willkommenskultur, ebenso wie Skepsis und Misstrauen. Sowohl staatliche als auch gesellschaftliche Institutionen sind in der Krise gefordert, mancherorts bis an die Belastungsgrenzen.

Dabei trifft der Flüchtlingsstrom eine ohnehin verunsicherte EU. Auch wenn er vorerst abgeklungen scheint: Der Konflikt in der Ukraine zeigt dem postmodernen Europa, dass sein Friedensprojekt noch immer bedroht ist. Weit weg scheint die Freiheitsrevolution im Nahen Osten und in Nordafrika, die einst hoffnungsfroh der „Arabische Frühling“ getauft worden war. Die schwere Wirtschafts- und Schuldenkrise in den südlichen Mitgliedstaaten der Union offenbarte zudem tiefgreifende Asymmetrien zwischen den Mitgliedstaaten. Sie ist zwar zunächst abgewendet, doch auch die Euro-Krise hinterließ eine angeschlagene Union, die sich ihrer Legitimationsquellen erst wieder neu versichern muss. Mit der (zeitlich befristeten) Aussetzung des Schengener Abkommens droht eine weitere Säule des europäischen Integrationsprojekts ins Wanken zu geraten. Und schließlich zielten auch die Terroranschläge in Paris vom 13. November 2015 nicht zuletzt darauf ab, Europas Selbstverständnis – als einer Sphäre des Wohlstands, der Sicherheit und des Rechts – zu erschüttern.

In dieser Gemengelage haben die Bilder von überfüllten Booten im Mittelmeer, von Flüchtlingen in Lastwagen, von scheinbar endlosen Migrantentreks auf der Balkanroute und überfüllten Aufnahmelagern die europäische Politik unter erheblichen Zugzwang gesetzt. Gerade auf Deutschland lastet dabei eine große Verantwortung. Die Erwartungen der europäischen Partner an Berlin sind groß, häufig aber auch widersprüchlich. Bundeskanzlerin Merkel hat unmissverständlich klar gemacht, dass jene, die vor Terror, Krieg und Vertreibung fliehen, in Europa Zuflucht finden können müssen. Gleichzeitig sind alle Akteure intensiv darum bemüht, Wege zu finden, die Flüchtlingsströme zu begrenzen. Denn niemals seit Kriegsende hat sich Europa mit einer derart großen Migrationsbewegung konfrontiert gesehen.

Diese Broschüre möchte nach den Turbulenzen des Jahres 2015 eine erste Bestandsaufnahme in der Flüchtlingskrise liefern und beleuchtet neben der Europapolitik, in der sich die Dilemmata der Krise sinnhaft verdichten, verschiedene weitere Handlungsfelder im In- und Ausland. Neben Darstellungen der aktuellen Krisenreaktion versammelt die Broschüre auch Beiträge, die sich mit den tieferliegenden Trends von Flucht und Migration befassen. Schließlich wird über eine Reihe von Praxisbeispielen auch ein Einblick in die Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung selbst gewährt. Alle Hauptabteilungen der Stiftung haben hierzu beigetragen. Damit entsteht ein multiperspektivisches Bild der aktuellen Krise – und hoffentlich auch ein Ansporn zu weiterem Engagement.

Inhaltlich gliedert sich die Broschüre in zwei Teile: internationale und nationale Perspektiven. Den Einstieg bilden dabei Beiträge aus der europapolitischen Arbeit der Stiftung. Zum einen wird die Asyl- und Migrationspolitik der EU betrachtet, andererseits werden einzelne Länder mit ihrer jeweils spezifischen Flucht- und Migrationspolitik vorgestellt. Die entwicklungs- und sicherheitspolitischen Herausforderungen, die sowohl die inner- als auch die außereuropäische Migrationspolitik zu bewältigen haben, sind Inhalt der beiden folgenden Kapitel. Im Anschluss daran beschäftigt sich die Broschüre mit der deutschen Innen- und Kommunalpolitik und erläutert, wie auf diesen Ebenen mit den Herausforderungen der Flüchtlingskrise umgegangen wird. Der vorletzte Abschnitt der Broschüre stellt arbeitsmarkt- und einwanderungspolitische Betrachtungen der Flüchtlingspolitik vor, bevor abschließend in Form eines Ausblicks der Klimawandel als mögliche weitere, relevante Fluchtursache der kommenden Jahrzehnte problematisiert wird.

Wenn die Broschüre eines zeigt, dann, dass die Flüchtlings- und Migrationskrise keinen Politikbereich unberührt lässt. Sie betrifft darüber hinaus im Hinblick auf die Verteilung der Flüchtlinge und durch die langen Transitrouten ganz unmittelbar die gesamte Europäische Union und nicht zuletzt auch deren Werte. Vor diesem Hintergrund haben wir eine humanitäre, für viele eng mit dem christlichen Menschenbild verbundene, Pflicht, denen zu helfen, die vor Terror, Krieg und Vertreibung fliehen. Dabei müssen wir allerdings darauf achten, die Aufnahmebereitschaft und Integrationskapazitäten nicht über Gebühr zu strapazieren. Auch ohne formale Obergrenze muss es deshalb gleichzeitig darum gehen, die Flüchtlingsströme zu begrenzen und in geordnete Bahnen zu lenken – sowohl durch Fluchtursachenbekämpfung in den Herkunftsländern als auch durch Verrechtlichung der Situation hier in Europa. Nur unter diesen Voraussetzungen ist die gewaltige Herausforderung, vor der wir gegenwärtig stehen, auch tatsächlich zu bewältigen.

Berlin, im Februar 2016

*Dr. Stefan Friedrich
Leiter Team Politikdialog und Analyse sowie der Taskforce Flüchtlinge*

*Dr. Céline-Agathe Caro
Kordinatorin für Europapolitik (bis Dezember 2015)*

*Christian E. Rieck
Referent für Entwicklungspolitik und Menschenrechte*

Europapolitik: Bisherige Rolle der Europäischen Union und Perspektiven aus den Mitgliedstaaten



Die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU: Eine Bestandsaufnahme

von Dr. Céline-Agathe Caro und Lucas Schramm

Die Bilder eines massiven Ansturms von Menschen auf den griechischen Mittelmeerinseln sowie in Ungarn, Kroatien und Slowenien haben in den vergangenen Monaten die Abendnachrichten bestimmt. Die Europäische Union (EU) sieht sich einer in ihrem Ausmaß und Tragweite nie dagewesenen Zahl an Flüchtlingen gegenüber, die Politik und Gesellschaft vor gewaltige Herausforderungen stellt. Wie so oft in der EU wäre eine schnelle und kohärente Antwort wünschenswert, doch ist diese in einer Union von 28 Mitgliedstaaten mit höchst unterschiedlicher Bevölkerungsgröße, wirtschaftlicher Stärke, politischer Agenda sowie Einwanderungs- und Asyltradition nur schwer möglich. Der zuletzt verzeichnete leichte Rückgang der Flüchtlingszahlen ist nicht etwa auf eine sich entspannende Situation in deren Herkunftsländern oder auf eine effektive Lösungsstrategie seitens der EU zurückzuführen, sondern ist in erster Linie den widrigen Witterungsverhältnissen in den Wintermonaten geschuldet. Für das Jahr 2016 deutet daher nur wenig auf einen deutlichen und nachhaltigen Rückgang der Zahlen hin; vielmehr rechnet die Europäische Kommission in ihrer aktuellen Wirtschaftsprognose mit bis zu drei Millionen Flüchtlingen bis Ende 2017. Somit wird die Flüchtlingskrise auch im Jahr 2016 die europäische politische Agenda maßgeblich bestimmen.

Nach Angaben des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) vom 22. Dezember 2015 flohen im Jahr 2015 über eine Million Menschen nach Europa. Rund die Hälfte stammt aus dem Bürgerkriegsland Syrien, 20 Prozent aus Afghanistan und weitere sieben Prozent aus dem Irak. Die europäischen Mittelmeer-Anrainerstaaten Griechenland und Italien sowie die Transitländer Ungarn, Kroatien und Slowenien sahen sich vor allem im zweiten Halbjahr mit einer besonders hohen Anzahl an Neuankömmlingen konfrontiert. Im gesamten Jahr 2015 kamen 1,1 Millionen Flüchtlinge nach Deutschland; dazu zählen allerdings auch Menschen aus Europa, wie z. B. aus den westlichen Balkanstaaten. In diesem Zusammenhang legte EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker bereits am 13. Mai 2015 eine Europäische Migrationsagenda vor. Um Griechenland und Italien zu entlasten, sah diese u. a. eine Notfallregelung vor, wonach 40.000 Schutzsuchende auf der Basis eines festen Verteilungsschlüssels den anderen EU-Mitgliedstaaten zugewiesen werden sollten. Dieser Vorschlag stieß jedoch auf den Widerstand osteuropäischer Staaten sowie Großbritanniens, so dass sich die Mitgliedstaaten auf dem EU-Gipfel Ende Juni nur auf einen freiwilligen Mechanismus einigen konnten. Dies führte dazu, dass das Ziel, 40.000 Personen umzuverteilen, vorerst nicht erreicht wurde. Da die Flüchtlingszahlen den Sommer über aber weiter stark anstiegen, schlug Juncker in seiner Rede zur Lage der EU am 9. September 2015 eine zweite Notfallregelung zur Umverteilung von weiteren 120.000 Flüchtlingen aus Griechenland, Italien und Ungarn vor. Auf ihrer außerordentlichen Sitzung am 14. September 2015 konnten die Innen- und Justizminister der EU zwar einen rechtlich bindenden Beschluss zur Verteilung der ersten 40.000 Flüchtlinge fassen, angesichts des Widerstands osteuropäischer Staaten jedoch keine Einigung über die Verteilung der weiteren 120.000 Flüchtlinge erzielen. Eine Entscheidung darüber wurde erst bei einem weiteren Treffen des Ministerrats am 22. September 2015 möglich.

Mit qualifizierter Mehrheit (Rumänien, die Slowakei, Tschechien und Ungarn stimmten dagegen, Finnland enthielt sich) einigten sich die Mitgliedstaaten auf ein Quotensystem für die Verteilung dieser 120.000 Menschen. In den darauffolgenden Wochen wurden die ersten Familien umgesiedelt, der Prozess erweist sich aber als sehr mühsam – bis Ende 2015 wurden weniger als 300 der 160.000 Flüchtlinge umverteilt –, u. a. weil die Quotenregelung aus sich selbst heraus nicht bindend ist.

Rechtslage und Schwächen im System

In der Diskussion um die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU ist die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migranten essentiell. Anrecht auf Asyl nämlich genießt nur eine Person, die „aus begründeter 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“. So besagt es die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, die von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Die EU-Verträge sehen für Flüchtlinge und Migranten unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten vor. Seit

dem Amsterdamer Vertrag aus dem Jahr 1997 ist die Flüchtlings- und Asylpolitik prinzipiell auf supranationaler Ebene angelegt, befindet sich also auf dem Weg zur Vergemeinschaftung: „Die Union entwickelt eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll“ (Art. 78 Abs. 1 Satz 1 AEUV). Die Aufnahme von Migranten – die in erster Linie aus wirtschaftlichen Gründen den Weg nach Europa suchen – hingegen obliegt weiterhin nationaler Regulierung.

Mit dem 1990 geschaffenen und mittlerweile in seiner dritten Fassung bestehenden Dublin-System verfügt die EU über eine Regelung zum Umgang mit Asylsuchenden. Demnach ist derjenige Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig, in dem der Asylbewerber zuerst europäischen Boden betreten hat. Das im Juni 2013 vollendete und von allen teilnehmenden EU-Staaten ratifizierte Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) soll einheitliche Schutzstandards für Flüchtlinge, verkürzte Asylverfahren und einen vereinfachten Zugang zum nationalen Arbeits-

Noch nicht außer Gefahr: Flüchtlinge laufen entlang der Bahntrasse zum Eurotunnel nach Calais.



markt sicherstellen. Auch sollen die bisher stark voneinander abweichenden nationalen Anerkennungsquoten für Flüchtlinge angeglichen werden. Doch nicht zuletzt angesichts der enormen Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 klaffen Theorie und Praxis in der EU weit auseinander:

- Erstens variiert die Aufnahmebereitschaft stark zwischen den EU-Mitgliedstaaten.
- Zweitens unterscheiden sich die Anerkennungs- und Rückführungsquoten innerhalb der EU trotz zum Teil identischer Herkunftsstaaten und Fluchtursachen erheblich.
- Drittens sind die Asylstandards innerhalb der EU noch immer sehr unterschiedlich. Zwar sind Flüchtlingsstatus und Mindestleistungen durch EU-Recht vereinheitlicht, doch unterliegt die Umsetzung weiter nationalem Recht.

Darüber hinaus sind angesichts des großen Zustroms und der ungleichen Verteilung von Flüchtlingen drei europäische Regelungen kurzzeitig außer Kraft gesetzt worden: Griechenland und Italien registrieren beispielsweise schon seit Monaten nur noch einen Bruchteil der Flüchtlinge, während sie die restlichen ungehindert nach West- und Nordeuropa weiterreisen lassen. Auch hatte Deutschland in einer Entscheidung Anfang September 2015 bei syrischen Kriegsflüchtlingsen aus humanitären Gründen ausnahmsweise vorübergehend nicht auf die Einhaltung der Dublin-Regelungen bestanden, indem es Syrer, die Deutschland bereits erreicht hatten, nicht wieder in Länder mit EU-Außengrenzen zurückschickte. Zudem setzten Deutschland und Österreich Anfang September das Schengen-Abkommen – welches einen kontrollfreien Grenzübertritt zwischen den teilnehmenden Staaten ermöglicht – zeitweise außer Kraft, um den Zustrom von Flüchtlingen zu verlangsamen und die nationalen Aufnahmeeinrichtungen nicht zu überfordern. Mittlerweile haben weitere EU-Mitgliedstaaten – Frankreich, Dänemark und Schweden – wieder vorübergehend Grenzkontrollen eingeführt. Nach dem Schengener Grenzkodex sind in Ausnahmesituationen nationale Grenzkontrollen für einen Zeitraum von maximal sechs Monaten möglich. Noch deutlich restriktivere Maßnahmen vollzogen Ungarn, Slowenien und Österreich, welche im Juni, September und Dezember 2015 mit der Errichtung von Grenzzäunen begannen.

Aktuelle Initiativen

Um der angespannten Situation an den EU-Außengrenzen besser Rechnung zu tragen, wurde die EU-Kommission von den Mitgliedstaaten bereits Mitte



Deutschland – Erste Informationen für Flüchtlinge

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat im November gemeinsam mit dem Herder-Verlag einen Wegbegleiter für arabischsprachige Flüchtlinge herausgegeben – in deutscher und arabischer Sprache. Er soll den Neuankömmlingen helfen, sich zu orientieren. Er soll aber auch eine Hilfe für die Menschen sein, die die Flüchtlinge in den kommenden Monaten begleiten.

<http://www.kas.de/wf/de/33.43117/>

September 2015 damit beauftragt, in den betroffenen Staaten bis zum Ende des Jahres Aufnahmezentren („Hotspots“) zu errichten, in denen Asylsuchende durch EU-Mitarbeiter und die lokalen Behörden registriert werden sollen. Auf dem Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs am 23. September wurde zudem entschieden, die Hotspots in Griechenland und Italien bereits im November in Betrieb zu nehmen. Anfang Januar 2016 waren allerdings von den fünf in Griechenland geplanten Hotspots nur einer (Lesbos), von den sechs in Italien geplanten Hotspots nur zwei (Lampedusa und Trapani) in Betrieb.

Des Weiteren sollen die Grenzschutzagentur Frontex und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen, kurz EASO, ausgebaut werden und zusammen mit der Polizeibehörde Europol die Mitgliedstaaten bei der Registrierung unterstützen. Auf dem EU-Gipfel vom 15. Oktober wurde in diesem Kontext eine Erweiterung der Kompetenzen der Grenzschutzagentur Frontex beschlossen. Diese umfassen zum einen eine Ausweitung der Befugnisse der Agentur: So soll Frontex beispielsweise das Mandat erhalten, selbstständig Rückführungen vorzunehmen. Ferner wurde eine finanzielle und personelle Aufstockung um bis zu 1.000 Personen beschlossen. Darüber hinaus könnten Einsatztruppen von Frontex künftig Maßnahmen zur Sicherung der europäischen Außengrenzen – möglicherweise auch ohne Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaates – durchführen. Dieser Vorschlag der EU-Kommission von Mitte Dezember 2015 und die damit verbundene Souveränitätsabgabe treffen jedoch auf den Widerstand einiger Mitgliedstaaten.

In den nächsten Monaten wollen die EU-Staaten auch ihre Rückführungspolitik stärken. Bereits in den Aufnahmezentren soll zwischen Flüchtlingen und Migranten unterschieden werden, so dass die Menschen, die keine Chance auf Asyl haben, künftig von hier aus in ihre Heimatländer abgeschoben wer-

Die größte Herausforderung für die Zukunft wird sicherlich die Bekämpfung der Fluchtursachen sein.

den können. Im Jahr 2015 lag nach Angaben der Kommission die Rückführungsquote in der EU – wie auch in den Vorjahren – bei unter 40 Prozent. Die Mitgliedstaaten wollen daher u. a. die Rückführungsabkommen mit Drittstaaten künftig konsequenter umsetzen. Die Menschen, die wiederum einen Asylantrag stellen können, sollen von den Aufnahmezentren aus in die EU verteilt werden.

Aus diesem Grund strebt Kommissionspräsident Juncker auch eine permanente europäische Quotenregelung an: Jeder EU-Mitgliedstaat soll auf der Basis eines Verteilungsschlüssels zu einer bestimmten Zahl von Asylaufnahmen verpflichtet werden. Dieser Schlüssel soll sich an den vier Faktoren Bevölkerungszahl, Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosenquote und Zahl der bisherigen Asylbewerber orientieren. Bundeskanzlerin Merkel und Frankreichs Präsident Hollande unterstützen einen solchen verbindlichen und permanenten Mechanismus. Doch lehnen momentan osteuropäische Staaten eine europäische Quote als unverhältnismäßig und nicht zielführend ab. Sie weisen zudem auf sehr homogene Gesellschaften in ihren Ländern und auf kaum ausgeprägte Asyltraditionen. Kritiker dieser Regelung merken an, dass eine verbindliche Quote die Präferenzen der Flüchtlinge für bestimmte Zielländer, etwa aufgrund von Sprachkenntnissen oder der individuellen Familiensituation, nicht berücksichtigen würde. Widerstand gegen eine verbindliche Quote kommt auch aus den baltischen Staaten, die auf nationaler Entscheidungshoheit beharren. Großbritannien, Irland und Dänemark ihrerseits müssen sich aufgrund von Ausnahmeregelungen in den Europäischen Verträgen nicht an einer gemeinsamen Quotenregelung beteiligen. In den Schlussfolgerungen der Verhandlungen des Oktobergipfels der Staats- und Regierungschefs konnte nur ein impliziter Verweis auf diese Quotenregelung erzielt werden. Beim EU-Gipfel am 18. und 19. Dezember 2015 wurde das Thema nicht weiter vertieft.

Angesichts des Widerstands gegen eine feste und verbindliche Quote sind die Diskussionen diesbezüglich auf EU-Ebene noch lange nicht abgeschlossen.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission einen solidarischen europäischen Finanzierungsmechanismus in Erwägung gezogen, über den Mitgliedstaaten mit überdurchschnittlich vielen Asylgesuchen finanziell entlastet werden könnten, während weniger aufnahmebereite Länder Beiträge einzahlen müssten. Auch wurden in Brüssel und in manchen Hauptstädten Sanktionen für die Länder in Erwägung gezogen, die sich einer europäischen Regelung mit finanziellen Kompensationen strikt widersetzen. Sanktionen könnten die Streichung von Mitteln aus den europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds oder die Einstellung der Kofinanzierung länderspezifischer Projekte vorsehen. In einer Pressekonferenz am 15. September 2015 sprach sich Bundeskanzlerin Merkel allerdings klar gegen solche Drohungen aus und appellierte mit Blick nach Osten an den europäischen Geist. Die osteuropäischen Staaten werden auch regelmäßig daran erinnert, dass sie seit Jahren von EU-Hilfen profitieren und dass die Aufnahme von Flüchtlingen ebenfalls eine Frage der europäischen Verantwortung und Solidarität sei. Beim Dezembergipfel der Staats- und Regierungschefs wurde über einen Sanktionsmechanismus nicht diskutiert.

In seiner Rede zur Lage der EU am 9. September 2015 kündigte Juncker außerdem eine gemeinsame EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten an. Eine solche EU-Liste soll zunächst Albanien, Bosnien und Herzegowina, den Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei umfassen. Außerdem soll in der EU künftig die Regel gelten, dass jeder Staat, dem die EU den Status eines Beitrittskandidaten verliehen hat, automatisch als sicherer Herkunftsstaat zählt. In Deutschland beispielsweise stammten im Zeitraum vom 1. Januar bis 31. August 2015 rund 38 Prozent der Erstanträge auf Asyl von Menschen aus Albanien, dem Kosovo, Serbien und Mazedonien, deren Anerkennungsquote aber liegt bei unter einem Prozent. Eine einheitliche Liste sicherer Herkunftsstaaten würde daher europaweit der notwendigen Unterscheidung von Flüchtlingen und Migranten besser Rechnung tragen, die Asylverfahren beschleunigen und die angespannte Situation in den oftmals überfüllten Erstaufnahmeeinrichtungen entspannen. Bis zum jetzigen Zeitpunkt gibt es jedoch noch keine solche Liste.

Um das Problem der unterschiedlichen Asylstandards anzugehen, hat die EU-Kommission im September 2015 40 Vertragsverletzungsverfahren gegen 19 Mitgliedstaaten eingeleitet, die die europäische Asylgesetzgebung – in Bezug auf die Anerkennung von internationalem Schutz und auf Normen bei der Aufnahme von Asylsuchenden – noch nicht ausreichend umgesetzt haben.

Als Sofortmaßnahmen zur Unterstützung der Herkunft- und Transitländer einigten sich die EU-Staats- und Regierungschefs am 23. September 2015 auf finanzielle Hilfen, u. a. zur Aufstockung des UN-Welt-ernährungsprogramms und des Regionalen Treuhandfonds für Syrien (Medad-Fonds). Am 14. Oktober hielt die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht fest, dass die EU zusätzliche 1,7 Milliarden für diese Fonds bereitstellen werde. Die meisten Mitgliedstaaten sind jedoch bisher hinter ihren finanziellen Zusagen zurückgeblieben.

Eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten wurde am 15. Oktober 2015 auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs beschlossen. Ziel ist es, insbesondere mit der Türkei stärker zu kooperieren. Als erster Schritt sicherte die Türkei Unterstützung bei der Registrierung von Flüchtlingen und der Rückführung abgelehnter Asylbewerber zu. Als Gegenleistung stellte die EU mehr finanzielle Unterstützung, Visa-Erleichterungen sowie neuen Schwung für die EU-Beitrittsverhandlungen in Aussicht. In diesem Zusammenhang hob Kommissionspräsident Juncker allerdings hervor, dass die Türkei nach wie vor alle formalen Kriterien im Verhandlungsprozess erfüllen müsse. Die 28 EU-Staats- und Regierungschefs konnten sich am 29. November auf einem Gipfeltreffen mit der Türkei auf einen gemeinsamen Aktionsplan verständigen, der die unkontrollierte Weiterreise von Flüchtlingen aus der Türkei nach Europa bremsen soll (aktuell befinden sich allein 2,2 Millionen Flüchtlinge aus Syrien in türkischen Aufnahmelagern). Die EU hat sich in diesem Zusammenhang u. a. dazu verpflichtet, drei Mrd. Euro an Hilfsgeldern zur Verfügung zu stellen.

Am 25. Oktober tagte ein EU-Sondergipfel, auf dem acht EU-Länder sowie die Balkanstaaten Serbien, Mazedonien und Albanien sich auf einen 17-Punkte-Plan einigten. Unter anderem wurden 100.000 Aufnahmeplätze entlang der Balkanroute und 400 Grenzschützer für Slowenien beschlossen.

Perspektiven

Über diese konkreten, kurzfristigen Maßnahmen hinaus wollen die Staats- und Regierungschefs zusätzliche Ressourcen mobilisieren, um Flüchtlinge im Nicht-EU-Ausland zu unterstützen und ihnen verstärkt sichere und legale Zugangswege nach Europa zu ermöglichen. Dies soll in den nächsten Jahren über den Aufbau funktionierender Asyl- und Integrationssysteme erfolgen. Ein gutes Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Eröffnung von Registrierungsanlagen auf dem



Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker bei seiner Rede zur Lage der Europäischen Union im September 2015.

afrikanischen Kontinent – wie z. B. im Niger –, die Asylsuchenden die gefährliche und teure Überfahrt nach Europa ersparen soll.

Die größte Herausforderung für die Zukunft wird sicherlich die Bekämpfung der Fluchtursachen sein. Angesichts der Tatsache, dass zwei Drittel der weltweit 60 Millionen Flüchtlinge sich zurzeit in Afrika befinden, ist die Kooperation mit den Staaten dieses Kontinents entscheidend. Beim EU-Afrika-Gipfel zur Flüchtlingskrise am 11. und 12. November 2015 in Valletta/Malta wurde deshalb ein mit 1,8 Milliarden Euro ausgestatteter Nothilfe-Treuhandfonds zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika geschaffen. Das Geld stammt aus dem EU-Haushalt sowie dem Europäischen Entwicklungsfonds EEF und richtet sich in erster Linie an afrikanische Transitstaaten für den Weg nach Europa, so u. a. Kamerun, Eritrea und Marokko.

Perspektivisch soll auch die Kooperation zwischen den EU-Ländern und den westlichen Balkanstaaten intensiviert werden, um den Menschen vor Ort mehr Perspektiven aufzuzeigen und die Zahl der Auswanderungsversuche in der Region zu senken. Beim EU-Sondergipfel am 23. September kündigten die EU-Staaten zudem eine engere Kooperation mit Libyen sowie weitere Anstrengungen an, um den Konflikt in Syrien zu beenden. Während des Oktobergipfels bekräftigten die Staats- und Regierungschefs noch einmal die Notwendigkeit dieser Anstrengungen.

Fazit

Die EU befindet sich immer noch erst am Anfang eines langen und schwierigen Prozesses zum Aufbau einer umfassenden europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik. Der Grundstein dieser Politik, das Dublin-Verfahren, ist in den letzten Monaten außer Kontrolle geraten und soll jetzt komplett überdacht werden. Die EU-Kommission hat für das Frühjahr 2016 Vorschläge dazu angekündigt. Drei Schwierigkeiten dominieren jedoch aktuell die Vielzahl an Herausforderungen, denen sich die EU angesichts der Flüchtlingskrise gegenüber sieht:

Erstens scheint eine angemessene Verteilung der Flüchtlinge in weiter Ferne, Solidarität und Eintracht unter den EU-Mitgliedstaaten sind auf einem historischen Tiefpunkt angelangt. Davon zeugen nicht zuletzt die Klagen der Slowakei und Ungarns vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die verpflichtende Entscheidung des Ministerrats vom 22. September 2015 zur Umverteilung von 120.000 Flüchtlingen.

Zweitens kommen die Mitgliedstaaten mit der Umsetzung der von ihnen bereits entschiedenen Maßnahmen zu langsam vorwärts. So sind Anfang 2016 die Ergebnisse in Bezug auf die Einrichtung von „Hotspots“ und die systematische Registrierung von Flüchtlingen, die Ausstattung von Frontex und des EASO sowie die notwendigen Rückführungen ernüchternd. Auch muss die Kooperation mit den Drittstaaten noch erheblich verbessert werden – nicht zuletzt durch die tatsächliche finanzielle Ausstattung der gegründeten Unterstützungsfonds. Die EU-Kommission hat neun Milliarden Euro aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (insgesamt 960 Milliarden für die Jahre 2014 bis 2020) umgeleitet, um den verschiedenen Aspekten der Flüchtlingskrise zu begegnen. So müssten die Mitgliedstaaten sich jetzt auch stärker politisch und finanziell engagieren, wenn sie die Ziele, die sie sich selber gesetzt haben, erreichen wollen.

Drittens ist mit dem Schengen-Regime eine zentrale Errungenschaft der EU in den vergangenen Wochen und Monate in ernsthafte Gefahr geraten: Nicht wenige Politiker fordern inzwischen dessen Auflösung und die Rückkehr zu dauerhaften nationalen Grenzkontrollen oder aber eine drastische Verkleinerung des Schengen-Regimes auf nur noch wenige Mitgliedstaaten („Mini-Schengen“). Die Terroranschläge von Paris im November 2015 haben die Debatten dazu zusätzlich erschwert, mit weiterer Kritik an der Effektivität und Legitimität der EU und der Gefahr einer Vermischung beider Fragen (Terrorismusbekämpfung und Flüchtlingspolitik).

Sicher ist aber, dass ein Fortbestehen von „Schengen“ nur dann möglich sein wird, wenn die EU-Mitgliedstaaten im Bereich Flucht und Asyl am selben Strang ziehen, d.h. wenn sie sich auf Lösungen zu allen Aspekten der Flüchtlingskrise einigen und diese konkret implementieren. Für diese europäische Herausforderung sind nationale Alleingänge kontraproduktiv. Mehr denn je bedarf die EU daher konsequenter, sachorientierter und möglichst rascher Problemlösungsstrategien. Einen ersten Schritt könnte die Initiative der Niederlande von Anfang Januar 2016 darstellen, die im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2016 ein gemeinsames Programm mit den nachfolgenden Präsidentschaftsländern Slowakei und Malta entworfen haben und darin die europäische Grenz-, Asyl- und Migrationspolitik zu einer ihrer Prioritäten erklären.

Die außenpolitische Dimension der EU-Migrationspolitik

von Sabina Wölkner

Die aktuelle Debatte zur Flüchtlingskrise in Europa wirft nicht nur ein Schlaglicht auf die drängenden Fragen in der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik. Sie rückt auch die außenpolitische Dimension von Migrationspolitik in den Mittelpunkt. Weltweite Migration, sei sie ausgelöst durch Kriege und Konflikte oder verursacht durch Globalisierung, soziale Transformation und Klimawandel, ist ein Thema, dem sich die Europäische Union seit vielen Jahren außenpolitisch widmet.

Die Fakten verdeutlichen die Wichtigkeit dieses Politikfeldes: Nach Schätzungen der Vereinten Nationen lebten im Jahre 2013 232 Millionen Menschen außerhalb ihres Geburtslandes, 1990 waren es noch 154 Millionen. Davon hielten sich 136 Millionen in Europa, Nordamerika, Australien, Neuseeland und Japan auf. In Deutschland waren es 9,8 Millionen. Ungefähr fünfzig Millionen Menschen weltweit arbeiten und leben illegal im Ausland.

Globalansatz für Migration und Mobilität

Schon seit 2005 gilt der „Globale Ansatz für Migration und Mobilität“ für die weltweite EU-Migrationspolitik. Dieser Ansatz wurde 2011 überarbeitet. Der Revisionsprozess war eine Folge der politischen Umwälzungen in den arabischen Ländern. Vor allem der Krieg in Syrien, der Staatszerfall in Libyen und der internationale Terrorismus führten den Europäern vor Augen, dass eine systematische Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten in Migrationsfragen unerlässlich ist, um die Migration nach Europa aktiv zu gestalten. Die Mehrheit der illegalen Grenzübertritte wurde nach Angaben der EU-Kommission über die zentrale und östliche Mittelmeerroute verzeichnet. 2014 erreichten über 220.000 Migranten die EU auf diesem Wege. Der Internationalen Organisation für Migration (IOM) zufolge sind bis Ende 2015 mehr als eine Million Menschen illegal nach Europa eingereist.

Allerdings wurde der Globalansatz nicht allein wegen der verschärften sicherheitspolitischen Bedingungen überarbeitet. Es ging auch darum, das Potenzial von Migranten für die Wirtschaft zu nutzen. Angesichts der Überalterung der europäischen Gesellschaft ist für viele EU-Mitgliedsstaaten die Erschließung neuer Arbeitskräftepotenziale eine vitale Frage. Schon in der Lissaboner Strategie und im Strategiedokument „Europa 2020“ wird empfohlen eine wirtschaftliche Migrationspolitik zu entwickeln, die auf die Bedürfnisse der Arbeitsmärkte flexibel reagiert. Instrumente wie EU Blue Card können dazu beitragen. Die Blue Card richtet sich an hochqualifizierte Bewerber aus dem Ausland und ermöglicht es ihnen, für einen bestimmten Zeitraum in der EU zu arbeiten. Bislang konnte sich die Blue Card jedoch nicht durchsetzen. Ein Grund hierfür ist die unterschiedliche Auslegung der Richtlinie in den EU-Mitgliedsstaaten, die den europäischen Arbeitsmarkt wenig attraktiv erscheinen lässt. Darüber hinaus verfügen zahlreiche EU-Länder schon über eigene Verfahren und nehmen die EU Blue Card deshalb weniger in Anspruch. Lediglich in Deutschland ist das anders. Hier übersteigt die Anzahl der ausgestellten Blue Cards die der natio-



Nicht nur Europa ist betroffen: Ein Mädchen im syrischen Flüchtlingslager in Jeb Jennine in der libanesischen Bekaa-Ebene.

nalen Genehmigungen. 2012 waren es nach den Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) insgesamt ca. 4000. 2014 sprang die Zahl auf ca. 12.000 erteilte Blue Cards in Deutschland. Derzeit gibt es knapp 21.000 Menschen, die über eine solche Karte verfügen. Die Mehrheit davon ging an Personen aus Indien, China und der Russischen Föderation. Trotz dieses Zuwachses schätzen Experten die Annahme der Blue Card in Deutschland als gering ein. Für eine kohärentere europaweite Implementierung überarbeitet die EU zwar derzeit die entsprechende Richtlinie. Allerdings kann sie den bestehenden Rahmen höchstens verfeinern. Die Entscheidung, wer letztlich Zugang zu den nationalen Arbeitsmärkten erhält, obliegt weiterhin den Mitgliedstaaten.

EU-Migrationspolitik als außenpolitisches Instrument

Darüber hinaus verfolgt der EU-Gesamtansatz für Migration und Mobilität das Ziel, Migrationspolitik als Hebel für Reformen in den Herkunftsländern zu nutzen und die demokratische Transformation in der EU-Nachbarschaft und in Drittstaaten durch einen verbesserten zivilgesellschaftlichen Dialog zu unterstützen. Die dafür entwickelten „Mobilitätspartnerschaften“ eröffnen Touristen, Studenten, Wissenschaftlern oder Wirtschaftsvertretern einen (vorübergehenden) Zugang zur EU. Doch die Partnerschaften sind nicht als Einbahnstraße gedacht. Migranten sollen die in der EU erworbenen Kenntnisse auch in ihrer Heimat einsetzen können, um einen „brain drain“ zu verhindern. Die externe EU-Migrationspolitik ist daher eng mit den Zielen der Europäischen Nachbarschafts-

politik (ENP) verknüpft. Die ENP wurde jüngst umfassend überarbeitet. Migration gilt nun als Querschnittsthema, das in den verschiedenen Bereichen dieser Politik berücksichtigt werden muss. Schließlich geht es im EU-Globalansatz für Migration und Mobilität um den Schutz von Migranten. Vor allem Frauen und Kinder unter Asylsuchenden, Flüchtlingen und Arbeitsmigranten sind gefährdet, Opfer von Misshandlung und Ausbeutung zu werden. Die EU hat auch den Menschenrechten deshalb einen besonderen Platz eingeräumt und sie in alle Politikbereiche integriert.

Der globale Ansatz in der Migrationspolitik veranschaulicht die Vernetzung der europäischen Asyl- und Einwanderungspolitiken mit den außenpolitischen EU-Schwerpunkten. Diesem Ansatz liegt die Annahme zugrunde, dass kein EU-Mitgliedsland in der Lage ist migrationspolitische Fragen allein zu bearbeiten. In der Tat verdeutlicht die aktuelle Flüchtlingskrise in Europa, dass eine Lösung nur in einem gesamteuropäischen Rahmen erreicht werden kann. Doch nicht immer sind es die divergierenden Interessen der Mitgliedsstaaten, die eine breite Wirkung migrationspolitischer Initiativen verhindern, sondern Entwicklungen in den Nachbar- und Drittländern. Im Bericht vom Februar 2014 zum Stand der Implementierung des Globalansatzes weist die Kommission darauf hin, dass im Rahmen der „Mobilitätspartnerschaften“ und der Vereinbarungen zur „Gemeinsamen Agenda für Migration und Mobilität“ zwar durchaus Fortschritte erzielt wurden. So gelang es der EU, Partnerschaften u. a. mit Moldawien, Georgien, Armenien, Marokko und Aserbaidschan zu unterzeichnen. Mit Staaten wie etwa Ägypten gehen die Gespräche allerdings nur

schleppend voran. Schuld daran ist nicht nur fehlender politischer Wille auf Seiten der Partnerländer. Transitländer sind wegen des Ansturms von Menschen mit den Herausforderungen auch überfordert. So ist Marokko für Flüchtlinge aus Subsahara-Afrika eine Durchgangsstation auf dem Weg nach Europa, grenzt das Land doch an die spanischen Exklaven Melilla und Ceuta. Flüchtlinge, die es dorthin nicht auf Antrieb schaffen, verharren in den Grenzgebieten oft unter prekären Bedingungen und ohne Perspektive. Weiterhin können Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der Schleuserkriminalität im Mittelmeerraum nur Wirkung zeigen, wenn sich die Sicherheitslage in Libyen verbessert. Doch hier erscheint der Ausblick derzeit wenig optimistisch.

Eine besondere sicherheitspolitische Rolle in der Region kommt der Türkei zu. Das Land ist nicht nur wichtigstes Durchgangsland für Flüchtlinge nach Europa, sondern Aufenthaltsort für derzeit mehr als 2,2 Mio. Syrer. Im November 2015 einigten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs mit der Türkei auf mehrere Maßnahmen, um den Flüchtlingsstrom zu reduzieren. In einem gemeinsam verabschiedeten Aktionsplan erklärt sich die EU bereit, zusätzlich ca. 3 Mrd. Euro für verbesserte Bedingungen in den türkischen Flüchtlingslagern zur Verfügung zu stellen. Zudem soll der irregulären Einreise Einhalt durch gemeinsame Grenzkontrollen und der Bekämpfung von Schleuserkriminalität geboten werden. Im Gegenzug kann die Türkei u. a. auf die Vervollständigung des EU-Visaliberalisierungsprozesses hoffen.

Insgesamt existiert eine Vielzahl an Dialogformaten, um migrationspolitische Fragen mit den Nachbar- und Drittstaaten zu diskutieren. Neben dem „Prager Prozess“, der den Rahmen für den Dialog zwischen der EU, den Mitgliedsstaaten und weiteren Ländern (Russland, Westlicher Balkan, Türkei, Länder der östlichen Partnerschaft und Zentralasien) stellt, gibt es das „Forum der östlichen Partnerschaft zu Migration und Asyl“ (hierzu gehören Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldau, Ukraine, Belarus), den „Budapester Prozess/Seidenstraße für Migrationspartnerschaft“, die „Afrika-EU Partnerschaft zu Migration, Mobilität und Beschäftigung“, den „Rabat-Prozess“ für die Länder entlang der Westafrikanischen Migrationsroute, den „EU-CELAC Dialog zu Migration“ mit Lateinamerika und der Karibik sowie den Dialog im Rahmen des „Cotonou-Abkommens“ mit der AKP-Gruppe. Ob die Formate und Initiativen in naher

Kein EU-Mitgliedsland ist in der Lage, migrationspolitische Fragen allein zu bearbeiten.

Zukunft greifbare Ergebnisse bringen werden, wird sich zeigen. Vieles hängt davon ab, inwiefern die Partnerländer in der Zusammenarbeit mit der EU einen strategischen Mehrwert sehen und die vereinbarten Beschlüsse implementieren – was angesichts der heterogenen Interessen dieser Länder keine leichte Aufgabe sein wird.

Migration und Entwicklung – Ursachenbekämpfung als Lösung

Doch es geht nicht nur um Zusammenarbeit. Angesichts anhaltender Flüchtlingsströme aus Syrien, aber auch aus anderen konfliktbetroffenen und armen Ländern Afrikas, Asiens und des Nahen Ostens gilt es, den Blick verstärkt auf die Ursachen von Migration zu richten. Für nachhaltige Lösungen müssen die Bedingungen in den Ursprungsländern verbessert werden, um den Menschen in ihrer Heimat eine Perspektive zu bieten. Obwohl der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung seit den 1990er Jahren auf globalen Foren thematisiert wurde, spielte dieser bei den Millenniumszielen noch keine Rolle. Erst 2006 wurde der erste „High-Level Dialogue on International Migration and Development“ von der UN-Generalversammlung organisiert. Die Ergebnisse der Diskussion und des Treffens von 2013 flossen in die kürzlich verabschiedeten Nachhaltigkeitsziele ein, die bis 2030 gelten sollen. In der dazugehörigen Erklärung nehmen die Vereinten Nationen einen positiven Standpunkt zur globalen Migration ein und unterstreichen ihren wertvollen Beitrag für nachhaltige Entwicklung und Wachstum. Auf Probleme wie die illegale Einwanderung und ähnliche Fragen geht die Organisation in diesem Dokument zwar nicht ein, räumt aber ein, dass es sich bei Migration um eine „multidimensionale Realität“ handele, die für die Entwicklung der Ursprungs-, Transit- und Zielländer Konsequenzen habe. Die Vereinten Nationen fordern ebenso wie die EU einen weltweiten kohärenten Ansatz in der Migrationspolitik.

Obwohl die EU die Sichtweise der UN prinzipiell teilt, ist in Brüssel in jüngster Zeit eine Akzentverschiebung zu beobachten: Während in der EU-Kommunikation zur „Maximierung des Einflusses von Entwicklung auf Migration“ (2013) vor allem von der Integrierung entwicklungspolitischer Ansätze in die EU-Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik gesprochen wird, steht im aktuellen Strategiepapier zur „Europäischen Migrationsagenda“ (2015) die Lösung der Probleme in der Flüchtlingskrise im Vordergrund. Um den Migrationsdruck auf den EU-Raum zu senken, plant die EU-Kommission u. a. ein Registrierungszentrum im Niger aufzubauen. Zudem soll Migrationspolitik mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) stärker vernetzt werden und als Teilkomponente von EU-Missionen gelten, die in instabilen Entwicklungsregionen zur Konfliktprävention oder Stabilisierung von Post-Konflikt-Situationen beitragen.

Beim EU-Afrika-Gipfel im November 2015 in Valletta (Malta) spielte das Thema Migration die Hauptrolle. Die EU einigte sich mit den afrikanischen Regierungs- und Staatschefs u. a. auf die Einrichtung eines „EU Emergency Trust Fonds for Africa“, der Mittel in Höhe von 1,8 Mrd. Euro für die Bekämpfung der illegalen Migration und von Fluchtursachen durch die Schaffung von z. B. Arbeitsplätzen, durch Konfliktprävention und Ernährungssicherheit vor allem in der Sahelzone, Nordafrika und am Horn von Afrika bereitstellen soll. Auch wurde ein gemeinsamer Aktionsplan mit Maßnahmen verabschiedet, der mehrere Prioritäten und zahlreiche Initiativen umfasst, die bis Ende 2016 umgesetzt werden sollen. Schon beim letzten EU-Afrika Gipfel in Brüssel 2014 vereinbarten europäische und afrikanische Staats- und Regierungschefs eine gemeinsame Erklärung zu Migration und Mobilität. Der gemeinsame Aktionsplan für 2014–2017 konzentriert sich dabei nicht nur auf die sicherheitspolitische Zusammenarbeit sondern auch auf die Verknüpfung mit entwicklungspolitischen Ansätzen. Hierzu gehört die Anerkennung des positiven Beitrags der Diaspora bei der finanziellen Stabilisierung vieler Entwicklungsländer. Nach Angaben der Weltbank flossen 2014 Auslandsüberweisungen in Höhe von ca. 436 Milliarden US-Dollar in die Heimatländer der Arbeitsmigranten. Auch die Nachhaltigkeitsziele nehmen diesen Beitrag der Diaspora positiv zur Kenntnis und verfolgen das Ziel, bis 2030 die Transaktionskosten für Auslandsüberweisungen erheblich zu reduzieren. Parallel dazu werden die Regierungen in den Entwicklungsländern dazu aufgefordert, die rechtlichen, politischen und

Der gemeinsame Aktionsplan für 2014–2017 konzentriert sich dabei nicht nur auf die sicherheitspolitische Zusammenarbeit sondern auch auf die Verknüpfung mit entwicklungspolitischen Ansätzen.

sozialen Rahmenbedingungen zu verbessern, um höhere Anreize für Beschäftigung auf den eigenen Arbeitsmärkten zu schaffen.

Migration und Klimawandel

Gleichzeitig gewinnt der Klimawandel in der Ursachenanalyse von weltweiten Migrationsbewegungen an Bedeutung. Hohe Erwartungen richteten sich an die 21. Konferenz der Vertragsstaaten (COP21) der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC), die im Dezember 2015 in Paris stattfand. Die versammelten Staaten einigten sich auf das Ziel, die globale Erderwärmung auf unter 2 Grad des vor-industriellen Niveaus zu halten und den Temperaturanstieg sogar möglichst schon bei 1,5 Grad Celsius zu stoppen. Zudem sollen bis zum Zeitraum 2050–2100 die Nettoemissionen auf Null reduziert werden. Um die Ziele zu erreichen, sollen die Fortschritte in den Staaten alle fünf Jahre gemessen werden. Doch Mitigation allein reicht nicht aus. Viele Entwicklungsländer sind von den negativen Folgen des Klimawandels bereits stark betroffen. In einigen Inselstaaten und in den am geringsten entwickelten Staaten (LDCs) in Subsahara Afrika sind die Menschen wegen des steigenden Meeresspiegels oder der Verödung von landwirtschaftlichen Anbauflächen gezwungen, ihre Heimatorte zu verlassen. Adaption ist somit notwendig, damit sie nicht auswandern müssen. Die globalen Kosten dafür werden bis 2030 auf bis 150 Milliarden US-Dollar jährlich geschätzt, die bis 2050 auf 500 Milliarden US-Dollar pro Jahr anwachsen könnten, falls die Emissionen mit den heutigen Steigerungsraten weiter zunehmen. Daher wurde im Pariser Klima-Abkommen die Idee bekräftigt, den weniger finanzstarken Staaten bei der Anpassung mit 100 Milliarden Dollar jährlich ab

2020 zu helfen. Den vom Klimawandel besonders betroffenen Ländern wurde zudem ein Mechanismus für Schadenersatz zugesichert.

Obwohl klimabedingte Migration kein neues Phänomen ist, wird auch in der neuen Nachhaltigkeitsagenda der Klimawandel als „eine der größten Herausforderungen unserer Zeit“ angesehen, der die Anstrengungen der Staaten für eine weltweite nachhaltige Entwicklung unterminiert. Viele Entwicklungsländer sind angesichts ihrer Abhängigkeit von der Agrarwirtschaft, der vielerorts immer noch schlechten Infrastruktur, Armut und schwachen staatlichen Institutionen besonders von den negativen Folgen des Klimawandels betroffen. Klimabedingte Migration kann in Abwanderung in die Nachbarländer münden, die auf solche „Klimaflüchtlinge“ nicht vorbereitet sind und in konfliktbetroffenen Ländern neue Instabilität und gesellschaftliche Spannungen erzeugen. Das Europäische Netzwerk der politischen Stiftungen (ENoP) fordert deshalb einen neuen Ansatz in der Migrationspolitik. ENoP empfiehlt unter anderem den Dialog über die Folgen des Klimawandels im Rahmen der Afrika-EU-Partnerschaft zu intensivieren sowie den UN-Klimafonds finanziell ausreichend auszustatten. Um die betroffenen Entwicklungsländer bei der Adaption zu unterstützen, sollen dezentrale Konzepte im Vordergrund stehen, die der lokalen Zivilgesellschaft Mitsprache bei der Messung der Fortschritte einräumen.

Fazit

Angesichts wachsender Flüchtlingszahlen und der vielen grausamen Todesfälle, die von skrupellosen Schleusern billigend in Kauf genommen werden, war die Verknüpfung der Migrationspolitik mit den außen- und sicherheitspolitischen EU-Strategien notwendig. Die von der EU aktuell entwickelten Pfeiler für ein besseres Management von Migration spiegeln die sicherheitspolitische Dimension wider und bilden zur entwicklungspolitischen Bewertung von Migration der UN eine wichtige Ergänzung. Ob es mit dem erweiterten Ansatz der EU gelingt, die Migrationsströme nach Europa zu steuern oder sogar zu drosseln, wie es die EU-Mitgliedsstaaten erwarten, bleibt vorerst abzuwarten. Gerade was die Reduktion von Migration durch Entwicklungspolitik angeht, bleiben viele Experten skeptisch. Aus ihrer Sicht ist dies wenig Erfolg versprechend. Das Gegenteil könnte sogar der Fall sein, da die Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit ambivalent sein können und unter bestimmten

Viele Entwicklungsländer sind von den negativen Folgen des Klimawandels bereits stark betroffen.

Umständen Migration sogar verstärken. Um bessere Rückschlüsse auf die komplexen Wechselbeziehungen zwischen Migration sowie Entwicklung und Klimawandel zu ziehen, gilt es die Fortschritte bei der Implementierung der Nachhaltigkeitsziele zu beobachten. Darüber hinaus muss die EU mit ihrem Konzept der Politikkohärenz für Entwicklung weiter ernst machen. Die Politikkohärenz wurde von Entwicklungskommissar Neven Mimica erneut zur Priorität erklärt. Hierbei handelt es sich um das Bestreben, Ziele in Bereichen wie Handel, Finanzen, Landwirtschaft, Klimaschutz etc. mit den EU-Entwicklungszielen in Einklang zu bringen und so die Grundlagen für eine Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern zu schaffen, damit sie bald nicht mehr von Entwicklungszusammenarbeit abhängig sind. Dazu zählt die auf der UN-Konferenz in Adis Abeba im Juli 2015 geforderte Bekämpfung von illegalen Finanzströmen und dem Aufbau von effizienten und korruptionsfreien Steuersystemen und Verwaltungen in diesen Ländern.

Perspektive Westbalkan: Herkunfts- und Transitregion

von Lena Petrović, Pavle Kilibarda und Norbert Beckmann-Dierkes

Die Zahl der Asylbewerber aus den Westbalkanländern steigt weiter an. Sie ist auch 2015 angestiegen, obwohl die Anerkennungsraten in der Europäischen Union im Vergleich dazu äußerst gering sind. Darüber hinaus gibt es eine wachsende Zahl von Asylbewerbern aus Drittstaaten, die die EU über den Westbalkan betreten und ihn somit zu einer der Haupttransitrouten für von Krieg und Armut bestimmte Regionen aus dem Mittleren Osten und Afrika macht. Der Beitrag gibt einen Überblick über die generelle Migrationssituation im Westbalkan zu geben.¹

Migration aus Westbalkanländern in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Einige Westbalkanländer befinden sich auf der Liste der „sicheren Herkunftsländer.“² Momentan betrachtet zum Beispiel Deutschland Serbien, Mazedonien, Albanien, Montenegro, Kosovo und Bosnien-Herzegowina als sichere Herkunftsländer.³

Im Jahr 2014 beantragten insgesamt 16.025 Albaner Asyl in den Mitgliedstaaten der EU. Gleichzeitig wurden 690 der Anträge positiv entschieden, 5.805 Anträge wurden abgelehnt, was einer Anerkennungsquote von 4 Prozent entspricht. Die Zahl der Erstanträge aus Albanien stieg im Jahr 2015 signifikant an und erreichte Ende Juni 25.165 Anträge. Der Großteil der 2015 eingereichten Asylanträge wurde in Deutschland gestellt (86 Prozent). Albanische Staatsbürger stellen die Gruppe von Asylbewerbern aus dem Westbalkan dar, die am häufigsten internationalen Schutz in den EU-Ländern erhalten haben. Der EASO⁴ zu Folge sind die Hauptgründe für die Gewährung des internationalen Schutzes für albanische Bürger familiäre Konflikte und Blutfehden, häusliche Gewalt und die sexuelle Orientierung gewesen.⁵

Amnesty International hebt für den Zeitraum 2014/15 das Problem der häuslichen Gewalt als besonders beunruhigend hervor.⁶ Häusliche Gewalt könnte demnach im Rahmen der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung als Rechtsgrund dienen, mit dem besonders Frauen und Minderjährige internationalen Schutz beantragen. Der Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter (CAT)⁷ hebt die Verbreitung von Blutfehden in Teilen der albanischen Gesellschaft hervor, das bedeutet, dass einem Asylantrag besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, wenn ein Bewerber sich auf eine solche Fehde beruft.⁸ Diese Beobachtungen wurden vom Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (HRC) bestätigt.⁹

Im Jahr 2014 beantragten insgesamt 34.120 Kosovaren Asyl in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Von diesen Anträgen wurden 575 positiv entschieden, 5.995 Anträge wurden abgelehnt, woraus sich eine Anerkennungsrate von 1,67 Prozent ergibt. Die Zahl der Erstanträge aus dem Kosovo stieg im ersten Quartal 2015 dramatisch an (48.870 bis Ende März), fiel dann allerdings genau so plötzlich in den folgenden drei Monaten wieder ab (9.605 Anträge von April bis Ende Juni). Insgesamt gab es in der ersten Hälfte des Jahres 2015 somit 58.475 Asylanträge aus dem Kosovo. Die meisten Asylanträge wurden in Deutschland gestellt (49 Prozent), dicht gefolgt von Ungarn (40 Prozent).

Ein Großteil der kosovarischen Asylbewerber und Migranten nehmen Ungarn nicht als Zielland wahr – sie bevorzugen wie die meisten anderen Bewohner des Westbalkans Deutschland. Diese Diskrepanz ist darauf zurückzuführen, dass Kosovaren keinen visafreien Zugang zum Schengenraum besitzen, was dazu führt, dass viele Asylanträge erst mit dem Betreten des EU-Territoriums gestellt werden.

Kosovarische Bürger die in der EU internationalen Schutz gewährt bekamen, gaben als Gründe für ihr Asylgesuch Gewalt zwischen den Bevölkerungsgruppen, sexuelle Orientierung, Blutfehden, Verfolgung im Rahmen des Kosovokrieges an (z. B. weil sie Kriegsverbrechen in Prozessen bezeugen müssen).¹⁰ Ein Großteil der kosovarischen Bewerber in Deutschland gab jedoch an, dass sie das Kosovo verlassen würden, weil die gesellschaftliche Gruppe der sie angehören gesellschaftliche Probleme habe, weil sie gesundheitsbezogen unterversorgt wären oder an einem Mangel an sozialer Infrastruktur und hoher Arbeitslosigkeit leiden würden.¹¹ Dem UNHCR zufolge stehen folgende Gruppen unter dem Risiko verfolgt zu werden oder einen ernsthaften Schaden davon zu tragen: Serben und Albaner als Minderheiten (z. B. wenn sie in Gegenden leben in denen ihre ethnische Gruppe keine Mehrheit darstellt), Roma, Ashkali und Ägypter, Personen in „ethnisch gemischten Ehen“, Personen, die mit den serbischen Autoritäten nach 1990 assoziiert werden, Opfer von Menschenhandel, häuslicher Gewalt sowie sexuelle Minderheiten (beispielsweise Homosexuelle).¹² Der Bericht von Amnesty International über Serbien für das Jahr 2014/15 stimmt mit den Erkenntnissen des UNHCR überein, trotz einiger Verbesserungen der Menschenrechtssituation im Kosovo.¹³

Im Jahr 2014 bewarben sich 6.730 Bürger aus Mazedonien um Asyl in der Europäischen Union. Gleichzeitig gab es 70 positive Entscheidungen und 5.470 Ablehnungen, was zu einer Anerkennungsrate von 1 Prozent führte. Die Anzahl der Erstanträge aus Mazedonien im Jahr 2015 ist im Vergleich zum ersten Halbjahr 2014 um ein Drittel angestiegen, was eine Gesamtzahl von 4.715 Anträgen bis Ende Juni bedeutet. Deutschland war das wichtigste Zielland 2015, 86 Prozent der Anträge aus Mazedonien wurden hier gestellt.

Die meisten mazedonischen Asylbewerber in der EU sind ethnische Roma.¹⁴ Der Bericht von Amnesty International zu Mazedonien für das Jahr 2014/15 dokumentiert das Vorkommen von Misshandlungen

gegenüber Roma, des Weiteren auch die weit verbreitete und in vielen Formen auftretende Diskriminierung gegenüber ethnischen Roma, welche von den zuständigen Behörden oft nicht verfolgt werde.¹⁵ Diese Erkenntnisse werden vom Committee against Torture (CAT) bestätigt.¹⁶ Danach sollten die Asylgesuche ethnischer Roma in den EU-Ländern besondere Aufmerksamkeit erfahren.

Im Jahr 2014 bewarben sich 20.095 Serben um Asyl in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Von diesen Anträgen wurden 180 positiv entschieden, 12.810 Anträge wurden abgelehnt, was eine Anerkennungsrate von 0,9 Prozent bedeutet. Die Zahl der Erstanträge aus Serbien stieg im Jahr 2015 etwas an, auf 11.070 Asylanträge bis Ende Juni. Das bedeutet, dass die Zahl der Asylanträge aus Serbien, ähnlich wie die Anzahl der Asylanträge aus Mazedonien, im Vergleich zum selben Zeitraum des Jahres 2014, um rund ein Drittel angestiegen sind. Deutschland ist auch hier 2015 das beliebteste Zielland (89 Prozent der Asylanträge).

Die meisten Asylbewerber aus Serbien sollten als Wirtschaftsmigranten betrachtet werden. Die überwiegende Mehrheit der Asylbewerber sind ethnische Roma – Roma machen 90 Prozent der serbischen Asylbewerber in Deutschland aus.¹⁷ Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge führt an, dass ein geringer Lebensstandard als Hauptgrund für die Migration der Roma angegeben wird (unter anderem ist damit gemeint: informelle Siedlungen ohne Wasser oder Elektrizität, hohe Arbeitslosigkeit, geringe Bildung, schlechter Zugang zu sozialen Einrichtungen/Diensten, etc.).¹⁸ Auf einen Großteil der Roma würden deshalb die Kriterien nicht zutreffen, um internationalen Schutz zu erhalten. Der jüngste Bericht des CAT zu Serbien berichtet von Angriffen auf die Roma, welche von den zuständigen Behörden weder verhindert noch untersucht würden.¹⁹ Dies bedeutet wiederum, dass die Asylgesuche derjenigen, die behaupten solche Misshandlungen erfahren zu haben, mit der nötigen Vorsicht behandelt werden müssten.²⁰

Der gemischte Migrationsstrom durch die Westbalkanländer

Mazedonien ist eines der Haupttransitländer für Flüchtlinge und Migranten, die sich auf der Westbalkanroute bewegen. Seit der Änderung der dortigen Asylgesetze haben etwa 105.000 Menschen zwischen Mitte Juni und Ende September ihre Schutzbedürftigkeit in Form eines



Mazedonien als Transitland: Tausende passieren täglich die griechisch-mazedonische Grenze auf ihrer Flucht über die Westbalkanroute.

Asylantrags zum Ausdruck gebracht. Die meisten kamen dabei aus Syrien, Afghanistan sowie dem Irak.²¹ Die Zahl der Flüchtlinge, die Mazedonien durchqueren, stieg weiterhin an. Gegen Ende Oktober betraten zudem zwischen fünf- und sechstausend Flüchtlinge täglich das Nachbarland Serbien.

Es hat den Anschein, dass Mazedonien die Migrationspolitik eines Transitlandes übernommen hat. Die neuen Asylgesetze erlauben es den Asylbewerbern die öffentlichen Verkehrsmittel zum selben Preis wie die Einheimischen zu benutzen, die Verkehrsmittel werden zumeist jedoch nur benutzt, um Mazedonien im „Transit“ zu durchqueren. Die Anerkennungsrate in Mazedonien ist sehr gering. Von den 1.820 Asylanträgen, die 2013 und im ersten Halbjahr 2014 gestellt wurden, wurden nur elf positiv entschieden. Die Miss-handlungen von Asylbewerbern sowie erzwungene Rückführungen nach Griechenland sind ausführlich dokumentiert,²² was wiederum der Grund ist, warum die meisten Asylbewerber es generell ablehnen, länger als nötig in Mazedonien zu bleiben. Im August 2015 hat der UNHCR empfohlen, dass Mazedonien nicht als sicherer Drittstaat von anderen Staaten betrachtet werden sollte.²³

Serbien ist für einen Großteil der Flüchtlinge und Migranten aus dem Nahen Osten und Afrika ein Zugangspunkt in die Europäische Union. In den ersten zehn Monaten des Jahres 2015 beantragten dort 335.246 Menschen Asyl, wohingegen im Jahr 2014 lediglich 16.490 Asylanträge verzeichnet worden waren. Über 90 Prozent dieser Menschen kamen aus Ländern, in denen Verfolgungen und Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind oder bewaffnete Konflikte herrschen.²⁴ Die Zahl der Asylgesuche in Serbien steigt an, doch die Anerkennungsrate bleibt konstant gering.

In den ersten zehn Monaten 2015 bekamen nur dreißig Personen internationalen Schutz gewährt (weniger als 0,01 Prozent). Nur ein sehr geringer Prozentsatz an Asylbewerbern hat ein ernsthaftes Interesse daran in Serbien zu bleiben.

Es gibt keine dem Schutzbedürfnis der Asylsuchenden adäquaten Untersuchungs- und Überwachungsmechanismen, welche die Effizienz der Asylverfahren steigern könnte und gleichzeitig die Differenzierung von Flüchtlingen und irregulären Migranten erlauben würde. Das Asylsystem Serbiens kann nicht als „funktional“ beschrieben werden.²⁵ Der Grund dafür ist ein Mangel an Kenntnissen über die Asyl- und Flüchtlingsgesetze, die mangelnde Leistungsfähigkeit der zuständigen Institutionen, schlechte Unterkünfte, rechtliche Lücken und das komplette Fehlen von Integrationsplänen für Menschen, die unter internationalem Schutz stehen. Auch über unangemessene Behandlung von Asylbewerbern und Migranten wird vereinzelt berichtet.²⁶

Im Allgemeinen steht die serbische Öffentlichkeit den Flüchtlingen und Migranten nicht ablehnend gegenüber. Viele Serben haben Unterstützung für Menschen organisiert, die im städtischen Umfeld in Serbien untergekommen sind.²⁷ Einige extreme Gruppen vom rechten Rand haben zwar zu Protesten und zum Bau eines Zaunes an der Grenze zwischen Serbien und Mazedonien aufgerufen. Dabei handelt es sich aber nicht um eine Mehrheitsmeinung und die zuständigen Behörden haben solche Proteste auch untersagt.²⁸

Die ungarischen Behörden hingegen haben den Bau eines Zaunes entlang der Grenze mit Serbien begonnen, um Flüchtlinge daran zu hindern Ungarn zu betreten.²⁹ Die Grenze wurde am 15. September für Flüchtlinge komplett geschlossen, und der Migrations-

strom hat sich seitdem Kroatien zugewendet. Die mazedonischen Behörden versuchten ebenfalls, den Zustrom von Flüchtlingen und Migranten aus Griechenland zu verhindern, Bulgarien hingegen stationierte mit Waffen bestückte und gepanzerte Fahrzeuge entlang der Grenze zu Mazedonien.³⁰ Bisher haben die serbischen Behörden allerdings nicht verlautbaren lassen, dass sie ihre Grenzen auf irgendeine Art und Weise schließen wollen.

Übersetzung: Janine Kossack, Christian E. Rieck

1 | Sofern nicht anders angegeben, stammen die hier verwendeten statistischen Daten von EUROSTAT oder aus lokalen Quellen.

2 | Das Konzept der „sicheren Herkunftsländer“ wird angewendet, damit die Asylanträge der Bürger, die generell aus als sicher betrachteten Ländern kommen, in einem beschleunigten oder prioritären Verfahren bearbeiten werden können.

3 | Siehe BAMF Website: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Herkunftsstaaten/herkunftsstaaten-node.html>.

4 | Das European Asylum Support Office ist eine Agentur der Europäischen Union, die mit dem Ziel geschaffen wurde, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Asylfragen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zu verstärken.

5 | 'Asylum Applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses – Update', EASO (Mai 2015), https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r.pdf [nachfolgend: EASO Report], S. 17.

6 | Vgl. 'Amnesty International Report 2014/15 – Albania', Amnesty International (25. Februar 2015), <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/albania/report-albania/>.

7 | Der UN-Ausschuss gegen Folter ist ein Vertragsorgan, das mit der Überwachung der Implementierung der Anti-Folter-Konvention von 1984 betraut ist.

8 | 'Consideration of reports submitted by States parties under article 19 of the Convention Concluding observations of the Committee against Torture', CAT (26. Juni 2015), http://tbineternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fALB%2fCO%2f2&Lang=en, S. 25-27.

9 | 'Concluding observations on the second periodic report of Albania', HRC (22. August 2013), verfügbar unter: <file:///home/pavle/Downloads/G1346298.pdf>, S. 10-11.

10 | EASO Report, https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r.pdf.

11 | EASO Report, https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r.pdf, S. 21.

12 | 'UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo', UNHCR (9. November 2009), <http://www.refworld.org/docid/4af842462.html>, S. 17-20.

13 | Vgl. 'Amnesty International Report 2014/15 – Serbia', Amnesty International (25. Februar 2015), <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/serbia/report-serbia/>.

14 | EASO Report, https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r.pdf, S. 13.

15 | Vgl. 'Amnesty International Report 2014/15 – Macedonia', Amnesty International (25. Februar 2015), <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/macedonia/report-macedonia/>.

16 | 'Concluding observations on the third periodic report of the former Yugoslav Republic of Macedonia', CAT (5. Juni 2015), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/114/89/PDF/G1511489.pdf?OpenElement>, S. 14.

17 | EASO Report, https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r.pdf, S. 11.

18 | Vgl. S. Alscher, J. Obergfell & S. R. Roos, 'Migrationsprofil Westbalkan: Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze', Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015), http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/WorkingPapers/wp63-migrationsprofil-westbalkan.pdf?__blob=publicationFile, S. 48.

19 | 'Concluding observations on the second periodic report of Serbia', CAT (3. Juni 2015), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/112/60/PDF/G1511260.pdf?OpenElement>, S. 19.

20 | Auch: 'Amnesty International Report 2014/15 – Serbia', <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/serbia/report-serbia/>.

21 | Information erhalten vom serbischen Innenministerium.

22 | Vgl. 'Europe's Borderlands: Violations against Refugees and Migrants in Macedonia, Serbia and Hungary', Amnesty International (6. Juli 2015), <https://www.amnesty.org/en/documents/eur70/1579/2015/en/>.

23 | Vgl. 'The former Yugoslav Republic of Macedonia as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in the former Yugoslav Republic of Macedonia', UNHCR (August 2015), <http://www.refworld.org/docid/50471f7e2.html>.

24 | Dies sind vor allem Syrien, Irak, Afghanistan und Somalia. Der UNHCR ist der Ansicht, die Flüchtlingskonvention von 1951 sei auf Bürger anwendbar, die aus jedem einzelnen dieser Länder flüchten; vgl. 'International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III', UNHCR (27. Oktober 2014), <http://www.refworld.org/docid/544e446d4.html>; 'Note on the Continued Applicability of the April 2009 UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylum-Seekers', UNHCR (28. Juli 2010), <http://www.refworld.org/docid/4c4fed282.html>; 'UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan', UNHCR (17. Dezember 2010), <http://www.refworld.org/docid/4d0b55c92.html>; sowie 'International Protection Considerations with regard to people fleeing Southern and Central Somalia', UNHCR (17. Januar 2014), <http://www.refworld.org/docid/52d7fc5f4.html>.

25 | Vgl. 'Serbia as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and beneficiaries of international protection in Serbia', UNHCR (August 2012), <http://www.refworld.org/docid/50471f7e2.html>.

26 | Vgl. 'Serbia: Police Abusing Migrants, Asylum Seekers', Human Rights Watch (15. April 2015), <http://www.hrw.org/news/2015/04/15/serbia-police-abusing-migrants-asylum-seekers>.

27 | Solche organisierte Hilfe wurde kürzlich von zahlreichen lokalen und internationalen Medien dokumentiert – vgl. z. B.: A. Damon & G. Tuysuz, 'Strangers in their own country – and now in Serbia', CNN (26. August 2015), <http://edition.cnn.com/2015/08/25/europe/migrants-belgrade/>.

28 | Vgl. z. B.: I. Jovanovic, 'Serbian Minister Bans Anti-Migrant Protests', Balkan Insight (27. August 2015), <http://www.balkaninsight.com/en/article/civil-sector-wows-ban-of-anti-migrants-protest-08-26-2015>.

29 | Vgl. z. B.: Nick Thorpe, 'Hungary builds border fence to control migrant numbers', BBC (6. August 2015), <http://www.bbc.com/news/world-europe-33799208>.

30 | Vgl. z. B.: 'Bulgarian army steps in to buttress Macedonia border', Hurriyet Daily News (4. September 2015), <http://www.hurriyetaidailynews.com/bulgarian-army-steps-in-to-buttress-macedonia-border----.aspx?pageID=238&nID=87484&NewsCatID=354>.

Perspektive Osteuropa: Ungarn zwischen Grenzziehung und Identität

von Frank Spengler und Bence Bauer

Das Bild von Flüchtlingen auf überfüllten Booten im Mittelmeer prägte lange Zeit die öffentliche und mediale Wahrnehmung der Flüchtlingsströme nach Europa. Erst der Tod von 71 Migrant*innen in einem Schlepper-LKW an der österreichisch-ungarischen Grenze, die Bilder vom überfüllten Budapester Ostbahnhof und von der abgesperrten ungarisch-serbischen Grenze rückten die sog. Balkanroute in das Blickfeld der europäischen Aufmerksamkeit. Über diese kamen in der ersten Jahreshälfte 2015 erstmals mehr Flüchtlinge nach Europa als über das Mittelmeer. Die ungarische Regierung erhoffte sich durch das Aufstellen von Grenzbefestigungsanlagen, unkontrollierte, illegale Grenzübertritte zu verhindern und die Flüchtlingswelle auf die offiziellen Grenzübergänge zu lenken. Dieses Vorgehen wurde von führenden Politikern anderer EU-Länder massiv kritisiert. Für Ungarn geht es dabei aber nicht nur um den Schutz der Schengen-Grenze, sondern auch um die Frage der Sicherung der nationalen und europäischen Identität.

Nach Angaben der ungarischen Polizei übertraten im Jahr 2015 landesweit 391.384 Personen illegal die Grenze. Die Flüchtlinge kamen aus Serbien und Kroatien über die Grenze, im Spätsommer täglich zwischen 8.000 bis 10.000 Personen. Die Gesamtzahl war etwa zehnmal so hoch wie im Vorjahr. Ab Mitte Oktober gab es so gut wie keine Flüchtlingsbewegungen mehr nach Ungarn. Für fast alle Migrant*innen ist Ungarn ein Transit- und kein Zielland. Sie haben wenig Verständnis dafür, dass sie sich im Gegensatz zu anderen europäischen Transitländern in Ungarn dem vorschriftsmäßigen Registrierungsverfahren unterziehen und sich in ein Erstaufnahmelager begeben sollen. Viele wollen erst in Deutschland einen Asylantrag stellen und machen sich daher auf den Weg dorthin, alleine oder mit Hilfe von Schlepperbanden.

In diesem Jahr wurden in Ungarn rund 176.000 Asylanträge gestellt, in den meisten Fällen musste das Verfahren abgebrochen werden, da die Antragsteller nicht mehr auffindbar waren. Nur anerkannte Asylbewerber können sich im Schengen-Raum frei bewegen und die ungarischen Sicherheitsorgane verhinderten im Rahmen ihrer Möglichkeiten bis Mitte September konsequent die Weiterreise von Migrant*innen ohne legale Reisedokumente. Dafür wurde das Land von vielen politischen Entscheidern gelobt, aber es gab nur wenig praktische Unterstützung aus europäischen Ländern und von EU-Institutionen für dieses vertraglich verpflichtende Vorgehen. Für die Migrant*innen hingegen stieß diese Blockade kurz vor dem Ziel ihres oft dramatischen Fluchtweges auf völliges Unverständnis. Viele wussten oder nahmen an, dass sie in Deutschland willkommen sind und wollten ihre Weiterfahrt durch Proteste und Appelle erzwingen. Ende August wurde der Druck auf dem zentralen Ostbahnhof in Budapest zu groß und die Flüchtlinge vor allem aus Afghanistan, Syrien, Pakistan und dem Irak erwirkten die Weiterreise nach Österreich ohne gültige Reisepapiere. Auch das Nachbarland ließ sie ziehen. Allein am 31. August gelangten so über 3.000 Menschen nach München. Deutschland erfuhr so, was es bedeutet, wenn täglich diese Anzahl von Menschen eine Grenze überquert. Ungarn wurde sofort für das Öffnen der Ventile international



Budapest: Weil die Reisezüge nach Westen seit Tagen blockiert sind, machen sich Tausende zu Fuß auf den Weg zur Autobahn, die nach Österreich führt.

massiv kritisiert. Die ungarischen Sicherheitskräfte kontrollierten danach wieder die Reisedokumente der Flüchtlinge. Eine zusätzliche Unterstützung der europäischen Länder für die Betreuung der Flüchtlinge blieb aber aus.

Der Zorn der zurückgebliebenen Flüchtlinge war erheblich und die Nerven lagen blank. Am Nachmittag des 4. September eskalierte die Situation: Tausende von Flüchtlingen machten sich vom Budapester Ostbahnhof und einem der Aufnahmelager an der serbischen Grenze zu Fuß in Richtung Österreich auf den Weg. Noch in der Nacht mobilisierte die ungarische Regierung ausreichend Busse, um die Marschierenden aufzunehmen und an die Grenze zu bringen. Weitere Flüchtlinge wurden dann am Samstagmorgen direkt von dem Bahnhof in Budapest an die österreichische Grenze gefahren. Die Bundesregierung stimmte aufgrund der Notlage einer Einreise der Migranten nach Deutschland zu. Laut deutschen Medienberichten wurden an jenem Wochenende über 17.000 aus Ungarn kommende Menschen in Deutschland aufgenommen.

Balkanroute und Grenzzaun

Bereits Anfang des Jahres wurden von führenden ungarischen Politikern vor allem in Brüssel die Alarmglocken hinsichtlich der zu erwartenden Flüchtlingsströme über die „Balkanroute“ geschlagen; ohne besonderen Erfolg. Dies änderte sich erst mit der Bekanntgabe von Plänen zur Errichtung eines 175 Kilometer langen Zaunes an der ungarisch-serbischen Grenze. Die ungarischen Politiker haben dabei immer wieder betont, dass es sich um eine provisorische Sperre handele, die nur übergangsweise aufgebaut würde, um vor allem den illegalen Grenzübertritt zu verhindern. Die Flüchtlinge hätten natürlich weiterhin die Möglichkeit, an den Grenzstationen Asyl zu beantragen. Ministerpräsident Viktor Orbán machte den Bau des Zaunes zur Chefsache und betrachtet die Sicherung der (Schengen-Außen-)Grenze seines Landes als eine Frage der nationalen Souveränität.

Da es auf europäischer Ebene keine gemeinsame Flüchtlingspolitik gebe, so ungarische Politiker, hätte Ungarn einseitig handeln müssen, um die Sicherheit des Landes und seiner Bürger zu gewährleisten.

Ende August wurde eine erste Barriere, weitgehend bestehend aus drei Spiralen Stacheldraht, fertiggestellt. Der eigentliche Zaun steht an der serbisch-ungarischen Grenze seit Mitte September, an der kroatisch-ungarischen seit Mitte Oktober. Seitdem sichern darüber hinaus spezielle Grenzjägerkompanien die Grenze – ohne Schießbefehl. Auch der Einsatz von Militär soll in einer „Migrantennotsituation“ nach Plänen der Regierungsparteien möglich sein. Ferner hat das ungarische Parlament zur Sicherung der Landesgrenze Strafen für die Beschädigung der Grenzanlagen eingeführt. Auch ist der illegale Grenzübertritt nach der neuen Gesetzeslage nun ein Straftatbestand.

In einem Streifen von fünfzig bis hundert Metern zwischen Landesgrenze und Grenzzaun wurden nach einem Parlamentsbeschluss sog. Transitzone errichtet werden, in denen sich die Menschen frei aufhalten können. Nach Serbien können sie jederzeit wieder zurück. Einreisen dürfen sie aber erst nach erfolgreicher Bearbeitung des Asylantrages. Dieses Verfahren wurde beschleunigt und ist nunmehr innerhalb von acht Tagen abzuwickeln. Damit will Ungarn das Asylverfahren an die EU-Außengrenze verlagern und nur Migranten mit anerkanntem Flüchtlingsstatus ins Land lassen. Dieses Verfahren wurde auch in anderen Ländern gefordert. Ungarn wird bei der Grenzsicherung seit dem Spätherbst von den anderen Visegrád-Ländern (Polen, Tschechien und der Slowakei) unterstützt. Diese Länder machten jüngst auch als „friends of Schengen“ auf sich aufmerksam, da ihnen die Errungenschaft der freien Bewegung im Schengen-Raum so wertvoll erscheint, dass sie die Außengrenzen gemeinsam sichern helfen

Die ungarische Regierung hat öfters betont, dass das Land sich an das europäische Recht halte. Eine Schengen-Außengrenze müsse bewacht und illegale Einwanderung verhindert werden. Dies sei übrigens auch im Interesse Europas und vor allem der Zielländer. „Wir tun es auch für Deutschland“, so der einflussreiche FIDESZ-Rechtspolitiker Gergely Gulyás am 30. August 2015 gegenüber der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung.

Als ungarische Sicherheitskräfte am 16. September 2015 an der Grenze zu Serbien Tränengas und Wasserwerfer einsetzten, reagierten die internationalen Medien mit massiver Empörung. Diesen dramatischen Szenen vorausgegangen war ein gewaltsamer Ansturm durch Hunderte von Flüchtlingen auf ein Grenztor. Nur mit Mühe gelang es der ungarischen Polizei, die Steine werfenden Menschen zurückzudrängen. Die serbische

Besonders die Globalisierung und die EU-Mitgliedschaft zwingen die Ungarn, sich nun noch intensiver mit den Fragen nach der Zukunft der Nation auseinanderzusetzen.

Polizei griff dabei nicht ein. Nach einiger Zeit gelang es den serbischen Behörden, die Flüchtlinge davon zu überzeugen, einen anderen Weg in die Zielländer zu nehmen. Sie organisierten dann Busse, die die Flüchtlinge an die serbisch-kroatische Grenze brachten.

Auf die ungarischen Verantwortlichen hagelte es internationale Vorwürfe, vor allem hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit des Polizeieinsatzes, durch welchen der europäische Wertekonsens verletzt worden sei. Die ungarische Regierung wiederum wies darauf hin, dass sie nur geltende EU-Rechtsnormen umsetze: die Sicherung der Schengen-Grenze gegen illegale Grenzübertritte.

Der kroatische Innenminister Ranko Ostojic erklärte umgehend, dass das Land 1.500 Menschen pro Tag aufnehmen könne und dass man die Flüchtlinge auf den Weg nach Österreich und – damit auch nach Deutschland – nicht aufhalten werde. Die slowenische Regierung war und ist weiterhin aber nicht bereit, die Sicherung der Schengengrenze auszusetzen. Sie ließ nur eine geringe Anzahl von Migranten in das Land und verstärkte die Grenzkontrollen. Daraufhin führten die kroatischen Sicherheitskräfte die Flüchtlinge an die ungarisch-kroatische Grenze. Die ungarischen Behörden stellten für die Migranten, ohne sie zu registrieren, Transportmittel Richtung Österreich zur Verfügung. Die ungarische Regierung geht davon aus, dass die Flüchtlinge in Kroatien ordnungsgemäß registriert werden. Nach diesem Vorgehen der kroatischen Seite wurde der Bau von Grenzbefestigungen an der Schengen-Grenze zwischen Ungarn und Kroatien zügig vorangetrieben. Diese Situation änderte sich erst, als auch an der ungarisch-kroatischen Grenze die Befestigungsanlagen am 17. Oktober fertiggestellt wurden. Kamen bis einschließlich 16. Oktober täglich bis zu 4.000 bis 10.000 Flüchtlinge (der Höchststand war am 23. September mit 10.046 Personen), so betrug diese Anzahl am Stichtag 17. Oktober nur noch 870 Personen und danach täglich nur noch wenige Dutzende.

Identitätswahrung und Grenzziehung

Mit dem Bau der Grenzbefestigungen geht es zwar in erster Linie um die Einhaltung der Rechtsordnung, die Anlagen haben aber auch eine nicht zu unterschätzende symbolische Wirkung. Sie sollen signalisieren, dass die Regierung willens und in der Lage ist, die ungarische Souveränität und Identität zu verteidigen. Die Frage nach der nationalen Identität beschäftigt das Land seit Jahrzehnten. Der Vertrag von Trianon, der im Jahre 1920 die Grenzen des neuen, stark verkleinerten Landes festschrieb und ein nationales Trauma begründete, wirkt auch heute noch in Ungarn und den Nachbarländern nach. Besonders die Globalisierung und die EU-Mitgliedschaft zwingen die Ungarn, sich nun noch intensiver mit den Fragen nach der Zukunft der Nation auseinanderzusetzen. Die Grenzziehung steht daher in einer engen Beziehung zur Frage der Identität, wie Ministerpräsident Viktor Orbán mehrfach in öffentlichen Stellungnahmen hervorgehoben hat. Diese politische Grenzziehung bedeutet eine Wegmarkierung, eine Klarstellung. Sie ist der Kompass der Politik Ungarns hinsichtlich der Frage nach der nationalen und europäischen Identität. Bereits im Januar 2015, anlässlich der Trauerfeierlichkeiten für die Opfer der Terroranschläge von Paris, erklärte der ungarische Ministerpräsident, dass „Einwanderung nichts Gutes“ bedeute. Sie bringe nur „Probleme und Gefahren für den europäischen Menschen“, so Orbán. In einem F.A.Z.-Interview Anfang Februar präzisierte er seine Aussagen dahingehend, dass Ungarn, anders als etwa Frankreich oder Deutschland, nicht bereit sei, das Risiko der Einwanderung einzugehen, weil Ungarn keine multikulturelle Gesellschaft wolle.

Die Äußerungen des ungarischen Ministerpräsidenten richten den Fokus auf eine mittelosteuropäische Perspektive. Ohne nennenswerte Einwanderungserfahrung oder Kolonialgeschichte und dadurch bedingte interkulturelle Konflikte haben die Länder Ost- und Mitteleuropas andere gesellschaftspolitische Entwicklungen als die westeuropäischen Staaten, die seit Jahrzehnten Zielländer von Zuwanderung sind. Die Mittel- und Osteuropäer wollen auch nicht zu Zielländern und damit multikulturellen Gesellschaften werden, sondern ihre eigene Kultur und Identität soweit wie möglich bewahren. Sie sehen auch keine Notwendigkeit, dass Problem der demografischen Entwicklung durch Zuwanderung zu entschärfen. So setzt Ungarn vielmehr auf eine Steigerung der Geburtenrate durch eine Förderung der Familien. Darüber hinaus soll durch eine verbesserte Ausbildung der Roma und deren Integration in die Wirtschaft das Problem der künftig benötigten Arbeitskräfte gelöst werden.

Roma-Minderheit und Integration

Viele Länder Mittel- und Osteuropas verfügen über bedeutende Minderheiten der Roma. In Ungarn bekannten sich nach der letzten Volkszählung 315.583 Menschen zur Roma-Minderheit, inoffizielle Schätzungen gehen aber von 400.000 bis 500.000 Personen aus. Diese Bevölkerungsgruppe absorbiert auf Grund der hohen Arbeitslosenrate, des geringen Bildungsstands und der fast durchgängigen Armut einen Großteil der staatlichen Ressourcen für Integration. So war von den 2015 in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen befindlichen 237.000 Menschen, ein erheblicher Anteil Angehörige der Roma. Die Integrationsbemühungen des ungarischen Staates konzentrieren sich daher weitgehend auf die angestammten Minderheiten. In diesem Kontext wird auch immer wieder betont, dass die ungarische Politik sehr wohl zwischen multiethnisch und multikulturell unterscheidet. Die staatliche Förderung der dreizehn anerkannten ethnischen Gruppen, darunter auch der Ungarndeutschen, wird auch von deutschen Politikern als ein erfolgreiches Beispiel in der Region betrachtet.

Die Rede von Viktor Orbán in Tuschnad

Seit 1990 treffen sich jedes Jahr die Sympathisanten von FIDESZ in Bad Tuschnad (Băile Tușnad/Tusnád-fürdő) im Szeklerland in Rumänien. Höhepunkt der mehrtägigen Veranstaltung ist seit jeher die Rede von Viktor Orbán. Vor dem Hintergrund der Migrationswelle ging der Ministerpräsident in seiner Rede im Juli 2015 auch auf die „neuzeitliche Völkerwanderung“

Auf die ungarischen Verantwortlichen hagelte es internationale Vorwürfe, die ungarische Regierung jedoch wies darauf hin, dass sie nur geltende EU-Rechtsnormen umsetze: die Sicherung der Schengen-Grenze gegen illegale Grenzübertritte.

und die europäische Identität ein. Er konstatierte, dass „der Fundamentalismus des Westens im Bereich der Menschenrechte allen Menschen, unabhängig davon, aus welchem Grund diese ihre Heimatländer verlassen haben, eine moralische Ermunterung“ biete. Er nannte vier Problembereiche im Zusammenhang mit der Migration: Nationale Identität, Terrorismus, Arbeitslosigkeit und Kriminalität. Vor dreißig Jahren hätten viele Europäer die Antwort auf gesellschaftspolitische Fragen im sogenannten Multikulturalismus gesehen. Die Ergebnisse der Aufnahme von „Menschenmassen“ mit unterschiedlichem Zivilisationshintergrund wollte er nicht bewerten, sprach sich aber sehr dezidiert gegen eine Wiederholung dieses Vorgehens in Ungarn aus. Es bestehe die Gefahr, dass durch die illegale Einwanderung die schon hohe Arbeitslosigkeit steige und die Kriminalität zunehme. Darüber hinaus drohe eine Gefährdung durch den Terrorismus, da aus einer so großen Menschenmenge die Terroristen nicht einfach herausgefiltert werden könnten. Diesen Standpunkt würden auch andere Länder teilen. Die illegale Einwanderung sei für Ungarn und Europa in gleicher Weise bedrohlich, daher „steht heute Europa, die Lebensart der europäischen Bürger, die europäischen Werte auf dem Spiel“, so Ministerpräsident Orbán.

Die Aussagen von Ministerpräsident Orbán stehen im Einklang mit den Ergebnissen der im Frühsommer 2015 in Ungarn durchgeführten sog. Nationalen Konsultation. In dieser wurden alle Wahlberechtigten brieflich um ihre Meinung zur Einwanderung und zum Terrorismus gebeten. Etwa eine Million Fragebögen wurde zurückgeschickt. 61 Prozent der Ungarn gaben an, dass Einwanderung und Terrorismus miteinander zusammenhängen, 72 Prozent sehen ungarische Arbeitsplätze gefährdet. Die Befragung wurde allerdings in der internationalen Presse massiv kritisiert, insbesondere der „suggestive Charakter“ der Fragen. Dieses Stimmungsbild in der Bevölkerung wird durch aktuelle Umfragen der Meinungsforschungsinstitute bestätigt. Nach einer Mitte November veröffentlichten Erhebung der Századvég Stiftung unterstützen 75 Prozent der Ungarn den Grenzschutz im Süden des Landes. 65 Prozent lehnen eine Quote in Europa zur Verteilung der Flüchtlinge ab. Die Meinung der ungarischen Bevölkerung wird auch in anderen Staaten Mittelosteuropas weitgehend geteilt. Zudem unterschrieben die im November 2015 initiierte Unterschriftenkampagne der Regierungsparteien gegen die EU-Quote bis Weihnachten etwa 1,7 Millionen Wahlberechtigte. Im Dezember hat die Regierung gegen die Quote auch eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof eingereicht.



Ankunft in Österreich: Flüchtlinge überqueren die ungarische Grenze.

2015 wurden in Ungarn rund 176.000 Asylanträge gestellt, in den meisten Fällen musste das Verfahren abgebrochen werden, da die Antragsteller nicht mehr auffindbar waren.

In seiner Rede wiederholte Ministerpräsident Orbán auch den Vorwurf, dass das linke politische Spektrum die Auflösung der Nationalstaaten betreibe. Er verband dies mit der Anschuldigung, dass die ungarische und europäische Linke versuche, mittels der Eskalation der Einwanderung den nationalen Rahmen zu schwächen oder zu eliminieren. Er forderte, dass Ungarn ungarisch bleiben müsse. Die aktuelle Migrationswelle bedrohe „Europa, die Lebensart der europäischen Bürger, die europäischen Werte, das Überleben oder Verschwinden der europäischen Nationen“. Es gehe um die Frage, ob Europa, so wie wir es kennen, überhaupt überleben werde. „Wir möchten, dass Europa den Europäern gehört“, so der Ministerpräsident.

Viktor Orbán hat in selbstbewusster Weise seine Sicht dargestellt und ein aktuelles Thema angesprochen, das in der europäischen Öffentlichkeit zukünftig sicherlich noch intensiver diskutiert werden wird. Er macht damit europäische Identität zu einem Gradmesser der Einwanderungspolitik.

Schlussbemerkung

Der europäische Diskurs dreht sich vor allem in Deutschland im Wesentlichen um Integration und Hilfeleistung für die Flüchtlinge. Ungarn steht vor dem Dilemma, dass es sich als Transitland einerseits europäisch regelkonform verhalten will, aber andererseits bei einer strikten Umsetzung der Rücknahmeverpflichtung des Dubliner Abkommens die große Last der Vielzahl der Flüchtlinge alleine nicht schultern können wird. Die Sicherung der Grenzen und damit die Vermeidung der illegalen Migration war für viele ungarische Politiker die Option, die am besten dazu geeignet war, die daraus resultierenden Belastungen rasch zu reduzieren.

Es ist höchste Zeit, dass eine gemeinschaftliche Lösung auf europäischer Ebene das bisherige einzelstaatliche Vorgehen ersetzt. Wichtig erscheint es, kurzfristig eine gemeinsame Strategie zu vereinbaren, die die Rückführung der Wirtschaftsflüchtlinge betrifft und damit Raum für die vorrangig wirklich bedürftigen Asylbewerber geschaffen wird. Voraussetzung einer nachhaltigen europäischen Flüchtlingsstrategie ist dabei jedoch ein offener Diskurs, auch über die Frage nach den Konsequenzen der Migration für die europäische Identität.

Die mittel- und osteuropäischen Länder haben ihre Interessen in der Migrationsfrage eindeutig formuliert und werden dies auch weiter tun. Sie sehen ihre nationalstaatliche Identität und damit auch die Identität Europas zunehmend bedroht. Diese Sorgen müssen von allen ernst genommen werden. Das Schengener Abkommen stellt für viele Länder eine wichtige, erfahrbare EU-Errungenschaft dar. Gerade für die Menschen in Mittel- und Osteuropa mit ihrer Diktaturerfahrung ist die Bewegungsfreiheit ein besonders kostbares Gut. Diese Freiheit darf bei allen Überlegungen hinsichtlich der Migrationsproblematik nicht auf der Strecke bleiben. Die Garantie der Bewegungsfreiheit in einem vereinten Europa, das seine Außengrenzen sichert und offen für wirklich Schutzbedürftige bleibt, sollte weiter ein wichtiges Ziel der europäischen Politik bleiben.



Zielland Deutschland

Die Konrad-Adenauer-Stiftung veröffentlichte im Juni eine Broschüre, die anschaulich Fakten und Hintergründe zur Flüchtlingsdebatte liefert. Denn die Organisation der Einwanderung und hohe Flüchtlingszahlen stellen Politik und Gesellschaft vor große Probleme. Für deren Lösung braucht es eine informierte Debatte.

<http://www.kas.de/wf/de/33.41470/>

Perspektive Baltikum: Schwieriges Erbe, Riskante Zukunft

von Prof. Dr. Ivars Ijabs

Der Umgang mit der aktuellen Einwanderung von Flüchtlingen aus Nordafrika und dem Nahen Osten stellt eine der bisher größten Herausforderungen für die Europäische Union dar. Die derzeit dringlichste Frage ist deshalb die der gelebten europäischen Solidarität. Ist ein vereintes Europa in der Lage, eine gemeinsame Reaktion auf den beispiellosen Zustrom von Flüchtlingen zu finden? Dabei geht es allerdings nicht nur um die Kontrolle der EU-Außengrenzen, sondern vielmehr um die Verteilung und die Integration von Migranten, wobei die zweite Aufgabe die größere beider Herausforderung darstellen dürfte. Im Umgang mit der Integration von Flüchtlingen werden vor allem die bestehenden Unterschiede in der aktuellen europäischen Integrationspolitik deutlich. Zur Debatte steht allerdings nicht ausschließlich der Umgang mit der aktuellen Migrationskrise, die durch die Flüchtlingsströme im Mittelmeer ausgelöst wird, sondern die Funktion der Europäischen Union als einer Organisation, deren Handlungsfähigkeit es nicht nur in guten, sondern ebenso in Krisenzeiten zu beweisen gilt.

Als die Europäische Kommission im Mai 2015 eine Verteilung von Flüchtlingen anhand eines verpflichtenden Quotenprinzips vorschlug, äußerten die Baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen den größten Widerstand innerhalb der EU.¹ Eine Beilegung des Konfliktes wurde im folgenden Juli erzielt, als eine freiwillige und von jedem Staat selbst festgelegte Quote zur Verteilung einer wesentlich geringeren Anzahl an Flüchtlingen als zunächst geplant, festgelegt wurde. Obgleich die Baltischen Staaten der Implementierung einer freiwilligen Quote zustimmten, wurden die Verantwortung und die Beteiligung an der Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der drei Staaten mehrheitlich abgelehnt. Dieses Verhalten wurde von zahlreichen Kommentatoren zum Anlass genommen, die Balten scharf zu kritisieren und zu argumentieren, dass die Baltischen Staaten in Wirtschafts- und Sicherheitsfragen selbst auf das Prinzip der europäischen Solidarität angewiesen seien.²

Eine gewisse Skepsis gegenüber der baltischen Auffassung europäischer Solidarität ist durchaus angemessen. Bevor man den Balten jedoch ein Verhalten unterstellt, das den europäischen Prinzipien zuwiderläuft, gilt es die Hintergründe für diesen Standpunkt zu verstehen. Der baltische Skeptizismus gegenüber der Migration hat tiefere Ursachen als nur eine einfache, situationsbezogene Kosten-Nutzen-Kalkulation. Diese Gründe sind hauptsächlich in der Geschichte der Baltischen Staaten verankert sowie in deren Wahrnehmung in der Gesellschaft, die wiederum häufig dazu benutzt wird, die Umfragewerte von Politikern und Parteien zu verbessern. Daraus resultiert, dass für eine Analyse sowohl die Geschichte, als auch die gesellschaftlichen Umstände betrachtet werden müssen. Die hier analysierten Faktoren sollen nicht als Entschuldigung für die augenscheinlich fehlende europäische Solidarität dienen, sondern dazu beitragen, das Verhalten der drei Staaten zu verstehen und möglicherweise Lösungsansätze zu bieten.

**Die Baltischen Staaten und Migration:
Geschichte, die noch nicht Vergangenheit ist**

In den vergangenen 25 Jahren der Unabhängigkeit durchlebten die Baltischen Staaten verschiedene Wellen der Auswanderung, durch die alle drei Länder große Teile ihrer Bevölkerung verloren. Die größte Auswanderungswelle fand in Folge der Weltwirtschaftskrise 2008/2009 statt, während derer besonders Lettland und Litauen mit hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen hatten. In den Jahren von 1990 bis 2014 sank die Einwohnerzahl in Estland von 1.550.000 auf 1.350.000, in Lettland von 2.500.000 auf 2.000.000 und in Litauen von 3.700.000 auf 3.300.000. Betrachtet man diese Zahlen in Relation zur ohnehin geringen Einwohnerzahl, dann stellen sie eine Bedrohung für die weitere Entwicklung der Länder und die kulturelle Identität der Letten, Esten und Litauer dar. Signifikante Zuwanderung fand nur statt, als die relativ jungen Staaten ihre Unabhängigkeit wiedererlangten. In den letzten Jahren stieg die Zahl von Nicht-EU-Bürgern bis auf einige Tausend in den jeweiligen Ländern an. Das Thema der Migration wurde also schon früher diskutiert, war jedoch in der Öffentlichkeit nicht derart präsent wie heute. Daher kamen die Forderungen aus den westlichen EU-Ländern, eine große Anzahl von Asylanten aufzunehmen, für die baltische Bevölkerung überraschend. Besonders diejenigen, die ihre kulturelle und sprachliche Identität als bedroht empfinden, sprechen sich gegen eine signifikante Einwanderung aus.

Des Weiteren spielt die traumatische Erinnerung an die Sowjetzeit noch immer eine entscheidende Rolle im Baltikum. Im Gegensatz zu den zentraleuropäischen Ländern, wie der Tschechischen Republik, Polen oder Ungarn, erfuhren die Baltischen Staaten während der Sowjetzeit signifikante ethno-demografische Veränderungen. Dieser Umstand veränderte insbesondere die Bevölkerungsstruktur in Estland und Lettland, die eine Masseneinwanderung aus anderen Sowjetrepubliken erlebten. Dies wiederum änderte die ethnische und linguistische Zusammensetzung der Baltischen Staaten, wobei ethnische Esten und Letten sich von der Immigration derjenigen Personen bedroht fühlten, die schwache oder kaum Verbindungen zu den jeweiligen baltischen Sprachen und Kulturen hatten.³ Nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit wurde versucht, die Folgen der sowjetischen Migrationspolitik „rückgängig“ zu machen, sowohl linguistisch-kulturpolitisch als auch bezüglich der politischen Partizipa-

In den vergangenen 25 Jahren der Unabhängigkeit durchlebten die Baltischen Staaten verschiedene Wellen der Auswanderung, durch die alle drei Länder große Teile ihrer Bevölkerung verloren.

tion. Jedoch waren die Erfolge dahingehend eher bescheiden: noch immer sind große Teile der Immigranten der Sowjet-Ära relativ schwach in die jeweilige Gesellschaft integriert. Hieraus resultiert die Zurückhaltung der Baltischen Staaten bei der Frage um eine Erhöhung der Diversität. Dies gilt sowohl für die Haltung der Bevölkerung als auch die der Meinungsmacher zu diesem Thema.

Diese Beobachtungen werden von den Ergebnissen des Eurobarometers gestützt. Auch wenn in keinem der Baltischen Staaten Immigration als ein sonderlich großes Problem angesehen wird, ist die Bevölkerung eher skeptisch. Dabei empfinden 78 Prozent der Letten, 73 Prozent der Esten und 70 Prozent der Litauer Unbehagen über eine Einwanderung von außerhalb der EU.⁴ In der EU gibt es kaum eine Gesellschaft, die die Einwanderung von Flüchtlingen mehr ablehnt (Ungarn 70 Prozent, Zypern 72 Prozent). Gleichzeitig ist die Zustimmung der Balten gegenüber einer Immigration aus dem EU-Ausland positiv – 58 Prozent aller Esten und Litauer und 36 Prozent aller Letten würden diese unterstützen.⁵ In Lettland hat eine Umfrage im August differenzierte Ergebnisse zur Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen, ermittelt. Dabei stimmen 71,1 Prozent der Aussage zu, dass man Kriegsflüchtlinge aufnehmen sollte. Hierbei ist interessant, dass am ehesten Letten im Alter von 35 bis 44 dieser Position zustimmten, wobei ältere Menschen ab 55 am wenigsten dazu bereit sind. Dagegen sind 21 Prozent gegen die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen. In der Gruppe der 25- bis 34-Jährigen ist die Ablehnung am größten. Bei Wirtschaftsflüchtlingen ist die Ablehnung mit fast zwei Dritteln aller Befragten am deutlichsten.⁶

In demokratischen Gesellschaften reflektiert und beeinflusst die öffentliche Meinung Migrationspolitik gleichermaßen. Dies trifft auch für die Baltischen

Staaten bezüglich der Krise am Mittelmeer zu. Größtenteils aufgrund des externen Drucks nahmen die Regierungen der Baltischen Staaten eine pragmatische Position ein und stimmten zu, eine geringe Anzahl Asylsuchender aufzunehmen.

Nichtsdestotrotz haben sich bekannte Politiker im Baltikum in einer Weise geäußert, die begründete Zweifel an der späteren Durchführung aufkommen lassen und zuweilen auch die Grenze zum Rassismus berühren. Die vermutlich bekannteste Politikerin, die ihre Abneigung gegenüber einer Aufnahme von Flüchtlingen kundtat, war die litauische Präsidentin Dalia Grybauskaitė, die am Rande des EU-Gipfels im Juni bemerkte, dass sie nicht vor habe zur Lösung des Flüchtlingsproblems beizutragen.⁷ Die liberale ehemalige estnische Außenministerin, Kristiina Ojuland, kommentierte, dass afrikanische Immigranten „eine Bedrohung für die weiße Rasse“ seien, was für Europa nicht wünschenswert sei.⁸ Die größte Aufmerksamkeit außerhalb des Baltikums erregte die Demonstration gegen Flüchtlinge in Lettland, die von einer der Regierungsparteien, der im politischen Spektrum des Landes rechts einzuordnenden Nationalen Allianz, organisiert wurde.⁹ Plakate wie „Kein Genozid der Weißen“, „Nieder mit der Liberalisierung“ und „Wir heißen

schwedische Flüchtlinge willkommen, wenn sie aus dem durch Immigranten beschädigten Stockholm fliehen“, wurden gezeigt.

Baltische Integrationskapazitäten

Wie oben erwähnt, hatte das Thema Migrationspolitik hauptsächlich aufgrund der geringen Einwanderungszahlen lange Zeit keine Priorität in den Baltischen Staaten. Da sich dies in Zukunft höchstwahrscheinlich ändern wird, lohnt es sich, die Fähigkeit der Baltischen Staaten zu analysieren, Immigranten zu integrieren. In den meisten Staaten hat sich diese Politik schrittweise und über einen langen Zeitraum entwickelt, um immer wieder neue Herausforderungen zu meistern. Gleiches ist ebenfalls für die Baltischen Staaten zu erwarten.

Der Migrant Integration Policy Index (MIPEX) vergleicht die Integrationsansätze von 38 verschiedenen Ländern, darunter auch die der drei Baltischen Republiken. MIPEX beachtet dabei verschiedene Faktoren, wie z.B. Mobilität des Arbeitsmarktes und Zugang zum Gesundheitssystem oder die Möglichkeit Staatsbürger zu werden oder an demokratischen Prozessen teilzunehmen. Keiner der Baltischen Staaten erlangte

Recherchen vor Ort: Ein Stipendiat der Journalistischen Nachwuchsförderung interviewt eine Mitarbeiterin des UN-Flüchtlingshilfswerks zur Situation der syrischen Flüchtlinge im Libanon.



im Jahr 2014 eine Top-Platzierung – im Gegenteil: Estland auf Platz 22, Litauen auf 34 und Lettland auf 37. Damit ist Lettland das EU-Land mit der schlechtesten Integrationspolitik.¹⁰ Mit der Ausnahme von Estland zeigen diese Platzierungen deutlich, dass die Integrationspolitik der Baltischen Staaten zukünftig vor großen Herausforderungen stehen wird. Allerdings kann nicht jeder Faktor, der im MIPEX berücksichtigt wird, als Aufgabe für die Politik verstanden werden. So ist zum Beispiel der mangelhafte Zugang zum Gesundheitswesen auch der generell limitierten finanziellen Mittel geschuldet, besonders nach der Krise von 2008/2009. Nichtsdestotrotz verweisen diese Indikatoren auf die relativen Stärken und Schwächen, welcher sich angenommen werden sollte.

Zu den Stärken zählt zweifelsohne die hohe Mobilität am Arbeitsmarkt im Baltikum. Es ist vergleichsweise einfach, seinen Arbeitgeber selbst zu wählen, diesen zu wechseln, den Beruf zu ändern oder sich selbstständig zu machen. Im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten sind in den Baltischen Staaten viele Nicht-EU-Bürger angestellt oder selbstständig. Des Weiteren ist eine Familienzusammenführung relativ unkompliziert, allerdings gelten in Estland und Lettland Beschränkungen bei Familienzusammenführungen für Unverheiratete, die in Langzeitbeziehungen leben, sowie für homosexuelle Paare. Ebenfalls sehr leicht ist die Beantragung einer Aufenthaltsgenehmigung, bei der als größte Hürde eine Einkommenserklärung und gute Sprachkenntnisse gefordert sind (Niveau: B2). Die meisten der Nicht-EU-Immigranten (Nicht-Bürger in Lettland und Estland eingeschlossen), verweilen in den Baltischen Staaten dauerhaft und genießen Bürger- und soziale Rechte auf gleichem Niveau wie Bürger der Baltischen Staaten. Der Zugang zu sozialer Unterstützung ist ebenfalls gegeben, was in diesem Bereich einer Gleichstellung mit den Baltischen Staatsbürgern gleichkommt.

Diese Faktoren können als positive Aspekte gewertet werden. Jedoch sind der Zugang zum Bildungs- und Gesundheitssystem sowie zu politischer Partizipation offensichtliche Schwächen. Wie in vielen zentral- und osteuropäischen Staaten ist das Gesundheitssystem generell schlecht entwickelt, was nicht nur Immigranten, sondern die gesamte Bevölkerung betrifft. Jedoch haben bestimmte Gruppen sogar noch schlechteren Zugang zu Dienstleistungen in diesen Bereichen. Einige Migrantengruppen und Asylbewerber erhalten eine Grundversorgung, jedoch erhalten nicht-Registrierte und Menschen mit befristeten Aufenthaltsgenehmigungen keine staatlich finanzierte medizinische Versorgung. Des Weiteren sind Informationen über einen

möglichen Zugang zu medizinischer Versorgung rar und stehen selten auf einer anderen Sprache als der jeweiligen Landessprache zur Verfügung. Gleichzeitig verfügen die Ärzte kaum über interkulturelle Kompetenz.

Estland hat es geschafft, gleichen Zugang zu Bildung auch für Immigranten zu ermöglichen, darüber hinaus werden staatlich geförderte Sprachkurse angeboten. Auf der anderen Seite werden Weiterbildungen ermöglicht, die die interkulturelle Kompetenz der Schulen erhöhen sollen. Lettland und Litauen hingegen reagieren eher in Form von ad-hoc-Maßnahmen, die meist lediglich auf Projektbasis stattfinden und deren Finanzierung durch ausländische Mittel erfolgt. Es gibt gemeinhin wenig Unterstützung für Zuwanderer, was wiederum in höheren Schulabbrecherquoten und Lernschwierigkeiten resultieren wird. In diesem Zusammenhang sollte man nicht vergessen, dass derzeit nur ca. 1 Prozent aller Schüler zur ersten Generation der Einwanderer gehört. Mit wachsenden Einwanderungszahlen wird der Druck auf das Bildungssystem im Bereich Integration weiter ansteigen.

In Bezug auf Immigranten aus Drittstaaten scheinen die Baltischen Staaten zurückhaltender zu sein, jedoch auf einer anderen Ebene. In allen drei Staaten gelten für Immigranten aus Drittstaaten Restriktionen, politische Parteien zu gründen. In Lettland können Immigranten aus Drittstaaten, selbst wenn sie schon länger in Lettland leben, weder ein aktives noch passives Wahlrecht wahrnehmen. In Estland kann kein passives Wahlrecht wahrgenommen werden. In Litauen und Estland gibt es beratende Gremien, die als Verbindung zwischen Immigrantengruppen und dem Staat vermitteln. In Lettland gibt es keine vergleichbare Institution. Dabei haben Lettland und Estland in der EU die höchste Zahl an Einwohnern, die trotz langfristigem Aufenthalt im Land über keine Staatsbürgerschaft verfügen (15 und 17 Prozent).

Ein weiterer Umstand, für den die Baltischen Staaten Verantwortung tragen, der auf Grund der Komplexität der Flüchtlingskrise nicht zu vernachlässigen ist, ist der Mangel an politischer Bildung in den Schulen. Im Zuge ihrer Erfahrungen als Teil der Sowjetunion haben die Baltischen Staaten konsequent Politik und staatliche Bildung getrennt, mit der Folge, dass politische Bildung nur begrenzt Eingang in den Bildungsalltag findet. Dies ist einer der Gründe für die Politikverdrossenheit und ein Hauptgrund für die Anfälligkeit für Populismus. Die Flüchtlingskrise wiederum bietet einen idealen Nährboden für Populisten, die gezielt Begriffe vertauschen (Migranten und Flüchtlinge).

Wie bereits die Daten der oben zitierten Umfragen zeigen, folgt daraus, dass Flüchtlinge unter dem Generalverdacht stehen, nur auf Grund der Sozialversicherungserträge nach Europa zu fliehen.

Schlussfolgerungen

Migration ist ein hoch komplexes Thema, bei dem sich die Geschichte, wirtschaftliche Gegebenheiten und kulturelle Besonderheiten eines EU-Mitgliedslandes in der Migrationspolitik widerspiegeln. Die Baltischen Staaten sind dabei keine Ausnahme. Die dramatische Geschichte im 20. Jahrhundert, diverse Okkupationen und eine unausgeglichene Sozialpolitik nach 1990 beeinflussen die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger der Baltischen Staaten zur Migration. Ungeachtet dessen darf dies nicht als Entschuldigung dafür gelten, zukünftige Entwicklungen zu ignorieren, denn die Zukunft der Baltischen Staaten liegt in einer immer tieferen Integration in die EU. Hierbei ist auf nationaler Ebene besonders die Informationspolitik zu beachten. Alle Akteure einer demokratischen Gesellschaft, insbesondere Parteien, müssen ihrer Pflicht nachkommen, einen grundsätzlichen, schlüssigen und werteorientierten Standpunkt einzunehmen und diesen auch vertreten, wenn er unpopulär scheint. Da die Flüchtlingskrise sehr vielschichtige Themen anschneidet, kommen auch frühere Versäumnisse in vielen Politikfeldern zu Tage. Einige Probleme, besonders in der Bildungs- und Integrationspolitik, werden nur mit schmerzhaften Reformen zu lösen sein.

Unabhängig von der innenpolitischen Diskussion wird für die Flüchtlingskrise eine europäische Lösung gefunden werden müssen und somit stellt die Entscheidung, einige hundert Flüchtlinge aufzunehmen, nur den ersten Schritt in diese Richtung dar. Des Weiteren werden die Erfahrung und die Konsultation von Staaten, die eine längere Tradition mit Integra-

Das Thema Migrationspolitik hatte hauptsächlich aufgrund der geringen Einwanderungszahlen lange Zeit keine Priorität in den Baltischen Staaten.

tionspolitiken haben, von außerordentlicher Wichtigkeit sein. Dabei spiegelt die Art und Weise, wie mit der Flüchtlingskrise umgegangen wird, das Demokratieverständnis der handelnden Akteure wider. Die Kraft der europäischen Solidarität wiederum liegt dabei nicht in zentralisierter Regulierung, sondern hauptsächlich in gegenseitiger Unterstützung beim Erreichen der gemeinsamen Ziele. Dies sollte auch in der innenpolitischen Debatte in den Baltischen Staaten betont werden.

1 | Robinson, D., Foy H. EU aims to share out up to 40,000 asylum seekers among members. *Financial Times*, May 24, <http://www.ft.com/cms/s/0/68b6dcd0-0092-11e5-a908-00144feabdc0.html#axzz3kT71JE5i>

2 | *As migrants die at sea, Latvians protest against quotas*, Deutsche Welle, August 4, 2015, <http://www.dw.com/en/as-migrants-die-at-sea-latvians-protest-against-quotas/a-18628206>

3 | Kasekamp A. *A History of the Baltic States*, Palgrave McMillan, 2010

4 | *Standard Eurobarometer 83 (Spring 2015)*, QA10.2, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_en.htm

5 | *Ibid.*, QA10.1

6 | *SKDS Umfrage bestellt von Sandra Kalniete MEP*, <http://www.delfi.lv/news/national/politics/aptauja-latvijas-pilsoni-labpratak-valsti-uznemtu-kara-beglus.d?id=46441337>, 9. September 2015

7 | *Mediterranean migrants: EU leaders agree voluntary intake after heated talks*. *The Guardian*, June 26, 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/26/eu-leaders-hash-out-voluntary-system-to-address-mediterranean-migrant-crisis>

8 | *Former liberal MEP Ojuland calls African refugees a "threat to white race"*, *Estonian Public Broadcasting*, May 28, 2015, <http://news.err.ee/v/politics/society/d9be1eba-8bed-4969-91f7-e90fa17e9a67>

9 | *Demo voices discontent over immigration policy from moderate to extreme*. *Latvian Public Broadcasting*, August 4, 2015, <http://www.lsm.lv/en/article/societ/society/demo-voices-discontent-over-immigration-policy-from-moderate-to-extreme.a140217/>

10 | *Migrant Integration Policy Index*, <http://www.mipex.eu/>

Integrationspolitik in Berlin

Im Juni widmete sich das Friedrichshain-Kreuzberger Gespräch der Konrad-Adenauer-Stiftung der Frage, wie die Integration von Migranten gelingen kann und welche Rolle der Politik dabei zukommt. Das Podium vereinte Vertreter aus der Berliner Politik und Wissenschaft.



<http://www.kas.de/akademie/de/publications/41568/>

Perspektive Baltikum: Wahrnehmung der Flüchtlingskrise in Litauen

von Linas Kojala

Die Flüchtlingskrise hat Aufsehen in den litauischen Medien und Debatten in der litauischen Gesellschaft ausgelöst. Dabei handelt es sich um ein relativ neues Phänomen, da der Fokus der Außenpolitik der letzten Jahre fast ausschließlich auf den Ereignissen in der Ukraine lag. Anfänglich war das Hauptthema das Quotensystem und die Unfähigkeit der Europäischen Union die Ursachen des Problems zu bewältigen, während gegen Ende September die Diskussion sich mehr der Situation in Syrien und dem steigenden russischen Einfluss dort zuwandte.

Dieser Bericht wird sich auf zwei Perspektiven konzentrieren: Zum einen wird er die Meinung der politischen Führung in Litauen präsentieren, zusammen mit einer kurzen Zusammenfassung des Einflusses der Flüchtlingskrise auf deren Zustimmungsraten. Zum anderen wird sich der zweite Teil des Berichts auf die öffentliche Wahrnehmung in der litauischen Bevölkerung konzentrieren, sowie auf die Möglichkeiten, Flüchtlinge im Land zu integrieren.

Die Positionen der litauischen politischen Führung:

Präsidentin Dalia Grybauskaitė repräsentiert Litauen auf den Gipfeltreffen des Europäischen Rates. Ihre Haltung zur Flüchtlingskrise und zu den Vorschlägen der Europäischen Union, wie diese Probleme zu bewältigen seien, hat eine Entwicklung durchlaufen: Zunächst stand sie verbindlichen Quoten zurückhaltend gegenüber. So sagte sie im Mai 2015: „Litauen ist gegen das Prinzip der verpflichtenden Quoten, diese sollten auf freiwilliger Zustimmung basieren.“

Gleichzeitig erklärte Grybauskaitė, Litauen sei bereit, bis zu 250 weitere Flüchtlinge aufzunehmen, da sich bereits rund 400 Flüchtlinge im Land befänden, welche größtenteils aus der Ukraine kämen. Später milderte sie ihre Aussage ab, behielt aber dennoch die Meinung bei, dass Quoten keine langfristige Lösung für die Krise darstellen. Im Europäischen Rat stimmte Litauen für den Plan, in den kommenden zwei Jahren 120.000 Flüchtlinge auf dem Kontinent umzuverteilen. Demnach müsste Litauen rund 1.100 Flüchtlinge (aus diesem Kontingent) aufnehmen. In der Versammlung

der Vereinten Nationen merkte sie erneut an: „Flüchtlingen Schutz zu gewähren ist unsere moralische Verpflichtung“.

Die Haltung des Premierministers Algirdas Butkevičius hat sich ebenfalls verändert. Im Mai 2015 sagte er noch, dass Litauen im Stande sei, nur dreißig oder vierzig Flüchtlinge aufzunehmen und auch dies nur auf freiwilliger Basis, da von außen auferlegte Beschlüsse nicht funktionieren würden. Später gab er zu, dass Solidarität essentiell für die EU sei, aber die realistischen Möglichkeiten eines jeden Landes, die Flüchtlinge auch erfolgreich zu integrieren, ebenfalls berücksichtigt werden sollten. Litauen nehme bereits eine Menge Flüchtlinge aus anderen Regionen auf, nicht zuletzt aus der Ukraine.

Der Innenminister Saulius Skvernelis, der parteilos ist, aber zusammen mit der Präsidentin und dem Premierminister zu den drei beliebtesten Politikern zählt, hat betont, dass die Debatten in Litauen über Flüchtlinge auf bestimmten Annahmen beruhten, wie zum Beispiel der, dass sie eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellten. In den Worten des Ministers: „Flüchtlinge sind keine Statistiken; sie sind Menschen, deshalb ist es essentiell für unser Land zu zeigen, dass es im Stande ist zu helfen und mit seinen Partnern zusammenzuarbeiten. Die derzeitige Situation ist nicht nur eine Prüfung für die staatlichen Institutionen, sondern auch für die Zivilgesellschaft.“

Gabrielius Landsbergis, Mitglied des Europäischen Parlaments und Anführer der größten Mitte-rechts-Partei, Homeland Union – Lithuanian Christian Democrats, sagt, dass Litauen sich auf einen „Zustrom“ von Migrant*innen vorbereiten müsse. Während die langfristige Lösung darin bestehe, die Konflikte im Nahen Osten zu lösen, sollte Litauen mehr tun, um sein Bildungssystem und seinen Arbeitsmarkt auf die Integration von mehr Menschen aus dem Ausland vorzubereiten. Landsbergis bat den Premierminister, einen Plan vorzubereiten, wie sich die Regierung die Integration von Flüchtlingen vorstellt. Ihm zufolge müsste „Litauen denen in Not helfen und zwar nicht nur, weil es sich um europäische Richtlinien handelt, sondern auch aus christlichem Mitgefühl heraus.“

Der Einfluss auf die Zustimmungsraten der Politiker

Die jüngste Meinungsumfrage vom September 2015 zeigt, dass Premierminister Butkevičius die höchste Zustimmungsraten von 62,4 Prozent genießt (18 Prozent der Befragten haben eine negative Meinung). Präsidentin Grybauskaitė liegt auf dem zweiten Platz (57,8 gegenüber 16,6 Prozent), während Skvernelis den dritten Platz einnimmt (mit einer Zustimmungsraten von 54,8 gegenüber 8,4 Prozent). Der Einfluss der Flüchtlingskrise und öffentlicher Aussagen zu dieser Thematik äußert sich in doppelter Hinsicht:

Die Zustimmung von Grybauskaitė fiel seit Juli um circa 5 Prozentpunkte. Die meisten Beobachter schreiben dies ihrem Meinungswechsel in Bezug auf die Flüchtlingskrise zu: zunächst lehnte die Präsidentin die Quoten ab, während sie wenig später einer viel höheren Zahl an Flüchtlingen zustimmte. Sie ist weiterhin für die Außenpolitik zuständig, sodass sie, obwohl der Minister für Inneres Litauen in den meisten Diskussionen zu diesem Thema vertreten hat, als Schlüsselfigur wahrgenommen wurde.

Dagegen stieg die Zustimmung für Skvernelis seit Juli um fast 10 Prozent, obwohl er den Flüchtlingen gegenüber sehr positiv eingestellt war. Dies ist auf andere Positionen in anderen innerstaatlichen Angelegenheiten zurückzuführen, welche nichts mit der Flüchtlingskrise zu tun haben und seinen Ruf als prinzipientreuer, überparteilicher Politiker festigten.

Die Zustimmungswerte von Premierminister Butkevičius sind ungefähr gleich geblieben, obwohl er ebenfalls seine Meinung zu den Flüchtlingen geändert hat.

Daher kann argumentiert werden, dass die Flüchtlingskrise von den meisten Bürgern Litauens nicht als Priorität wahrgenommen wird, da sie es immer noch als weit entferntes Problem ansehen, das nur einen bescheidenen direkten Einfluss auf Litauen haben wird: 1.100 Flüchtlinge werden auf mindestens zwölf Gemeinden aufgeteilt, die sich freiwillig bereit erklärt haben, diese Menschen aufzunehmen. Obwohl die Zustimmungsraten der Präsidentin leicht fielen, verbleiben sie trotzdem auf hohem Niveau. Das Absinken kann mit der Flüchtlingskrise in Zusammenhang gebracht werden, aber auch mit der Tatsache, dass es die Präsidentin, anders als in anderen Fällen, nicht geschafft hat, erfolgreich Führungsstärke zu beweisen.

Die öffentliche Wahrnehmung

Den Umfragen der Regierung vom September zufolge, akzeptieren 51 Prozent der litauischen Bevölkerung

die aktuellen Umverteilungspläne der EU, während jeder Vierte dagegen ist. Des Weiteren haben die Umfragen gezeigt, dass 29 Prozent der Litauer bereit wären, den Flüchtlingen in Litauen persönlich zu helfen, 18 Prozent sagten, dass sie versuchen würden, Toleranz gegenüber den Flüchtlingen in der Gesellschaft zu fördern, während 12 Prozent bereit wären Geld zu spenden. Trotzdem lehnte es fast die Hälfte der Befragten (48 Prozent) ab, finanzielle Unterstützung für Flüchtlinge oder Freiwilligenarbeit zu leisten, um den Flüchtlingen zu helfen.

Das jüngste Eurobarometer hingegen zeichnet ein anderes Bild: 70 Prozent der litauischen Bevölkerung zeigten sich demnach zurückhaltend gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen aus Nicht-EU-Ländern, während nur 23 Prozent diese willkommen hießen. Der EU-Durchschnitt bei dieser Frage lag bei 34 Prozent, während 56 Prozent dagegen waren. Auf der anderen Seite ist die litauische Bevölkerung den Bürgern aus anderen EU-Ländern gegenüber offener: 58 Prozent der Litauer unterstützten demnach eine solche Immigration, während 37 Prozent dagegen waren. Nur ungefähr jeder Achte Litauer dachte im Frühjahr, dass Zuwanderung eine der politischen Prioritäten des Landes darstelle.

Wichtige Themen

Eine der meistdebattierten Fragen ist die Bereitschaft des Landes, Flüchtlinge willkommen zu heißen. Der „Migrant Integration Policy Index 2015“ sieht Litauen auf Platz 34 von 38 Ländern in Bezug auf die Integrationsbereitschaft von Immigranten. Bei steigender Zuwanderung könnten Schulen, Krankenhäuser, Arbeitsämter und lokale Gemeinden eine stärker auf sie zugeschnittene Unterstützung benötigen, um alle Immigranten gleichermaßen unterstützen zu können und von ihren Fähigkeiten zu profitieren. Daher sollte Litauen sowohl die Mobilität der eingewanderten Arbeiter in den Arbeitsmarkt ebenso erhöhen, wie die Familienzusammenführung für Nicht-EU-Bürger – speziell für Migranten mit niedrigem Bildungsstand. Des Weiteren mangelt es Litauen überall im Land an Strukturen, um neue Schüler willkommen zu heißen.

Ein weiteres Thema sind die Finanzen, weil der Medienberichterstattung nach jeder Flüchtling rund 600 Euro für seine monatlichen Ausgaben bekäme, was nur wenig unter dem Durchschnittseinkommen in Litauen von 700 Euro läge. Die Kontroverse beruhigte sich ein wenig, nachdem die EU bestätigte, dass sie die Integration von Flüchtlingen finanziell unterstützen will.

Übersetzung: Janine Kossack, Christian E. Rieck

Perspektive Nordeuropa: Großbritannien als Zielland

von Hans-Hartwig Blomeier

Die konstant steigenden Migrationszahlen in Großbritannien haben im Wesentlichen drei Gründe: ein boomender Arbeitsmarkt (der größte Anteil der Migranten kommt mit einem konkreten Jobangebot oder zumindest der konkreten Aussicht auf eine Arbeitsstelle), ein großzügiges Sozialversicherungssystem einschließlich kostenloser Krankenversicherung und zahlreichen staatlich finanzierten sozialen Hilfsleistungen, sowie die Verkehrssprache Englisch, die die Integration in Job und Gesellschaft wesentlich erleichtert. Der Großraum London mit seiner multi-kulturellen Vielfalt ist dabei ein besonderer Magnet.

Migration in Großbritannien

Das Thema Migration steht in Großbritannien seit längerem und nicht erst seit der jüngsten Zuspitzung der Flüchtlingsproblematik im Mittelpunkt der innenpolitischen Debatte. Der Europawahlkampf 2014 stand ganz im Zeichen dieser Frage. Im Wesentlichen ging es darum, inwieweit die EU-Mitgliedschaft letztlich für den unkontrollierten Zufluss von Migranten nach Großbritannien verantwortlich und inwieweit das Land an seine Grenzen hinsichtlich seiner Aufnahmekapazität (Sozialversicherung, Wohnungsbau, Erziehungssystem) gelangt sei.

Dabei ist bemerkenswert, dass die Debatte über Umfang und Kontrolle von Migration in einen kausalen Zusammenhang mit der EU-Mitgliedschaft und der Arbeitnehmerfreizügigkeit gesetzt wird. Die ebenso bedeutende Einwanderung aus Nicht-EU-Staaten und die besonderen Beziehungen zu den Mitgliedstaaten des Commonwealth werden dabei kaum oder nur am Rande erwähnt. Der (berechtigte) Stolz ein weltoffenes Land zu sein, ist der wachsenden Sorge gewichen, dem anschwellenden Strom von Migranten nicht mehr Herr werden zu können.

Ein weiteres Merkmal der Debatte ist die geographische Streuung dieser Diskussion. Die Hauptstadt London ist eine der kulturell vielfältigsten Städte der Welt, der Einfluss von Migration ist vielfältig sichtbar

und wird allgemein als positiver Wert wahrgenommen. Eine Sorge oder gar Angst vor Überfremdung ist hier wenn überhaupt nur punktuell und im Zusammenhang mit radikalisiertem Islamismus erkennbar. Allerdings wird auch in London deutlich, dass eine gewisse „Ghettobildung“ in dem Sinne erfolgt, dass bestimmte Nationalitäten in bestimmten Stadtteilen eine klare Konzentration aufweisen.

Anders stellt sich dies in ländlichen Gebieten und vor allem in weiten Landesteilen Englands dar. Insbesondere in den südlichen Landesteilen ist deutlich eine Ablehnung von Migration spürbar, nicht umsonst hat hier die rechtspopulistische Partei UKIP mit einem klaren Anti-EU und Anti-Migrationsdiskurs den meisten Zulauf und erzielte bei der letzten EU-Wahl 2014 den höchsten Stimmenanteil (27,5 Prozent). Bei der jüngsten Parlamentswahl waren dies immerhin knapp vier Millionen Stimmen.

Angesichts des relativ großzügigen britischen Sozialversicherungssystems (Gesundheitssystem NHS, „in work benefits“, sozialer Wohnungsbau, etc.), wird die wachsende unterschwellige und auch in der öffentlichen Diskussion erkennbare Ablehnung gegenüber steigenden Migrantenzahlen denn auch im Wesentlichen mit einer Überstrapazierung dieser sozialen Dienstleistungen begründet. Auch wenn beispielsweise das staatliche Gesundheitssystem NHS ohne ausländische Krankenschwestern und Ärzte und der Wohnungsbau ohne osteuropäische Handwerker gar nicht funktionsfähig wären, haben der angespannte Wohnungsmarkt mit mittlerweile exorbitanten Haus- und Mietpreisen und die (auch bedingt durch die positive Wirtschaftslage) rasant steigenden Einwanderungszahlen aus der EU zu einer insgesamt ablehnenden Haltung gegenüber dem Migrationsphänomen geführt. Dabei wird – und dies ist im Kontext der Flüchtlingskrise wichtig – kaum zwischen Wirtschaftsmigranten und Asylsuchenden unterschieden. Bestenfalls wird zwischen „legalen“ und „illegalen“ Einwanderern differenziert. Die offiziellen Migrationsstatistiken sind zudem durch die ausländischen Studenten in Großbritannien (rund 180.000 im vergangenen Jahr) aufgebläht.¹ Alle diese Gruppen werden unter dem

Begriff „migrants“ subsumiert, entsprechend problematisch verläuft die Diskussion über Ursachen und Umgang mit diesem Phänomen.

Während dies bisher eine mehr oder weniger diffuse Problematik darstellte, die sich vor allem im Kontext der regelmäßig veröffentlichten Einwanderungsstatistiken² abspielte, haben die Bilder und Konfrontationen zwischen Polizei und Migranten im Sommer 2015 in Calais am Eurotunnel das Thema deutlich zugespitzt. Das dort improvisierte Zeltlager, in dem z. T. menschenunwürdige Zustände herrschen; die verzweifelten Versuche von Migranten, in LKW oder Zügen versteckt nach Großbritannien zu gelangen; die Ohnmacht der französischen Polizei sowie die Reaktionen der britischen Politik und Grenzpolizei (Errichtung eines britischen Grenzzauns auf französischen Boden) haben die Flüchtlingsproblematik für alle sichtbar gemacht und zu entsprechenden martialischen verbalen³ und eben auch physischen Abwehrreaktionen geführt. Bereits im Frühjahr hatte sich die britische Regierung kategorisch geweigert, an einer europaweiten Quotierung zur Aufnahme von Flüchtlingen beteiligt zu werden – wenngleich die Briten damit nicht allein standen.

Migration als (partei-)politisches Thema

Angesichts der überwiegend reservierten bis ablehnenden Haltung in der britischen Bevölkerung gegenüber einer weiteren Steigerung der Einwandererzahlen (eben ohne Differenzierung nach Herkunftsland und konkretem Migrationshintergrund), ist die Meinungsbildung im politischen Spektrum diffus. Die *Labour Party* ist derzeit intensiv mit sich selbst und einer gravierenden Orientierungs- und Führungskrise beschäftigt, auch nach der Vorsitzendenwahl, und bei der reservierten Haltung der Gewerkschaften in der Migrationsdebatte ist kein klares positives Votum für eine Öffnung und größere Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären Gründen erkennbar.

In der Konservativen Partei ist die diesbezügliche Haltung ohnehin eher restriktiv. Die vorherrschende Meinung ist hier dadurch gekennzeichnet, dass Großbritannien an die Grenze der Belastbarkeit gelangt sei, da durch die EU-Mitgliedschaft und die Attraktivität am Arbeitsmarkt ohnehin steigende Migrationszahlen zu verkräften seien und man daher nicht in der Lage sei zusätzliche Flüchtlingsgruppen aufzunehmen.⁴ Die harte Linie innerhalb der Regierung wird dabei vor allem von Innenministerin Theresa May, die für die Grenzkontrollen zuständig ist und Außenminister Hammond vertreten, aber auch vom Arbeits- und Sozialminister Ian Duncan Smith.

Es herrscht eine überwiegend reservierte bis ablehnende Haltung in der britischen Bevölkerung gegenüber einer weiteren Steigerung der Einwandererzahlen.

Jenseits der Konservativen Partei ist diese Thematik das zentrale Thema für UKIP, die sich mit Anti-EU und Anti-Migration Thesen profiliert hat und beide Themen auch eindeutig kausal miteinander verbindet. Der UKIP Vorsitzende Nigel Farage plädierte gar dafür, zur Lösung des Problems in Calais das Militär voranzuschieben. Darüber hinausgehende politische Bewegungen, die sich in dieser Frage positionieren (analog etwa zum Pegida-Phänomen in Deutschland) sind aber bis dato in Großbritannien nicht vorhanden.

Die Migrationsthematik in den britischen Medien

In den britischen Medien ist eine deutliche Lagerbildung festzustellen. Während *Guardian* und *Independent* im Mitte-links-Spektrum eine eher von Verständnis für die Ursachen der Asylsuchenden geprägte Haltung einnehmen und versuchen, auch auf die damit verbundenen persönlichen Schicksale einzugehen, fokussierte sich die konservative Presse (z. B. *Daily Telegraph*, *Times*, *Financial Times*) im Falle der Calais-Krise zunächst sehr stark auf die mangelnde Handlungsbereitschaft Frankreichs,⁵ um dann der Argumentation von Innenministerin May zu folgen. So erschien dort ein gemeinsamer Namensartikel von Theresa May und ihrem französischen Amtskollegen Bernard Cazeneuve: „Calais crisis: this is a global migration crisis.“

Versuche, in den Medien eine stärkere Differenzierung zumindest zwischen „Refugees“ bzw. „Asylum Seekers“ und „economic migrants“ zu erreichen, blieben die Ausnahme. Auch hier wird, wie in der politischen Debatte, alles unter dem Begriff „Migration“ subsumiert und entsprechend verallgemeinernd diskutiert.

Rezeption des deutschen Umgangs mit Migration und Integration?

Eine ausgesprochen große Aufmerksamkeit in allen britischen Zeitungen erfuhre der Umgang mit der Migrationsthematik in Deutschland. Der Grundtenor war dabei durchaus positiv anerkennend, in dem Sinne, dass Deutschland durch die enorm hohen Aufnahme-



Die UKIP macht mobil gegen die EU.

zahlen (weit über 800.000 in einem Jahr) ein hohes Maß an Verantwortung und auch konkrete Lasten übernommen habe.

Die *Financial Times* zitierte Bundeskanzlerin Merkel am 21. August 2015 mit der Aussage, dass die Migrationskrise für Europa besorgniserregender sei als Griechenland oder die Euro-Krise und stellte weiter fest: „Deutschland nimmt von allen EU-Nationen auch weiterhin den größten Anteil der Flüchtlinge auf, ein Rekord, auf den es zu Recht stolz sein kann und bei allen Kontroversen hinsichtlich seiner Position zu Griechenland und dem Euro wird es so zu Europas humanitärer Führungsmacht. Großbritanniens Ansatz ist im Gegensatz dazu fragwürdig.“

Bei detaillierterer Betrachtung werden aber auch hier Unterschiede erkennbar, die parteipolitischer Natur sind und auch der innenpolitischen Auseinandersetzung in Großbritannien dienen.

So pflichtet beispielsweise der *Guardian* der Bundeskanzlerin bei, dass die Flüchtlingskrise „dieses Jahrzehnt definieren werde und dass Europas größte Herausforderung kollektive Lösungen brauche“. Des Weiteren betont der *Guardian* die Führungsrolle Deutschlands: „Deutschland geht voran – Merkel fordert EU auf, ihren Anteil an der Flüchtlingskrise zu tragen“. Und weiter: „Wir Briten müssen uns davon verabschieden, mit dem moralischen Zeigefinger auf Deutschland zu zeigen. Während Premierminister Cameron die christliche Nächstenliebe verrät, erteilt uns Deutschland eine Lektion in Sachen Mitgefühl.“ Ferner lobt der *Guardian*, Deutschland erweise sich in der Flüchtlingsfrage aus „geschichtlichen und demografischen Gründen“ als „moralischer Champion“. Großbritannien agiere dagegen „feindselig“ gegen Flüchtlinge – „Stacheldraht, Zäune und Lager sind keine Lösungen“.

Demgegenüber fallen die Kommentare auf der anderen Seite entsprechend kritischer aus. Während die *Times* noch mit einem gewissen Verständnis titelt:

„Wir können den Ansturm an Menschen nicht stoppen – Deutschland hat wenigstens einen ambitionierten Plan. Von der britischen Regierung kommt nichts“, befürchtet dagegen der *Daily Telegraph*, dass Europa so „noch magnetischer“ auf Flüchtlinge wirke und auch Großbritannien dadurch betroffen werde. Die *Times* nennt den deutschen Zehnpunkteplan gegen die Flüchtlingskrise „eine Verbesserung gegenüber dem bisherigen Chaos“, hat aber auch Zweifel an der Umsetzbarkeit der Verteilung und den Kosten. Großbritannien verweigere sich zu Recht, da es zunächst „mutigere Strategien“ zur Reduzierung des Zustroms aus den Herkunftsländern brauche. Beim *Daily Telegraph* gipfelte dies in einer beißenden Karikatur, in der die Bundeskanzlerin, als Micky Maus verkleidet, die Migrantenströme nach „Deutsch-Disney-Wunderland“ willkommen heißt.

Aufmerksam beobachtet und im Hinblick auf die eigene EU-Reformagenda analysierend, wurden auch die Überlegungen des deutschen Innenministers de Maizière bewertet, Grenzkontrollen wieder einzuführen und das Dubliner Abkommen unilateral auszusetzen. Beides wird dahingehend kommentiert, dass sich damit vormals unverrückbare deutsche und europäische Positionen aufweichen und sogar den britischen Forderungen annäherten, die noch vor wenigen Wochen als diametral entgegengesetzt wahrgenommen worden waren. Der *Daily Telegraph* stellt hier gar fest: „Wenn Deutschland die EU-Regeln (Dublin) unilateral verletzt, dann sollten auch die anderen EU-Staaten ihre eigenen Zuwanderungsregeln festlegen können“. Etwas zurückhaltender argumentiert der Tory-nahe Think Tank *Open Europe*, der in der Migrationskrise und den Überlegungen, wie mit dieser umgegangen werden kann, auch die Chance sieht, über das Konzept der Freizügigkeit in der EU neu nachzudenken.

1 | Großbritannien wendet die UN-Definition für Migranten an, ansonsten wird gemeinhin die OECD Definition verwendet, die ausländische Studenten nicht einschließt.

2 | Nettoimmigration im Zeitraum 3/14 bis 3/15: 330.000, davon 183.000 aus EU-Mitgliedsländern. Daten siehe: <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/migration1/migration-statistics-quarterly-report/august-2015/sty-net-migration.html>

3 | So proklamierte Außenminister Philip Hammond am 10. August 2015: „marodierende Migranten gefährden unseren Lebensstandard.“

4 | Dabei wird weitestgehend verschwiegen, dass der Anteil tatsächlich Asylsuchender mit rund 25.000 in den letzten zwölf Monaten nur einen sehr geringen Anteil an der Gesamtzahl der Migranten ausmacht und im europäischen Vergleich ausgesprochen gering ist.

5 | „If France will not resolve the Calais crisis, Britain must“, *Daily Telegraph* vom 31. Juli 2015.

Perspektive Südeuropa: Italien zwischen Seenotrettung und Küstenschutz

von Caroline Kanter und Silke Schmitt

Die anhaltende Flüchtlingskrise fordert ganz Europa heraus und stellt die Solidarität der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf eine harte Probe. Es handelt sich um die größte Fluchtbewegung seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Länder Südeuropas, vor allem Italien und Griechenland, sind aufgrund ihrer geographischen Lage ganz besonders von der Migrationsbewegung betroffen und somit zum Einfallstor in die Europäische Union geworden.

Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten, Frontex, unterscheidet sieben Hauptrouten die die Flüchtlinge einschlagen, um nach Europa zu gelangen. Die westafrikanische, die über den Atlantischen Ozean zu den kanarischen Inseln führt; die westliche Mittelmeerroute nach Spanien; die östliche Mittelmeerroute nach Griechenland; die Westbalkan-Route nach Ungarn, die durch die Errichtung eines Grenzzauns seitens der ungarischen Regierung durch den Weg über Kroatien und Slowenien abgelöst wurde; und die östliche Route über Polen. Italien erreichen die Flüchtlinge über die zentrale Mittelmeer- und über die Apulien- und Kalabrien-Route.¹

Der gesamte Mittelmeerraum (zentrale, östliche und westliche Route) wurde 2015 mit mehr als einer Million Ankömmlingen regelrecht überlaufen. Ankömmlingen regelrecht überlaufen. Griechenland zählte 848 000 Flüchtlinge – Italien 153.842.² Über die westliche Route nach Spanien erreichten hingegen nur 12.516 Migranten Europa.

Anlandungen in Italien

In Italien hat sich die Zahl der ankommenden Flüchtlinge im Vergleich zum Vorjahr um 9 Prozent verringert. Im Jahr 2014 erreichten 170.100 Menschen die italienische Küste; Bis Mitte September 2015 waren 122.393 Anlandungen registriert – bis Ende Dezember sind weitere 31.449 Menschen ins Land gekommen. Mit der ersten großen Welle sah sich Italien im Jahr 2014 konfrontiert. Im Vergleich zu 2013 hatte sich die Anzahl innerhalb von zwölf Monaten fast vervierfacht (2013: 42.925).

Insbesondere die Sommermonate, in denen die Zahl der Flüchtlinge aufgrund der wärmeren Temperaturen und der ruhigeren See sichtlich zunimmt, stellen für Italiens Aufnahmestrukturen eine besondere Herausforderung dar. Die geballte Ankunft der Flüchtlinge – allein im Juli 2015 erreichten circa 20.000 Menschen die italienische Küste³ – und damit die Erstversorgung der Menschen bereiten Schwierigkeiten; ebenso wie die Registrierung und die Verteilung der Ankömmlinge im Land.

Betrachtet man die Situation in Italien und den Umgang mit den Flüchtlingswellen, muss stets berücksichtigt werden, dass das südeuropäische Land vor allem 2014 mit großen innenpolitischen Herausforderungen konfrontiert war. Parteiinterne Machtkämpfe führten im Februar 2014 zu einem Regierungswechsel. Nach wie vor leidet das Land unter hoher Arbeitslosigkeit, Reformstau und wirtschaftlicher Rezession. Alles Faktoren, die die Aufnahme und die Integration von Flüchtlingen erschweren.

Seit Mai 2015 scheint sich die drittgrößte Volkswirtschaft der Eurozone langsam zu erholen. Im ersten Quartal 2015 ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 0,3 Prozent gegenüber dem Vorquartal gestiegen. Damit verzeichnete Italien das erste Plus nach vier Jahren anhaltender Rezession.

Die Arbeitslosenquote lag im August 2015 bei 11,9 Prozent – im August 2014 waren noch 12,7 Prozent der Italiener ohne Arbeit gewesen. Im November 2015 ist sie laut Eurostat weiter auf 11,3 Prozent gesunken. Dramatisch bleibt hingegen die Zahl der Jugendarbeitslosen – auch wenn sie insgesamt positiver ist als im letzten Jahr. Nach Angaben von Eurostat (3/16) sind von den 15- bis 24-Jährigen nur 15,1 Prozent erwerbstätig. Insgesamt ist die Jugendarbeitslosigkeit 2015 jedoch leicht gesunken und liegt aktuell bei 40,5 Prozent. Im August 2014 waren 43 Prozent der jungen Menschen erwerbslos gewesen. Nach Angaben des Meinungsforschungsinstituts IPSOS sieht die Bevölkerung etwas positiver in die Zukunft: Einer von vier Italienern ist der Meinung, dass die schlimmste Zeit nun vorbei sei. 2014 waren nur 11 Prozent der Italiener mit Blick auf die Zukunft des Landes positiv gestimmt.

Italiens Regionen und Kommunen tun sich schwer

Die territoriale Verteilung der Flüchtlinge gestaltet sich in Italien äußerst schwierig. Obwohl seit 2011 eine nationale Quotenregelung existiert, wird diese nicht konsequent angewendet. Die Lombardei nimmt mit mehr als 13.000 Flüchtlingen derzeit die meisten Menschen auf, gefolgt von Sizilien mit 12.000 Personen und das Latium mit mehr als 8.000. Die Lombardei rangiert mit 13 Prozent an zweiter Stelle, gefolgt von Latium mit 9 Prozent.⁴ Diese Zahlen zeigen, dass drei von zwanzig Regionen knapp 40 Prozent der Flüchtlinge beherbergen. Trient nimmt hingegen lediglich 2 Prozent, das Aostatal nur 0,2 Prozent aller Flüchtlinge auf.

Die Aufnahme wird von einer Vielzahl von Gemeinden – insbesondere im Norden Italiens – regelrecht verweigert. Die Präsidenten der Regionen aus dem Norden, Roberto Maroni (Lombardei, Lega Nord), Luca Zaia (Venetien, Lega Nord) und Giovanni Toti (Ligurien, Forza Italia), lehnen die Aufnahme rigoros ab und kommen der Aufforderung seitens des italienischen Innenministeriums, durch eine effizientere und rationale Verteilung der Migranten die überforderten

Im Jahr 2014 starben rund 3.400 Personen bei der Überfahrt nach Europa, 2015 kamen 3735 Menschen ums Leben oder werden vermisst.

Regionen des Südens zu entlasten, nicht nach. Im Juni 2015 drohte Roberto Maroni, Subventionen für jene Gemeinden in seiner Region zu kürzen, die sich für die Aufnahme weiterer Flüchtlinge bereiterklären würden. Dieser verneinenden Haltung steht der größte Teil der Bevölkerung kritisch gegenüber. 56 Prozent verurteilen dieses Verhalten mit dem Verweis, jede Region und Gemeinde müsse ihren Beitrag bei der Flüchtlingsaufnahme leisten. Doch immerhin 40 Prozent bewerten die Verweigerung als richtig, weil sie glauben, dass das Problem vom Staat an der italienischen Grenze und in den Ankunftsorten der Migranten gelöst werden müsse.⁵

Der italienische Innenminister, Angelino Alfano (Novo Centro Destra), erläuterte in der Abgeordnetenkammer ein einfaches Rechenbeispiel:⁶ Italien sei ein Land mit sechzig Millionen Einwohnern, 8.000 Kommunen und 100.000 Menschen in den institutionellen Aufnahmezentren – Platz habe man für 120.000 Menschen. „Mit zwei Migranten pro 1.000 Einwohner würden wir jene Gemeinden entlasten, die derzeit mit der im Vergleich zur Bevölkerung überproportional hohen Zahl der Migranten belastet sind.“ Ob es der Regierung gelingt, diesen Vorschlag umzusetzen, bleibt abzuwarten. Von diesen 8.000 Kommunen nehmen offenbar lediglich 376 Städte und Gemeinden Asylbewerber auf. Derzeit prüft der italienische Rechnungshof ein Dekret, das 2016 bis 2017 weitere 10.000 Plätze bereitstellen soll, die den Gemeinden, die im Aufnahmenetz registriert sind, zu Gute kommen soll. Man sucht gemeinsam mit den Präfekten die Zusammenarbeit mit den lokalen Verwaltungen der Gemeinden. „Dort, wo die lokale Administration nicht mit uns zusammenarbeitet, verschlechtert sich die Situation für die Bürger, nicht für die Migranten“, so der italienische Innenminister.⁷

Im Jahr 2014 kamen rund 65.000 Menschen in ein Schutzverfahren – 2013 waren es nur 27.000. Bis Mai 2015 registrierte das Land 25.000 Asylanträge. Im Jahr 2014 lag die Anerkennungsquote bei 60 Prozent;

bis Juni 2015 lag sie bei 50 Prozent. 6 Prozent erhielten den Flüchtlingsstatus (2014 waren es 10 Prozent); 19 Prozent wurde subsidiärer Schutz zugesprochen (2014: 22 Prozent) und 25 Prozent wurde eine Aufenthaltsgenehmigung aufgrund humanitärer Gründe zugesichert.⁸

Italienische Aufnahmestrukturen

Die Unterbringung von Flüchtlingen in Italien wird durch den Nationalen Verband italienischer Gemeinden ANCI geregelt. Das Aufnahmesystem in Italien unterscheidet zwischen folgenden Einrichtungen: In den Aufnahmezentren für Asylsuchende (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo; CDA CARA) werden Migranten aufgenommen, die ein Asylgesuch stellen und deren Identität festgestellt werden muss. Hier finden rund 10.000 Personen Platz. Normalerweise sollten die Antragsteller binnen 35 Tage das Lager wieder verlassen, diese Frist wird häufig jedoch nicht eingehalten. Sobald anerkannte Flüchtlinge das Lager verlassen, sind sie auf sich alleine gestellt. Die Rundumversorgung des CARA (Verpflegung, Unterkunft, medizinische Versorgung) fällt weg und es besteht lediglich Anspruch auf eine medizinische Grundversorgung.

Die sogenannten SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) hingegen sind ein Netzwerk von Aufnahme- und Integrationsprojekten, das Gemeinden, Provinzen und gemeinnützige Organisationen umfasst. Hier kommen Personen unter, denen internationaler oder humanitärer Schutz verliehen wurde und besonders schutzbedürftige Asylsuchende (z. B. Minderjährige), bei denen das Verfahren zur Identitätsfeststellung abgeschlossen ist. Die Aufenthaltsdauer im SPRAR beträgt normalerweise sechs Monate, sie kann jedoch verlängert werden. Minderjährige bleiben mindestens bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres im SPRAR.

Neben diesen staatlichen Unterbringungszentren helfen kirchliche und zivilgesellschaftliche Organisationen wie Sant'Egidio, die Caritas, die Mutter-Theresa-Schwestern, Centro Astalli dank großem ehrenamtlichem Engagement sowohl bei der Erstversorgung der Flüchtlinge als auch in lokalen Aufnahmezentren in den verschiedenen Regionen Italiens. Sie bieten den Schutzsuchenden u. a. Beistand bei der Suche nach einer Unterbringung, bei der Integrierung auf dem Arbeitsmarkt und psychologische Hilfe an. Im Oktober 2015 hielten sich nach Angaben des italienischen Innenministeriums 100.000 Menschen in den Aufnahmestrukturen auf – davon 70 Prozent in Aufnahmestrukturen, die einen Aufenthalt temporär begrenzen.⁹

Stimmung in der Bevölkerung

Zum Funktionieren der Willkommenskultur für Flüchtlinge trägt in Italien die Zivilgesellschaft ganz entscheidend bei. Gerade auf lokaler Ebene zeigt sich die große Hilfsbereitschaft seitens der Bürger. Vor allem im SPRAR-System, das eine „integrierte Aufnahme“ zum Ziel hat, kommt die Unterstützung durch die Bevölkerung durch integrative Ansätze wie das Erteilen von Sprachunterricht, die Unterstützung bei Behördengängen usw. zum Tragen. Auch die Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen lebt zum größten Teil von der Hilfsbereitschaft zahlreicher Familien in Süditalien. Derzeit befinden sich circa 8.400 unbegleitete Minderjährige in Italien. Hinzu kommen circa 5.400 „unauffindbare“ Minderjährige, die sich aus den Aufnahmestrukturen entfernt haben und als vermisst gelten.

Die steigenden Flüchtlingszahlen sorgen in der italienischen Bevölkerung jedoch auch zunehmend für Unmut: Im Juni 2015 stimmten 42 Prozent der Italiener der Aussage zu, dass Migranten eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und die Sicherheit von Personen darstellten. Im Januar 2015 waren es nur 33 Prozent gewesen, die eine solche Aussage bejahten.¹⁰ 25 Prozent der befragten Italiener gaben an, dass sie die Flüchtlingsströme als Bedrohung für das Land empfänden. Im Dezember 2014 waren lediglich 13 Prozent der Befragten dieser Meinung.¹¹ Ende 2014 gehörten für die Italiener die Themen Arbeitslosigkeit mit 60 Prozent, wirtschaftliche Situation mit 37 Prozent und die Immigration mit 18 Prozent zu den größten Herausforderungen des Landes.¹² Nun hat sich die öffentliche Wahrnehmung gewandelt. Immigration rutschte mit 31 Prozent nach der Arbeitslosigkeit auf Platz zwei der größten Herausforderungen Italiens.¹³

Die italienische Regierung reagiert auf diese Entwicklung und unternimmt den Versuch, den Blick zu weiten und das Flüchtlingsphänomen in einem größeren Kontext zu sehen. Bei der Vorstellung des aktuellen „Reports zum Internationalen Schutz in Italien 2015“ (Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015) am 24. September 2015 erläuterte Präfekt Mario Morcone, Direktor der Abteilung für Bürgerrechte und Migration im italienischen Innenministerium, dass von den rund sechzig Millionen Menschen, die nach Angaben der UNO im Jahr 2014 ihre Heimat gezwungenermaßen verlassen haben, circa 19,5 Millionen Flüchtlinge seien. Von ihnen seien nur 10 Prozent in Europa angekommen – 3 Prozent in Italien. Das seien seit Januar 2015 rund 120.000 Personen gewesen, vorrangig Eritreer (26 Prozent), Nigerianer (13 Prozent), Somalier (8 Prozent), Sudanesen (6 Prozent) und Syrier (6 Prozent).¹⁴



Der italienische Küstenschutz „Guardia Costiera“ rettet Flüchtlinge vor der libyschen Küste.

Oppositionsparteien machen Druck in der Flüchtlingsfrage

Die Oppositionsparteien Lega Nord, Fratelli d'Italia und die Fünf-Sterne-Bewegung bringen sich zum Thema Flüchtlinge hauptsächlich durch polemische Äußerungen in die öffentliche Debatte ein, die sie über die Sozialen Medien verbreiten. Eine restriktivere Handhabung bei der Schutzgewährung, verstärkte und schnellere Abschiebungen sowie eine größere Unterstützung und Lastenteilung seitens der europäischen Partner gehören zu den prinzipiellen Forderungen der Opposition. Mit populistischen Äußerungen – etwa dass die Flüchtlinge „zu viel“ für Italiens Städte und Gemeinden seien, gehen sie auf Stimmenfang. Ein faktenbasierter Austausch zwischen Opposition und Regierung findet nicht statt. Der Parteiführer der rechts-gerichteten Lega Nord, Matteo Salvini, spricht gerne von einem „Verhätscheln“ der Migranten von Seiten der Regierung. Er ist der Ansicht, die Präfekten sollten die Flüchtlinge bei sich zu Hause aufnehmen, statt den Anwohnern, den Bürgermeister und den legalen Einwanderern damit „auf den Geist zu gehen“. ¹⁵ Auch Giorgia Meloni von der rechten Partei Partei Fratelli d'Italia übt starke Kritik am Vorgehen der Regierung: Man lasse alle Migranten ins Land um sie in den bereits überforderten Peripherien zusammenzupferchen. Das habe nichts mit Solidarität zu tun, so Meloni im Rahmen der TV-Talkshow *Piazza Pulita* im Kanal *La sette*. ¹⁶

Vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland

Italien ist kein klassisches Einwanderungsland. Vor allem was die Integration von Einwanderern und Flüchtlingen betrifft, verfügt man über relativ wenige

Erfahrungswerte bzw. hat sich erst spät mit dem Phänomen politisch auseinandergesetzt. In den 1970er Jahren verzeichnete Italien einen ersten Zuwanderrungsschub durch Frauen aus den Philippinen, Zentralamerika, Eritrea und Kap Verde. Hinzu kamen männliche Arbeitskräfte aus Tunesien, dem Senegal und Marokko. Sie wurden vorrangig im Süden des Landes als Fischer oder aber zur Tomatenernte eingesetzt. Marokkaner und Senegalesen gehörten Ende der 1980er Jahre zu der größten Einwanderergruppe. Mit dem Zusammenbruch kommunistischer Regime in Zentral- und Osteuropa kamen tausende albanischer Flüchtlinge ins Land, die sich zum Teil illegal in Italien aufhielten. Erst langsam sah sich die italienische Regierung gezwungen, Maßnahmen zur Regulierung der Zuwanderung zu ergreifen. ¹⁷

Erst im Laufe der 1990er und 2000er Jahre stieg die Anzahl von Ausländern stetig an. 1991 waren lediglich circa 356.000 Ausländer in Italien registriert. Ende 2013 waren es knapp fünf Millionen. ¹⁸ Dieser rapide Anstieg wurde von den Italienern entsprechend wahrgenommen. Die Bevölkerung geht davon aus, dass der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung bei circa 30 Prozent liege; offizielle Statistiken sprechen dagegen von einem Ausländeranteil von lediglich circa 7 Prozent. ¹⁹

Italien ist hingegen ein klassisches Auswanderungsland. Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und im frühen 20. Jahrhundert waren die Italiener bei den intra-europäischen Migrationsbewegungen mitbestimmend. Hinzu kam eine starke Abwanderung nach Nord- und Südamerika sowie nach Australien. Um die Jahrhundertwende entwickelten sich die Vereinigten Staaten zum Hauptziel für 40 Prozent der

Italien ist ein klassisches Auswanderungsland, im frühen 20. Jahrhundert waren die Italiener bei den intra-europäischen Migrationsbewegungen mitbestimmend.

italienischen Auswanderer.²⁰ In den 1960er Jahren kam es zu einer weiteren Auswanderungswelle u. a. nach Deutschland und nach Argentinien. Eine Vielzahl der Italiener weiß was es bedeutet, das eigene Land auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen zu verlassen. Armut und fehlende Arbeit haben auch sie über Jahrzehnte gezwungen, ihre Heimat zu verlassen. Wenn Papst Franziskus an die moralische Verantwortung bei der Aufnahme von Flüchtlingen appelliert und daran erinnert, dass auch er ein Kind italienischer Einwanderer in Argentinien ist – dann stößt er in der italienischen Gesellschaft auf Gehör.

Die Unterscheidung zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und Kriegsflüchtlingen wird deshalb von vielen Italienern als problematisch empfunden und abgelehnt. Italien sieht sich mit vielen Wirtschaftsflüchtlingen konfrontiert – der größte Teil kommt über Libyen nach Italien. Gian Carlo Blangiardo, Demograf an der Universität in Mailand, gibt dementsprechend zu bedenken, dass nicht der Krieg die hohen Flüchtlingszahlen nähre, sondern Armut und Hunger dafür verantwortlich seien und sich dies auch in Zukunft nicht ändern werde. „Der Krieg hört früher oder später auf und die Situation renkt sich wieder ein. Aber in den nächsten zwanzig Jahren werden in Nigeria vierzig Millionen Menschen in ein arbeitsfähiges Alter kommen und in Äthiopien 25 Millionen. Das sind keine hypothetischen Kalkulationen, das sind jene Kinder, die heute zwischen zehn und zwanzig Jahren alt sind. Wer gibt ihnen Arbeit, Essen, Wasser und Unterstützung?“²¹

Von Regierungsseite wird jedoch zunehmend auf die Unterscheidung zwischen Wirtschaftsmigranten und Kriegsflüchtlingen hingewiesen. Innenminister Angelino Alfano: „Italien ist ein Land mit einem großen Herz.“²² Wenn man eingreifen müsse, um jemanden im Meer zu retten, dann werde man das auch in Zukunft tun, so der Innenminister. Allerdings müsse man

danach zwischen Flüchtlingen unterscheiden, die aufgrund ihres Schutzbedürfnisses (und internationalem Recht) aufgenommen werden und jene die irregulär im Land seien und daher zurückgeschickt werden müssten.

Seenotrettung oder Küstenschutz?

Insbesondere Innenminister Alfano musste, was sein Vorgehen in der Flüchtlingsfrage betrifft, scharfe Kritik hinnehmen. Als bei dem Unglück am 3. Oktober 2013 vor Lampedusa mehr als 300 Menschen starben, reagierte die italienische Regierung mit „Mare Nostrum“. Unter Alfanos Federführung war diese bedeutende Mission der Marine und Küstenwache aus der Taufe gehoben worden, die vor allem der Seenotrettung von Flüchtlingen galt. Mehr als 100.000 Menschen konnten innerhalb eines Jahres gerettet werden. Die Kosten lagen bei rund neun Millionen Euro pro Monat. Aufgrund des hohen finanziellen Aufwands in einem von der Wirtschaftskrise geschüttelten Italien, griffen ihn die Oppositionsparteien – insbesondere die *Lega Nord* – scharf an und warfen der Regierung vor, einen Pull-Faktor geschaffen und die Flüchtlinge durch „Mare Nostrum“ regelrecht ermuntert zu haben, über das Mittelmeer nach Italien zu gelangen.

Die italienische Regierung forderte vielfach größere finanzielle Unterstützung seitens der EU, um der Situation im Mittelmeer zu begegnen. Erst als Italien im Sommer 2014 drohte, die Operation einzustellen, begannen konkrete Verhandlungen. Die Mission „Mare Nostrum“ machte die bis zu dem Unglück am 3. Oktober 2013 wenig thematisierte Problematik deutlich, wo die Grenzsicherung der europäischen Außengrenzen aufhört und der Flüchtlingsschutz anfängt.

Auf die ambitionierte Rettungsmission „Mare Nostrum“ folgte im November 2014 die EU-Operation Frontex Plus; aus Frontex Plus wurde wenige Wochen später die auf drei Millionen Euro pro Monat zusammengestrichene europäische Mission Triton, die erneut die küstennahe Grenzsicherung in den Mittelpunkt stellte.

Am 19. April 2015 starben mehr als 800 Menschen im Mittelmeer vor der Küste Libyens. Dies war der entscheidende Moment, den Fokus erneut auf die Seenotrettung zu setzen und Triton mit monatlich weiteren sechs Millionen Euro auszustatten. Insgesamt starben im Jahr 2014 rund 3.400 Personen bei der Überfahrt nach Europa; 2015 kamen 3735 Menschen ums Leben oder werden vermisst.²³

Der Ruf nach europäischer Solidarität

In einem offenen Brief in der italienischen Tageszeitung *Corriere della Sera* vom 24. September 2015 schreibt Innenminister Angelino Alfano: „Gestern ist etwas Seltenes und Wichtiges geschehen: Europa hat nicht diskutiert, Europa hat entschieden. Und noch etwas Wichtiges und Seltenes ist geschehen: Europa hat zu Gunsten von Italien entschieden.“²⁴

Alfano meint damit die Verteilung von 120.000 Flüchtlingen in der gesamten EU, die am 23. September von den europäischen Innenministern beschlossen wurde. „Unser Ansatz ist angenommen worden – ihr Reglement ist ausgehebelt. Dublin ist in der Krise“, so der Innenminister. Der Brief, der einer Rechtfertigung gleicht, macht deutlich, wie sehr die italienische Regierung offensichtlich unter der fehlenden Wahrnehmung und Anerkennung der europäischen Partner gelitten hat.

Auch wenn die Zahl der Anlandungen im Jahr 2015 gesunken ist – das Thema Flüchtlinge hat die politische und öffentliche Debatte im Jahr 2015 dominiert. Nach Angaben der Tageszeitung „La Repubblica“ haben die Zeitungen der Flüchtlingskrise im Gegensatz zu den Vorjahren 80 Prozent mehr Platz gewidmet – das „Telegiornale“, die italienischen Tagesthemen, hätten die Aufmerksamkeit für das Flüchtlingsthema sogar um 250 Prozent gesteigert.²⁵

Dies wird sich 2016 vermutlich nicht ändern: Seit Heiligabend sind trotz der schlechten Wetterverhältnisse rund 3.000 Menschen an den italienischen Küsten angekommen. Allein am ersten Weihnachtsfeiertag konnten mehr als 750 Migranten in sechs unterschiedlichen Hilfsoperationen gerettet werden.²⁶

1 | <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>. Stand 12. Januar 2016.

2 | <http://www.sueddeutsche.de/news/politik/migration-mehr-als-eine-million-fluechtlinge-uebers-mittelmeer-gekommen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-151230-99-634878> (Stand: 12. Januar 2015).

3 | Frontex, 18. August 2015.

4 | http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2016/01/07/news/flussi_migratori_12_mesi_di_sbarchi_in_europa-130787694/. Stand 12. Januar 2016.

5 | *Sondaggio Demos & Pi*, Juni 2015.

6 | *Question Time* am 23. September 2015.

7 | <http://www.interno.gov.it/it/notizie/immigrazione-alfano-risponde-question-time-alla-camera>, Stand 29. September 2015.

8 | <http://www.cir-onlus.org/it/comunicazione/statistiche>. Stand 12. Januar 2016.

9 | <http://www.interno.gov.it/it/notizie/sistema-accoglienza-oggi-rapporto-qualificato-e-aggiornato-aspetti-procedure-e-problemi>. Stand: 12. Januar 2016.

10 | *Umfrage Demos & Pi*, Juni 2015.

11 | *Umfrage IPSOS für ISPI*, 26. Juni 2015.

12 | *Eurobarometer 82*, November 2014.

13 | *Eurobarometer 83*, Mai 2015.

14 | <http://www.interno.gov.it/it/notizie/presentato-expo-milano-rapporto-protezione-internazionale-italia-2015>, Stand 29. September 2015.

15 | *Libero Quotidiano*, 23. Juli 2015.

16 | <https://www.youtube.com/watch?v=U6OqiThTzcc>, Stand 29. September 2015.

17 | <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/145669/historische-entwicklung-der-migration#footnode1-1>, Stand: 29. September 2015.

18 | *Quelle: Istat*.

19 | <https://www.ipsos-mo-ri.com/researchpublications/researcharchive/3466/Perceptions-are-not-reality-Things-the-world-gets-wrong.aspx>, Stand 29. September 2015.

20 | <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/145669/historische-entwicklung-der-migration>, Stand: 29. September 2015.

21 | *Blangiardo*, „invasione? No, è l'Ue che è impreparata. La vera emergenza sarà nei prossimi 20 anni. E colpirà l'Italia“, *Il Fatto Quotidiano*, 4. September 2015.

22 | *Renzi*: „Notte importante per l'Italia“. Alfano: „L'Europa ci ha dato ragione“, *Il Messaggero*, 24. September 2015.

23 | <http://sociale.corriere.it/migranti-leuropa-si-muove-ma-per-salvare-vite-servono-corridoi-sicuri-video/>, Stand 19. September 2015.

http://www.repubblica.it/esteri/2015/12/31/news/migranti_oim_nel_2015_3_771_morti_nel_mediterraneo_997mila_arrivi_-130423259/. Stand 12. Januar 2016.

24 | http://www.corriere.it/politica/15_settembre_24/lettera-alfano-corriere-migranti-europa-ragione-italia-18abade2-627b-11e5-95fc-7c4133631b69_print.html, Stand 29. September 2015.

25 | http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2016/01/07/news/flussi_migratori_12_mesi_di_sbarchi_in_europa-130787694/. Stand 12. Januar 2016.

26 | http://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2015/12/26/migranti_5a7cd016-d87b-4ac4-83eb-69b9d34e4b9e.html. Stand: 12. Januar 2016.

Flucht und Migration – Weltweite Reaktionen

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat im Oktober zusammengetragen, wie die europäische Flüchtlingskrise in anderen Regionen der Welt wahrgenommen wird und welche eigenen Erfahrungen es in diesem Themenfeld dort gibt. Darüber hinaus haben die Auslandsbüros die aktuelle Stimmung und den Tenor politischer Diskussionen in den Mitgliedsstaaten der EU und ihren Anrainer-Staaten eingefangen.

<http://www.kas.de/wf/de/33.42726/>



Viminale: *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*. Rom, 21. Oktober 2015.



**Entwicklungspolitik:
Potenziale und Gefahren vielgestaltiger
Migration**

Entwicklungspolitische Ansätze zur Flucht- und Migrationsursachenbekämpfung

von Winfried Weck

Die aktuelle Migrationswelle besteht nicht einfach nur aus Flüchtlingen, wie uns die Medien tagtäglich suggerieren, sondern aus zwei verschiedenen Hauptgruppen, die letztendlich sehr wenig miteinander zu tun haben: den Flüchtlingen mit Asylanspruch einerseits und Wirtschaftsmigranten auf der anderen Seite.

Flüchtlinge: Wer nicht aus freien Stücken, sondern gezwungenermaßen seinen Wohnort und Lebensmittelpunkt – sei es die angestammte Heimat oder nicht – verlässt, tut dies in erster Linie dann aus eigener Initiative heraus, wenn er/sie und die Angehörigen einer potenziellen oder real existierenden Verfolgung und Bedrohung an Leib und Leben ausgesetzt sind. Diese Menschen genießen in der Regel ein international anerkanntes Anrecht auf Asyl in anderen Ländern. Die Genfer Flüchtlingskonvention GFK benennt hierfür in Artikel 1 fünf Voraussetzungen: „Im Sinne dieses Abkommens findet der Ausdruck ‚Flüchtling‘ auf jede Person Anwendung, ... die ... aus begründeter 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...“.

In der augenblicklichen Situation trifft der Flüchtlingsbegriff vor allem auf all jene Menschen zu, die

- aus Bürgerkriegsregionen wie Syrien/Iraq stammen,
- unter einem bürgerkriegsähnlichen terroristischen Umfeld zu leiden haben (z. B. der Norden Nigerias),
- von autoritären Regimen politisch verfolgt werden (z. B. in Eritrea),
- aufgrund ihrer Religion(-sauffassung) Verfolgung erleiden (z. B. die Rohingyas in Myanmar oder Yesiden, Christen und sogar bekennende moderate Muslime in vom IS oder den Taliban kontrollierten Gebieten),
- oder einer nationalen Minderheit angehören, die Verfolgung erleidet (wie die Kurden in der Türkei).

Im Sinne des Grundgesetzes haben explizit politisch Verfolgte Anspruch auf Asyl in Deutschland (Art. 16a GG). Allerdings gilt die Rechtspraxis, dass im erweiterten Sinne auch Menschen, die gemäß der GFK Flüchtlinge sind, das Recht Asyl in Deutschland gewährt wird. Zugleich geht die GFK davon aus, dass Flüchtlinge in ihre Herkunftsländer oder -gebiete zurückkehren, sobald die Gefahr für sie vorüber ist. Auch dieser Rückkehrwunsch ist ein Aspekt, der mittelbar den Flüchtlingsbegriff mitdefiniert.

Wirtschaftsmigranten: Alle diejenigen Menschen, die sich aus verschiedenen Ländern des Balkans sowie aus Nord- und Subsahara-Afrika – häufig mithilfe krimineller Schleuserbanden – auf den Weg in die Europäische Union machen, um sich dort ein ökonomisch besseres Leben aufzubauen, sind Wirtschaftsmigranten ohne Asylanspruch. Sie fallen in keiner Weise unter die Regelungen der GFK und gelten daher im internationalen Kontext nicht als Flüchtlinge, auch wenn bestimmte politische Kreise in Deutschland versuchen, diese Personengruppe als Menschen in ökonomischer Notlage und damit als „Wirtschaftsflüchtlinge“ anderen Flüchtlingen gleichzusetzen.



Gestrandet: Flüchtlinge in Budapest zeigen ihre syrischen Pässe und fordern ihre Weiterreise.

Wie kann Entwicklungspolitik nun zur Reduzierung der Flucht- und Migrationsursachen beitragen? Welche Instrumente stehen ihr dabei zur Verfügung? Um diese konkreten Fragen zu beantworten bedarf es eben dieser Unterscheidung in die beiden Hauptmigrationsgruppen, denn für die Bekämpfung von Fluchtursachen bedarf es völlig andere Mittel als für eine erfolgreiche Reduzierung illegaler Wirtschaftsmigration.

Fluchtursachenbekämpfung

Der Bereich der Fluchtursachenbekämpfung sowie der Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen in ihren angestammten Herkunftsgebieten nach der Beendigung von Bedrohungssituationen wird einen immer größeren Raum in der deutschen und europäischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik einnehmen. Die Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ weist bereits jetzt in die richtige Richtung.

Fluchtursachenbekämpfung bedeutet in erster Linie Krisenprävention und die möglichst rasche Beendigung von Kriegs- oder anderen Bedrohungssituationen (z. B. die Verfolgung religiöser Minderheiten in einem Land). Hier sollte Deutschland aufgrund seines hohen Ansehens in vielen Regionen der Welt seinen Einfluss noch stärker geltend machen und sich beispielsweise als Mediator in Konfliktsituationen nicht nur auf zwischenstaatlicher und nationaler Ebene, sondern auch im örtlichen und regionalen Umfeld anbieten. Der zivile Friedensdienst leistet hier seit Jahren eine unauffällige, aber durchaus wirkungsvolle Arbeit.

Zudem müssen künftig massive Anstrengungen seitens Deutschlands, aber auch der EU im Rahmen der sogenannten entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH) unternommen werden:

- Flüchtlingslager vor Ort oder in benachbarten Regionen müssen massiv unterstützt werden. Die durchschnittliche Verweildauer in Flüchtlingslagern beträgt 17 Jahre! Von kurzfristigen „Übergangssituationen“ kann häufig also keine Rede sein. Es müssen daher mittel- bis langfristig tragbare Infrastrukturmaßnahmen durchgeführt werden, um Flüchtlingen und Vertriebenen vor Ort ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Dies beinhaltet neben dem eigentlichen Wohnen vor allem das schulische und berufliche Ausbildungsangebot, den Handel und den Arbeitsmarkt sowie eine Struktur der Selbstverwaltung und Administration, insbesondere hinsichtlich der Erfassung und Registrierung von Flüchtlingen.
- In gleicher Weise müssen die benachbarten Erstaufnahmeländer und deren betroffene Kommunen unterstützt werden. Konkurrenzsituationen um Ressourcen, Dienstleistungen, dem Arbeits- und dem Ausbildungsangebot zwischen Einheimischen und Flüchtlingen müssen durch integrative Strategien vermieden werden. Hierzu bedarf es nicht nur erheblicher finanzieller Mittel, sondern auch der Expertise und Unterstützung erfahrener Mediatoren.
- Im Bedrohungsfall sollte auch eine militärische Komponente in Form der robusten Verteidigung von Flüchtlingslagern einen Teil des außenpolitischen Engagements bilden.

In diesem Zusammenhang ist die materiell und finanziell adäquate Ausstattung der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen von elementarer Bedeutung, da insbesondere der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR), das UN-Kinderhilfswerk und das Welternährungsprogramm (WFP) der vereinten Nationen mit der Organisation, Leitung und Aufrechterhaltung des Betriebs von Flüchtlingslagern betraut sind. Wenn das WFP – wie 2015 geschehen – Flüchtlingslager in Syrien und Jordanien nicht mehr ausreichend mit Nahrung versorgen kann, weil viele UN-Mitgliedstaaten ihre Beiträge noch nicht oder nur

teilweise geleistet haben, dann ist es nicht verwunderlich, dass Flüchtlinge sich aus schierer Not gezwungen sehen, ihre eigentlich sicheren Lager zu verlassen und nach Überlebensalternativen zu suchen.

Der Schutz von Flüchtlingen vor Ort oder in benachbarten Regionen ist in verschiedener Hinsicht vorteilhafter als deren Aufnahme in weiter entfernten asylgewährenden Ländern. So sind die Rückführung und Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen in ihre angestammten Herkunftsgebiete, sobald dort keine Gefahr mehr droht, als Leitprinzipien des internationalen Flüchtlingsschutzes bedeutend einfacher umzusetzen, wenn die Flüchtlinge sich selbst stets in einer Übergangssituation vor Ort erlebt haben und der Rückkehrwunsch ungebrochen ist. Insbesondere beim Wiederaufbau der häufig zerstörten Infrastruktur in den Herkunftsgebieten nimmt die massive Unterstützung seitens Deutschlands und der EU einen hohen Stellenwert ein. Zudem kann rein finanziell betrachtet bedeutend mehr Flüchtlingen vor Ort geholfen werden als über den Asylweg nach Europa.

Reduzierung von Migrationsursachen

Flüchtlings- und Asylpolitik stellt in keiner Weise ein geeignetes Instrument dar, um dem Fachkräftemangel und der Überalterung unserer post-industriellen Gesellschaft langfristig und effektiv zu begegnen. Vielmehr müssen hierzu auf der Basis nationaler Bedarfe international diejenigen Menschen angesprochen werden, die bereit wären, als Arbeitsmigranten langfristig nach Deutschland zu kommen, um sich hier als Teile unserer Gesellschaft eine neue Existenz aufzubauen. Immigration in Form geregelter Arbeitsmigration vermeidet zudem die Aushöhlung und den Missbrauch des Asylsystems und schützt damit zugleich die wirklich Schutzbedürftigen. Ziel sollte es sein, Migrationswillige bereits in ihren Heimatländern vom Weg der illegalen, schleuserorganisierten Wirtschaftsmigration abzubringen. Dies kann nur durch einen Mix aus Abschreckung und Angebot erreicht werden: Abschreckung, indem durch die konsequente Abschiebung abgelehnter Asylbewerber den Menschen vor Augen geführt wird, dass Wirtschaftsmigration über den Weg von Schleuserkriminalität und Asylmissbrauch nicht zum Ziel führt; Angebot, indem die Möglichkeiten der geregelten Arbeitsmigration transparenter und leichter zugänglich gemacht und Migrationswillige auf der Basis des arbeitsmarktlichen Prinzips von Angebot und Nachfrage einer geregelten und legalen Arbeitsmigration zugeführt werden. Um eine zu hohe Abwanderung von Fachkräften zu vermeiden,

müssen gleichzeitig über die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit Ausbildungs- und Berufsprogramme angeboten werden, um den Menschen in ihren Heimatländern zu besseren wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen zu verhelfen.

Die Vorbedingung für legale und geregelte Arbeitsmigration besteht aus dem politischen Konsens in einem Land über die Notwendigkeit, Arbeitskräfte aus dem Ausland – aus welchen Gründen auch immer – anwerben zu wollen. Der Schlüssel für eine geregelte Arbeitsmigration ist eine breitenwirksame und verständliche Informationspolitik seitens der Regierung wie auch interessierter Unternehmen und der bilateralen Handelskammern über die Bedarfe auf dem Arbeitsmarkt, die Arbeitsmigrationsprogramme und die legalen Zugänge für ausländische Arbeitskräfte (und deren Familien). Die von deutscher Seite bereits implementierten Programme sollten einer Überprüfung hinsichtlich ihrer Publizität, Transparenz und Effizienz unterzogen werden. Wenn beispielsweise nur jeder dritte Azubi in Bayern besetzt werden kann, so ist neben dem Fachkräftemangel auch ein deutlicher Auszubildendenmangel feststellbar, der neue Möglichkeiten für junge Menschen aus aller Welt eröffnen könnte. Eine solche Informationspolitik erfordert zudem eine engere Kooperation mit Herkunftsländern, denn die Anwerbung von Fachkräften kann in gleichem Maße den Verlust derselben für die heimische Entwicklung bedeuten.

Legale Möglichkeiten der Arbeitsmigration sollen vor allem dem Missbrauch des Asylrechts entgegenwirken. Bei allem Respekt vor der Not der Menschen, die sich aus ökonomischen Gründen und mit der Hoffnung auf ein besseres Leben auf den Weg nach Deutschland oder andere Länder in der EU machen, muss dennoch klar sein, dass für diese Menschen der Weg über die Beantragung von politischem Asyl nicht offen stehen darf und dessen Missbrauch, also die wissentlich falsche Nutzung des Asylsystems, unterbunden werden muss. Der Asylmissbrauch (vor allem das Empfangen von staatlichen Leistungen, die Verfolgten im Sinne der GFK vorbehalten sind) stellt ein Hauptärgernis für viele Deutsche im Rahmen der aktuellen Flüchtlingsdiskussion dar und trägt wesentlich dazu bei, die Situation der eigentlich schutzbedürftigen Flüchtlinge zu schwächen.

Ein Nobelpreis für Migration und Entwicklung

von Gunter Rieck Moncayo

In ihrer Agenda 2030 haben sich die Vereinten Nationen auf neue, nachhaltige Entwicklungsziele verständigt. Aus den insgesamt 169 Zielen sticht eines hervor, dass nach Berechnungen des Copenhagen Consensus Center den größten Nutzen stiften dürfte:

der Abbau von Handelsbarrieren. Für einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde geben die Forscher beispielsweise einen potenziellen Ertrag von 2.000 Dollar je aufgewendetem Dollar an – eine Rendite, die die aller anderen Ziele weit in den Schatten stellt. Unabhängig davon, ob man die Annahmen dieser Berechnung teilt, waren Regionen mit einer hohen Integration in den Welthandel in der Vergangenheit tatsächlich bei der Armutsbekämpfung besonders erfolgreich. Dies zeigt das Beispiel Ostasien, wo der Anteil absolut Armer von fast 80 Prozent zu Beginn der 1980er Jahre innerhalb von dreißig Jahren auf unter 10 Prozent zurückging. Der wirtschaftliche Aufstieg Chinas, der etwa eine halbe Milliarde Menschen aus absoluter Armut befreite, vollzog sich zeitgleich mit dem Wandel von einer abgeschlossenen hin zu einer stark in internationale Handelsbeziehungen verflochtenen Wirtschaft.

2015 – dem gleichen Jahr, in dem die Vereinten Nationen ihre neuen Entwicklungsziele festlegten – wurde mit Angus Deaton ein Mann mit dem Wirtschaftsnobelpreis geehrt, der in seinem zwei Jahre zuvor erschienenen Buch *The Great Escape* Migration als ein im Vergleich zu Freihandel noch viel wirksames Instrument zur Bekämpfung von Armut benennt. Migranten, die aus armen Staaten in wohlhabendere gingen, verbesserten sowohl ihre eigene wirtschaftliche Situation als auch über Rücküberweisungen die ihrer Herkunftsländer, so Deaton.

Rücküberweisungen stellen für Schwellen- und Entwicklungsländer eine immer wichtigere Einnahmequelle dar. Seit 2000 hat sich die Summe aller Rücküberweisungen mehr als verdoppelt und übertrifft mit über 500 Milliarden Dollar die offizielle Entwicklungshilfe um ein Vielfaches. Die Empfänger der Rücküberweisungen nutzen dieses zusätzliche Einkommen neben dem täglichen Konsum vor allem für Hausbau, Grundstückskauf sowie Gesundheits- und Bildungsausgaben. Die dezentrale Verwendung der Ressourcen durch die Familien dürfte dabei in der Regel deutlich effizienter erfolgen als bei einer staatlichen, also zentralen Verwendung.



Rücküberweisungen werden häufig mit Finanzdienstleistern wie Western Union durchgeführt.

Deaton verkennt nicht die positiven Auswirkungen von offizieller Entwicklungshilfe, die beispielsweise in großen Infrastrukturprojekten sichtbar werden, die ansonsten nicht möglich gewesen wären, bleibt in der Abwägung dennoch aus wirtschaftlichen und politischen Gründen sehr kritisch. So kritisiert er, dass die offizielle

Entwicklungshilfe, die von Staaten zu Staaten fließt, die Verantwortlichkeit, die die Regierung ihren Bürgern gegenüber haben sollte, durch eine Verantwortlichkeit den Geldgebern gegenüber ersetze. Die Folge sei eine institutionelle Entkoppelung von Regierung und Bevölkerung. Wirtschaftliche Entwicklung könne aber nicht ohne eben diese Verbindung zwischen Regierten und Regierung stattfinden. Auch die in der Regel praktizierte Konditionalisierung der offiziellen Entwicklungshilfe sei nicht in der Lage, dieses Problem zu lösen, zumal in diesem Fall die Geldgeber jene Priorisierungen vornähmen, die eigentlich vom Souverän selbst vorgenommen werden sollten.

Rücküberweisungen hätten also insofern auch eine positive Auswirkung auf die Governance: Die Notwendigkeit des Staates, über Steuern einen Teil dieser Zahlungen einzunehmen, führe zu einer stärkeren Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung. Darüber hinaus setze der Einzug von Steuern funktionierende Institutionen voraus. Indien gilt mit jährlichen Zuflüssen von fast 70 Milliarden Dollar als größter Empfänger von Rücküberweisungen weltweit und hat in den letzten Jahren weniger als 0,5 Prozent seines BIP über offizielle Entwicklungshilfe finanziert.

Freilich bemerkt Deaton, dass die Frage der Migration aus wirtschaftlichen Gründen politisch noch anspruchsvoller sei, als die des eingangs erwähnten Freihandels. Die Situation des Aufnahmelandes muss schließlich ebenso in den Blick genommen werden. Als konkrete Maßnahme schlägt Deaton daher Stipendien vor, die jungen Menschen eine temporäre Migration erlaubten und so die Grundlage für nachhaltige Entwicklung legten. Die Konrad-Adenauer-Stiftung fördert bereits seit vielen Jahrzehnten junge Menschen aus Schwellen- und Entwicklungsländern mit Stipendien, um ihnen ein Studium in Deutschland zu ermöglichen. Genauso nimmt sie aber auch die „klassischen“ Themen nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung in den Blick und begleitet beispielsweise die politische Diskussion um den Abbau von Handelsbarrieren sehr intensiv.

Perspektive Nahost: Hind will nach Hause. Zur Lage im Libanon

von Hana Nasser

Zur Lage im Libanon

Hind, mit zwölf Jahren Älteste von neun Geschwistern, floh vor drei Jahren mit ihrer Familie vor dem Krieg in Syrien in den Libanon und kann nicht zur Schule gehen. Wie viele im inoffiziellen Flüchtlingscamp am Rande von Jeb Jennine in der Bekaa-Ebene hat sie Hautausschlag und Krätze. Sie kann zwar auf Kosten des UNHCR den Arzt für umgerechnet 1,70 EUR besuchen, hat aber nicht durchgehend sauberes Wasser, um sich rein zu halten und gesund zu werden. Sie besitzt nur die Kleider, die sie trägt. Provisorische Toilettenleitungen fließen in den nahen Litani-Fluss, der bereits stark verschmutzt ist. Die wöchentlichen Trinkwasserlieferungen von UNICEF in kleinen Kanistern reichen nicht aus. Mitten im Lager steht eine einsame Pumpe und fördert das Wasser des Litani-Flusses zurück ins Camp!

Hind zählt zu den rund 1,2 Millionen offiziell beim UNHCR registrierten syrischen Flüchtlingen, die seit Beginn des Syrienkonflikts 2011 im Libanon Zuflucht vor Gewalt, Terror und Krieg gefunden haben. Zusammen mit den ca. 500.000 palästinensischen und den rund 8.000 irakischen Flüchtlingen verschaffen sie dem kleinen, politisch und wirtschaftlich schwachen Libanon einen Bevölkerungszuwachs von 30 Prozent. Dazu gehören weder die geschätzten 500.000 nicht registrierten Flüchtlinge (Syrier und Palästinenser), noch die etwa 60.000 Neugeborenen syrischer Flüchtlingsfrauen pro Jahr, deren Registrierung der Libanon bislang verweigert. Jeder Vierte im Libanon (der mit rund vier Millionen Einwohnern etwa halb so groß wie Hessen ist) ist ein Flüchtling; was diesen somit zum Land mit der höchsten Flüchtlingsdichte in der jüngeren Geschichte macht. Auf deutsche Verhältnisse hochgerechnet hieße dies: Über 24 Millionen Flüchtlinge innerhalb von vier Jahren aufnehmen zu müssen!

Hind hat, anders als die 60 Prozent der syrischen Flüchtlinge, die in über 1.800 Gebieten im Libanon verteilt leben, in ihrem Zeltlager nur ein improvisiertes Dach über dem Kopf. Ihre dreizehnjährige Freundin Zahra hat Glück: sie arbeitet auf den Feldern für einen Tageslohn von umgerechnet 1,70 EUR und kann so die neunköpfige Familie mit zwei Rationen Brot versorgen. Auch sie besucht die Schule nicht. Die Versuche von UNICEF und dem libanesischen Staat, Nachmittagsunterricht für die rund 300.000 schulpflichtigen syrischen Kinder zu etablieren, sind bislang nicht sehr erfolgreich gewesen. Gründe hierfür sind fehlende Dokumente wie Schulbescheinigungen aus Syrien, sprachliche Schwierigkeiten, Transportkosten, fehlende Schulgebäude und Lehrer sowie die Pflicht, die Familie mitzuversorgen. Hind wird wohl zu der „verlorenen Generation“ gehören, die mit der fortschreitenden Auseinandersetzung in Syrien weder Hoffnung auf Rückkehr noch auf Integration im Libanon oder Resettlement in einen Drittstaat haben.

Der Libanon hat sich nicht durch das Unterzeichnen des „Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ (der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951) zu rechtlichem Schutz, Hilfe und der Gewährung sozialer Rechte verpflichtet. Trotz der schwierigen Historie mit palästinensischen Flüchtlingen bietet das Land unermüdlich, und dies seit nunmehr vier Jahren, den syrischen Flüchtlingen eine Bleibe. Damit übertrifft der Libanon auch alle im *Memorandum of Understanding* vom 9. September 2003 zwischen dem General Security Office im libanesischen Innenministerium und dem UNHCR getroffenen Vereinbarungen. Hierin wird betont, dass der Libanon kein Aufnahmeland für Asylsuchende sei, diese nur in Ausnahmefällen ein Jahr im Land bleiben sollen und ihr Begehren dann in einem Drittland stellen müssen.

Die politische und diplomatische Dissoziationslinie, die der Libanon seit 2008 eingeschlagen hat, führte zu einer Zerreißprobe – durch die Beteiligung der Hisbollah (immerhin Teil der Regierungskoalition) am Krieg in Syrien. Die gegensätzlichen politischen Haltungen der Schiiten und Sunniten führten dazu, dass die Regierung, die Flüchtlingskrise ignoriert bzw. bestenfalls duldet und ihr mit einer improvisierten Politik begegnet. Um weitere Zersplitterung zu vermeiden, betrachtet man die Krise durch die Sicherheitsbrille. Anlass dazu gibt es mehr als genug: Staatliche Truppen sind in militärische Auseinandersetzungen mit *Jabhat el-Nusra* und dem sogenannten „Islamischen Staat“ (IS) in Aرسال verwickelt, die durch Entführungen und Exekutionen die Regierung unter Druck setzen. Für einige der jugendlichen Flüchtlinge (etwa 50 Prozent der Gesamtzahl) sind gerade in ihrer Perspektivlosigkeit diese terroristischen Vereinigungen attraktiv. Hält diese Krise an, kann sich diese Situation noch verschärfen.

Der Libanon kämpft seit Ende des Bürgerkriegs mit politischen und sozio-ökonomischen Problemen, die nun durch den massiven Zustrom an Flüchtlingen die Stabilität des Landes bedrohen.¹ Dem Libanon fehlt seit über fünfzehn Monaten ein Präsident, das Parlament hat sich selbst bereits zum zweiten Mal das Mandat verfassungswidrig verlängert und die Regierung ist paralysiert. Die gegenwärtig stattfindenden Auseinandersetzungen bezüglich der Müllentsorgung verdeutlichen erneut das Problem der Profitteilung unter den Machthabenden sowie die chronischen Probleme, die aus der korrupten Umsetzung der „Konsens-Demokratie“ resultieren.

Zwar profitiert der Libanon im Landwirtschafts- und Bausektor von der billigen Arbeitskraft syrischer

Da der Großteil der Flüchtlinge vorerst in seinen Zufluchtsländern bleiben muss, gilt es vor allem in die nationale Infrastruktur, Gesundheitsversorgung, Bildung und ökonomische Entwicklung zu investieren.

Flüchtlinge, zugleich nehmen die gesellschaftlichen Spannungen mit Konkurrenz auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt zu. Die Wirtschaft ist stark beeinträchtigt. Nach Angaben der Weltbank und des libanesischen *National Poverty Targeting Program* hat sich der Anteil der Armen seit Beginn des Krieges in Syrien verdoppelt² und die tickende Bombe der Arbeitslosigkeit, in der gut 30 Prozent der libanesischen Bevölkerung verharret,³ bedarf einer raschen Entschärfung. Daneben stellt das Teilen der bereits schon vor Kriegsausbruch knappen natürlichen Ressourcen eine enorme Herausforderung dar. Es geht also um Existentielles.

Deutschland und Europa

Zozan ist syrische Staatsbürgerin und lebt nun nach ihrer Flucht über den Libanon in Deutschland. Im Rahmen des Filmprojekts „3/4“ der Konrad-Adenauer-Stiftung über die sich verändernden Rollen syrischer Frauen, legte sie eindrucksvoll Zeugnis über ihren Lebensweg ab. Zozan hat für die Verwirklichung ihres Traumes mit Selbstbewusstsein und harter Arbeit gekämpft. Ein Beispiel, das auch einem jungen Mädchen wie Hind Hoffnung geben kann.

Vielen Schutzsuchenden gelingt die Flucht nach Europa aber nicht. Bis Mitte September hatten seit 2011 etwa 350.000 Menschen aus Syrien in Europa Asyl beantragt. Diese Zahl ist seither drastisch gestiegen. Verglichen mit den 3,7 Millionen Menschen, die von den Nachbarländern Syriens aufgenommen wurden, erscheint dies dennoch gering. So haben bis heute nur etwa 4 Prozent der syrischen Flüchtlinge in europäischen Ländern um Asyl gebeten.⁴

Während die Europäische Union noch um Einigung und Durchsetzung eines gemeinsamen Asylsystems ringt, sind laut der *International Organization for*

Migration allein im ersten Quartal insgesamt mehr als 1.500 Schutzsuchende auf dem Weg nach Europa im Mittelmeer ums Leben gekommen.⁵ Syrische Flüchtlinge gehören dabei zur Hauptopfergruppe.⁶ Letztes Jahr starben auf diesem Fluchtweg mehr als 3.500 Menschen.

Europäische Politiker, die auf solche katastrophalen Umstände reagieren, sehen Lösungsansätze vor allem in der Bekämpfung des kriminellen Schlepperwesens, in einer besseren Verteilung der Flüchtlinge sowie mehr Engagement im Hinblick auf die Fluchtursachen in den Herkunftsländern.

Handlungsempfehlungen

Um der gegenwärtigen Flüchtlingskrise wirksam entgegenzutreten, bedarf es einer globalen dreispurigen Vorgehensweise, die humanitär, politisch und sozialwirtschaftlich eingreift.

Humanitär hieße, dass internationale Geldgeber ihre Zusagen strikt einhalten und die Gelder in die Aufnahmeländer fließen lassen müssen. In der aktuellen Krisensituation ist der Libanon auf internationale Unterstützung angewiesen. Staatliche Institutionen sind nur schwach entwickelt. Obwohl viel Geld in den humanitären Sektor fließt, reicht es angesichts der anhaltenden Krise nicht, um den Bedarf zu decken. Nach UNHCR-Angaben kostet allein die Versorgung

der etwa 3,7 Millionen Flüchtlinge im Jahr 2015 etwa 4,5 Milliarden US-Dollar. Bis März haben die internationalen Geldgeber nicht einmal 10 Prozent dieser Summe bereitgestellt.

Politisch hieße, dass die internationale Gemeinschaft dafür sorgt, dass es durch Sonderverhandlungen zu einem sofortigen Waffenstillstand in Syrien kommt und dass ein ernsthafter Dialog zwischen allen an der Krise Beteiligten an einem neutralen Ort stattfindet. Ein erster Versuch in Form einer internationalen Konferenz zur Flüchtlingspolitik fand mit Unterstützung der Konrad-Adenauer-Stiftung Anfang des Jahres in Beirut statt und brachte auf Regierungsebene Repräsentanten aus Jordanien, Kurdistan/Irak, der Türkei, dem Libanon und Deutschland unter Beteiligung von Akademikern, NROs, Aktivisten und UN-Organisationen sowie syrischer Flüchtlinge zusammen. Weitere Bemühungen in diese Richtung sind unabdingbar, um gemeinsame Vorgehensweisen, Strategien und Verantwortlichkeiten zu besprechen.

Auch ist die Errichtung eines internationalen Fonds für Syrien, der gemeinsam mit den Aufnahmestaaten betreut wird, wichtig, damit die Gelder gebündelt werden und einem klaren Konzept folgend die Leidtragenden auch tatsächlich erreichen und nicht, wie im Falle der Golfstaaten an dubiose islamische Organisationen weitergegeben werden.



Welche Zukunft erwartet sie? Viele syrische Kinder können im Libanon nicht zur Schule gehen, weil sie arbeiten müssen oder die Schulen sie nicht aufnehmen können.

Hind zählt zu den 1,2 Millionen offiziell im Libanon registrierten syrischen Flüchtlingen. Darüber hinaus gibt es 500.000 palästinensische und 8.000 irakische Flüchtlinge.

Sozial und wirtschaftlich hieße, dass ein Austausch darüber stattfinden muss, wie materielle Hilfe von einer Notfallversorgung hin zu mittel- und längerfristig gemeinsam mit den betroffenen Staaten angelegten Entwicklungsprojekten gestaltet werden kann. Da der Großteil der Flüchtlinge vorerst in ihren Zufluchtsländern bleiben muss, gilt es vor allem in die nationale Infrastruktur, Gesundheitsversorgung, Bildung und ökonomische Entwicklung zu investieren.

Auch wenn der Krieg heute in Syrien beendet würde, würden selbst bei bester Prognose viele der Flüchtlinge in den nächsten Jahren nicht zurückkehren können. Der Libanon als kleines, fragiles Land ist überstrapaziert. Es bedarf europäischer und deutscher aber vor allem auch internationaler Solidarität, um die Lage der Flüchtlinge zu verbessern. Diese Hilfe liegt auch

im eigenen Interesse Deutschlands, denn aufgrund fehlender Perspektive und allgemeiner Hoffnungslosigkeit besteht die Gefahr, dass immer mehr Flüchtlinge den risikoreichen Weg in den Westen auf sich nehmen oder sich zunehmend extremistischen Organisationen anschließen. Humanitäre Hilfe und Flüchtlingsaufnahmeprogramme sind lebenswichtig, müssen aber an eine kohärente Asyl- und Einwanderungspolitik und eine Bekämpfung der Konfliktursachen sowie an ein globales Konzept der Entwicklungszusammenarbeit gekoppelt sein.

Vielleicht hat Hind dann irgendwann die Chance, gemeinsam mit ihrer Familie, ihr Leben in Würde und Frieden zu gestalten.

1 | *The Impact of the Syria crisis in agriculture. Food security and livelihoods in Lebanon, S.4.*

2 | <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/05/17/world-bank-supports-lebanon-efforts-to-provide-improved-services>.

3 | *Lebanon Crisis Response Plan 2015-2016.*

4 | <http://www.unhcr.ch/presse/artikel/8dd6b63cf51f7998dfee94fab46334ff/europa-muss-mehr-fuer-syrische-fluechtlinge-tun.html>.

5 | http://publications.iom.int/bookstore/free/FatalJourneys_CountingtheUncounted.pdf.

6 | <https://www.iom.int/news/migrant-deaths-soar-mediterranean-sees-worst-tragedy-living-memory>.

Fotoausstellung „Ganz nah aber weit genug“

Aus einer Studienreise der Journalistischen Nachwuchsförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung in den Libanon ging im November eine Wanderausstellung zum Thema Flüchtlinge im Libanon hervor.

Sie stellt in ausdrucksstarken Portraits die Situation in den Flüchtlingslagern im Land dar.

Eröffnet wurde sie im Anschluss an eine Veranstaltung mit dem ehemaligen Premierminister des Libanon, Fouad Siniora.

<http://www.kas.de/wf/de/17.65986/>



Perspektive Westafrika: Ursachen und Folgen der Emigration aus dem Senegal

von Dr. Ute Gierczynski-Bocandé

Emigration hat im Senegal vielgestaltige Ursachen, nicht zuletzt psychologische, die trotz ihrer Wirkmächtigkeit in der europäischen medialen Wahrnehmung nicht oder kaum zur Kenntnis genommen werden. Auch deshalb hat die Abwanderung tiefgreifende und nachhaltige Folgen für die Entwicklung des Landes, das noch immer in einer Abwärtsspirale gefangen scheint.

Ursachen der Emigration

Armut und fehlende Arbeitsmöglichkeiten

Gewiss ist die derzeit am häufigsten belegte Ursache¹ für die Emigrationsmotivation die Armut oder zumindest der Wunsch nach sozialem und wirtschaftlichem Aufstieg. Die 2014 mehr als 13,5 Millionen Einwohner zählende Bevölkerung Senegals konzentriert sich mit mehr als 25 Prozent in der Hauptstadtregion Dakar, ein weiteres Viertel lebt in den großen Städten und die restliche Bevölkerung in den ländlichen Gebieten, die Urbanisierungsrate hat sich seit 1960 (23 Prozent) quasi verdoppelt und beträgt heute 45,2 Prozent.² Die Wirtschaftsentwicklung klappt auseinander, zwischen Stadt und Land und besonders zwischen der Hauptstadt und dem Rest des Landes. In Dakar hat sich der größte Teil der Industrie und Dienstleistungsbetriebe niedergelassen, hier sind die Infrastrukturen mit denen von Schwellenländern oder sogar von entwickelten Ländern vergleichbar. 70 Prozent der nationalen Steuereinnahmen werden in Dakar eingesetzt, der „Rest“ des Landes erhält nur 30 Prozent. Dort fehlt es oft an allem: Schulen, Krankenhäusern, Straßen, Ausbildungsplätzen, Arbeit; die Strom- und Wasserversorgung sind häufig noch nicht einmal in den größeren Städten gesichert. Diese starke Zentralisierung auf die Hauptstadtregion bewirkt ein starkes Entwicklungsgefälle in allen Bereichen und befördert die Flucht der ländlichen Bevölkerung in die urbanen Zentren – und letztlich auch ins Ausland.

Die Beweggründe für die Emigration, besonders in den letzten Dekaden, sind vielfältig, lassen sich jedoch auf zwei Hauptursachen zurückführen: materieller und psychologischer Art. In verschiedenen Studien werden sie genau aufgeschlüsselt, wie beispielsweise im „Cahier de l'Alternance“, das von den Studenten der Journalistenakademie der Universität Dakar in Folge des ersten Höhepunktes der illegalen Emigration im Jahre 2007 mit der Zielsetzung erstellt wurde, Ursachen, Konsequenzen und Lösungswege für dieses schwerwiegende politische, soziale und wirtschaftliche Problem zu erarbeiten.³

Arbeitslosigkeit und die Hoffnung auf einen Arbeitsplatz werden 2014 vom senegalesischen statistischen Landesamt⁴ mit 73,4 Prozent als häufigster Beweggrund für den Emigrationswillen der illegalen Migranten genannt, gefolgt von Bildung mit 12,2 Prozent und familiären Gründen mit 10,2 Prozent (Familienzusammenführung, Heirat), Gesundheit (medizinische Versorgung) und umweltbedingten Ursachen (Trockenheit, Überschwemmungen).

Die Arbeitslosenquote in Senegal beträgt durchschnittlich 30 Prozent, ca. 50 Prozent der Familien leben unter der Armutsgrenze und bei einem Bevölkerungswachstum von 2,7 Prozent beträgt der Anteil der jugendlichen Bevölkerung 58 Prozent bei einer sehr hohen Jugendarbeitslosigkeit, von der auch Diplom-inhaber nicht ausgenommen sind. Die Arbeitspotenziale in den Regionen werden nicht genügend ausgeschöpft, da beispielsweise viele Minengesellschaften ihr Fachpersonal mitbringen, anstatt auf lokale personelle Ressourcen zurückzugreifen. Bei einem Ausbau des Abbaus von Mineralien (Gold, Eisen, Zirkon, Titan, Kalkstein) besonders im Südosten, im Norden und in den Küstenregionen führt dies zu großen Frustrationen vor allem der jungen Bevölkerung. Zudem werden ganze Dörfer verlegt, Acker- und Weideland geht verloren und damit landwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten. Landgrabbing gibt es nicht nur im Minensektor. Entlang dem Senegalfluss und in anderen Landesteilen werden Kleinbauern zu Gunsten von Großinvestoren, die teilweise aus der politischen Welt kommen, enteignet, zwar meist mit Entschädigung – jedoch ohne Alternative, sie verlieren ihr Acker- und Weideland und gehen in die Städte, die Nachbarländer oder emigrieren.

Die Krise der Küstenfischerei ist ein weiterer Faktor für die Emigration: Während industrielle Fangflotten der EU, Japans, Russlands und anderer Länder die Fischgründe vor Senegals Küsten dezimieren, gehen die einheimischen Küstenfischer oft leer aus, ihre Einkünfte schrumpfen und manch einer füllt seine Piroge anstatt mit Fischen lieber mit Emigranten und tritt den Seeweg nach Spanien an.

Umweltzerstörung und Bildungskrise

Die Umweltzerstörung in Senegal trägt ebenfalls und immer massiver zu den Ursachen der Emigration bei. Auf den weltweiten Klimawandel mit dem Ansteigen des Meeresspiegels reagieren einige senegalesische Küstenstreifen mit starker Erosion, die Dörfer und Städte in Gefahr bringt und besonders in den Touristenzentren südlich von Dakar die Einkommenschancen mindert; mehrere Hotels sind schon im Ozean versunken. In Dakar und St. Louis kommt es periodisch zu starken Überschwemmungen, in der Hauptstadt besonders, weil sämtliche natürlichen Wasserevakuierungswege durch neue Viertel zugemauert wurden. In jeder Regenzeit stehen immer mehr Viertel Dakars unter Wasser, Menschen verlieren ihre Häuser oder leben unter extremen Bedingungen und mit hohem Krankheitsrisiko in den überfluteten Wohngebieten. In den nördlichen Landesregionen hingegen sowie

Fehlt ihnen der Patriotismus oder der Wille, ihr Land mit zu entwickeln? Oder sind ihre beruflichen und sozialen Aufstiegschancen limitiert?

auch im ehemals florierenden „Erdnussbecken“ zerstört die fortschreitende Erosion die landwirtschaftlichen Potenziale. Die Wüste dringt vor, aus Baumsavanne wird Trockensavanne und schließlich unfruchtbare Fläche. Die Ursachen sind gewiss auch klimatisch bedingt, jedoch ist das unkontrollierte Abholzen der letzten Wälder und bewaldeten Flächen sicher ein Hauptgrund für die fortschreitende Zerstörung der letzten natürlichen Ressourcen: Wald, Weide- und Ackerland. Die Armut in den ehemals florierenden Landesteilen um Diourbel, Fatick und Kaolack, im früheren Erdnussbecken, ist endemisch und die Arbeits- und Perspektivlosigkeit drängt besonders junge Menschen in die Emigration.

Die aktuelle Bildungskrise in Senegal ist sicher ein Hauptfaktor für die Abwanderung junger Hochschulabsolventen. In den letzten Dekaden wurden immerhin alle Landesteile mit Grund- und weiterführenden Schulen ausgestattet, die Einschulungsrate beträgt beinahe 90 Prozent, so dass Senegal zumindest formal den Kriterien der Millenniumsziele entspricht. Jedoch hat der statistische Erfolg zahlreiche Schattenseiten: Zwar werden beinahe alle Kinder eingeschult, jedoch ist die Schulabbruchrate sehr hoch, die Erfolgsraten bei Examen hingegen extrem niedrig (2015 bei 25 Prozent). Die Qualität des Lehrpersonals und die Anzahl der Lehrer konnten dem ambitionierten Ziel der globalen Schulbildung nicht folgen. Hinzu kommen hoffnungslos überfüllte Universitäten, deren Lehrpläne auf Grund administrativer Schwierigkeiten teilweise nur mit beinahe einjähriger Verspätung umgesetzt werden können – zahlreiche Studenten suchen ihr Glück lieber im Ausland, und dies notfalls auf einer Piroge – ganz zu schweigen von Dozenten und Professoren, die ebenfalls bei der ersten Gelegenheit abwandern, allerdings legal.



Fühlen sich ungerecht behandelt: Flüchtlinge protestieren im August 2015 vor dem Hauptquartier des UN-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR) in Beirut.

Psychologische Faktoren:

Von der Realität zur Illusion des sozialen Aufstiegs

Jedoch sind es nicht nur die sehr wohl nachvollziehbaren wirtschaftlichen Ursachen, die Menschen zur Auswanderung veranlassen. Der psychologische Faktor darf nicht unterschätzt werden. Wie ist es sonst zu erklären, dass beinahe die Hälfte der Auswanderer vor der Emigration eine Beschäftigung hatte und lediglich ein Drittel Arbeitslose sind? Gewiss ist die Hoffnung auf bessere Gehalts- und Aufstiegschancen ein Hauptmotiv, aber ebenfalls bestimmend ist immer noch die Vorstellung vom „Eldorado“ Europa/Amerika. Diese quasi irrealen Repräsentation Europas beruht auf mehreren Faktoren.

So gelten die Auswanderer-Generationen der siebziger und achtziger Jahre als nachahmenswertes Vorbild – haben sie doch durch ihre stetigen und beachtlichen Finanztransfers zum sozialen und wirtschaftlichen Aufstieg von Familien, Dörfern und sogar Städten beigetragen. So haben Emigrantenfamilien in Senegal durchschnittlich 60 Prozent mehr Mittel zur Verfügung als Familien ohne Emigranten. Matam und Louga sind zwei Beispiele von Städten, die ihr Erscheinungsbild und ihren relativen Wohlstand den Überweisungen der Emigranten in Frankreich, Italien und den USA verdanken. Die Finanztransfers nach Senegal übersteigen bei weitem die Mittel, die Senegal aus den verschiedenen Entwicklungshilfebudgets erhält. Familien von Emigranten leben in relativem Wohlstand, können ihren Kindern eine bessere Bildung (in privaten Schulen) und medizinische Versorgung bieten und in der Gesellschaft glänzen. Damit bieten sie ein nachahmenswertes Vorbild und – eine Familie ohne Emigranten hat es schwerer.

Die Tatsache, dass sich die Lage der Migranten in Europa geändert hat, dass viele von ihnen in Arbeitslosigkeit, Isolation und wirtschaftlicher Misere leben, wird ignoriert oder verschwiegen. Denn selbst Migran-

ten, die in Frankreich oder Italien ein trauriges Dasein fristen, geben diese von ihnen empfundene soziale Niederlage nicht offen zu und versuchen, zumindest virtuell, dem Bild des erfolgreichen Auswanderers zu genügen.

Reale Erfolgsmeldungen, Verschweigen vom Scheitern, aber auch die Darstellung Europas in den Medien halten den Mythos Europa, den Mythos Amerika (USA und Kanada) aufrecht. Anderen Stimmen wird kein Glauben geschenkt. Aufklärungsaktionen des Staates und anderer Organisationen gehen oft ins Leere, denn Menschen, die an die Emigration als einzige Erfolgchance glauben, lassen sich nicht so leicht entmutigen. Sogar viele der aus Europa wieder abgeschobenen illegalen Migranten, die auf der Ozean- oder Wüstenüberquerung die Hölle erlebt haben, sagen nach ihrer Rückkehr in Senegal aus, dass sie bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit wieder emigrieren wollten – am besten legal, aber zur Not wieder illegal.

Als Push/Pull-Modell⁵ wird das Wechselspiel der Ursachen bezeichnet, die Menschen zur Emigration bewegen. Arbeitslosigkeit, soziale, Bildungs- und wirtschaftliche Probleme sind Push-Faktoren, die Menschen ins Ausland drängen. Als Pull-Faktor gilt das Arbeitsangebot im Ausland – es zieht an, auch wenn es nur imaginär ist. Hinzu kommt aber auch die „relative Deprivation“, ein mächtiger Pull-Faktor: sie „beschreibt das Gefühl einer Benachteiligung im Verhältnis zur sozialen Referenzgruppe, welches die Migrationsbereitschaft erhöht.“⁶

Zur individuellen Überzeugung der Migrationsanwärter, die häufig „beratungsresistent“ sind, kommt der gesellschaftliche Druck. Wenn in Senegal die Armutsquote unter 50 Prozent liegt, so beträgt doch die individuelle Wahrnehmung⁷ der Armut 66 Prozent. Diese geht auf das Phänomen der relativen Deprivati-

on zurück. Um den Anschluss nicht zu verpassen und gesellschaftlich mit den Emigrantenfamilien mithalten zu können, teils auch aus pur existentiellen Gründen, wird nicht selten die gemeinschaftliche Entscheidung innerhalb einer Familie getroffen, dass ein Mitglied emigrieren muss, um zukünftig zum sozialen, zum kollektiven Aufstieg der Familie beizutragen. Die Kosten für Transport und Schlepper werden also kollektiv aufgebracht: Mütter verkaufen ihren Schmuck, Väter ihre Grundstücke oder gar ein Haus, um dem Sohn die Emigration zu finanzieren. Die Absurdität dieser Handlungsweise zeigt sich an einer Episode des Jahres 2015, als im Mai 24 junge Männer drei kleiner Dörfer bei Tambacounda in Ostsenegal bei einem Schiffbruch im Mittelmeer ertranken. Ihre Familien hatten enorme finanzielle Opfer gebracht, eine Mutter ihre Ziegenherde verkauft, ein Vater seine Kühe – hätten diese Mittel nicht ausgereicht, um den jungen Männern eine Zukunft in Senegal zu finanzieren?⁸ Fehlt nur der Wille, zu bleiben und die durchaus vorhandenen Mittel für lokale Investitionen einzusetzen, oder fehlen auch die Strukturen, die es jungen Menschen ermöglichen, sich vor Ort zu etablieren? Diese Frage stellen sich seit geraumer Zeit auch die politischen Verantwortlichen, denn die illegale Emigration bewirkt nicht nur unsägliche individuelle und kollektive Dramen und Leidensgeschichten, sondern auch schwere Schäden für die senegalesische Wirtschaft und Gesellschaft: Brain Drain und die Abwanderung der dynamischsten Bewohner des Landes bremsen den von der Regierung Macky Sall erhofften Aufschwung.

Die Konsequenzen von Brain Drain und Abwanderung

Die Analyse von statistischen Angaben⁹ legt offen, dass die Abwanderung der dynamischsten Teile des senegalesischen Humankapitals, über die individuellen und kollektiven Dramen hinaus schwerwiegende Konsequenzen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Senegals bewirkt. 46 Prozent aller Emigranten hatten vor ihrer Ausreise eine Beschäftigung, 68 Prozent sind zwischen fünfzehn und 34 Jahre alt: dieses verlorene Humankapital kann ausschlaggebend in der Wirtschaftsentwicklung sein. Schockierend sogar sind folgende Angaben: 17 Prozent der Universitätsabsolventen mit Diplomen verlassen das Land, 17 Prozent des ausgebildeten Krankenpflegepersonals und ganze 51 Prozent der Ärzte! Alle haben komplett oder teilweise von staatlichen Studienhilfen (Stipendien) profitiert und haben, vor allem im medizinischen Sektor, keine Anstellungsprobleme. Fehlt ihnen der „Patriotismus“, der Wille, ihr Land mit zu entwickeln? Oder sind ihre beruflichen und sozialen Aufstiegschancen derart

limitiert, dass sie lieber Angebote im Ausland annehmen – was u. a. zur Folge hat, dass die peripheren Regionen Senegals extrem ungenügend mit medizinischem Personal ausgestattet sind. Ein Arzt auf 10.000 Personen ist in Ostsenegal keine Seltenheit.

Schulduzuweisungen sind fehl am Platze, notwendig ist vielmehr eine detaillierte Analyse, wie es zu dieser Entwicklung kommen konnte und mit welchen Mitteln der Abwanderung von medizinischem Fachpersonal Einhalt geboten werden kann.

Der Brain Drain betrifft aber ebenfalls andere Fachbereiche, vor allem die Naturwissenschaften: die äußerst rudimentären und ungenügenden Forschungsbedingungen in den öffentlichen Universitäten haben einen starken Push-Effekt, ein großer Teil der Studenten der Fächer Mathematik, Physik, Chemie und Biologie bewerben sich um Stipendien im Ausland – und bleiben häufig nach ihrem Abschluss dort. Der Pull-Effekt der geregelten Einwanderungsgesetzgebung in vielen Ländern macht diese Entscheidungen noch leichter. In Europa, den USA und Kanada sind die Forschungsvoraussetzungen vom senegalesischen Standpunkt aus hervorragend, und nicht nur in naturwissenschaftlichen Bereichen. Immer mehr wandern auch Absolventen von wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten sowie der Geisteswissenschaften ab. Die Konsequenzen für die Entwicklung der senegalesischen Forschung und Wirtschaft sind katastrophal. An den Schulen fehlen massiv Mathematik- und Philosophielehrer, ihre Funktionen werden von Volkswirten und Soziologen übernommen, was natürlich keine qualitativ hochwertige Ausbildung verspricht. In den Krankenhäusern fehlen Ärzte und Pflegepersonal, besonders in ländlichen Regionen ist dies für viele eine Frage von Leben und Tod, nicht weniger. In Firmen fehlen kompetente Manager, die Wettbewerbsfähigkeit, Erneuerungsbedarf und gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen aufbauen und entwickeln. In Handwerksbetrieben fehlen ausgebildete Fachkräfte.

Qualifizierte und engagierte Geisteswissenschaftler sind ebenfalls rar und damit die Akteure, die entwicklungspolitische und gesellschaftliche Tendenzen kritisch analysieren und neue Ansätze erarbeiten. So wird der Fragestellung, in welche Richtung die Entwicklung des Landes gehen soll, nicht genügend Bedeutung beigemessen. Bisher orientiert sich Senegal an europäischen Kriterien zu Zeiten des Wirtschaftsaufschwungs: Wachstum ist erwünscht, erforderlich, absolut notwendig für die Entwicklung, für den erhofften Aufschwung. Jedoch wird nur selten die Frage gestellt: welches Wachstum wollen wir?

Sollen die europäischen Fehler wiederholt werden: Raubbau mit Ressourcen, unwiderrufliche Umweltzerstörung, die im Sahel tatsächlich nicht rückgängig gemacht werden kann?

Zusammenfassend sei die Behauptung erlaubt, dass der massive und teilweise dramatische Brain Drain in allen Bereichen der senegalesischen Wirtschaft und Entwicklung einen unermesslichen Schaden zufügt, in der Gegenwart, aber auch im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung und Gestaltung des Landes.

1 | Diop, Momar Coumba: *Le Sénégal des migrations. Mobilité, identités et sociétés*. Paris, Karthala 2008

2 | Agence nationale de la statistique et de la démographie. *Indicateurs économiques*. Dakar Januar 2015. <http://www.ansd.sn/ressources/publications/indicateurs/synoptique-RGPHAE.htm>. Taux d'urbanisation: 45,2 Prozent

3 | *Enjeux de l'émigration au Sénégal*. Les Cahiers de l'Alternance. Dakar, Fondation Konrad Adenauer et Centre d'Etudes des sciences et techniques de l'information, Graphi Plus 2007

4 | ANSD (Agence nationale de statistique démographique du Sénégal), Dakar, 2014. www.ansd.sn

5 | Lowry, Ira: *Migration and metropolitan growth: toward analytical models*. San Francisco, Chandler, 1966

6 | Schwerdt, Alexander: *Emigration und soziale Fragen. Die Rolle der Familie im Migrationsprozess: Eine Betrachtung senegalesischer Familien*. Universität der Bundeswehr München, Juli 2015

7 | *Migration au Sénégal. Profil national 2009*. http://publications.iom.int/bookstore/free/Senegal_Profile_2009.pdf

8 | Diallo, Sidy : « Emigration clandestine : Tambacounda paie un lourd tribut », in : *La Gazette*, Dakar, août 2015, publié par Newsnet, 17. August 2015. <http://www.tambacounda.info/2015/08/17/emigration-clandestine-tambacounda-paie-un-lourd-tribut/>

9 | *Migration au Sénégal. Profil national 2009*. Op cit.

Griechisch-Türkischer Migrationsworkshop

Auf Initiative der Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Athen und Ankara treffen sich seit drei Jahren Experten aus beiden Ländern zum Austausch über irreguläre Migrationsströme. Das massive Flüchtlingsaufkommen in der Türkei sowie die schwer zu überwachende EU-Außengrenze nach Griechenland verleihen diesem intensivierten Dialog zusätzliche Relevanz.

<http://www.kas.de/wf/de/33.38169/>



TESTIMONIAL

Perspektiven-Wechsel

Die Altstipendiatin Fanta Diallo ist Personalchefin im Oberbürgermeisteramt Dakar und gewählte Stadträtin im Ortsteil Fann, Senegal

Seit der ersten großen illegalen Emigrationswelle ab 2006 setze ich mich aktiv für eine Sensibilisierung der jungen Menschen ein. Dies zunächst im Rahmen von Mouvement Citoyen, einer Partnerorganisation der Konrad-Adenauer-Stiftung, mit der wir viele Seminare und Veröffentlichungen zum Thema gemacht haben, aber auch in anderen Organisationen. Vor zwei Jahren gründete ich die Organisation Senegalese Dream. In jeder freien Minute fahre ich mit einigen Mitstreitern in die Orte des Landes, wo Emigrationswillige leben, und organisiere insbesondere an Schulen intensive Sensibilisierungsaktionen. Hier geht es darum, den jungen Menschen zu verdeutlichen, dass die ganzen finanziellen und ideellen Mittel, die sie einsetzen, um illegal zu emigrieren, unter Inkaufnahme des Todes durch Verdursten in der Wüste oder Ertrinken im Mittelmeer, dass sie diese Mittel besser in Senegal investieren könnten. Sie können Kleinunternehmen gründen und auch in anderen Sektoren aktiv werden. Es geht darum, die Perspektive auf die Emigration zu ändern. Emigration bedeutet für die Auswanderer ein Mittel zum sozialen Aufstieg. Auch wenn sie nicht viel gelernt haben und nicht zu höheren sozialen Schichten gehören, macht die Emigration, die gelungene, sie zu Gewinnern, zu Vorbildern, zu Idolen.

Besonders den Schülern wollen wir verdeutlichen, dass sie trotz aller Probleme im Bildungssektor Senegals alles tun müssen, um ihr Ziel zu erreichen, denn das Land benötigt dringend junge gut ausgebildete Fachkräfte. Wir arbeiten auch mit den Lehrern zusammen und nutzen intensiv alle Möglichkeiten und Chancen des Internets. So gibt es die „Plattform der Schulen Senegals“, wo alle Unterrichtseinheiten der Sekundarstufe abgerufen werden können, dies kann Lehrern und Schülern eine große Hilfe sein. Alles in allem geht es uns darum, den größtmöglichen Kreis von Personen, Betroffenen und Multiplikatoren, zu erreichen, um die Perspektive der Emigration auf eine Perspektive der Entwicklung und persönlichen Entfaltung im Land selber, in Senegal, zu richten.

Perspektive Mittelamerika: Ein Überblick zur Situation in Mexiko und Zentralamerika

von Janina Grimm-Huber

In Mittelamerika und Mexiko ist Migration seit vielen Jahrzehnten ein zentrales Thema und findet insbesondere auf illegale Art und Weise in die Vereinigten Staaten von Amerika statt.

Drei große Emigrationswellen haben ab den späten 1970er Jahren dazu beigetragen, dass die Zahl der in die USA eingewanderten Zentralamerikaner bis zum Jahr 2013 (letzte offizielle Statistik) um das Neunfache angestiegen ist. Damit leben nun mehr als drei Millionen Menschen aus dieser Region in den Vereinigten Staaten. Sie repräsentieren 7 Prozent aller Migranten in den USA. Eine Mehrzahl dieser Migranten passierte illegal die Grenze und arbeitet dort ohne Aufenthaltsgenehmigung. Schätzungen zufolge befinden sich mehr als zwei von fünf Einwanderern aus Zentralamerika illegal im Land, verfügen nur über geringe Englischkenntnisse und ein niedriges Bildungsniveau.

In Mexiko begann die Emigration seiner Staatsbürger im Vergleich zu den zentralamerikanischen Ländern wesentlich früher. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts wanderten jährlich mehrere tausend Mexikaner in das „Land der unbegrenzten Möglichkeiten“, mit dem Ergebnis, dass heute insgesamt 11,5 Millionen in Mexiko Geborene ihren Lebensmittelpunkt in den USA haben. Damit sind sie die größte Migrantengruppe im Land, wobei nur knapp ein Drittel (27,9 Prozent) die amerikanische Staatsbürgerschaft besitzt. Ähnlich wie die Mehrheit der Einwanderer aus Mittelamerika verfügt mehr als die Hälfte der Mexikaner, die in die Staaten ausgewandert sind, lediglich über einen Hauptschulabschluss. Dennoch sind zwei Drittel erwerbstätig, zumeist im Gastgewerbe, im Konstruktions- und Fertigungssektor und im Bereich des Vertriebes und Handels. Das verdiente Geld wird zu großen Teilen gespart und an die in Mexiko verbliebene Familie gesandt. Im Jahr 2014 wurden so 24,231 Millionen US-Dollar nach Mexiko überwiesen. Damit ist das Land im Vergleich zu anderen Ländern Lateinamerikas Spitzenreiter. Guatemala empfing zum Beispiel 5,862 Millionen Dollar, El Salvador 4.280 und Honduras 3.341 Millionen amerikanische Dollar.

Push- und Pull-Faktoren für die Wanderungsbewegungen

Mexiko ist darüber hinaus nicht nur Herkunftsland, sondern spielt als wichtigstes Transitland für die illegale Migration in die USA eine sehr bedeutende Rolle. Es teilt mehr als tausend Kilometer Grenze mit Guatemala und Belize, von der große Teile in zerklüftetem oder bewaldetem Gebiet in den ärmsten Regionen des Landes liegen. Das macht das irreguläre Passieren dieser Grenze so einfach, zumal sie nicht, wie es an der Nordgrenze zu den Vereinigten Staaten geschieht, durch den Grenzschutz rund um die Uhr bewacht wird. Regierungsangaben zufolge konnten in den letzten drei Jahren 250.000 Menschen die Grenze nach Mexiko ohne Visa überqueren. Die Dunkelziffer ist jedoch höher.



Verschärfte Kontrollen: Patrouillen an der Grenze zwischen Mexiko und den USA.

Verantwortlich für die verschiedenen Wanderungsbewegungen aus Mexiko und Zentralamerika in Richtung Norden sind unterschiedlichste Pull- und Push-Faktoren. Während in den 1970er Jahren der Anteil der zentralamerikanischen Bevölkerung in den USA in Folge von Bürgerkriegen in El Salvador und Guatemala anstieg, war die Emigration in der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts hauptsächlich von wirtschaftlichen Motiven geprägt. Seit der Jahrhundertwende und bis heute gehören insbesondere Armut, fehlende Aufstiegschancen, massive Gewaltkriminalität, schlechte soziale Bedingungen und der Wunsch nach Familiensammenführung zu den Hauptursachen für die Auswanderung vieler Menschen aus Mittelamerika und Mexiko.

Wie kritisch die Armut und die Sicherheitslage in den Ländern des zentralamerikanischen Norddreiecks (Guatemala, Honduras und El Salvador) und Mexiko geworden ist, offenbarte die letzte Migrationskrise von 2014, die sich an der mexikanisch-amerikanischen Grenze abspielte. 70.000 Minderjährige ohne Begleitung von Erwachsenen wurden von dem US-Grenzschutz bei dem Versuch, die Grenze zu überqueren, aufgegriffen. Das waren vier Mal so viele wie im Jahr 2011. Rund 80 Prozent dieser Minderjährigen stammte aus El Salvador, Guatemala und Honduras.

Regionale Antworten auf die Massenmigration

Diese humanitäre Krise hat viel Druck auf die politischen Klassen der involvierten Länder ausgeübt und entfachte eine Debatte über ihre Gründe und mögliche Lösungsansätze. So versammelten sich zum Beispiel im September 2014 die Präsidenten der Länder des *Triangulo Norte* (Norddreieck) und riefen eine „Allianz für den Wohlstand“ aus, mit dem Ziel die Armut nachhaltig zu bekämpfen und Arbeitsplätze zu schaffen. Dafür will Barack Obama bis zu 1 Mrd. US-Dollar bereitstellen.

Auch Mexiko antwortete auf diese akute Notsituation mit der Verabschiedung eines „Aktionsprogramms für die Südgrenze“ (*Programa de la Frontera Sur*) im Juni 2015. Hauptsächlich geht es der Regierung um mehr Grenzsicherung, die Wahrung der Menschenwürde und den Schutz vor kriminellen Organisationen.

Unter Migrationsexperten und Menschenrechtsorganisationen wird das Vorhaben jedoch stark kritisiert. Anstatt die Rechte der Migranten zu schützen werde vielmehr Jagd auf die Undokumentierten unter ihnen gemacht und in Massen abgeschoben. Medienberichten zufolge wird das mexikanische Institut für Migration bis zum Ende des Jahres 2015 173.000 Migranten aus Zentralamerika ausgewiesen haben. Das wären 60.000 mehr abgeschobene Migranten als die USA verzeichnen wird. Insbesondere geht es um die Vielzahligen Menschenrechtsverletzungen, die von den Behörden und ihren Beamten in den Migrantenzentren begangen werden. Anstatt die dort untergebrachten Zuwanderer angemessen zu versorgen, werden sie in den Auffanglagern kriminalisiert und ihrer Freiheit beraubt, ohne nach mexikanischem Gesetz eine Straftat begangen zu haben. Viele zweifeln daher an den guten Absichten der Regierung und halten Enrique Peña Nieto vor, vielmehr den Interessen der USA nachzugehen als humanitäre Hilfe zu leisten.

Wie erfolgreich die Bemühungen Zentralamerikas und Mexikos sein werden, lässt sich nach so kurzer Zeit nicht beurteilen, zumal die „Allianz für den Wohlstand“ aufgrund ihrer langfristigen Orientierung mit ersten aussagekräftigen Ergebnissen auf sich warten lassen wird. Wenn sich die Lebensbedingungen der Zentralamerikaner jedoch nicht verbessern, dann wird sich die Emigration trotz stärkerer Grenzkontrollen in Mexiko und den Vereinigten Staaten mit großer Wahrscheinlichkeit fortsetzen.

Perspektive Südostasien: Migration und Menschenhandel in Südostasien

von Patrick Rüppel

Migration hat die Länder Südostasiens seit Jahrhunderten beeinflusst und geformt. Dies zeigt sich in der multiethnischen Zusammensetzung vieler Gesellschaften, welche nicht nur indigene Strukturen, sondern chinesisch, indisch und teils europäisch stämmige Gruppierungen aufweisen. Neben diesen ethnischen Minderheiten verfügen die meisten Staaten über eine Vielzahl religiöser Gruppen. Einige Länder weisen große muslimische, christliche oder buddhistische Minderheiten auf. Diese Komplexität der Gesellschaften resultiert nicht selten in offenen oder zumindest unterschwelligem Konflikten und wird durch die massive Migration weiter verstärkt. Nationale Konflikte führten gerade in den letzten Jahren zu einem Anstieg an Flüchtlingen in der Region insbesondere, aber nicht ausschließlich, aus Bangladesch und Myanmar.

Für das Jahr 2016 erwarten Experten erneute Flüchtlingsbewegungen aus beiden Ländern. In Bangladesch werden diese sowohl durch Konflikte zwischen der Regierung und Opposition als auch radikalen und moderaten Muslimen sowie dem Verlust von Lebensgrundlagen infolge des steigenden Meeresspiegels verursacht. In Myanmar wird sich zeigen müssen, ob der Wechsel der Regierung nach dem Wahlsieg der National League for Democracy einen Einfluss auf die muslimische Minderheit und die Flüchtlinge haben wird.

Migration in Asien

Asien ist der Kontinent mit den weltweit größten Wanderungsbewegungen – je nach geographischer Definition stammen 29 Prozent (UN und ILO) bis 36 Prozent (Migration Policy Institute basierend auf Daten der Weltbank) der internationalen Migranten aus Asien. Mehr als 50 Prozent der Migration findet jedoch innerhalb der Region statt. Klassische Ursprungsländer sind die Philippinen, Indonesien, Indien und Nepal. Singapur, Hong Kong und Südkorea zählen zu den wichtigsten Zielländern Asiens und gelten trotz der Einwanderer weiterhin als alternde Gesellschaften. Zugleich verfügt die Region mit Thailand und Malaysia über wichtige Transitländer. Migration ist ein bedeutender Wirtschaftsfaktor der Region. Nicht nur die Zielländer

profitieren von den Arbeitern, sondern auch die Senderländer durch deren monetäre Rücküberweisungen. In den Philippinen tragen diese 12 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei und in Nepal gar 22 Prozent.

Trotz dieses Kontexts sind die Immigrationsbedingungen und -gesetze entweder äußerst restriktiv oder komplex. So verfügt Südkorea beispielweise über insgesamt 31 verschiedene Visakategorien. Die Mehrheit der Staaten erteilt keine Langzeitaufenthaltserlaubnisse (es gibt wenige Ausnahmen für hochqualifizierte Migranten) und auch Arbeitsvisa sind nur an geltende Arbeitsverträge oder einen einheimischen Bürger gebunden. Dies erzeugt eine starke Abhängigkeit der Migranten und resultiert in einer temporären Migration. Ein wiederkehrendes Muster in den asiatischen Staaten sind sehr restriktive Einwanderungskriterien für ungelernete Migranten, welche den überwältigenden Teil darstellen, und ein rigides Vorgehen bei jeglichen Verstößen.

Singapur nimmt, trotz eines ähnlichen Vorgehens wie seine Nachbarn gegenüber ungelerten Arbeitern, eine Sonderrolle ein. Der Staat hat eine umfangreiche und holistische Einwanderungspolitik mit verschiedenen Kategorien für ungelernete, gelernte und hochqualifizierte Migranten. Zusätzlich gibt es die Möglichkeit, nach einer bestimmten Aufenthaltszeit oder einem gewissen Investitionsvolumen eine permanente Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten, welche für fünf Jahre gültig ist. Der Stadtstaat ist auch eine der wenigen Nationen, die eine aktive Integrationspolitik verfolgen. Gerade in Anbetracht der aktuellen Etablierung der ASEAN Economic Community (AEC) wird das Thema Migration weiterhin stark präsent sein. Die Bürger der ASEAN-Staaten dürfen zwar für einen begrenzten Zeitraum visafrei reisen, aber die Arbeitsaufnahme in einem anderen Mitgliedstaat unterliegt weiterhin starken Regulierungen. Zur Errichtung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums besteht somit noch Optimierungsbedarf hinlänglich der Personenfreizügigkeit. Resultierend aus dem schwierigen Erwerb einer langfristigen Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, zeichnen sich die legalen Migrationsströme in Asien durch temporäre Wanderung und Wanderarbeiter für wenige Jahre aus. Ohne Siedlungsperspektive wird die Integration entsprechend schwierig und gesellschaftliche Konflikte sind zu erwarten.

Irreguläre Migration und Menschenhandel

Als Folge der restriktiven Einwanderungsgesetze, nehmen irreguläre Migration und Menschenhandel zu. 2012 stammten Schätzungen zufolge 11,7 Millionen der weltweit 21 Millionen in Zwangsarbeit lebenden Menschen aus Asien. Die Region ist ein massiver Markt des Menschenhandels für die Zwecke der Arbeitsausbeutung, sexueller Ausbeutung, Organhandel und erzwungener Heirat. Irreguläre Migranten haben keinerlei Aussicht auf eine rechtliche Registrierung und Arbeitserlaubnis. Insbesondere die Greater Mekong Subregion ist ein sehr hybrides und volatiles System. Die Landesgrenzen verlaufen häufig durch dünnbesiedelte Gebiete mit dichtem Wald und schmalen Grenzflüssen. Diese Grünen Grenzen sind zum einen sehr durchlässig und zum anderen gibt es in den angrenzenden Staaten Kambodscha, Laos, Myanmar, Thailand und Vietnam eine große Anzahl vulnerabler Gruppen sowie ethnischer Minderheiten, welche von den Zentralregierungen diskriminiert werden. Im insularen Südostasien findet nicht nur der Transport der Migranten auf Booten statt, sondern auch oftmals ein Teil der Ausbeutung. Arbeitsausbeutung auf Fischerbooten ist gerade in den letzten Jahren gestiegen und entzieht sich jeglicher staatlicher Jurisdiktion. Während der Großteil der irregulären Migration und des Menschenhandels innerhalb der Region stattfindet, sind auch Bewegungen nach Europa und in die USA keine Seltenheit.

Eine weitere, stark ausgeprägte Form der Flüchtlinge stellen in Südostasien die internen Vertriebenen (IDPs) dar. Auf Grund von Menschenrechtsverletzungen, der hohen Anzahl gewaltsamer intrastaatlicher Konflikte und Umweltkatastrophen mussten hunderttausende Menschen ihre Heimat temporär oder permanent verlassen, verbleiben allerdings innerhalb des jeweiligen Landes. Diese IDPs erfahren meist wenig Schutz, Rechte und Anerkennung. Die Philippinen haben 2013 durch ein Gesetz zum Schutze dieser Gruppe einen ersten Schritt unternommen und sind einer der Vorreiter in der Region.

Gründe für das Problem der irregulären Migration liegen, neben den vielfältigen politischen, sozio-ökonomischen und umweltbezogenen Fluchtursachen, in den schwachen Grenzkontrollen, Korruption, fehlenden Gesetzen und falls doch vorhanden, deren mangelnder Implementierung. Lediglich drei südost- und südasiatische Staaten haben die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet. Dementsprechend hart wird gegen Asylsuchende, Flüchtlinge und aufgegriffene Opfer von Menschenhandel vorgegangen. Die Folge ist meist eine rasche Rückführung in die Ursprungsländer. Ähnlich wie in Europa lassen sich die Flüchtlinge hiervon nicht

abschrecken und unternehmen erneute Versuche. Für den Großteil der muslimischen Flüchtlinge aus Bangladesch und Myanmar sind Malaysia und Indonesien, als größte muslimische Staaten der Region, Zielländer. Allerdings möchten auch diese Staaten die Flüchtlinge nicht aufnehmen. Nur unter massivem internationalen und medialen Druck erklärte sich Malaysia im Mai 2015 bereit, burmesische Flüchtlinge für die Dauer von einem Jahr aufzunehmen, wenn sie denn das Festland aus eigener Kraft erreichen. Innerhalb dieses einen Jahres soll sich die internationale Gemeinschaft dann auf die Umsiedlung der Flüchtlinge einigen. Bei einer Gesamtzahl von ca. 5 Millionen Gastarbeitern, von denen kaum die Hälfte registriert ist, fürchtete das Land bei einer liberaleren Haltung das Hauptzielland diverser Flüchtlinge zu werden. Bereits heute kommt es zu Übergriffen auf Flüchtlinge und es wurden sogar Massengräber entdeckt.

In diesem Kontext ist es beachtlich, dass sich die überwiegend christlich geprägten Philippinen im Mai 2015 bereit erklärten, muslimische Flüchtlinge aufzunehmen, obwohl insbesondere Konflikte mit muslimischen Minderheiten im Süden des Landes ein Sicherheitsrisiko darstellen. Eine hohe Anzahl an Flüchtlingen befinden sich auch in den direkt angrenzenden Ländern. Angehörige der ethnischen Minderheiten Myanmars sind während der jahrzehntelangen Kämpfe nach Thailand geflohen und Bangladescher fliehen jedes Jahr vor Fluten und Überschwemmungen nach Indien. Bangladesch lehnt seinerseits jedoch eine Aufnahme der muslimischen Rohingya aus Myanmar ab.

Die ASEAN ist sich der Problemlage bewusst und hat in den letzten Jahren eine Reihe von Erklärungen verabschiedet. Dazu zählen unter anderem die Etablierung der ASEAN Intergouvernementalen Menschenrechtskommission (AICHR) und ASEAN Committee on Migrant Workers. Das Grundproblem dieser Erklärungen ist, dass sie für die nationalen Rechtsordnungen nicht bindend sind. Das Grundprinzip der Nichteinmischung verhindert ebenso ein Eingreifen der Gemeinschaft in nationale Vorgänge. Als Folge sind Verletzungen der jeweiligen Erklärungen an der Tagesordnung.

Insbesondere die Opferidentifizierung und anschließende Schutzmaßnahmen lassen viel Raum für Verbesserungen. Die Fortschritte auf Ebene der ASEAN sind ein guter Ansatzpunkt, um eine sichere Migration zu ermöglichen und Menschenhandel zu unterbinden. Jedoch müssen diesen politischen Absichtserklärungen auch konkrete Maßnahmen folgen. Die Etablierung der ASEAN Economic Community bietet nun die Möglichkeit, das Thema Migration innerhalb eines ökonomischen und sicherheitspolitischen Rahmens zu diskutieren.

Perspektive Asien-Pazifik: Australien und die „pazifische Lösung“ der Flüchtlingspolitik

von Dr. Wilhelm Hofmeister

Australien ist ein Land der Einwanderer und besitzt eine lange Tradition der Immigrationspolitik. Deren Ziel war und ist es Immigranten anzuziehen, die zur Wirtschaftsentwicklung, sozialem Wohlstand und einer angemessenen Bevölkerungsentwicklung beitragen. Das Land hat die Aufnahme der Migranten stets seitens der Regierung gesteuert und bei der Integration dieser Immigranten bemerkenswerte Leistungen vollbracht. Voraussetzungen für eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis sind seit jeher zuerst die Ausbildung und Fertigkeiten der Immigranten. Daneben haben auch Sicherheitsaspekte immer eine Rolle gespielt, auch wenn sie nicht als eine der Voraussetzungen für die Erlaubnis zur Immigration thematisiert wurden. Der Familiennachzug und die Immigration von Familien sind für Personen mit einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis relativ einfach. Ebenso können Immigranten nach einem gewissen Aufenthalt im Land auch vergleichsweise einfach die australische Staatsbürgerschaft erwerben. Seit den siebziger Jahren schwankte die jährliche Zuwanderung zwischen 50.000 und 150.000 Personen. Ab 2007 stieg die Zahl auf 230.000 Personen und mehr und erreichte 2009 den bisherigen Höchststand von knapp 300.000 Migranten. Danach gab es wieder einen allmählichen Rückgang auf zuletzt 212.700 Migranten im Jahr 2014. Mitte 2014 waren 28,1 Prozent (= 6,6 Millionen) der 23 Millionen Australier außerhalb des Landes geboren. Das Land hat somit einen im internationalen Vergleich recht hohen Bevölkerungsanteil von Migranten. Der vorübergehend deutliche Anstieg der Migranten war vor allem auf Zuwanderer aus China und anderen Ländern Asiens zurückzuführen, die weiterhin den größten Anteil an Immigranten in Australien ausmachen.

Die langjährigen Grundzüge der australischen Immigrationspolitik gelten weiterhin, obschon in den vergangenen Jahren die Sicherheitsaspekte bei der Prüfung von Immigrationsanträgen eine größere Bedeutung erhielten. Wenn der Ruf Australiens als Einwanderungsland in jüngster Zeit dennoch erheblich gelitten hat und das Land viel internationale Kritik erfährt, liegt das vor allem an seinem Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden. Denn mit drastischen Mitteln hat sich das Land in den vergangenen Jahren gegen die Ankunft von „illegalen“ Flüchtlingen abgeschottet und die Zahl der Asylanträge deutlich reduziert. Das wurde erreicht mittels der sogenannten „pazifischen Lösung“ (*Pacific Solution*), die im Wesentlichen aus zwei Elementen besteht: einem verschärften Grenzschutz, was insbesondere Küstenschutz bedeutet, sowie der Verwahrung von Flüchtlingen in Sammellagern außerhalb der eigenen Landesgrenzen. Solche Lager gibt es auf den zu Australien gehörenden Christmas Islands, auf Nauru, dem kleinsten Staat des Südpazifiks, und Papua Neuguinea. In diesen Sammellagern werden auch die Asylanträge der Flüchtlinge bearbeitet.

Bevor diese Praxis etwas näher beschrieben wird, ist – was in der internationalen Wahrnehmung der australischen Asylpolitik manchmal zu kurz kommt – zunächst darauf hinzuweisen, dass Australien seit vielen Jahren mit der Flüchtlingsorganisation der Vereinten Nationen UNHCR zusammenarbeitet (und schon früh auch alle entsprechenden internationalen Abkommen unterzeichnet hat). Im Rahmen dieser Zusam-



Der Himmel über dem Parlamentsgebäude in Canberra:
„Close Nauru“ bedeutet „Schließt Nauru“.

menarbeit hat das Land vor allem seit der Zeit, als es zum Ende des Vietnamkrieges in Südostasien viele Flüchtlinge gab, auf eigenem Territorium Flüchtlingslager eingerichtet und nimmt jährlich ein bestimmtes Kontingent von Flüchtlingen aus den weltweiten Lagern des UNHCR auf. Nachdem die Zahl der Aufnahmeplätze im Steuerjahr 2012/13 von der damaligen Labour-Regierung von 13.750 auf 20.000 angehoben worden war, wurde sie von der Regierung des Premierministers Tony Abbott ab dem Steuerjahr 2013/14 wieder auf 13.750 reduziert. Diese Personen halten sich somit im Land auf, können hier ihre Asylanträge stellen und das Ende ihrer Verfahren abwarten. Nach Angaben des UNHCR gab es im Dezember 2014 insgesamt 35.582 Flüchtlinge und zusätzlich 21.518 Personen, die einen Asylantrag gestellt hatten.

Die „pazifische Lösung“

So korrekt jene Flüchtlinge und Asylsuchenden behandelt werden, so drastisch sind die Maßnahmen, um sogenannte „illegale“ Flüchtlinge und Asylsuchende abzuwehren. Gegen irreguläre Immigration sind auch frühere Regierungen bereits vorgegangen. Als um die Jahrtausendwende vor fünfzehn Jahren die Zahl der irregulären Immigranten auf ca. 5.000 pro Jahr anstieg, war unter Premierminister John Howard die „pazifische Lösung“ eingeführt worden, vor allem um Menschenhandel zu unterbinden, Sicherheitsrisiken zu begegnen und das Land gegen Seuchen und Krankheiten zu schützen. Das wesentliche Element dieser „pazifischen Lösung“ war damals schon das Aufbringen von Flüchtlingsbooten im Pazifik und die Unterbringung der Flüchtlinge in einem Aufnahmelager in Nauru und Neuguinea. Um die Verpflichtung zur Anwendung internationaler Flüchtlingskonventionen zu umgehen,

hat man damals bereits die vor Australien liegenden Inseln vom Festlandterritorium juristisch getrennt. Dadurch galten die inländischen australischen Flüchtlingsverfahren nicht für die im Meer aufgegriffenen Flüchtlinge. Viele Asylanträge wurden abgelehnt und Flüchtlinge zum Teil wieder in ihre Herkunftsländer zurückgebracht oder nach Indonesien abgewiesen. Insgesamt hatten diese Maßnahmen einen deutlichen Rückgang der Bootsflüchtlinge zur Folge, sodass 2008 die „pazifische Lösung“ komplett ausgesetzt wurde; 2008/09 wurden nur 985 Bootsflüchtlinge gezählt.

Die Lockerung der Grenzkontrollen führte aber sogleich wieder zu einer raschen Zunahme der Bootsflüchtlinge. Im Fiskaljahr 2012/13 waren es ca. 25.000. Der Umgang mit den „boat people“ wurde daher im Wahlkampf von 2013 zu einem der beherrschenden Themen, wobei nicht nur der konservative Tony Abbott von der *Liberal Party* mit dem Ruf „stop the boats!“ eine Wiedereinführung drastischer Grenz- und Seekontrollen versprach. Auch die damalige Premierministerin Julie Gillard von der *Labour Party* stellte zusätzliche Maßnahmen gegen die Zunahme illegaler Einwanderer in Aussicht. Nach seiner Wahl zum Premierminister im September 2013 führte Abbott die „pazifische Lösung“ wieder ein. Die Seekontrollen wurden verschärft und die Küstengebiete rechtlich ebenfalls vom nationalen Territorium getrennt, um hier die Anwendung der internationalen Flüchtlingskonventionen zu umgehen. Neben der Wiedereröffnung der Auffanglager in Nauru und Neuguinea, die 2008 geschlossen worden waren, der Einrichtung eines weiteren Lagers auf den Christmas Islands, die als extraterritorial gelten, wurde 2014 zusätzlich mit Kambodscha ein „Memorandum of Understanding“ über die Aufnahme von Flüchtlingen unterzeichnet.

Die harte Haltung Australiens führte zu viel internationaler Kritik. Selbst der UNHCR hat schon wiederholt seine Sorge über die Vorgehensweise des Landes ausgedrückt, weil er Menschenrechts- und Flüchtlingsstandards bedroht sieht. Allerdings hatten die neuen rigiden Maßnahmen tatsächlich den angestrebten deutlichen Rückgang der irregulären Immigration zur Folge. Nachdem 2013 ca. 300 Boote mit ungefähr 20.000 Flüchtlingen angekommen waren, wurden 2014 nur 441 Flüchtlinge in zehn Booten gezählt. Das war die geringste jemals erfasste Zahl von Bootsflüchtlingen. Etliche Boote waren nach Indonesien und Sri Lanka zurückgebracht worden, ohne dass die Asylbegehren der Flüchtlinge bearbeitet wurden.

Regionale Spannungen

Die rigide Haltung der australischen Regierung hat zu einigen Spannungen mit den Nachbarn geführt, insbesondere mit Indonesien, dessen Präsident Joko Widodo Australien davor warnte, beim Rücktransport von Flüchtlingsbooten in indonesische Gewässer einzudringen. Indonesien und auch Malaysia haben aber selbst wiederholt Flüchtlingsboote in internationale Gewässer abgewiesen. Große internationale Aufmerksamkeit erhielt im April und Mai 2015 das Schicksal von Flüchtlingen aus Myanmar, die der Minderheit der Rohingya angehören, welche allerdings in Myanmar als Ausländer betrachtet werden. Nachdem Indonesien und Malaysia die Boote der Rohingya zunächst abgewiesen hatten, nahmen sie die Flüchtlinge auf internationalen Druck hin auf. Beide Länder sehen das aber nur als temporäre Lösung und wollen in Zukunft weiterhin restriktiv vorgehen, wie sie auf einer Konferenz in Bangkok Ende Mai betonten. Australien hat sich geweigert, Personen aus jener Gruppe aufzunehmen. Die Philippinen dagegen haben Rohingya aufgenommen.

Die Vereinbarung mit Kambodscha hat international viel Aufmerksamkeit hervorgerufen. Kambodscha verpflichtet sich darin, Flüchtlinge aus Australien aufzunehmen und diese mit den in Kambodscha üblichen Standards zu behandeln. Im Gegenzug will Australien die Kosten für die Aufnahme der Flüchtlinge tragen und hat die Zahlung einer zusätzlichen Gebühr für die Aufnahme der Flüchtlinge zugesagt. Da Kambodscha ein sehr armes Land ist, die Lebens- und Sozialstandards sehr einfach sind, Flüchtlinge und Asylsuchende dort kaum angemessene Behandlung erwarten können und es in dem Land viel Korruption gibt, befürchten Kritiker der australischen Regierung aus dem eigenen Land sowie Menschenrechtsgruppen in Kambodscha und andernorts und ebenso der UNHCR, dass das

Abkommen nur der billigen Abschiebung der Flüchtlinge dient, die in Kambodscha ihrem Schicksal überlassen würden, weil niemand garantieren könne, dass die kambodschanische Regierung ihre Verpflichtungen einhalte und die australischen Gelder vertragsgerecht verwende. Aufgrund der Kritik und der Zweifel an der Umsetzbarkeit des Abkommens sind bisher noch keine Flüchtlinge nach Kambodscha abgeschoben worden.

Von Australien lernen?

Angesichts des Fotos, das zeigt, wie der dreijährige syrische Flüchtlingsjunge Aylan Kurdi an die türkische Küste gespült wird, hat Tony Abbott, bis September Premierminister Australiens, in einem Interview mit der *Financial Times* am 4. September den Europäern geraten, ebenso rigide alle Flüchtlingsboote zurückzuweisen, weil dies das beste Mittel gegen das Sterben auf dem Meer wäre. Dieser Rat provozierte jedoch sofort erneut viel Kritik, weil die australische Praxis nicht nur den europäischen Werten und Standards von Menschlichkeit und Solidarität widerspricht. Auch für Australien selbst ist die strikte Zurückweisung irregulärer Flüchtlinge und Asylsuchender mit einem hohen Preis verbunden, den das Land auf Dauer wahrscheinlich nicht zahlen kann. Auch der neue Premierminister Malcolm Turnbull hält bisher im Prinzip an den strikten Maßnahmen fest, die Flüchtlingsboote von Australiens Küsten fernhalten. In der Bevölkerung gibt es dafür noch breite Unterstützung.

Dennoch werden wohl die weltweite Kritik wegen der menschenunwürdigen Unterbringung der Flüchtlinge in den extraterritorialen Auffanglagern, in denen es auch wiederholt zu Aufständen und Konflikten kam, die hohen Kosten der Lager und des Küstenschutzes sowie nicht zuletzt die wiederholten Konflikte mit seinen Nachbarn mittelfristig einen Politikwechsel erzwingen. Ohne Zusammenarbeit mit seinen Nachbarn wird Australien das Flüchtlingsproblem mittel- und langfristige kaum lösen können. Mit seiner Umgehung internationaler Vereinbarungen trägt es dazu bei, das Flüchtlingsproblem in Asien/Pazifik zu verschärfen. Als einer der ersten Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention und als ein demokratisches und wohlhabendes Land erwarten nicht nur Flüchtlinge, sondern auch die Nachbarn und viele internationale Beobachter und Regierungen eine großzügigere Haltung Australiens. Seine Abschreckungsstrategie, auch wenn sie hinsichtlich der Reduzierung der irregulären Migration erfolgreich ist, taugt nicht als Modell für Europa.

Vom Kulturmeer zum Massengrab

Fluchtursachenbekämpfung beschäftigte die Konrad-Adenauer-Stiftung bereits im Dezember 2014 im Rahmen eines internationalen Fachgesprächs, in dem deutsche Politiker mit Experten aus dem Libanon und Malta die Situation in Herkunfts-, Transit und Aufnahmeländern diskutierten. Im Mai 2015 wurde im Rahmen einer Podiumsdiskussion die Initiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ des BMZ vorgestellt.



<http://www.kas.de/wf/de/17.63853/>

von Dr. Nils Abraham

Der Zusammenhang zwischen den internationalen Stipendienprogrammen deutscher Institutionen und einer Politik, die präventiv auf die Bekämpfung von Ursachen für Flucht und Migration zielt, scheint auf den ersten Blick nicht offensichtlich. Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt mit öffentlichen Mitteln eine Reihe von Stipendienprogrammen für ausländische Studierende und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Der größte deutsche Stipendienggeber ist der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), der zugleich auch die weltweit größte Förderorganisation für den internationalen Austausch von Studierenden und Wissenschaftlern ist. Allein im Jahr 2014 wurden durch den DAAD über 48.000 Personen aus dem Ausland in verschiedenen Programmen gefördert. Auch die beiden großen Kirchen in Deutschland unterhalten Stipendienprogramme für ausländische Studierende, vor allem aus Entwicklungsländern. So unterstützte der Katholische Akademische Ausländer-Dienst (KAAD) im vergangenen Jahr 458 ausländische Stipendiatinnen und Stipendiaten. 188 Stipendien vergab „Brot für die Welt“, der Evangelische Entwicklungsdienst, im Jahr 2014.

Weitere wichtige Institutionen in diesem Bereich sind die politischen Stiftungen, die wie die Konrad-Adenauer-Stiftung Stipendien an ausländische Studierende und Nachwuchswissenschaftler für Studien und Forschungsaufenthalte an deutschen Hochschulen vergeben. Der Großteil der Mittel für die internationalen Stipendienprogramme wird der Adenauer-Stiftung im Rahmen der auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik der Bundesrepublik Deutschland durch das Auswärtige Amt zur Verfügung gestellt. Studierende in vielen Ländern werden zudem mit „Sur-Place-Stipendien“ durch die Konrad-Adenauer-Stiftung im Rahmen ihrer europäischen und internationalen Zusammenarbeit unterstützt – vor allem mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Das Stipendienprogramm der Ausländerförderung der Begabtenförderung trägt einerseits zur Internationalisierung der deutschen Hochschullandschaft bei, andererseits entfaltet es auch eine entwicklungspolitische Wirkung – durch die Geförderten, die in ihre jeweiligen Heimatländer zurückkehren. Regionale Schwerpunkte in der Stipendienvergabe sind vor allem Länder in Mittel- und Osteuropa, Asien, Afrika und Lateinamerika, die sich in einem politischen Transformationsprozess befinden oder zum Kreis der Entwicklungsländer gehören.

Nach dem politischen Umbruch im ehemaligen Ostblock wurde bei der Vergabe der Stipendien in den vergangenen zwanzig Jahren ein Fokus auf die Länder Mittel- und Osteuropas gelegt und dort regelmäßig

Auswahltagungen durchgeführt. Schwerpunktländer waren vor allem Polen und Russland, u. a. auch die baltischen Staaten und später die Ukraine, aus der aufgrund der aktuellen politischen Lage zurzeit verstärkt junge Menschen in die Förderung aufgenommen werden. Im Rahmen eines Nordafrika-Projekts unterstützt die Konrad-Adenauer-Stiftung durch ein Stipendienprogramm den Transformationsprozess in den nordafrikanischen Staaten. Eine Auswahltagung dieses Programms fand im November 2015 mit einer großen Zahl an Bewerbern in Tunesien statt. Mit der finanziellen und ideellen Förderung von aktuell ca. 250 ausländischen Studierenden und Graduierten leistet die Ausländerförderung der Adenauer-Stiftung einen Beitrag zur wissenschaftlichen, politischen und persönlichen Ausbildung künftiger Führungskräfte, die durch ihre Zeit an einer deutschen Hochschule zudem international vernetzt werden. Darüber hinaus werden für die internationale Zusammenarbeit auf diesem Weg Ansprechpartner in vielen Ländern der Welt gewonnen.

Die Stipendien bedeuten nicht nur eine finanzielle Unterstützung, sondern vor allem auch eine ideelle Förderung. Diese ist gekennzeichnet durch ein interdisziplinäres Seminarprogramm zu politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragestellungen, die Einbindung in regionale Hochschulgruppen der Stipendiaten sowie durch die persönliche Betreuung durch Referenten und Vertrauensdozenten vor Ort an den Universitäten. Besonders durch dieses ideale Förderprogramm, in das die ausländischen Studierenden und Promovierenden fest integriert sind, wird ein aktiver Beitrag zur Sicherung und zum Ausbau der Demokratie in ihren Herkunftsländern, zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie zur Einhaltung der Menschenrechte dort geleistet. Denn viele von unseren mittlerweile über 2.300 internationalen Alumni übernehmen nach der Rückkehr in ihren Ländern Führungspositionen in der Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft.

Mit ihren Alumni hält die Konrad-Adenauer-Stiftung auch noch nach ihrem Studium in Deutschland Kontakt. Sie sind Teil ihres internationalen Netzwerkes und haben als Dialogpartner zudem eine wichtige Bedeutung für ihre Außen- und Sicherheitspolitik. Über diese Alumni entfalten die internationalen Stipendienprogramme in den jeweiligen Ländern ihre entwicklungspolitische Wirkung und beugen vor Ort präventiv Ursachen von Flucht und Migration vor. Die Stipendien für ausländische Studierende und Nachwuchswissenschaftler bilden somit einen Mosaikstein in den deutschen entwicklungspolitischen Bemühungen. Sie sind eine wichtige Investition in junge Menschen, die sich mittel- bis langfristig „auszahlen“ wird. Sie sind eine „Investition in die Zukunft“.



Sicherheitspolitik: Krisenreaktion und Fluchtursachenbekämpfung

Die Bekämpfung von Fluchtursachen als außen- und sicherheitspolitische Aufgabe

von Dr. Patrick Keller

Ebenso vielfältig wie die Motive der Flüchtlinge, die derzeit nach Europa strömen, sind die Aufgaben, die diese Massenmigration an Deutschland stellt. Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, bedarf es einer gemeinsamen Grenz- und Aufnahmepolitik der EU, einer fairen Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der Union und nicht zuletzt einer klugen Integrationspolitik – die schon bei einer angemessen ausgestatteten und befähigten Verwaltung beginnt. Neben diesen reaktiven Maßnahmen, dem Management der Migrationsbewegung, braucht es aber auch aktive Maßnahmen, welche die Ursachen der Flüchtlingswelle angehen.

Wirtschaftliche Not, Perspektivlosigkeit, Krieg und Verfolgung – das sind die häufigsten Gründe, warum Menschen ihre Heimat in Afrika und im Nahen Osten verlassen und sich auf den gefährlichen Weg nach Europa machen. Vieles davon wird sich nicht durch deutsche und europäische Politik ändern lassen, schon gar nicht kurzfristig. Aber es ist auch klar, dass Europa Wege finden muss, zu einer Verbesserung der Lage in den Ursprungsländern beizutragen, wenn es sich nicht gewaltsam abschotten oder in die gesellschaftspolitische Überforderung geraten will. Erntzunehmende Stimmen in Großbritannien und Mittelosteuropa machen schon jetzt deutlich, dass ohne eine entschlossene Bekämpfung der Fluchtursachen auch der politische Zusammenhalt der EU-Staaten gefährdet ist – von der hochgeschätzten Freizügigkeit ganz zu schweigen.

Die Bundesregierung widmet sich der Bekämpfung der Fluchtursachen bereits, vor allem durch wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit, die zur Stabilisierung kritischer Regionen und ihrer Entwicklung zu prosperierenden Rechtsstaaten beiträgt. Das ist die richtige Priorität, und auch den politischen Stiftungen mit ihren zivilgesellschaftlichen Projekten kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Darüber hinaus hat die Flüchtlingsproblematik jedoch auch eine genuin sicherheitspolitische Dimension, und zwar sowohl im Management als auch in der Ursachenbekämpfung. Zum Management gehören die Grenzsicherung, insbesondere im Mittelmeer, oder die technisch-logistische Unterstützung durch die Bundeswehr bei der Versorgung der Flüchtlinge. Dazu gehört auch die polizeiliche Bekämpfung der Schlepperbanden und des Netzwerks organisierter Kriminalität, das im Schatten der Flüchtlingsbewegungen blüht und von ihnen profitiert.

Heikel wird es bei der sicherheitspolitischen Dimension der Ursachenbekämpfung. So ist unstrittig, dass der syrische Bürgerkrieg verantwortlich ist für Hunderttausende der Flüchtlinge, die nun nach Europa kommen. Es ist auch unstrittig, dass Europa (ebenso wie die Regierung Obama) wenig getan hat, um diesem Bürgerkrieg ein frühes Ende zu setzen. Manche Beobachter argumentieren, dass ein frühes militärisches Eingreifen, zumindest in Form einer Flugverbotszone, zum Sturz des Diktators Assad und einer Stärkung der demokratisch orientierten Aufstandsbewegung geführt

Aus dem Interventions-Dilemma ergibt sich auch die politische Aufgabe, das Spektrum sicherheitspolitischer Handlungsoptionen in der Fluchtursachenbekämpfung zu erweitern.

hätte – und damit sogar die Ausweitung des sogenannten „Islamischen Staates“ (IS) zu seiner heutigen Macht hätte verhindern können. Andere nennen dies naiv und verweisen auf die Lage in Libyen und Irak, wo westliche Militärinterventionen nicht die erhoffte Stabilität brachten.

Ohne diese Debatte entscheiden zu wollen: Deutschland wird intensiv über Lektionen aus Syrien und anderen (Nicht-)Interventionen nachdenken müssen. Denn im Einzelfall kann militärisches Eingreifen geboten sein, um größeres Leid und entsprechende Flüchtlingsbewegungen zu verhindern. Das zeigen die gegenwärtigen Luftschläge gegen den IS, und es ist auch eine Lehre der Balkankriege der 1990er Jahre. Diesen Einzelfall zu erkennen und dann rechtzeitig zu handeln, erfordert eine vertiefte Beschäftigung mit den Krisen unserer Nachbarschaft und mit den militärischen Fähigkeiten, über die Deutschland mit seinen Bündnispartnern verfügt bzw. verfügen sollte.

Aus dem Interventions-Dilemma ergibt sich auch die politische Aufgabe, das Spektrum sicherheitspolitischer Handlungsoptionen in der Fluchtursachenbekämpfung zu erweitern. Es darf nicht nur die Wahl bestehen zwischen einer Invasion mit Bodentruppen der Bundeswehr auf der einen Seite und Nichtstun auf der anderen. Die Zwischenstufen müssen ausgelotet und ebenso fachkundig wie öffentlich erörtert werden.

Die Bundesregierung ist dazu mit ihrer „Ertüchtigungs-Initiative“ schon einen wichtigen Schritt gegangen. Bei dieser Initiative geht es darum, Partnerstaaten in Krisenregionen zu stärken, auch durch militärische Zusammenarbeit wie Waffenlieferungen und Ausbildung. Dadurch sollen Garanten von Stabili-

tät gefestigt werden, um beispielsweise terroristische Gruppierungen abschrecken bzw. abwehren zu können. Deutschland hat diese „Enable and Enhance Initiative“ (E2I) auf europäischer Ebene eingeführt und Geld für die Ertüchtigung bereitgestellt.

Diese Orientierung auf Europa ist richtig, weil auch die „Ertüchtigung“ uns nicht aus der Verantwortung entlassen wird, im Ernstfall auch eigene Truppen entsenden zu können. Die europäischen *Battle Groups* als Krisenreaktionskräfte wären dazu ein denkbare Instrument. Wenn also dieser Tage in Brüssel und in den Hauptstädten Europas an einer neuen Europäischen Sicherheitsstrategie gefeilt wird, die das Dokument von 2003 ersetzen soll, wird es darin auch um Mittel zur Bekämpfung der Fluchtursachen gehen müssen.



**Analysen & Argumente:
„Flucht über das Mittelmeer“**

Im Januar befasste sich eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung mit dem Problem der Schleuserbekämpfung. Auf europäischer Ebene müsse Schleusung stärker kriminalisiert werden. Militärische Lösungen seien unzureichend.

<http://www.kas.de/wf/de/33.43877/>



**Analysen & Argumente:
„Flucht und Asyl“**

Im Oktober erschien eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung, die sich mit den Herausforderungen für das Gemeinsame Asylsystem GEAS sowie mit dem wachsenden Rechtspopulismus als Problem der Europäischen Innenpolitik befasste.

Im Fokus der Studie lagen dabei vor allem mittel- und langfristige Lösungen.

<http://www.kas.de/wf/de/33.43006/>

„Safe Zones“ als Instrumente der Flüchtlingspolitik

von Dr. Kristina Eichhorst

Seit Beginn der gewalttätigen Auseinandersetzungen in Syrien wird von verschiedenen Akteuren – insbesondere der Türkei – die Einrichtung einer sogenannten Safe Zone für syrische Bürgerkriegsflüchtlinge entlang der syrisch-türkischen Grenze gefordert. Dieses Instrument der Schutzzone ist nicht neu, sondern kam bereits in der Vergangenheit in innerstaatlichen Konflikten verschiedentlich zur Anwendung. Das prominenteste Beispiel hierfür war die UN-Schutzzone Srebrenica, eine frühe Variante des Konzepts dagegen die Flugverbotszone über dem Irak:

Letztere wurde 1991 nach dem Ende des Zweiten Golfkriegs und des Rückzugs des Iraks aus Kuwait von den USA und Großbritannien im Nord- und Südirak eingerichtet. Ziel war es, die kurdische und schiitische Bevölkerung des Landes vor den Aggressionen des irakischen Regimes unter Saddam Hussein zu schützen. Während dies noch ohne UN-Mandat geschah und erst später mit den Vereinten Nationen koordiniert wurde, erfolgte die Einrichtung der Schutzzonen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina 1993 mit ausdrücklichem Mandat des UN-Sicherheitsrats. Die Durchsetzung der Schutzzonen sollte von der UN Protection Force (UNPROFOR) gewährleistet werden, zugleich erhielten die Mitgliedstaaten das Mandat zur Luftunterstützung der Truppe. Das Schutzversprechen wurde jedoch nicht eingehalten: Im Juli 1995 ermordeten bosnische Serben in Srebrenica mehr als 8.300 bosnische Muslime, die dort Schutz gesucht hatten. „Srebrenica“ steht seitdem symbolhaft für eines der größten Versagen der Weltgemeinschaft in jüngerer Zeit, Menschenleben unter Kriegsbedingungen zu schützen und Bürgerkriegsflüchtlingen einen verlässlichen Schutzraum zu bieten. Die Erfahrung von Srebrenica – und das fast zeitgleiche Versagen des Konzepts in Ruanda – hat das Instrument damit nachhaltig diskreditiert.

Ein genauerer Blick auf die bisherigen Erfahrungen zeigt jedoch, dass nicht das Konzept als solches, sondern allenfalls seine Umsetzung für das monumentale Scheitern verantwortlich ist: Unter Bürgerkriegsbedingungen – insbesondere jenen, die ethnische Säuberungen zum Ziel haben – sind völkerrechtliche Absicherungen allein nicht ausreichend, um Schutzzonen wirksam einzurichten und aufrechtzuerhalten. Die Erfahrung zeigt, dass im Zweifel weder ein UN-Mandat noch UN-Schutztruppen hierfür genügen. Vielmehr erwies sich in der Vergangenheit die zugesicherte, robuste und dann auch konkret durchgesetzte militärische Verteidigung der Zone als das entscheidende Element für den Erfolg einer Schutzzone. Das Beispiel Irak hat gezeigt, dass sich mit massiver militärischer Präsenz und dem glaubhaften Willen zu ihrem Einsatz eine Schutzzone auch über einen vergleichsweise langen Zeitraum – von 1991 bis 2003 – erfolgreich aufrecht erhalten lässt. Hierfür mussten sowohl Angriffe des irakischen Regimes als auch Aggressionen von türkischer Seite wiederholt abgewehrt werden. Damit wurde allerdings der Wille bewiesen, die Schutzzone auch unter Gewaltanwendung zu

sichern. Langfristig diene damit das Prinzip der Abschreckung wie auch das der militärischen Verteidigung erfolgreich dem Schutz bedrohter Zivilisten – und verhinderte letztlich auch, dass sie ihre Heimatgebiete verlassen mussten. Eine Fluchtbewegung größeren Ausmaßes wurde erfolgreich abgewendet.

Das Beispiel zeigt, dass auch in der Diskussion über eine Strategie für Syrien das Instrument der Schutzzone nicht per se als ineffektiv abgelehnt, sondern ihre konkrete Umsetzung intensiv diskutiert werden sollte. An verschiedenen Vorschlägen und unterschiedlichen Modellen mangelt es hierfür derzeit nicht. Entscheidend sind hierbei drei Aspekte: Erstens darf sich auf Absichtserklärungen der Konfliktparteien keinesfalls verlassen werden. Zweitens müssen sich die garantierenden Staaten verpflichten, den Schutz der Zone auch unter Anwendung von Gewalt durchzusetzen. Drittens muss dieser Wille im Zweifel auch über einen langen Zeitraum aufrechterhalten

Unter Bürgerkriegsbedingungen sind völkerrechtliche Absicherungen nicht ausreichend um Schutzzonen wirksam aufrechtzuerhalten.

werden – trotz massiver finanzieller, personeller und im Zweifel auch (innen- als auch außen)politischer Kosten. Erst wenn eine Schutzzone glaubhaft errichtet und unterhalten wird – inklusive Versorgung der dort schutzsuchenden Zivilisten –, ist zu erwarten, dass sie auch als Instrument im Rahmen der Flüchtlingspolitik Wirkung entfaltet.

Eine Stipendatin der Journalistischen Nachwuchsförderung spricht mit syrischen Flüchtlingskindern in einem Flüchtlingslager in der libanesischen Bekaa-Ebene.



„Mare Nostrum“? Grenzsicherung als Instrument beim Management von Flüchtlingsströmen

von *Christian E. Rieck*

Der europäischen Grenzsicherungsagentur Frontex kommt in der aktuellen Flüchtlingskrise eine Schlüsselrolle zu. Einerseits übernimmt sie die klassischen Aufgaben der Grenzsicherung. Das sind zunächst einmal die möglichst lückenlose Überwachung und Kontrolle der Außengrenzen der Europäischen Union. Illegale Grenzübertritte sollen so verhindert und die Grenze auch gegen andere Gefährdungen geschützt werden. Durch verschärfte Grenzkontrollen sollen weiterhin die Migrationsströme reguliert werden, vor allem indem der Zuzug in den Schengen-Raum an der Grenze in geordnete Bahnen gelenkt wird. In dieser Hinsicht leistet die staatliche Machtausübung an den Außengrenzen einen wichtigen Beitrag zur inneren Sicherheit. Grenzkontrollen erlauben es nämlich, sich im Wortsinne ein Bild von den Migranten zu machen, die nach Europa kommen („intelligente Grenzen“). Unter den Bedingungen wachsender Skepsis innerhalb der Europäischen Union hinsichtlich der Belastungen durch immer mehr Flüchtlinge, spielt der Grenzschutz nicht zuletzt auch eine hochpolitische Rolle – als Rückversicherung gegen ein weiteres Erstarken populistischer Strömungen.

Von Frontex zu einem echten Europäischen Grenz- und Küstenschutz?

Auch deshalb muss Frontex nun zu einer operativ arbeitenden Grenzschutzbehörde umgebaut werden. Am 15. Dezember 2015 hat die Europäische Kommission dazu ehrgeizige Reformvorschläge gemacht:¹ Sie soll ein stärkeres Zugriffsrecht auf relevante mitgliedstaatliche Fähigkeiten erhalten und sogar im Falle einer Überforderung einzelner Mitgliedstaaten auch ohne deren Zustimmung eingesetzt werden können. Dies soll jedoch nur auf Beschluss der EU-Kommission und der Mehrheit der Mitgliedstaaten geschehen – und die neue Frontex dort dann nur unter der Aufsicht des betreffenden Mitgliedstaats agieren dürfen. Bedingung für einen solchen Einsatz wäre „ein außergewöhnlicher Anstieg des Drucks an den EU-Außengrenzen, der die Funktionsfähigkeit des Schengen-Raumes gefährdet.“ Das betroffene EU-Mitglied müsste darüber hinaus Empfehlungen der EU-Kommission zur Abhilfe nicht umgesetzt haben.

Die EU-Grenzschutzagentur Frontex soll in einen europäischen Grenz- und Küstenschutz umgewandelt werden sowie mehr Befugnisse, Personal und Finanzmittel erhalten:² Kernstück der Reform hin zu einer European Border and Coast Guard ist ein gemeinsamer EU-Grenzschutz, dessen Budget von 114 Millionen Euro auf 322 Millionen Euro steigen soll (2020). Die Behörde soll bis 2020 rund 1000 Mitarbeiter umfassen und in Krisensituationen innerhalb von drei Tagen verbindlich auf 1500 Grenzschützer aus den Mitgliedsländern zugreifen können. Derzeit ist Frontex eine Gemeinschaftsagentur der EU mit etwa 300 Mitarbeitern am Agentursitz in Warschau,

die die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der EU (ebenso wie Ausbildung, Forschung, Risikoanalyse, technische Hilfe und Rückführungen) lediglich koordiniert. Sie verfügt über schon heute über eine gemeinsame schnelle Eingreiftruppe der Mitgliedstaaten, den sog. European Border Guard Teams. Die neue Agentur soll mit eigener Ausrüstung wie auch mit anderen Behörden darüber hinaus unbemannte Drohnen zur Meeres- und Grenzüberwachung einsetzen können. Zudem soll wie bisher ein Menschenrechtsbeauftragter bei Einsätzen darauf achten, dass die Europäischen Grundrechte eingehalten werden.

Diese Reform ist derzeit heiß umstritten, berührt sie doch einen Kernbestand mitgliedstaatlicher Souveränität. Es herrscht jedoch Einigkeit darüber, dass das Regularium gegenseitiger Ergänzung und Verstärkung im Grenzschutz zwischen Union und Mitgliedstaaten im europäischen Mehrebenensystem dringend neu austariert werden muss. Denn 2015 hat es an den EU-Außengrenzen 1,55 Mio. illegale Grenzübertritte gegeben. Das überfordert die Grenzstaaten an den europäischen Peripherien, denn diese Belastungen sind unter den EU-Mitgliedstaaten stark ungleich verteilt. Staaten wie Griechenland und Italien, wie Spanien und Ungarn, aber auch Polen und das Baltikum tragen nach aktueller Rechtslage die Hauptlast beim Grenzschutz, sowie bei der unmittelbaren Erfassung, Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge.

Gestörtes Vertrauen in die Handlungsfähigkeit Europas und seiner Mitgliedstaaten

Robin Niblett von Chatham House sieht das Vertrauen zwischen den Öffentlichkeit und Regierungen in weiten Teilen Europas durch die Flüchtlingskrise stark beschädigt.³ Die Krise beschwöre fundamentale Fragen über Identität und Integration herauf, die nicht kurzfristig zu lösen seien. In diesem Zusammenhang und im Schatten weiterer möglicher Anschläge könne man sich nur schwer vorstellen, wie die Unterzeichnerstaaten des Schengener Abkommens die Grenzen untereinander offen halten könnten, bis sie größeres Vertrauen in ihre Überwachungsorgane und die Zusammenarbeit ihrer Sicherheitsdienste entwickelt hätten und eine bessere Kontrolle über die Außengrenzen der EU erreichten.

Grenzsicherung schützt nicht nur die Grenzen nach außen, sondern auch die staatliche Handlungsfähigkeit nach innen.

Auch Ulrich Battis von der Humboldt-Universität zu Berlin fordert einen effektiveren Grenzschutz, nicht zuletzt um eine Überforderung der Aufnahmeländer zu verhindern. Wenn das Dublin-System nicht mehr funktioniere und keine andere europäische Lösung bei der Migrantenverteilung und der gemeinsamen Grenzsicherung möglich sei, sei die Bundesregierung verpflichtet, für Rechtmäßigkeit und funktionierende Kontrollen an Deutschlands Grenzen zu sorgen.⁴

Grenzsicherung als Abschirmung der Innen- von der Außenpolitik

Die Terroranschläge in Paris zeigen, wie stark Außen- und Innenpolitik mittlerweile ineinanderfließen. Grenzschutz liegt auf der Schwelle zwischen diesen beiden Handlungsfeldern. Sie ist ein Versuch, die Innenpolitik von den Auswirkungen der Außenpolitik abzuschirmen. Diese Rolle wird umso wichtiger, je deutlicher die Grenzen außen- und sicherheitspolitischer Interventionen in den Konfliktherden dieser Welt zutage treten. Spätestens seit Afghanistan und Irak ist klar, wie schwierig es für den Westen ist, seine Ordnungsvorstellungen mit militärischen Mitteln durchzusetzen. Der Wert des Grenzschutzes als Garant europäischer und nationaler Souveränität ist damit nur gestiegen. Grenzsicherung schützt nicht nur Grenzen nach außen, sondern auch staatliche Handlungsfähigkeit nach innen. Das wird in einer EU ohne Grenzen gerne übersehen.

Etienne Balibar sprach in der ZEIT vom 8. Oktober 2015 gar vom „migrationsbedingten Ausnahmezustand“. An den Süd- und Südostgrenzen der EU ist dieser Ausnahmezustand tatsächlich Realität. Ob auf Lampedusa oder Lesbos, im Libanon oder in Serbien: Die Staatsorgane sind überwältigt von der Masse an Migranten, von denen sie oft noch nicht einmal mehr geordnet Personendaten erfassen können. Die Bearbeitung von Asylanträgen wie auch die Aufnahme von Personendaten sollen nun zwar verstärkt ins Vorfeld der EU-Außengrenzen rücken, in die Erstauffanglager



Soldaten der italienischen Marine untersuchen im Rahmen der Mission „Mare Nostrum“ ein Flüchtlingsboot.

in den Nachbarstaaten der Konfliktländer und in Auffanglager an den Migrationsrouten. Die Schlepperbekämpfung wird ebenfalls intensiviert. Damit wird innenpolitisch Zeit gewonnen, etwa um Asylbewerber adäquat unterzubringen oder abgelehnte Bewerber zurückzuführen. Doch Fluchtursachenbekämpfung ist dies natürlich nicht - und kann auch nicht die Aufgabe von Frontex sein.

Moralische Dilemmata an den EU-Außengrenzen

An den Außengrenzen der EU wird also auch weiterhin ein moralisches Dilemma millionenfach verhandelt werden: Die Kontrollorgane müssen mit dem Grenzschutz und der humanitären Hilfe zwei widersprüchliche Mandate erfüllen. Werden Migranten abgewiesen, geraten diese unter Umständen in Lebensgefahr. Strömen Migranten ungehindert in die EU, verschärft sich die Lage immer weiter. So oder so, Europas Werte stehen auf dem Spiel.

Mare Nostrum, die Mission der italienischen Streitkräfte zur Grenzsicherung im Mittelmeer (Oktober 2013 bis Oktober 2014), war der Versuch, diese beiden Mandate gleichzeitig zu erfüllen. Die Seeaußengrenzenverordnung vom 17. Juli 2014, die den Umgang von Frontex mit Flüchtlingsbooten unter Durchführung vorverlagerter Grenzkontrollen auf

See regelt, stellte klar, dass Frontex die Pflicht zur Seenotrettung habe und Einwandererboote nicht mehr abdrängen oder zur Umkehr aufs offene Meer zwingen dürfe. Die Richtlinie legt das Ausschiffen in bestimmte Transitländer fest und verbietet das Ausschiffen in solche Länder, wo den Aufgegriffenen oder Geretteten eine Gefahr für Leben oder Freiheit droht. Doch die Seenotrettung wurde so zum Treibriemen weiterer Migrationsströme. Nun brachten sich Migranten gezielt selbst in Seenot, um vor Lampedusa gerettet zu werden. Dieses Phänomen kann heute auch vor Lesbos, in der griechischen Ägäis, beobachtet werden. Angesichts der steigenden Migrantenzahlen im Mittelmeer wurde diese Mission immer teurer (zuletzt 9,3 Mio. EUR monatlich) und für Italien allein auf Dauer nicht finanzierbar. Nachvollziehbarerweise hat Italien an die europäische Solidarität appelliert und eine neue, gesamteuropäische Grenzsicherungsmision angemahnt.

Triton, die Frontex-Mission, die die italienischen Bemühungen im Mittelmeer seit dem 1. November 2014 ablöst, ist allerdings im Wesentlichen auf Einsätze in küstennahen Gewässern beschränkt und hat für die Seenotrettung kein ausdrückliches Mandat. Um eine wirkliche Abschreckungsleistung zu vollbringen, fehlt es Triton darüber hinaus an der notwendigen Ausstattung. Dafür ist sie mit knapp 3 Mio. EUR



Ahmed, der aus Syrien geflohen ist, wohnt mit seiner insgesamt fünfzehnköpfigen Familie in einem gerade mal zwanzig bis dreißig Quadratmeter großen Unterstand.

im Monat auch finanziell zu klein. Außerdem leidet die Mission darunter, dass die Durchführung zwar Frontex unterliegt, das Personal und Material für die Mission jedoch von den Mitgliedstaaten abgeordnet werden. Das erschwert gerade bei langfristigen Einsätzen die Planungssicherheit. Dass derzeit die Flüchtlingsströme vor allem über die Türkei und die Balkanroute kommen, ändert an dieser Tatsache nichts.

Wachsender Migrationsdruck und besseres Migrationsmanagement

Die Bundesregierung ist auch weiterhin bereit, Menschen, die vor Terror, Krieg und Folter fliehen, aufzunehmen. Nicht alle europäischen Partner sind dazu im selben Maße bereit. Noch immer leidet der Umgang mit der Migrationskrise unter unzureichender Koordination und Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten. Migration sollte jedoch auch als Chance wahrgenommen werden: Die demographische Entwicklung führt zu abnehmender Bevölkerung in den meisten europäischen Staaten. Die Bedingungen des Wirtschaftens werden sich dadurch radikal verändern. Geplante und gezielte Einwanderung wäre ein Weg diesen Wandel abzufedern.

Jenseits der unmittelbaren Antworten auf die humanitäre Katastrophe ist in Europa eine langfristige Strategieentwicklung notwendig. Um Migration gestalten zu können und nicht passiv erdulden zu müssen, sind neue, legale und gewaltfreie Zuwanderungswege zu schaffen. Der Asylweg ist hierfür kein geeignetes Instrument. Zur Strategieentwicklung gehören aber auch die Fragen, wie mit Migration grundsätzlich umgegangen werden soll und wem Zuwanderung nutzen kann – und, was dies für die Identität einer Europäischen Union ohne Grenzen bedeutet oder bedeuten soll.

An den Außengrenzen bleibt es beim Dilemma, zwischen sicherheitspolitischen und humanitären Gesichtspunkten abwägen zu müssen. Dabei wird der Migrationsdruck in den kommenden Jahren und Jahrzehnten eher noch weiter zunehmen. Die Instabilität im Nahen und Mittleren Osten sowie in weiten Teilen Nordafrikas sind dafür ebenso Gründe wie das Wirtschaftswachstum in Sub-Sahara Afrika. Hier bleibt die Politik gefordert, einen langfristigen und belastbaren Rahmen in der Migrationsfrage bereitzustellen.

Grenzsicherung schafft Vertrauen

Für Etienne Balibar zeigt sich in der Flüchtlingskrise, dass das europäische Grenzregime zerbreche und dass sich die Sicht auf das Verhältnis der Grenzen zur nationalen Souveränität verändere. Das Schengener Abkommen beruhe auf der fragilen Annahme, man könne die Überwachung der Ein- und Ausreisen im EU-Raum vergemeinschaften, die Staaten aber unverändert in die Verantwortung für die Sicherheit der Menschen nehmen, die sich auf ihrem Staatsgebiet aufhalten. Er sieht sogar eine „demographische Erweiterung“ der EU am Werk, in der derzeit nicht mehr neue Staaten, sondern Millionen neuer migrationsbereiter Menschen, um Beitritt ersuchen. Dem Grenzregime kommt damit eine hochpolitische Funktion zu.

„Schengen“ ist zweifellos eine der größten Errungenschaften der EU, von der Millionen Europäer tagtäglich profitieren und die die Bürger Europas näher zusammenbringen. Gelingt der Drahtseilakt zwischen humanitärer Hilfe und Grenzsicherung an den Außengrenzen, vermag Grenzschutz Vertrauen zu schaffen. Der Umbau von Frontex zu einem gemeinsamen Grenz- und Küstenschutz wäre hierbei ein guter Anfang. Er erkennt den Wert, den das Schengener Abkommen für das europäische Projekt besitzt. Wie der bröckelnde Europakonsens in der Frage offener Grenzen zeigt, ist ohne sichere Außengrenzen diese umfassende Personenfreizügigkeit in Gefahr. Die gestiegene Instabilität an den europäischen Peripherien hat diesen Wert von Grenzsicherung nur noch erhöht. Europäische Grenzsicherung ist also ein Beitrag zur Erhaltung des Schengen-Raumes – und damit zur Relegitimierung des Europäischen Projekts in den Augen seiner Bürger. In Zeiten der Krise ist dies wichtiger denn je. Die Grenzschutzagenturen dürfen mit diesen Entscheidungen nicht alleine gelassen werden.

„Schengen“ ist zweifellos eine der größten Errungenschaften der EU, von der Millionen Europäer tagtäglich profitieren und die die Bürger Europas näher zusammenbringen.

1 | Europäische Kommission: „Ein gemeinsames Grenzmanagement für Europa“, Nachricht vom 15.12.15, http://ec.europa.eu/news/2015/12/20151215_de.htm

2 | „So soll der neue EU-Grenzschutz arbeiten“, Die Welt vom 15.12.15, <http://www.welt.de/politik/ausland/article150008399/So-soll-der-neue-EU-Grenzschutz-arbeiten.html>.

3 | Robin Niblett: „Paris Attacks Come at a Dangerous Moment for Europe“, www.chathamhouse.org/expert/comment/paris-attacks-come-dangerous-moment-europe, 14.11.15.

4 | „Merkels Alleingang war ein Akt der Selbstermächtigung“, Die Welt vom 13.01.16, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article150947586/Merkels-Alleingang-war-ein-Akt-der-Selbstermaechtigung.html>



Schwerpunktheft der Politischen Meinung

Die Zeitschrift für Politik, Gesellschaft, Religion und Kultur der Konrad-Adenauer-Stiftung widmete sich in ihrer Oktoberausgabe 2015 ausführlich dem Thema *Flucht*. Aus einer Vielzahl von Perspektiven wurde sich dem Thema genähert: *Fluchtursachen, Migrationskonzepte, Willkommenskultur, Außenpolitik.*

<http://www.kas.de/wf/de/35.429/>

Innen- und Kommunalpolitik: Flüchtlingsaufnahme und Willkommenskultur



Welcome
in
Frankfurt 😊

The image shows a large, diverse crowd of people in a public space, likely an airport or a public square. In the foreground, there is a large sign that reads "Welcome in Frankfurt" with a smiley face. The sign is surrounded by many plastic water bottles, suggesting a welcome station for refugees. The background is filled with people, some looking towards the camera and others looking away. The overall atmosphere is one of a busy, welcoming public event.

Ein innenpolitischer Prüfstein

von Nico Lange

„Unordnung“, „Chaos“, „Gefahr der Überforderung“ – so charakterisieren viele Beteiligte und Beobachter seit Monaten die Auswirkungen der extrem hohen Flüchtlingszahlen auf die deutsche Innenpolitik. Mediale Berichterstattung und öffentliche Debatten zu Migration, Asyl- und Flüchtlingspolitik werden naturgemäß zumindest teilweise von Hysterie, Übertreibungen und Fatalismus geprägt. Dass die innenpolitische Lage schon seit geraumer Zeit sehr ernst ist, wird aber dennoch niemand bezweifeln.

Auch für die reiche und wohlgeordnete Bundesrepublik Deutschland ist es dauerhaft unmöglich, täglich mehrere Tausend neue Flüchtlinge aufzunehmen. Eine Reduzierung des Zustroms von Flüchtlingen nach Deutschland hängt jedoch entscheidend von Kontingenten zur Verteilung der Asylbewerber innerhalb der Europäischen Union, der gemeinsamen Sicherung der EU-Außengrenzen, erfolgreichen Verhandlungen mit der Türkei, intensiverer Hilfe für Jordanien und Libanon sowie vor allem einer dauerhaften Stabilisierung der Lage in Syrien ab. Viele Bürger erwarten aber offenbar dennoch Lösungen von der nationalen Politik. Hier liegt das entscheidende Dilemma: Die innenpolitischen Instrumente zur wirksamen Eindämmung der Flüchtlingszahlen sind sehr begrenzt. Mit nationaler Politik werden sich die Probleme nicht lösen lassen. Wie kaum ein Ereignis zuvor führen uns die Flüchtlingsströme derzeit täglich die Aufhebung der klassischen Abgrenzungen zwischen Innen- und Außenpolitik und die geringer gewordenen Steuerungsmöglichkeiten des Nationalstaats vor Augen.

Dennoch ist unter dem Druck der Flüchtlingszahlen in der deutschen Innenpolitik enorm viel geleistet worden. Im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurden sehr schnell neue Stellen geschaffen. Bereits zur Jahreshälfte 2015 hatte das BAMF mehr Entscheidungen über den Status von Asylbewerbern getroffen als im gesamten Jahr 2014. Die Dauer der Verfahren wurde deutlich verkürzt, was angesichts der gestiegenen Anzahl abgeschlossener Verfahren eine große Leistung darstellt. Sogwirkungen für Wirtschaftsmigranten wie Taschengelder und Vorauszahlungen wurden durch Kompromisse zwischen Bund und Ländern abgeschafft. Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern werden sich künftig bis zum Abschluss ihres Verfahrens, das meist mit der Abschiebung endet, in Erstaufnahmeeinrichtungen aufhalten müssen. Auch Montenegro, Albanien und Kosovo wurden endlich zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt.

Abschiebungen können künftig nur noch für maximal drei Monate ausgesetzt werden. Der Bund unterstützt die Länder bei den Abschiebungen durch die Bundespolizei, die dafür 3.000 zusätzliche Stellen erhält.

Die meisten dieser Regelungen wären noch vor kurzem kaum öffentlich sagbar, geschweige denn innenpolitisch durchsetzbar gewesen. Die Innenpolitik in Deutschland reagierte nach übereinstimmender Auffassung vieler Experten erst spät, aber

dann deutlich auf die Situation. Im komplexen System der Verteilung der Zuständigkeiten bei gleichzeitig sehr verschiedenen Regierungskoalitionen in Bund und Ländern sind Kompromisse gefunden worden. Dieser Umstand sollte nicht unterschätzt werden. Durch die Beteiligungspflichten des Bundesrats und die Koalitionskonstellationen waren neben der großen Koalition aus CDU/CSU und SPD im Bund immer auch Grüne und Linke aus den Ländern an der Kompromissfindung beteiligt. Das engt die Entscheidungsspielräume für die unionsgeführte Bundesregierung strukturell ein und verzögert Entscheidungsprozesse. Für die Umsetzung des Beschlossenen in den Ländern und Kommunen, sowie die nötige Kontinuität über kommende Landtagswahlen und Bundestagswahlen hinweg, ist die breite Kompromissfindung jedoch förderlich.

Neue Gesetze, Stellenaufstockungen, Verbesserung von Verfahren – all diese Regelungen brauchen Zeit, um ihre Wirkung zu entfalten. Nach den Kompromissen zwischen Bund und Ländern und den umfangreichen Gesetzesänderungen wird es zunächst darauf ankommen, dass die politisch Verantwortlichen in

Vor allem aber sollten sich die innenpolitischen Verantwortungs-träger nicht zur Verkündung von rein nationalen Scheinlösungen verleiten lassen.

Kommunen, Ländern und Bund nicht fortwährend weitergehende Forderungen aufstellen, sondern zunächst die konsequente Umsetzung der beschlossenen Regelungen voranbringen. Unter Beobachtung der Auswirkungen sollten diese dann schrittweise weiterentwickelt werden. Nur dadurch entsteht die Chance, im Rahmen der rechtsstaatlichen Verfahren wieder mehr Ruhe und Ordnung in die Situation zu bringen.

Wie leicht rechtsstaatliche Verfahren an ihre Grenzen gelangen können, zeigte sich in den vergangenen Monaten. Wenn nach der Aussetzung des Dublin-Verfahrens immer mehr Asylbewerber ohne Pässe

Die Registrierungsstelle des Landesamtes für Gesundheit und Soziales in Berlin im September 2015: Fast ein Drittel der männlichen Flüchtlinge sind unter achtzehn Jahre alt.



ankommen und viele sich in der Hoffnung auf schnelle Anerkennung als Syrer ausgeben, kommt man an aufwändigen Verfahren zur Identitätsfeststellung und sorgfältigen Einzelfallprüfungen auf keinen Fall vorbei. Beschleunigung und Vereinfachung haben hier Grenzen, wenn es gerade darum gehen soll, das Asylsystem nicht durch Wirtschaftsmigranten ausnutzbar zu machen. Hier liegt ein wesentlicher Grund dafür, warum es richtig war, das Dublin-System nach der zeitweiligen Aussetzung für Syrer wieder in Kraft zu setzen.

Potenziale für eine Entlastung der Situation gibt es noch immer bei der Abschiebepaxis der Bundesländer. Vielerorts hatte man in den vergangenen Jahren stillschweigend von Abschiebungen abgesehen. Sie sind für die Länder teuer und unbeliebt sowie mit Vollzugsproblemen behaftet. Aber konsequente Abschiebungen sind Ausdruck des Rechtsstaats. Das spürbare Unbehagen in Teilen der Bevölkerung über die Flucht- und Asylpolitik steht auch in Bezug zum Vertrauen in den Rechtsstaat. Die eigenen Gesetze müssen in Deutschland eingehalten werden, um dieses Vertrauen zu stärken.

Im Oktober 2015 sind die Regelungen zur Abschiebung verschärft worden. Abgelehnte Asylbewerber, die der Aufforderung zur Ausreise nicht freiwillig nachkommen, erhalten keine finanziellen Mittel mehr. Es ist gut, dass wichtige Amts- und Mandatsträger in Deutschland eine Anerkennungskultur für die zahlreichen Ehrenamtlichen anmahnen, die in der Flüchtlingshilfe Großartiges leisten. Aber auch die Polizisten und Beamten, die das deutsche Recht durchsetzen und die Abschiebungen vornehmen, verdienen öffentliche Anerkennung.

Asylverfahren sollen nicht zur Zuwanderung auf den deutschen Arbeitsmarkt führen. Das Asylrecht ist kein Recht auf Einwanderung. Die beschriebenen innenpolitischen Maßnahmen haben im Verlauf des Jahres 2015 dazu geführt, dass die Zahl der Einreisenden aus den Ländern des Westbalkans spürbar gesunken ist. Vor dem Hintergrund der anhaltend hohen Flüchtlingszahlen und der beschriebenen eingeschränkten Spielräume der nationalen Politik ist es richtig, dass in Diskussionen zwischen Bund und Ländern über die Möglichkeiten einer verstärkten Gewährung von subsidiärem Schutz ohne Familiennachzug nachgedacht wird. In jedem Fall sollten in der aktuellen Situation Familienzusammenführungen nicht die höchste Priorität genießen.

Durch die Beteiligungspflichten des Bundesrats und die Koalitionskonstellationen wurden die Entscheidungsspielräume für die unionsgeführte Bundesregierung eingegrenzt.

Die konsequente Umsetzung der Verschärfungen bei Rückführungen und Leistungsgewährungen sowie der Beschleunigung der Verfahren hat jetzt Vorrang. Gleichzeitig kann die Verbesserung der technischen Systeme, IT-Unterstützung und Vernetzung zur Ordnung beitragen. In diesem Zusammenhang sollte man darüber nachdenken, einen einheitlichen Flüchtlingsausweis einzuführen, der die Identitätsfeststellung und Kontrolle erleichtert sowie Voraussetzung für die Gewährung von Sach- und Geldleistungen sein könnte. Der Rechtsstaat muss sicherstellen, dass er weiß, wie viele Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge sich in Deutschland befinden und wo sie sich aufhalten. Zu viele der Asylbewerber haben sich staatlicher Kontrolle entzogen. Auch unkontrollierte innerdeutsche Wanderungsbewegungen müssen unterbunden werden.

Die hohe Zahl der Neuankömmlinge ist eine Herausforderung für die innere Sicherheit in Deutschland. Die Kriminalität durch Flüchtlinge gegen Deutsche ist dabei nicht das zentrale Problem, auch wenn die abscheulichen Vorgänge der Silvesternacht verständlicherweise für große mediale und öffentliche Aufregung sorgen. Die Kriminalität im Umfeld von Flüchtlingsunterkünften steigt erwiesenermaßen nicht an. Das aktuelle Lagebild des Bundeskriminalamts bestätigt diese Trendaussage. Allerdings nimmt die Kriminalität in den überfüllten Erstaufnahmeeinrichtungen seit einiger Zeit stark zu. Dabei geht es vor allem um Raub, Eigentumsdelikte und Körperverletzung. Innerhalb der Erstaufnahmeeinrichtungen ergeben sich große Schwierigkeiten für die polizeiliche Strafverfolgung. Häufig muss die Polizei in einer Konfliktsituation unterschiedliche Gruppen von Flüchtlingen auseinanderhalten und kommt dabei an Belastungsgrenzen.



Bundespräsident Joachim Gauck (Mitte) besucht eine Flüchtlingsunterkunft in Bergisch Gladbach.

Vor allem aber gab es im laufenden Jahr 2015 schon mehr als 600 Übergriffe auf Einrichtungen für Asylbewerber. Gewaltstraftaten, Propagandadelikte und Sachbeschädigungen, bei denen das Bundeskriminalamt rechte Hintergründe vermutet, sind sprunghaft angestiegen.

Der Zustrom von Flüchtlingen nach Deutschland besteht zu 90 Prozent aus Männern. Fast ein Drittel von ihnen sind weniger als 18 Jahre alt. Zwei Drittel von ihnen sind Muslime. Eine gelingende Integration derjenigen mit Bleibeperspektive in Deutschland könnte zweifellos ein attraktives Potenzial freisetzen. Gleichzeitig muss man sich jedoch bewusst sein, dass stark belegte Unterkünfte, zu lange Dauer von Verfahren und Versäumnisse bei der Integration im Zeitverlauf für Polizei und Sicherheitsbehörden zu ersten Herausforderungen führen können.

Bisher gibt es nur wenige Erkenntnisse darüber, ob Terroristen als „Flüchtlinge“ nach Deutschland einsickern. Waghalsige und langwierige Fluchtrouten scheinen für Terrorismus auch nicht geeignet. Umso wichtiger ist es, durch konsequente Identitätsfeststellung und staatliche Kontrolle eine klare Informationslage darüber herzustellen, wer nach Deutschland kommt, aus welchen Ländern die Flüchtlinge stammen und wo sie sich befinden. Dies ist der einzige Weg, um diesbezüglichen Ängsten und tatsächlichen Bedrohungen entgegenzuwirken.

Wie eingangs ausgeführt, beginnt die innenpolitische Bearbeitung der Asyl- und Flüchtlingsproblematik mit der Erkenntnis, dass zur Lösung der Probleme zuallererst europapolitische Kompromisse und Einigungen mit internationalen Partnern herbeigeführt werden müssen. Bis dahin wird es weiter darauf ankommen, die rechtsstaatliche Ordnung durchzusetzen. Vor allem aber sollten sich die innenpolitischen Verantwortungsträger nicht zur Verkündung von rein nationalen Scheinlösungen verleiten lassen. Vermutlich würden diese zwar kurzzeitig auf breite Zustimmung stoßen. Mit der wachsenden Erkenntnis der Bürger, dass rein innenpolitische Ansätze die Flüchtlingsströme aber nicht wirksam werden verringern können, würden die politisch Handelnden dann aber schnell an Legitimation verlieren. Es wäre vor diesem Hintergrund gefährlich, innenpolitische Spielräume vorzugaukeln und sich an der Renationalisierung der Flüchtlingspolitik zu beteiligen. Für Populisten und Extremisten würden große Einfallstore geöffnet. Die Selbstbeschränkung vor dem Hintergrund europäischer und internationaler Zusammenhänge bei gleichzeitigem Ausnutzen der Spielräume und der unbedingten Notwendigkeit zur konsequenten Anwendung des Rechts wird für die deutsche Innenpolitik auf absehbare Zeit ein schwerer Prüfstein bleiben.

Der Gmünder Weg: Aufnahme und Integration aus christlichem Selbstverständnis

von Richard Arnold

Die Ambivalenz dieses Gedankens, den der österreichische Lehrer und Schriftsteller Ernst Ferstl so niedergeschrieben hat, drückt sehr gut die Wirklichkeit aus. Auf der einen Seite spüre ich die Verunsicherung der Menschen vor kommenden Flüchtlingsströmen – seien die Gründe politischer, wirtschaftlicher oder auch religiöser Natur. Auf der anderen Seite ist da eine Unzufriedenheit, wie wir den Flüchtlingen, die zu uns gekommen sind, die unter uns sind, die bei uns Schutz und eine Heimat suchen, begegnen.

Als Oberbürgermeister versuche ich mir in meinem Handeln immer wieder die Herkunft des Wortes „Kommune“ bewusst zu machen: Gemeinschaft! Und Flüchtlinge sind eben ein Teil unserer Stadtgemeinschaft. Deshalb hat sich Schwäbisch Gmünd schon vor einigen Jahren auf den Weg gemacht, Asylbewerber und Flüchtlinge, die in der Stadt leben, zu integrieren. Dazu wurde ein Konzept erarbeitet, das im Lichte der Erfahrungen immer wieder verfeinert und als „Gmünder Weg“ bekannt wurde.

Spurwechsel ermöglichen

Ausgangspunkt des Gmünder Wegs ist, dass alle Asylbewerber und Flüchtlinge Teil der gesamten Stadtgemeinschaft werden sollen. Sie wohnen hier, sie leben hier, sie lachen, weinen und träumen hier. Daher folgen wir beim Gmünder Weg dem Leitgedanken „Vom Flüchtling zum Bürger“. Demgegenüber stehen die Asylgesetze, die in ihrer Grundlage aus den Neunziger Jahren stammen, als die damals gültigen Bestimmungen aufgrund der hohen Anzahl an Asylsuchenden unter Druck gerieten. Das Ergebnis war ein technokratischer Ansatz, der auf Abschreckung, Abschirmung und Ausgrenzung ausgerichtet ist. Antrag, Nummer, Vorgang, Container – das war damals Konsens, vom humanitären und christlichen Standpunkt aus aber nie richtig.

Machen wir uns bewusst, dass Werte nur dann etwas wert sind, wenn sie in der Not auch eingelöst werden. Daher gilt es, sich am christlichen Selbstverständnis zu orientieren, das den Menschen mit seinen Fähigkeiten und Talenten, die es zu fördern und zu nutzen gilt, in den Mittelpunkt stellt. Die großen Herausforderungen und die damit verbundenen Aufgaben können wir nur gemeinschaftlich meistern – Politik, Verwaltung und Bürgerschaft.

Gmünder Weg – unser 5-Stufen-Plan

Flüchtlinge werden in Schwäbisch Gmünd von Anfang an kontinuierlich nach einem bestimmten Plan gefördert und eingegliedert. Diese Förderung verstehen wir als Kommune als einen integralen Bestandteil eines würdevollen Lebens, besonders in einer neuen Umgebung. Der Förderung liegt hier das Prinzip der Sozialraumorientierung zugrunde. Dies bewährt sich deshalb, weil sich Flüchtlinge und Bürgerschaft von Anfang an begegnen und so die Integration wirksam unterstützt werden kann.

1. Ankommen – Willkommen

Alle neuankommenden Flüchtlinge haben die Möglichkeit, möglichst zeitnah nach ihrer Ankunft im Rahmen eines Willkommensempfangs erste Kontakte zu knüpfen. Diese Art Plattform soll dazu genutzt werden, mit anderen Flüchtlingen sowie Vertretern von öffentlichen Einrichtungen und aktuellen Projekten in der Stadt ins Gespräch zu kommen. Im Rahmen dessen wird durch sogenannte „Willkommenslotsen“, die hauptamtlich oder ehrenamtlich beschäftigt sind, die Willkommenskultur der Stadt vorgestellt, über Möglichkeiten der Teilnahme an Stadtführungen, Sprachförderung sowie gemeinnütziger Tätigkeit oder Praktika informiert und die Erwartungen hinsichtlich ihres Aufenthaltes in Schwäbisch Gmünd (respektvoller Umgang, Einhaltung der Regeln, Integration in die Gemeinschaft) erläutert. Flüchtlinge erhalten so einen ersten Eindruck in ihre neue Heimat. Sie erleben, dass sie willkommen sind und bekommen erste Anregungen für eine sinnvolle Lebensgestaltung und Tagesstruktur.

2. Sprachförderung auf verschiedenen Niveaus

Der Schlüssel für einen Zugang zur städtischen Gemeinschaft und für eine sinnvolle Integration sind Sprachkenntnisse. Deshalb werden mehrere Sprachkurse unterschiedlichen Niveaus in Zusammenarbeit mit dem Landkreis durch Ehrenamtliche (z. B. Lehrer im Ruhestand) sowie mit der Gmünder Volkshochschule (VHS) und dem Kolping Bildungswerk angeboten. Auch wurden an verschiedenen Schulen Vorbereitungsklassen für Schülerinnen und Schüler eingerichtet, die ohne Deutschkenntnisse nach Schwäbisch Gmünd kommen. Dies betrifft sowohl Flüchtlinge als auch beispielsweise Familienangehörige aus EU-Staaten, deren Eltern bzw. Lebenspartner in Gmünder Firmen arbeiten. Das Ziel in diesen Vorbereitungsklassen ist es, möglichst schnell den Anschluss in der Sprache Deutsch zu finden, um dann in eine Regelschule wechseln zu können.

3. Teilhabe im Ehrenamt und Erprobung in Gemeinnützigkeit

Im Bereich des Ehrenamtes gibt es vielfältige Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe für Flüchtlinge. Auch hier sind die persönlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten, sowie die Interessen und Wünsche der Flüchtlinge maßgebend. Möglichkeiten der ehrenamtlichen Beteiligung bieten v. a. Aktionen der Stadt oder der örtlichen Vereine und Verbände sowie größere Veranstaltungen in der Region.

Der Landkreis und die Stadt vermitteln außerdem eine Vielzahl von gemeinnützigen Tätigkeiten mit dem Ziel, Flüchtlinge aus der Isolation zu führen und erste praktische Erfahrungen im Umgang mit der Bevölkerung

Dem Gmünder Weg liegt das Prinzip der Sozialraumorientierung zugrunde: Flüchtlinge und Bürgerschaft begegnen sich von Anfang an, so kann die Integration wirksam unterstützt werden.

machen zu können – als Grundlage für die gesellschaftliche Teilhabe. Die Flüchtlinge erhalten hierfür 1,05 EUR pro Stunde. Für die Flüchtlinge sind die finanziellen Mittel ein willkommenes Taschengeld. Oft ergeben sich aus diesen Tätigkeiten Praktika, die auf den gewonnenen Erfahrungen aufbauen und der beruflichen Orientierung dienen.

Das ehrenamtliche und gemeinnützige Engagement der Flüchtlinge dient dazu, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und ihre Ressourcen und Fähigkeiten zu entdecken, damit die Weichen für eine spätere Ausbildung bzw. Beschäftigung gestellt werden können. Die Flüchtlinge können sich dadurch erproben und erste berufliche und soziale Erfahrungen sammeln. Auch müssen hierbei die örtlichen Vereine eingebunden werden. Hierdurch kann sich der einzelne Flüchtling selbst ein soziales Netzwerk schaffen.

4. Bildung, Ausbildung und Beschäftigung

Diese drei Schwerpunkte beschreiben die Leitlinie der Förderung von Flüchtlingen in dieser Stufe. Die Flüchtlinge sollen da abgeholt werden, wo sie stehen. Ziel ist es, die Integration in die Stadtgesellschaft durch Erlernen der deutschen Sprache und durch Heranführen an die verschiedenen Arbeitsfelder zu erleichtern bzw. zu ermöglichen. Je nachdem, welche Voraussetzungen im Einzelfall vorhanden sind, erfolgt der Einstieg.

Die Flüchtlinge erhalten durch ihr ehrenamtliches Engagement die Möglichkeit, sich in verschiedenen Tätigkeitsfeldern auszuprobieren. Sie können erste Erfahrungen in einem Berufsfeld machen und erkennen, ob ihnen diese Tätigkeit gefällt oder nicht. Diese Erfahrungen können genutzt werden, um die Weichen für den individuellen beruflichen Werdegang zu stellen und so einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu erhalten.

Hierzu gehört in den meisten Fällen auch die Erlangung eines Schulabschlusses. So haben wir in Schwäbisch Gmünd durch die Einbeziehung der Berufsschulen sogenannte VAB-O-Klassen (Vorqualifizierung Arbeit-



Im Sommer 2015 wurde in Schwäbisch Gmünd ein Schwimmverein für Flüchtlinge gegründet.

Beruf-ohne Deutschkenntnisse) eingerichtet, durch die unsere Asylbewerber und Flüchtlinge die Möglichkeit haben, einen Hauptschulabschluss zu machen. Anerkennung und Integration durch Bildung – ein entscheidender Punkt des Gmünder Weges.

5. Flankierende Maßnahmen – Vermittlung von Wohnraum

Im Zuge der Integration von Flüchtlingen wird auch die Verbesserung der Wohnsituationen angestrebt. Hier stehen wieder die entsprechenden Kooperationspartner und die jeweiligen Paten den Flüchtlingen zur Seite, die mit uns den Gmünder Weg beschreiten.

Uns geht es dabei um mehr als die bloße Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge. Es geht uns um eine wirkliche Aufnahme und Integration der Menschen vor Ort. Die Stadt Schwäbisch Gmünd bemüht sich deshalb in erster Linie um die Akquise von dezentralen Wohnmöglichkeiten, verteilt über das gesamte Stadtgebiet. Ein besonderes Augenmerk wird von uns dabei auf Wohngemeinschaften gelegt. Eine dezentrale Verteilung in kleinen, überschaubaren Wohneinheiten ist vor allem für die Flüchtlinge enorm wichtig, die beispielsweise aufgrund des Schulbesuchs einem geregelten Tagesablauf nachgehen. Die Massenunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften lässt einen zielführenden Schulbesuch quasi nicht zu.

Wichtiger jedoch ist noch, dass dezentrale Wohnplätze mit kleineren Personengruppen in den Stadt- und auch in den Ortsteilen von Schwäbisch Gmünd dabei helfen, den Bürgerinnen und Bürgern Berührungängste zu nehmen oder diese zumindest minimieren. Eine Aufnahme und Integration der Flüchtlinge in den Stadt- und Ortsteilen und das bürgerschaftliche Miteinander können hierdurch schneller wachsen. Dies dient allen Beteiligten. Nur so erreicht man das Ziel, dass ein großes Miteinander entsteht und die jeweiligen Stadt- und Ortsteile die Flüchtlingsaufgabe zur Gemeinschaftssache machen.

Wohin gehen wir?

Zweifelsohne: Eine proaktive Integrationspolitik bei Asylbewerbern und Flüchtlingen entschärft mittel- und langfristig Konflikte und wird sich auszahlen. Sie darf nicht auf die lange Bank geschoben, sondern muss konsequent weiterverfolgt und umgesetzt werden. Wir dürfen meines Erachtens nicht, wie beispielsweise bei Integrationsbemühungen in der Vergangenheit, zulassen, dass sich Tendenzen einer Separierung und einer Nicht-Teilhabe am gesellschaftlichen Leben einer Kommune entwickeln.

Denn machen wir uns nichts vor: Ein Großteil derer, die heute in unsere Kommunen kommen, werden hier bleiben. Auch wenn ich manche Sorge verstehen kann, sehe ich als Oberbürgermeister darin die Chancen, die wir gestalten können, und schüre nicht diffuse Ängste.

Dennoch: Sozial Schwache dürfen bei all diesen Bemühungen nicht unter den Tisch fallen oder gar vergessen werden. Als Oberbürgermeister einer Kommune mit 60.000 Einwohnern, in der derzeit rund 800 Flüchtlinge leben, bin ich dies all meinen Bürgerinnen und Bürgern schuldig. Ich habe bereits bei meinem Amtsantritt deutlich gemacht, dass ich Bürgermeister aller Gmünder Bürgerinnen und Bürgern bin – unabhängig davon woher sie kommen und welchen Status sie haben.

Dies erfordert Gemeinschaft, Zusammenhalt und gegenseitige Unterstützung. Denn nicht die Verwaltung integriert die Asylbewerber und Flüchtlinge, sondern die Bürgerinnen und Bürger hier vor Ort tun dies. Das bedeutet: Statt Massenquartiere und Isolation brauchen wir eine dezentrale Unterbringung unter Einbeziehung der Bürgerschaft. Das benötigt aber auch die Unterstützung der Politik. Es gilt, endlich eine offene und ehrliche Diskussion über Einwanderung zu führen. Diese beinhaltet zum einen eine Begrenzung der Zuwanderung, zum anderen aber auch eine politische Debatte über die unveräußerlichen Regeln unseres Zusammenlebens. Grundlage und Orientierung sind uns dabei die Werte unserer christlichen Gemeinschaft. Dieser Weg erfordert Führung mit Mut und Zuversicht auf allen Ebenen – von der Kommune, über das Land, den Bund, bis zur Europäischen Union.

Lokales Engagement für Flüchtlinge

Die KommunalAkademie der Konrad-Adenauer-Stiftung verfolgt die Entwicklungen in den Bereichen Flucht und Vertreibung aus kommunaler Sicht. Im November erschien ein Zusammenstellung, die eine erste Auswahl unterschiedlicher Initiativen und Aktivitäten quer durch die Bundesrepublik Deutschland auflistet, die auf örtlicher Ebene über eine Willkommenskultur hinaus Beiträge zur Integration der betroffenen Menschen leisten.

<http://www.kas.de/wf/de/33.43128/>

Refugees Welcome – Flüchtlingsaufnahme in Deutschland

von Dr. Joachim Klose, Stephan Raabe und Dr. Martin Reuber

Momentaufnahmen aus dem Saarland

Im Saarland ist die Zuwanderung von 750 Personen im Jahr 2011 auf mehr als 5700 Personen im September 2015 um das Siebenfache sprunghaft angestiegen. Die ursprünglich für 800 Personen ausgelegte Landesaufnahmestelle Lebach wird noch im Jahr 2015 Kapazitäten für ca. 2.500 Menschen schaffen. Mehr als 3.500 Menschen werden auf die Kommunen verteilt. Präzise Flüchtlingszahlen fehlen indes, da nicht wenige Menschen die Züge illegal verlassen und sich ihre Aufenthaltsorte selbst auswählen. Bereits in der Aufnahmestelle des Landes wird versucht, durch gezielte Arbeitsmarktberatung den Flüchtlingen erste Integrationsschritte anzubieten und durch Freizeitangebote (Kinderbetreuungszeit) die Menschen zu beschäftigen. Betreuungsangebote werden auch von den Wohlfahrtsverbänden angeboten und Integrationslotsen erstellen eine individuelle Situationsanalyse, um den weiteren Integrationsprozess mit den Betroffenen zu planen. Für die Schulen besteht die Herausforderung darin, entsprechendes Lehrpersonal für die Unterbringung der Flüchtlingskinder zu gewinnen, um die Curricula in dem vorgesehenen Umfang umsetzen zu können und den Lernumfang nicht reduzieren zu müssen.

Da das Saarland eine konsequente Abschiebung nicht anspruchsberechtigter Flüchtlinge durchführt, liegt der Anteil der vom Westbalkan stammenden Flüchtlinge mit 7,3 Prozent unterhalb des Bundesdurchschnitts von 40 Prozent. In 85 Prozent der Fälle erhalten die Flüchtlinge ein Bleiberecht. Von der Abschiebung ausgenommen sind schwangere Frauen, die einen hohen Anteil darstellen. Die medizinische Versorgung und Betreuung wird durch Allgemeinmediziner, Gynäkologen, Kinderärzte und Hebammen in einer Bereitschaftspraxis auf dem Gelände der Landesaufnahmestelle sichergestellt. Im Saarland wurden 70 arabisch sprechende Ärzte für die Gesundheitsversorgung in den Kommunen akquiriert. Das Alter der Flüchtlinge beträgt in 90 Prozent der Fälle zwischen 18 und 30 Jahren, darunter viele Analphabeten oder Menschen mit geringer Bildung. Das Saarland zählt 1.200 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Die ankommenden Flüchtlinge und die aufnehmende Gesellschaft, insbesondere die Landes- und kommunalen Behörden, die Bürger/innen und die Wirtschaft, stehen im Saarland vor der Herausforderung, ihr Handeln noch stärker zu koordinieren. Wirtschaftsministerium, Kommunen und Wohnungswirtschaft sind diesen Weg gegangen und arbeiten beispielsweise an Maßnahmen zur Wohnraumförderung zusammen (z.B. Übernahme von Mietausfällen und Ankauf von Wohnraum).

70 Flüchtlingsinitiativen und Netzwerke beteiligen sich Betreuung von Flüchtlingen im Saarland. Das Sozialministerium hat eine Hotline für Ehrenamtliche in der Flüchtlingshilfe eingerichtet. Ein Leitfaden für Helfer/innen in der Flüchtlingsarbeit und ein „Flüchtlingsatlas“ wurden vom Land erstellt, um einen Überblick über die Strukturen und Integrationsmöglichkeiten in den Kommunen zu geben. Gesellschaftspolitische Initiativen, dezentrale öffentliche Diskussionsveranstaltungen, Projektstage an Schulen und die Einrichtung einer Onlineplattform sollen Befürchtungen entgegenwirken, dass sich soziale und kulturelle Parallelgesellschaften entwickeln könnten.

Befürchtet wird dennoch, dass aufgrund der Belastungen das Engagement der Ehrenamtler nicht auf dem aktuellen Niveau bestehen bleiben wird. Auch die Kommunalverwaltung sieht sich auf absehbare Zeit erheblichen Belastungen ausgesetzt, da es im Saarland Sozialämter nur auf Kreisebene gibt. Entlastung hingegen versprechen sich die Kreissozialämter und die Kommunen von der geplanten Einführung der Gesundheitskarte. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass die unübersichtliche Lage in den Erstaufnahmeeinrichtungen die Organisation von längerfristigen

Hilfs- und Integrationsstrukturen kaum möglich macht, während die Flüchtlinge nach der dezentralen Umsiedlung in Wohnungen für viele Helfer/innen kaum noch erreichbar sind.

Momentaufnahmen aus Sachsen

Noch Mitte September 2015 wurden nach dem „Königsteiner Schlüssel“ ca. 41.000 Flüchtlinge für den Freistaat Sachsen für das Jahr 2015 prognostiziert. Bis Ende Dezember kamen dann mehr als 69.000 Flüchtlinge. Nach Angaben des Innenministeriums erreichten im November die meisten Flüchtlinge den Freistaat. Mit einem breit gefächerten Programm von Maßnahmen versucht die Landesregierung, diese schwierige Aufgabe zu meistern.

Von zentraler Bedeutung sind die Erstaufnahmeeinrichtungen. In diesen werden alle neu nach Sachsen kommenden Flüchtlinge und Asylsuchende zunächst untergebracht und betreut. Bis in den Sommer 2015 bestand eine solche Einrichtung nur in Chemnitz. Mittlerweile wurden weitere in Leipzig und Dresden eröffnet. Zusätzlich wurden bislang mehr als 40 zeitweilige Unterkünfte im Rahmen der Erstaufnahme bereitgestellt, um die zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen zu entlasten.

Neben der ersten Unterbringung ist die Gewährleistung der medizinischen Versorgung der Menschen eine große Herausforderung. Leipzig und Dresden haben mehrere zusätzliche Flüchtlingsambulanzen in der Nähe der Aufnahmeeinrichtungen ins Leben gerufen. Die Ärzte beschäftigen sich dort nur mit den Bedürfnissen der Asylbewerberinnen und Asylbewerber und werden dabei von Dolmetschern unterstützt, um einer Überlastung der ortsansässigen Praxen und möglichen Problemen durch Sprachbarrieren entgegenzuwirken. Die Flüchtlinge erhalten in diesen Erstaufnahmeeinrichtungen kostenfreie Impfungen. Die Stadt Chemnitz plant ebenfalls ein derartiges Vorgehen.

Die ärztliche Erstversorgung und vor allem auch die spätere Unterbringung der Flüchtlinge stellen aber eine starke finanzielle Belastung für die Kommunen dar. Die Landesregierung unterstützt die Kommunen daher mit zusätzlichen 43 Millionen Euro. Positive Beispiele der erfolgreichen Integration durch sportliche Aktivitäten haben die Landesregierung außerdem bewogen, dem Landessportbund zusätzliche 200.000 Euro vorerst zur Verfügung zu stellen.

Neben den Maßnahmen zur kurzfristigen Lösung der Flüchtlingskrise („Erstversorgung“) müssen auch Antworten auf die Frage einer langfristigen Integration der Menschen gefunden werden. Wohl am entscheidendsten für eine erfolgreiche Integration ist der Erwerb von deutschen Sprachkenntnissen. Deswegen werden Flüchtlingskinder in den sächsischen Schulen in sogenannten DaZ-Klassen (Deutsch als Zweitsprache) unterrichtet. Dadurch soll gewährleistet werden, dass sie möglichst schnell Deutsch lernen, so dass sie später am normalen Unterricht teilnehmen können. Dieser Prozess wird durch die Schaffung neuer Lehrerstellen für die DaZ-Klassen durch das Land Sachsen beschleunigt: Im Vergleich zum letzten Schuljahr ist die Zahl der Stellen von 332 auf heute 632 gestiegen und hat sich damit nahezu verdoppelt.

Daneben ist aber auch die Eingliederung von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive in den Arbeitsmarkt von großer Bedeutung. Die sächsische Landesregierung hat dafür ein Programm zur Förderung der Arbeitsintegration durch ein Beratungs- und Finanzierungsangebot für Existenzgründer (Mikrodarlehen) beschlossen und ein Asyl-Portal eingerichtet, das Helfer und Flüchtlinge unterstützen soll: www.asylinfo.sachsen.de. Außerdem werden Veranstaltungen zur besseren Integration von Flüchtlingen in Arbeit und Ausbildung organisiert.

Einwanderung und gesellschaftliches Leitbild

Im Juni lud die Konrad-Adenauer-Stiftung zu einer parteiübergreifenden Debatte über Einwanderung, Asyl und ein gesellschaftliches Leitbild nach Berlin. Es diskutierten der Generalsekretär der CDU, Peter Tauber, und die Fraktionsvorsitzende der Grünen im Bundestag, Katrin Göring-Eckardt. Dabei wurden Schnittmengen der politischen Positionen sichtbar, aber auch deutliche Unterschiede.

<http://www.kas.de/wf/de/33.41648/>



Maßnahmen der Politischen Bildung zur Flüchtlingsfrage

von Dr. Melanie Piepenschneider und Dr. Martin Reuber

Die Auswirkungen des Flüchtlingsstroms auf Kommunen und Bundesländer haben auch in der Arbeit der Politischen Bildungsforen einen deutlichen Niederschlag gefunden. Das Veranstaltungsangebot zu den Themen „Flucht, Einwanderung, Religion, Heimat, Integration und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ wurde erheblich aufgestockt oder durch Sonderprojekte fokussiert. Ziel der Informationsoffensive seit den Sommermonaten 2015 war es, dem enorm gestiegenen öffentlichen Aufklärungsbedarf rund um Flüchtlings- und Zuwanderungsfragen zu entsprechen. Dabei ging es der Politischen Bildung erstens um die politische Einordnung täglich aktualisierter Zuwanderungszahlen in den internationalen Kontext, vor allem um die bürgerkriegsbedingte Fluchtursachen, und – zweitens – um die Herausforderungen und Chancen für Staat und Gesellschaft in Deutschland sowie – drittens – um die europäischen Rahmenbedingungen. Mit der Präsenz der Politischen Bildungsforen in vielen Regionen Deutschlands sollte aber auch – viertens – die überwältigende Hilfsbereitschaft vieler Menschen gewürdigt und das ehrenamtliche Engagement gestärkt werden. Mit Best-Practice-Beispielen, Professionalisierungsangeboten und Serviceleistungen trug die Politische Bildung außerdem dazu bei, die kommunalen Mandats- und Funktionsträger zu unterstützen.

Erwartungsgemäß stießen die Veranstaltungen in den 16 Politischen Bildungsforen der Konrad-Adenauer-Stiftung auf großes Interesse. Mit Informationsveranstaltungen, Seminaren und Großveranstaltungen wie Podiumsdiskussionen konnten in 144 Veranstaltungen knapp 13.000 Menschen, im Durchschnitt also 90 Teilnehmende pro Veranstaltung erreicht werden. Einen beträchtlichen Raum nahmen dabei Informationsveranstaltungen ein, die sich aufgrund des erheblichen allgemeinen Interesses auch an eine breite Öffentlichkeit wendeten. Da Zuwanderungsfragen auch Zukunftsfragen sind, trat die Politische Bildung durch zahlreiche Maßnahmen verstärkt in einen Dialog mit jungen Menschen. Inhaltlich nahmen etwa die Hälfte der Veranstaltungen die mittel- und langfristigen Folgen des Flüchtlingsstroms, insbesondere Fragen von Integration und Zuwanderung in den Blick. Ein knappes Drittel des Veranstaltungsangebots diskutierte das Verhältnis von Religion und gesellschaftlichem Zusammenhalt. Bei jeder zehnten Veranstaltung stand die europäische Asyl- und Zuwanderungspolitik im Mittelpunkt.

Neben den europäischen und internationalen Aspekten der Flüchtlingspolitik wurden vor allem die konkreten Fragen der Flüchtlingsaufnahme und -integration vor Ort angesprochen. Kommunalpolitiker und für Flüchtlingsfragen zuständige Verwaltungsfachleute kamen in den Diskussionen zu Wort. Sie gingen der Frage nach, wie den Flüchtlingen aus den Krisengebieten Syrien, Irak und Afghanistan angemessen geholfen werden könne. In verschiedenen Veranstaltungen wurde ferner Wert darauf gelegt, nicht nur über, sondern auch mit Migrant*innen zu sprechen. Bereits integrierten Flüchtlingen wurde die Gelegenheit geboten, über ihre Fluchterfahrungen und ihr anschließendes Leben in Deutschland zu berichten.



Ein herzliches Willkommen: Kuscheltiere für Flüchtlingskinder am Münchener Hauptbahnhof.

In Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen standen die Veranstaltungsangebote unter besonderen Schwerpunktthemen. Im Politischen Bildungsforum Thüringen wurden mit dem Sonderprojekt „Heimat bilden in Thüringen“ die konkreten Chancen und Vorteile der Zuwanderung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des spürbaren Fachkräftemangels herausgestrichen. Ein Schwerpunkt der Diskussion lag auf den Bedingungen einer erfolgreichen gesellschaftlichen, politischen und Arbeitsmarktintegration. Ein besseres Verständnis für Fluchtursachen und die Lebensbedingungen der Flüchtlinge in ihren Herkunftsländern diente dazu, die Willkommenskultur in Thüringen zu fördern. Knapp 600 Teilnehmende konnten durch Veranstaltungen im Thüringer Landtag, durch Projektstage in Schulen, einer Veranstaltung in einer großen Erfurter Buchhandlung und in Abendveranstaltungen erreicht werden. Das große Interesse an einer öffentlichen Debatte unterstreichen auch die Presseberichte in Tageszeitungen wie u.a. der Thüringer Allgemeinen und im Hörfunk (MDR). Um ein Stimmungsbild der lokalen Bevölkerung zu gewinnen, hat das Politische Bildungsforum Postkarten entworfen und im Rahmen von Veranstaltungen verteilt, auf denen die Teilnehmenden die Möglichkeit hatten, Ihre Meinung zur Integration mitzuteilen, indem Sie den Satz vervollständigen konnten: „Integration bedeutet für mich...“ Die meisten Nennungen fielen auf die Themen Verhinderung von Parallelgesellschaften, Respekt vor dem Gastland und Akzeptanz der geltenden Spielregeln des Miteinanders.

Das Politische Bildungsforum Sachsen hat in Zusammenarbeit mit den Politischen Bildungsforen NRW, Büro Bonn und dem Politischen Bildungsforum Baden-Württemberg ein Experiment durchgeführt, in dem es darum ging, signifikante Unterschiede in den Einstellungen und in der öffentlichen Meinung zu dem Generalthema „Integration und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ zu identifizieren. Dazu wurden vier Themen ausgewählt, die an vier verschiedenen sächsischen und thüringischen Standorten (Dessau, Dresden, Weimar, Zwickau) und parallel dazu in vier

verschiedenen westdeutschen Städten (NRW: Bonn, Siegen; Baden-Württemberg: Stuttgart, Tübingen) öffentlich diskutiert und durch TED-Umfragen unter den Teilnehmenden begleitet wurden. An diesen Veranstaltungen nahmen insgesamt 460 Bürgerinnen und Bürger teil. Thematisch befassten sich die abendlichen Podiumsdebatten mit dem Dialog zwischen Politik und Gesellschaft, den verschiedenen Formen der politischen Beteiligung, dem Zustand des politischen Grundkonsenses und den Grenzen gesellschaftlicher Vielfalt. Aus den Debatten lässt sich hervorheben, dass in weiten Teilen des Publikums ein Zweifel an der Fähigkeit des Islams besteht, einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung in Deutschland zu leisten. Während im Westen noch die Stärkung christlicher Grundwerte im Alltag gegenüber dem Islam eine Rolle gespielt hat, kam im Osten dieser Aspekt nicht mehr zur Sprache. Die Diskussion über die Frage, ob der Islam zu Deutschland gehöre wurde im Westen deutlich differenzierter geführt als im Osten. Insgesamt fand diese These jedoch keine mehrheitliche Zustimmung. Podiumsteilnehmende und Publikumsbeiträge stimmten darin überein, dass Freiheit, Vielfalt und Beliebigkeit in ein immer größeres Spannungsverhältnis träten.

Unter der Überschrift „Neues Wir? Einwanderungsland Deutschland“ fanden im Politischen Bildungsforum Rheinland-Pfalz 18 Veranstaltungen in sieben Städten und Gemeinden mit rund 5.300 Teilnehmern, davon 1.600 Schülerinnen und Schüler, statt. Auf Foren, in Podiumsdiskussionen, Seminaren, Schulveranstaltungen, Tischgesprächen und in einem Politischen Salon wurde das Themenspektrum Islam und Gesellschaft, Offenheit Sicherheit, Flucht und Integration, Werte und Wertewandel von Experten mit der Öffentlichkeit diskutiert. Es ging nicht um den Rückblick und die Frage, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei. Der Blick richtete sich in die Zukunft und wendete sich damit den Folgen der Einwanderung zu. Diskutiert wurden daher verschiedene Formen der Integration und der Lösung kultureller sowie religiöser Konflikte,

der Umgang mit gesellschaftlichen Veränderungen und mit den Grundlagen unseres politischen Selbst- und Wertverständnisses, aber auch die Reaktion auf die neuen Bedrohungen im Schlepptau der Globalisierung wie beispielsweise der Terrorismus. Es kamen nicht nur Akteure zur Sprache, die wie Caritas, DRK und Malteser an der Erstversorgung mitwirken und dadurch authentisch berichten konnten. Es gelang auch, ehemalige Flüchtlinge und Ehrenamtliche sowie Vertreter der Muslime in Deutschland als Referenten zu gewinnen. Da 90 Prozent der Flüchtlinge aus muslimisch geprägten Ländern kommen, wurde die Herausforderung für die aufnehmende Gesellschaft wie auch für die ankommenden Flüchtlinge deutlich: Das Menschen- und Familienbild, das politische Grundverständnis, der gesellschaftliche Pluralismus und Individualismus, kurz: Die Anerkennung und der Respekt vor den Spielregeln der aufnehmenden Gesellschaft stellen die zentrale Aufgabe künftiger Integrationsbemühungen dar.

Vom Büro Bonn des Politischen Bildungsforum NRW wurden Fortbildungen zum Integrationskoordinator entwickelt. Besondere Aktualität erhielt die bereits im Jahr 2014 gemeinsam von Konrad-Adenauer-Stiftung und Philologenverband NRW angebotenen innovativen Qualifizierungsmaßnahme „Interkulturelle Koordination“ vor dem Hintergrund der bevorstehenden schulischen Integration von Flüchtlingen. Knapp 40 Lehrerinnen und Lehrer mit Migrationshintergrund wurden in bislang zwei Durchgängen mit jeweils fünf Modulen darauf vorbereitet, als interkulturelle Koordinatorinnen und Koordinatoren Verantwortung in ihrer Schule zu übernehmen, indem Sie ein Integrationskonzept erarbeiteten. Aufgrund der ungebrochenen Nachfrage konnten auch im dritten Durchlauf wiederum alle zur Verfügung stehenden Seminarplätze besetzt werden. Planspiel zur Flüchtlingsfrage: Für den Einsatz in

Im Jahr 2015 widmeten sich in der Politischen Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung über hundert Veranstaltungen mit rund 11.000 Teilnehmenden den Themen Flucht, Asyl und Integration.

Schulen und Hochschulen in allen Regionen Deutschlands hat die Politische Bildung 2015 das Planspiel „Magnet Europa“ entwickelt. Es zielt auf die Auseinandersetzung der Teilnehmenden mit den (europä-)politischen Antworten auf eine Massenflucht nach Europa. Interaktiv werden die Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente der europäischen Migrations-, Außen- und Entwicklungspolitik erarbeitet und die Ergebnisse in einer szenischen Simulation präsentiert. Erste Erfahrungen mit dem Planspiel in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen und Baden Württemberg zeigen, dass das Planspiel zu einer differenzierenden Betrachtung der Flüchtlingsfragen geführt hat.

Der AdenauerCampus ist das interaktive Lernportal der Konrad-Adenauer-Stiftung und bietet unter dem Themenportal „Flucht und Integration“ eine interaktive Weltkarte mit Beiträgen der Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung über die in anderen Ländern geführte Migrationsdiskussion. Durch ein Quiz können die Nutzer testen, wie gut sie rund um das Thema Flucht und Asyl informiert sind. Außerdem bieten die Macher des Portals zahlreiche Fakten und Hintergrundinformationen an. Wie in jedem guten Reiseführer findet der Nutzer dort auch ein Karteikasten-Set mit Alltagsbegriffen auf Deutsch und Arabisch.

2016 nimmt die Politische Bildung auch die Zielgruppe der jungen, akademisch und nicht-akademisch vorgebildeten Flüchtlinge mit Bleibeperspektive in den Blick, um ihre gesellschaftliche Integration zu fördern. Es werden Train-the-Trainer-Seminare entwickelt, in denen Migranten als Demokratie-Mittler ausgebildet werden. Unter dem Motto „Von Migranten für Migranten“ sollen diese Demokratie-Mittler als authentische Vorbilder das westliche Werteverständnis, demokratisches, rechtsstaatliches und wirtschaftliches Grundwissen, historische Prägungen der deutschen Geschichte sowie gesellschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten akademischen wie nicht-akademischen Migranten mit Bleibeperspektive zu vermitteln.

Dem Fremden begegnen

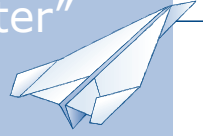
Flüchtlinge sind keine Nummern, obgleich sie und ihr konkretes Schicksal gegenwärtig tatsächlich in der Masse regelrecht unterzugehen drohen, sondern Menschen, denen wir begegnen können. In München hat



sich eine Stipendiaten-Hochschulgruppe bereits im April 2015 mit einem ehrenamtlichen Projekt im Rahmen des 50-jährigen Jubiläums der Begabtenförderung in genau diesem Bereich engagiert.

<http://www.kas.de/wf/de/33.41209/>

Das Studienpatenschaftsprogramm „Senkrechtstarter“ als Maßnahme zur Flüchtlingsintegration



von Dr. Kerim Kudo

Begabung und Talent – die Herkunft bestimmt noch immer in vielen Fällen, ob ein Jugendlicher oder junger Erwachsener seine Begabungen entdeckt und entwickeln kann. Das gilt ganz besonders im Falle von jungen Flüchtlingen, die nach Deutschland kommen. Sie sind jedoch eine wichtige neue Begabungsreserve, der einerseits die Chance gegeben werden muss, sich ihren Talenten entsprechend zu entfalten, andererseits aber auch für den Bildungsstandort Deutschland von hohem Wert sind.

Empirische Studien zeigen: Kinder aus Akademikerfamilien haben eine 3,3-fach höhere Chance, eine Hochschullaufbahn einzuschlagen als Kinder aus Nichtakademikerfamilien.¹ Der familiäre Hintergrund spielt also eine wichtige Rolle, ob sich junge Talente für eine akademische Laufbahn entscheiden. Diese Ergebnisse belegen allerdings keine geringere Bildungaffinität von Familien ohne akademischen Hintergrund. Hinzu kommt, dass viele Flüchtlinge durchaus aus Akademikerfamilien kommen, aber nach ihrer Migrationserfahrung latent von Bildungsarmut bedroht sind. Vielfach fehlt der Zugang zu Informationen über ein Hochschulstudium in Deutschland und dessen Finanzierung.

Das Studienpatenschaftsprogramm „Senkrechtstarter“, eine gemeinsame Initiative von Stipendiaten und Altstipendiaten der Konrad-Adenauer-Stiftung, setzt genau dort an. Wir möchten diese Informationslücken schließen und talentierten, hoch interessierten jungen Menschen den Übergang von der Schule an die Hochschule erleichtern. Die Zielgruppen des „Senkrechtstarter“-Programms sind sogenannte angehende Erstakademiker. Schülerinnen und Schüler aus Familien ohne akademischen Hintergrund, oft auch aus Familien mit Zuwanderungsgeschichte. Stipendiatinnen und Stipendiaten der Konrad-Adenauer-Stiftung engagieren sich ehrenamtlich für „Senkrechtstarter“ als Studienpaten. Sie helfen die Informationslücken über Universität und Studium zu schließen, wollen Vorbilder und Mutmacher zugleich sein. Das Programm „Senkrechtstarter“ bringt interessierte Schülerinnen und Schüler mit diesen Studienpaten zusammen.

Hat sich ein Schüler für ein Studium und den Hochschulort entschieden, so unterstützt ihn der Studienpate bei allen Fragen rund um die Studienordnung, die Stunden- und Prüfungspläne, aber gerne auch bei der Wohnungs- und Nebenjobsuche, beim ersten Gang in die Bibliothek oder die Mensa. Während der Zeit der

SENKRECHTSTARTER

Patenschaft werden die Schülerinnen und Schüler außerdem über die Finanzierungsmöglichkeiten eines Studiums informiert, so auch über die Stipendienprogramme der unterschiedlichen Begabtenförderwerke inklusive der Konrad-Adenauer-Stiftung. Außerdem bietet ihnen das „Senkrechtstarter“-Programm Seminare zu Schlüsselqualifikationen für Studium und Berufseinstieg.

Häufig wird angenommen, dass Studienpaten, die selbst eine Zuwanderungsgeschichte mitbringen oder Erstakademiker sind, sich besonders eignen würden, die genannten Zielgruppen anzusprechen. Dem ist nur bedingt zuzustimmen. Wir sensibilisieren die ehrenamtlichen Studienpaten in Workshops für kulturelle Diversität und soziale Herkunft, schulen sie darin, Unsicherheiten zu nehmen und Selbstvertrauen zu fassen. Die im Rahmen von „Senkrechtstarter“ bereits über 200 geschlossenen Patenschaften zeigen auf beeindruckende Weise, dass Stipendiaten, die einen eher klassischen Bildungsweg gegangen sind und aus Akademikerfamilien stammen, sehr erfolgreich Schüler auf dem Weg an die Universität oder die Fachhochschule begleiten können. Der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungschancen wird so über gezielte Kontakte zwischen erfolgreichen Studierenden und aufstrebenden Schülern aufgebrochen. In der gegenwärtigen Flüchtlingskrise kann die Konrad-Adenauer-Stiftung so einen ganz konkreten Beitrag leisten.

Ein Aktionsplan zur Integration von Migranten über Bildung sollte wie folgt aussehen: Die Flüchtlinge ganz wörtlich „dort abzuholen, wo sie sind“: Studieninformationsveranstaltungen müssten zunächst einmal verstärkt in Flüchtlingsheimen stattfinden. Dasselbe gilt für maßgeschneiderte Bildungsprogramme der politischen Bildung in deutscher Kultur (Museumsbesuche), für den gemeinsamen Sport sowie die gezielte Sprachförderung. Spezielle interkulturelle Schulklassen für Flüchtlinge würden darüber hinaus die Integration in die Mehrheitsgesellschaft erleichtern.

Sicherlich, Integration ist nicht immer einfach. Doch diese Herausforderung anzunehmen lohnt: Den Bildungshunger junger Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu stillen bedeutet, sie willkommen zu heißen.



**Einwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik:
Auswirkungen von Migration
auf Demografie und Arbeitsmarkt**

Wer nach Deutschland kommt: Trends und Konsequenzen der Zuwanderung

von Katharina Senge

Die akute Flüchtlingskrise 2015 verdeckt, dass es nach wie vor stabile Migrationstrends und schon gut etablierte integrationspolitische Instrumente gibt. Unnötige Bürokratie beim Zuzug von Fachkräften abbauen, auf die Integrationspflichten verstärkt hinweisen, Integrationsangebote für Neuzuwanderer weiter intensivieren und bei den Zuzugsregelungen nachsteuern, all dies sollte nicht aus dem Blick geraten. Auch weil es hilft, die Herausforderungen im Bereich Asyl in einen größeren Zusammenhang einzuordnen.

Stabiler Trend: Deutschland zweitwichtigstes Zielland unter den OECD-Ländern

Seit 2011 nimmt die Zuwanderung nach Deutschland kontinuierlich zu. Von kleineren Schwankungen abgesehen, betraf das alle wichtigen Migrationskanäle: die EU-Mobilität, Arbeitskräftezuwanderung, internationale Studierende und Asylbewerber. Wirtschaftliche Stabilität und gute Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt zogen und ziehen weiterhin Menschen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten an, besonders aus Osteuropa und den krisengeschüttelten südeuropäischen Ländern. In den letzten Jahren war Polen das wichtigste Herkunftsland unter allen Zuwanderern. 2014 wurde es von Rumänien auf Platz zwei verwiesen.

Trendumkehr 2015: EU-Bürger und Flüchtlinge die größten Zuwanderergruppen

Die meisten Zuwanderer in Deutschland kamen bisher aus Ländern der Europäischen Union. Dieser Befund könnte hingegen bald nicht mehr stimmen. Noch 2013 wanderten 700.000 Menschen im Rahmen der Europäischen Freizügigkeit zu, wohingegen nur 110.000 Personen einen Asylantrag stellten. Auf einen Asylbewerber entfielen also sechseinhalb zuziehende EU-Bürger. Im vergangenen Jahr lag das Verhältnis schon bei eins zu vier. Angaben zu den erwarteten Asylanträgen für das Jahr 2015 überschreiten die Millionengrenze, wobei nicht alle Antragsteller nach Ablauf des Asylverfahrens bleiben werden. Dennoch kämen damit in diesem Jahr erstmalig mehr Flüchtlinge als EU-Zuwanderer nach Deutschland.

Zum Leben und Arbeiten nach Deutschland: Klare Regeln, klare Botschaft

Die Zahl der zuwandernden Fachkräfte aus Drittstaaten ist im Vergleich zur EU-Mobilität und zur Flüchtlingszuwanderung niedrig (ca. 35.000 pro Jahr), steigt aber kontinuierlich. Die hohen Flüchtlingszahlen sollten jedoch nicht dazu führen, dass Zuwanderung generell, und damit auch der Zuzug von Arbeitskräften aus Drittstaaten, eingeschränkt wird. Für innovative Forschung und eine wettbewerbsfähige Industrie bedarf es qualifizierter Fachleute. Für das Unternehmen, welches dringend Ingenieure oder Pflegekräfte sucht, kommt es nicht darauf an, wie viele Menschen zuwandern, sondern wer. Das migrationspolitische Ziel ist es, Migration in legale und geordnete Bahnen zu lenken. Das bedeutet, dass die Voraussetzungen und auch Ausschlusskriterien für Asyl in Deutschland einerseits und die Möglichkeiten zur legalen Zuwanderung zwecks Arbeits-



Ein Willkommensgruß für Flüchtlinge am Frankfurter (Main) Hauptbahnhof.

aufnahme andererseits klar und deutlich in den Herkunftsländern kommuniziert werden müssen.

Drittstaatsangehörige können schon jetzt mit einem speziellen Visum zur Arbeitssuche für sechs Monate legal einreisen. Oder sie suchen sich vom Heimatland aus einen Job in Deutschland, zum Beispiel über die Jobbörse auf www.make-it-in-germany.de. Sie enthält derzeit (Stand Oktober 2015) 11.000 Stellenangebote aus dem Bereich Mechatronik und Elektroberufe und 9.000 offene Stellen in den Bereichen Gesundheit, Medizin und Pflege. Auch 4.000 Klempner und 3.600 Informatiker werden gesucht. Die Homepage, besonders der Schnelltest, den man dort machen kann, um zu erfahren, ob und auf welchem regulären Wege man nach Deutschland einwandern kann, sollten zeitnah auch in den Sprachen der Asylbewerber mit geringen Schutzquoten, also aus Albanien, dem Kosovo, Serbien und Mazedonien angeboten werden.

Asyl ist ein Grundrecht: wie viele werden bleiben?

Das Recht auf politisches Asyl steht als individuelles Grundrecht im Grundgesetz. Zudem hat Deutschland die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet und sich damit völkerrechtlich verpflichtet, Verfolgte nicht dorthin abzuschicken, wo ihnen Gewalt droht. In der ersten Jahreshälfte 2015 lag bei 37 Prozent der Asylbewerber eine Verfolgung vor, sie sind anerkannte Flüchtlinge und werden in Deutschland bleiben. Ebenso groß ist der Anteil der Antragsteller, die abgelehnt werden und ausreisen müssen.

Es wird eine Mammutaufgabe für die nächsten Jahre sein, die anerkannten Flüchtlinge – gut Qualifizierte ebenso wie die mit niedriger Bildung – in Arbeit zu vermitteln. Das Erlernen der Sprache, der Nachweis

von Qualifikationen und das Finden eines passenden Arbeitsplatzes brauchen Zeit. Nach ein bis drei Jahren haben Flüchtlinge in der Regel eine sichere Beschäftigung, von der sie selbständig leben können, so die Erfahrungswerte. Manche werden auf Grund körperlicher oder psychischer Erkrankungen aus dem Bürgerkrieg vielleicht auch nie arbeiten können.

Die Voraussetzungen waren nie besser für „Wir schaffen das“

Für anerkannte Flüchtlinge ebenso wie für Fachkräfte und ihre miteingewanderten Familien brauchen wir ein angepasstes, ineinandergreifendes System von Instrumenten zur Erstintegration, die zum Teil verpflichtend sind. Dazu gehören die Integrationskurse (Politik, Gesellschaft, Kultur Deutschlands und deutsche Sprache), Patenprogramme bzw. Mentoren im Kontext der Arbeitswelt, Nachqualifizierung und spezielle Angebote für einreisende Kinder. Für die Flüchtlinge müssen vor allem auch die psychologisch-medizinischen Hilfen vor Ort gestärkt werden. Ohne gesellschaftliche Integration, ohne Offenheit auf beiden Seiten, gelingt weder die Aufnahme der Flüchtlinge noch die Inklusion von Einwanderern.

Deutschland verfügt über historisch einmalige Ressourcen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise, wie die Stärke der Wirtschaft, die gute Lage auf dem Arbeitsmarkt, die mittlerweile etablierten Integrationsstrukturen für Neuzuwanderer und das über die letzten Jahre stabile, positive Integrationsklima in der deutschen Bevölkerung. Es braucht Mut und einen langen Atem. Aber zu keiner Zeit waren die Voraussetzungen besser, um diese gewaltige Aufgabe zu meistern.

Erfahrungen aus früheren Einwanderungswellen: Asyl- und Flüchtlingspolitik zu Beginn der 1990er Jahre

von Dr. Christine Bach und Dr. Ulrike Hospes

Bis zum 30. Juni 1993 garantierte Art. 16 des Grundgesetzes als absolutes und subjektiv-öffentliches Recht politisch Verfolgten in der Bundesrepublik ein uneingeschränktes, individuell einklagbares Grundrecht auf Asyl. Flüchtlinge durften an der Grenze nicht zurückgewiesen werden. Das Grundgesetz ging damit weit über das humanitäre Völkerrecht hinaus, das nicht dem Fremden einen Rechtsanspruch, sondern den souveränen Staaten das Recht, jedoch nicht die Pflicht einräumt, Asyl zu gewähren.

Der Anstieg der Asylbewerberzahlen seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ging zurück auf den wirtschaftlichen Niedergang und politischen Zusammenbruch der kommunistischen Länder Osteuropas. 1992, im Jahr des bis dahin höchsten Flüchtlingsaufkommens der bundesdeutschen Nachkriegszeit, stammten 64 Prozent aller Asylbewerber aus Osteuropa.

Asylbewerber in Folge des Balkankrieges							
Herkunftsland	1992	1993	1994	1995	1996	1998	2000
Bosnien und Herzegowina		21.240	7.297	4.932			
BR Jugoslawien	115.395	73.476	30.404	26.227	18.085	34.979	11.121
Bulgarien	31.540	22.547	3.367				
Rumänien	103.787	73.717	9.581	3.522			

Eine weitere starke Einwanderungsgruppe stellten die Aussiedler, die als „deutsche Volkszugehörige“ mit fremder Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 3 Bundesvertriebenengesetz (BVFG) Aufnahme fanden und dann durch Art. 116 GG deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt wurden. Dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zufolge kamen über vier Millionen Aussiedler, seit Beginn der Aufnahme im Jahr 1950, nach Deutschland.

Infolge der Kriege auf dem Balkan kam es außerdem zu einer starken Zunahme von Flüchtlingen aus Ex-Jugoslawien. Das Asylrecht schützte lediglich vor individueller politischer Verfolgung, die im Normalfall jedoch nicht gegeben war. Eine Abschiebung erfolgte

dennoch nicht, da die Flüchtlinge auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 geschützt wurden. Damit wird deutlich, dass die Bundesrepublik Anfang der 1990er Jahre die bis dahin größte Einwanderungswelle ihrer Geschichte erlebte.

Gesellschaftliche Reaktionen zu Beginn der 1990er Jahre

Zeitgleich mit den hohen Asyl-, Flüchtlings- und Aussiedlerzahlen kam es zu vermehrten fremdenfeindlichen Ausschreitungen und Verbrechen. Größte Aufmerksamkeit erzielten die Anschläge in Hoyerswerda, Rostock-Lichtenhagen, Mölln und Solingen.

Hoyerswerda (Sachsen) 17. bis 23. September 1991: Drei bis vier Dutzend jugendliche Neonazis griffen ein Wohnheim für Vertragsarbeiter (mehrheitlich Vietnamesen) an. Die Bewohner wurden schließlich von der Polizei in Sicherheit gebracht. Daraufhin attackierten Neonazis mit Steinen und Molotow-Cocktails ein Wohnheim mit ca. 240 Flüchtlingen u. a. aus Vietnam, Rumänien, Ghana, dem Iran und Bangladesch, angefeuert von einheimischen Sympathisanten. Unter SEK-Begleitung wurden die Flüchtlinge auf Unterkünfte im Umland verteilt. Bei den Ausschreitungen wurden 32 Menschen verletzt. Es gab 82 vorläufige Festnahmen, nur vier Personen konnten verurteilt werden.

Rostock-Lichtenhagen 22. bis 26. August 1992: Der Angriff mehrerer hundert rechtsextremer Randalierer auf die zentrale Aufnahmestelle für Asylbewerber und ein Wohnheim für ehemalige vietnamesische Vertragsarbeiter fand den Beifall von bis zu zweitausend Schaulustigen. Auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzungen zog sich die Polizei, teilweise aus Überforderung und Eigenschutz, zeitweise völlig zurück und die im brennenden Haus Eingeschlossenen waren schutzlos sich selbst überlassen. Es war ein Wunder, dass es keine Toten gab; die Menschen konnten sich gerade noch auf das Dach retten.

Solingen Mai 1993: Bei einem Brandanschlag auf ein türkisches Zweifamilienhaus starben drei Mädchen und zwei Frauen. Weitere Bewohner erlitten bei dem von rechtsextremen Jugendlichen verübten Anschlag lebensgefährliche Verletzungen.

Die Wahlerfolge rechtsextremistischer Parteien nahmen zwischen 1989 und 1996 im gesamten Bundesgebiet zu. So erzielten die Republikaner z. B. in Bayern (1990: 4,9 Prozent) und Baden-Württemberg (1992: 10,9 Prozent) Wahlerfolge, die DVU in Bremen (1991: 6,2 Prozent) und Schleswig-Holstein (1992: 6,3 Prozent). In allen anderen Bundesländern lassen sich weniger stark ausgeprägte, aber doch ähnliche Beobachtungen machen.

Politische Reaktionen

In der Bundesrepublik Deutschland entbrannte eine Debatte über den Zuzug der Ausländer. Insbesondere das Asylrecht stand hierbei im Mittelpunkt. Die CDU forcierte eine gelenkte Asylpolitik, die den Zuzug regulieren sollte, ohne jedoch das individuelle Grundrecht auf Asyl abzuschaffen. Der Beschluss des 3. Parteitages der CDU Deutschlands, der vom 25. bis 28. Oktober 1992 in Düsseldorf stattfand, formuliert folgendes: „Wer aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen verfolgt wird, muß bei uns Asyl finden können. [...]“ | „[...] Wir müssen deshalb den weltweit einzigartigen und praktisch schrankenlosen Rechtsschutz, den unser Grundgesetz Asylbewerbern bietet, durch den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention ersetzen, wie dies auch in allen anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union der Fall ist. Notwendig ist eine Grundgesetzänderung, die an die Stelle des Grundrechts aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG eine institutionelle Asylrechtsgarantie auf der Basis der Genfer Flüchtlingskonvention treten läßt. [...]“

Schließlich verabschiedete die CDU einen Beschluss, der die Grundlage für den mit der SPD beschlossenen Asylkompromiss – und damit einer Grundgesetzänderung – war. Mit dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz vom 1. Januar 1993 wurden darüber hinaus für die Gruppe der Aussiedler die Zugangsbedingungen verändert. Wer nach dem Dezember 1992 geboren wurde, konnte nach eigenem Recht keinen Spätaussiedlerstatus mehr erwerben. Somit wurde eine letzte Generation von Aussiedlern geschaffen.

Kernelement des Asylkompromisses war das Prinzip der sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten: Personen, die aus solchen Staaten (alle Staaten der EU sowie Staaten, in denen die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention gelten sowie per Bundesgesetz festgelegte Staaten) einreisen, können sich nicht auf das Grundrecht auf Asyl berufen. Das deutsche Asylrecht fußt somit auf folgenden Gesetzen:

1. Recht auf (politisches) Asyl nach Art. 16a GG (1. Juli 1993).
2. Anerkennung als Konventionsflüchtling nach den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention (28. Juli 1951).
3. Vorübergehender Schutz für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge nach §32a Ausländergesetz (1. Juli 1993). Aufenthaltserlaubnis wird nur dann erteilt, wenn der Ausländer nicht gleichzeitig einen Asylantrag stellt. Die Anwendung von §32a AuslG setzt eine Einigung von Bund und Ländern voraus.
4. De-facto-Flüchtlinge nach § 53-55 Ausländergesetz (1. Juli 1993).

Anerkennungsquoten im Zeitraum 1990 bis 2000

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) entschied zwischen Anfang 1990 und Ende 2000 über 2,353 Millionen Asylanträge. Die Asylanerkenntnisquote – also das Verhältnis der Anerkennungen durch das BAFI allein nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG (a.F.) bzw. Art. 16a GG – lag dabei durchgängig unter 10 Prozent. In den Jahren 1999 und 2000 lag sie jeweils bei 3 Prozent. Hinzu kamen Gewährungen von Abschiebeschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention gemäß §51 Abs. 1 AuslG, die zwischen 2,7 Prozent und 7,9 Prozent pendelten. Es lässt sich zusammenfassend feststellen, dass nur relativ wenige Asylsuchende nach Abschluss des Asylverfahrens ein Recht auf einen rechtmäßigen Aufenthalt und damit eine Aufenthaltssicherheit in Deutschland erhalten haben; von 1990 bis 2000 wurden etwa 123.335 Asylantragsteller durch das BAFI als asylberechtigt gemäß Art. 16a Grundgesetz anerkannt, knapp 55.000 Personen erhielten gemäß §51 Abs. 1 AuslG eine Aufenthaltsbefugnis. Dazu kamen knapp 15.000 Asylbewerber, bei denen Abschiebungshindernisse gemäß §53 AuslG festgestellt wurden.

Unter Berücksichtigung der nicht erfolgten Abschiebungen aufgrund des Jugoslawienkriegs und der daher temporär geduldeten Aufenthalte ist festzustellen, dass ein Großteil der über das Asylverfahren eingereisten und asylrechtlich abgelehnten Personen im Jahr 2000 entweder das Bundesgebiet bereits verlassen hatte oder zur Ausreise verpflichtet war.

Innerhalb der Europäischen Union nahm Deutschland zwischen 1990 und 2000 mehr als die Hälfte aller Asylbewerber auf:

Asylzielländer in der EU				
	BRD	GB	F	SUI
Asylbewerber 1990 – 2000	1.985.153	574.769	335.990	300.381

Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

von Eva Rindfleisch

Die Flüchtlingsströme nach Deutschland haben sich in den letzten Jahren stark erhöht. Bereits 2014 haben mehr als 200.000 Menschen in Deutschland Asyl beantragt, in 2015 waren es bis Oktober bereits gut 360.000 Menschen. Rund 36 Prozent der Flüchtlinge kamen 2015 aus Syrien, Irak und Eritrea. Gut 33 Prozent kamen aus dem Kosovo, aus Albanien, Serbien und Mazedonien. Die Erfolgsaussichten der Asylanträge variieren insgesamt stark zwischen den Herkunftsländern: So liegen die Anerkennungsquoten für Flüchtlinge aus dem Kosovo, Albanien und Serbien bei unter 1 Prozent, für die Länder Syrien, Irak und Eritrea hingegen bei weit über 80 Prozent.¹ Sie fliehen vor Bürgerkriegen oder politischer Verfolgung, die ihnen über Jahre hinweg eine Rückkehr unmöglich machen werden. Insgesamt ist zu beobachten, dass seit 2014 der Anteil der Flüchtlinge aus Ländern mit hohen Anerkennungsquoten an allen Flüchtlingen immer weiter zunimmt.

Die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt wird in Anbetracht dieser Entwicklungen eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahre. Erwerbstätigkeit ist ein starker Treiber für die Integration in die Gesellschaft, denn sie eröffnet finanzielle Unabhängigkeit und sozialen Anschluss.

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt könnte für eine schnelle Arbeitsmarktintegration kaum besser sein: Mit derzeit 2,8 Millionen Arbeitslosen hat die Arbeitslosigkeit einen (vorläufigen) historischen Tiefstand erreicht, mit weiter fallender Tendenz. In vielen Regionen herrscht Vollbeschäftigung und einige Branchen klagen seit Jahren über Probleme, offene Stellen und Ausbildungsplätze zu besetzen. Diese ersten Fachkräftengpässe werden sich perspektivisch noch verstärken: Ab 2020 werden die sogenannten Babyboomer nach und nach in Rente gehen. Die Anzahl der potenziellen Arbeitskräfte wird sich rasant verringern. Allein zwischen 2010 und 2030 rechnet die Bundesagentur für Arbeit mit einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials um 6,5 Millionen.

Für Unternehmen wird es immer schwerer, passende Arbeitskräfte zu finden. Der Arbeitsmarkt verändert sich von einem Nachfrage- zu einem Angebotsmarkt: Konnten sich Unternehmen früher unter einer Vielzahl von Bewerbern die Besten aussuchen, hat sich die Situation heute umgedreht. Gut ausgebildete Bewerber können zwischen einer Vielzahl möglicher Stellen den besten Arbeitgeber wählen. Für Menschen mit bisher schlechteren Jobchancen – wie Geringqualifizierte,



Arjan Mahmoud aus Syrien in Bordesholm (Schleswig-Holstein) im Metallbetrieb Henning Dierk GmbH.

Schulabbrecher, Langzeitarbeitslose, aber auch Flüchtlinge – hat diese Entwicklung große Bedeutung: Der Wille bei den Unternehmen, in sie zu investieren und ihnen eine Chance zu geben, wird größer.

Im letzten Jahr wurden bereits erste Reformen auf den Weg gebracht, die Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen. Es gilt nun diesen Weg weiterzugehen, um die gute Situation am Arbeitsmarkt noch besser dafür zu nutzen, Flüchtlinge in Deutschland zu integrieren. Entscheidend sind vor allem die schnelle Bearbeitung von Asylanträgen, eine frühe Sprachförderung und die zügige Feststellung und Anerkennung von Fähigkeiten. Vor allem unter den syrischen Flüchtlingen sind viele, die gute Qualifikationen und einen großen Aufstiegswillen mitbringen. Allerdings wird die Arbeitsvermittlung selbst unter besten Voraussetzungen auch weiterhin ihre Zeit brauchen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass das Bundesinnenministerium davon ausgeht, dass rund 15 bis 20 Prozent der Flüchtlinge erwachsene Analphabeten sind,² wird die Integration in den Arbeitsmarkt eine langfristige Aufgabe bleiben.

1 | http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201506-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile

2 | <http://www.sueddeutsche.de/politik/debatte-um-integration-de-maizire-will-grundgesetz-wegen-fluechtligen-aendern-1.2631546>

Perspektive Westafrika: Migration und Brain-Drain in Nigeria

von Hildegard Behrendt-Kigozi

Nigeria ist ein Staat, in dem Migration seit dem 14. Jahrhundert zur Geschichte des Landes gehört. Nathan Dunn schätzt, dass in den letzten 500 Jahren Nigeria ca. zwei Millionen Menschen verloren hat, davon 1,4 Millionen als Sklaven nach Amerika.¹ Nigeria war und ist Einwanderungs- und Auswanderungsland zugleich. Einwanderer kommen zumeist aus den angrenzenden Staaten Niger, Tschad, Kamerun, Benin, Togo und Ghana, während Nigerianer vor der Unabhängigkeit 1960 auf der Suche nach Arbeitsmöglichkeiten vor allem nach Ghana, Benin und in die Elfenbeinküste emigrierten.

Auch innerhalb des Landes fanden und finden regelmäßige Wanderungsbewegungen aus ökonomischen und Sicherheitsgründen statt. Diese Migranten haben in ihren Aufenthaltsländern (vergleichbar den deutschen Bundesländern) nicht die gleichen Rechte (politische Tätigkeit, Arbeitsmöglichkeiten, Schulumöglichkeiten etc.) wie die dortigen Einheimischen. Hier besteht dringender staatlicher Handlungsbedarf, damit nigerianische Bürger im gesamten Staat die gleichen Rechte genießen.

Die Eliten Nigerias studierten zwischen 1950 und 1970 zumeist in Großbritannien, mit einem wachsenden Anteil nach 1960, der seine Studien in den USA betrieb. Diese gut ausgebildeten Eliten kamen nach Abschluß des Studiums in der Regel nach Nigeria zurück, da gut bezahlte Jobs im öffentlichen Dienst und im Privatsektor auf sie warteten. Dies änderte sich durch die zunehmende Instabilität, dem Biafra Krieg (1967 bis 1970) und den Folgen der Militärregierungen. Die heute emigrierenden gut ausgebildeten Nigerianer haben nicht die Absicht kurz- oder mittelfristig zurückzukehren, sondern lassen sich in ihren Zielländern langfristig nieder und erwerben die dortige Staatsangehörigkeit.

Je mehr sich die politische und wirtschaftliche Situation Nigerias verschlechtert, desto mehr Jugendliche mit niedrigem Ausbildungsgrad verlassen Nigeria. Zu Beginn 2000 emigrierte eine wachsende Anzahl in europäische Länder und in die Golfstaaten. Diese Migranten arbeiten vor allem in Südeuropa oft im informellen Sektor, in der Landwirtschaft und im Handel. Gut ausgebildete Nigerianer emigrieren nach wie vor meist in die USA und nach Großbritannien, mit einem wachsenden Anteil, der nach Saudi Arabien und in die Golfstaaten auswandert.

Der mit Abstand größte Anteil der Auslandsnigerianer lebt derzeit im Sudan (23,8 Prozent). Dies ist auf historische und soziokulturelle Bindungen zurückzuführen. Die Hausa/Fulani im Sudan bilden die größte Auswanderungsgruppe weltweit. Es folgen die USA (13,7 Prozent) und Großbritannien (8,6 Prozent), dann vor allem die Nachbarländer: 8,4 Prozent leben in Kamerun, 5,1 Prozent in Ghana, 4 Prozent in Niger, 2,9 Prozent in Benin, 2,5 Prozent in Guinea. Deutschland steht auf Platz sieben, mit 2,9 Prozent.²

Untersuchungen der OECD zeigten im Jahre 2003, dass Nigeria den zweithöchsten Prozentsatz sehr gut ausgebildeter Einwanderer in die OECD-Staaten aufwies (nach Taiwan). Von den nigerianischen Einwanderern in die USA hatte 2008 ein Anteil von 60,5 Prozent einen Universitätsabschluss. Dieser Anteil liegt damit doppelt so hoch wie bei den Einwanderern aus anderen Ländern und auch unter den Einheimischen.³ In Großbritannien

waren 2005/6 gemäß der Labour Force Survey des Institute for Public Policy Research (ipp) die Hälfte der nigerianischen Einwanderer im öffentlichen Dienst und 27 Prozent im Gesundheits- und Sozialsektor beschäftigt.

Seit den achtziger Jahren hat die Zahl der asylsuchenden Nigerianer beständig zugenommen. Nach Angaben des UNHCR haben Nigerianer im Jahre 2008 in siebzehn Staaten – eingeschlossen sind afrikanische Staaten – Anträge auf Asyl gestellt. Diese Emigranten sind großteils Armutsfüchtlinge, welche auf legale, oft aber auch illegale Weise versuchen Europa zu erreichen. Etwa 70 Prozent der nigerianischen Bevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze, wenngleich der Staat grundsätzlich reich ist. In Europa werden diese Asylanträge zumeist negativ beschieden.

Gleichzeitig leben in Nigeria Flüchtlinge aus anderen west- und zentralafrikanischen Staaten. Nigeria ist eines der wenigen afrikanischen Länder, welches eine Migrationspolitik und entsprechende Immigrationsgesetze hat, abgesehen von den rechtlichen Regelungen für ECOWAS-Staaten. Darüber hinaus lebt eine große Zahl ausländischer Fachkräfte aus den Industriestaaten in den großen Industrie- und Verwaltungsmetropolen des Landes, welche vor allem in technischen Berufen für die Industrie, in der Ölförderung und im Managementbereich eingesetzt werden.

Emigrationsgründe

Die Hauptgründe Nigeria zu verlassen sind: sichere Arbeitsplätze, bessere Karrierechancen und Ausbildungsmöglichkeiten in den Zielländern, dort Zugang zu Technologie und guter Infrastruktur, höhere Gehälter, wie auch generell die politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten im Heimatland. Gleichzeitig haben die USA und Großbritannien gut ausgebildeten Fachkräften seit Jahrzehnten eine erleichterte Einwanderung und gute Arbeitsplätze angeboten. Das spiegelt sich in den Statistiken wider. Seit einigen Jahren versucht die nigerianische Regierung Fachkräfte für eine Rückkehr zu gewinnen. Es zeigt sich aber sehr deutlich, dass hierfür enorme wirtschaftliche und soziale Transformationen im eigenen Land erforderlich wären.

Die Auswanderer tragen mit ihren Geldüberweisungen für Familienangehörige in Nigeria, die für Schulgelder, den Unterhalt älterer und armer Verwandter, zur Finanzierung von kleineren Geschäftsaktivitäten sowie für Familienfeste und Beerdigungen ausgegeben wer-

den, zur Verbesserung der sozialen Sicherheit und damit auch zur Stabilisierung der Sicherheitssituation bei.

Die Rücküberweisungen nach Nigeria machen ca. 4,7 Prozent des GDP aus. Die Weltbank schätzt, dass zwischen 2011 und 2014 Nigerianer in der Diaspora mehr als 63 Milliarden USD nach Nigeria überwiesen haben. Damit steht Nigeria auf dem fünften Platz nach China, Indien, den Philippinen und Mexiko, während dieser Betrag nur hinter den Einnahmen aus dem Ölgeschäft zurückbleibt. In den letzten Jahren investieren Auslandsnigerianer auch in Häuser und Appartements in ihrem Heimatland, was zu Hoffnungen Anlass gibt, dass einige von ihnen auch vor dem Rentenalter nach Nigeria zurückkommen könnten.

Die nigerianische Regierung hat ein ‚Department of Diaspora‘ im Außenministerium gegründet und Nigerianern erlaubt, ihre nigerianische Staatsangehörigkeit zu behalten, auch wenn sie eine andere ausländische Staatsbürgerschaft annehmen. Das ist für die Rückgewinnung gut ausgebildeter nigerianischer Fachleute von großer Bedeutung und eine gute politische Entscheidung.

Ohne eine Verbesserung der Infrastruktur sowie des Bildungs- und Gesundheitswesens, ohne eine Reduzierung der Korruption, die Beschränkung von Vetternwirtschaft, das Angebot ausreichender und angemessener Arbeitsplätze, ohne die Bekämpfung der Armut im Land und die Beilegung ethnischer, religiöser und erdölbasierter Konflikte werden sich ausgewanderte Nigerianer bis auf einige prominente Einzelfälle sehr wahrscheinlich weiterhin vor allem im Urlaub in ihrem Heimatland aufhalten.

1 | Dunn, N. (2008): "The Long Term Effects of Africa's Slave Trades", *Quarterly Journal of Economics* 123 (1): 139-176.

2 | Development Research Centre (DRC), *Global Migrant Origin Database*, 2007.

3 | United States Department of Homeland Security, *2009 Yearbook*.

Arbeitsmarktintegration

In einer gemeinsamen Veranstaltung mit jungen Unternehmern in Berlin lenkte die Konrad-Adenauer-Stiftung im Mai 2015 den Blick die große Bereitschaft der Wirtschaft, Flüchtlinge einzustellen.

Die Arbeitsmarktintegration inklusive Spracherwerb, Kompetenzermittlung, ggf. Nachqualifikation und Jobvermittlung brauche jedoch schon in einfacheren Fällen schnell anderthalb bis zwei Jahre – eine enorme Aufgabe.

Migration und Fluchtursachen: Klimapolitik in neuem Licht

von Jasper Eitze

Wer wollte, könnte die Koinzidenz der Flüchtlingskrise und der UN-Klimakonferenz in Paris (COP 21) als eine Art Fügung interpretieren. Denn spätestens mit Abklingen des aktuellen „Migrationsschocks“ sollte die Fluchtursachenbekämpfung stärker in den Fokus rücken. Es ist naheliegend, dass sich die derzeitigen Debatten in diesem Themenfeld – neben den Integrationsaspekten – vor allem um die Frage drehen, wie die Migrationsströme auf europäischer und nationaler Ebene in halbwegs geordnete Bahnen gelenkt und Interessenausgleiche mit Transitstaaten wie der Türkei erreicht werden können. Mittlerweile geht es vermehrt auch um die Frage, wie ein wirkungsvolles europäisches Engagement in den aktuellen Krisengebieten, v. a. in Syrien, aussehen könnte. Letztere Diskussion nähert sich zwar den Fluchtursachen, dringt aber nicht weit genug vor. Der Konnex zwischen den Migrationsströmen in Richtung Europa und den aktuellen Kriegen, Konflikten und Krisen in den Herkunftsländern erschließt sich vergleichsweise leicht. Hingegen ist Fluchtursachenbekämpfung an den tieferliegenden Wurzeln mühsam und langwierig, die Zusammenhänge sind hier nicht immer leicht vermittelbar.

Denn so unstrittig – nicht nur unter Experten – die Erkenntnis ist, dass der Klimawandel ein relevanter Verstärker uns geläufiger Fluchtursachen ist, so schwierig ist es, den Anteil des Klimawandels an Flucht und Migration im konkreten Fall nachzuweisen. Andererseits: Die durch den Klimawandel besonders stark gefährdeten Menschen scheinen sich dieser Zusammenhänge sehr bewusst zu sein. Dies belegt eine aktuelle weltweite Umfrage des Pew Research Centers in Washington D.C.: Der Anteil der Befragten, die im Klimawandel ein sehr ernstes Problem sehen, liegt in jenen Ländern besonders hoch, in denen bereits heute die Folgen der Erderwärmung spürbar sind, etwa in Form vermehrter und stärkerer Wetterextreme, von Dürren oder Überschwemmungen. Da die Menschen dort oft in hohem Maße von der Landwirtschaft abhängig sind, sehen sie sich durch die negativen Auswirkungen des Klimawandels unmittelbar in ihrer Existenz bedroht. Mit Blick auf die für Europa in der Flüchtlingsfrage besonders relevante Herkunftsregion, grob gesprochen die arabische Welt (Nordafrika und der Nahe Osten), ist festzustellen, dass das anhaltende starke Bevölkerungswachstum einhergeht mit der Austrocknung der Region sowie der Übernutzung natürlicher Ressourcen. Setzen sich die aktuellen Trends fort, dürfte die Region innerhalb weniger Jahrzehnte durch hohen Wasserstress gekennzeichnet sein, mit entsprechenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Konsequenzen.

Der schon jetzt eingesetzte Klimawandel – die globale Durchschnittstemperatur hat sich im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter bereits um 0,9 Grad Celsius erhöht – beschleunigt und verstärkt diese Entwicklung in erheblichem Maße. Diese Erkenntnis überrascht nicht, hält man sich vor Augen, dass sich die aktuelle Erderwärmung zehn Mal schneller vollzieht als jemals zuvor während der vergangenen 65 Millionen Jahre. Ökosysteme und damit natürlich auch uns Menschen stellt dies vor enorme Anpassungsprobleme. Viele der Betroffenen werden sich versuchen anzupassen, indem sie migrieren, sowohl innerhalb staatlicher Grenzen als auch jenseits derselben, nicht anders als wir es aktuell erleben, aber doch in deutlich größerem Maßstab.



Somalische Flüchtlinge warten vor einem Flüchtlingslager in Dadaab, Kenia.

Was tun? Die Temperaturentwicklung der kommenden zwanzig bis dreißig Jahre können wir mit den heutigen Maßnahmen nicht mehr beeinflussen. Dafür sind die Wirkungszusammenhänge zwischen dem Ausstoß von Treibhausgasen und der Erderwärmung zu träge. Aber durch zeitnahes Handeln können wir die Temperaturentwicklung ab der Mitte des Jahrhunderts modifizieren, immerhin eine Zeit, die zumindest die heutige junge Generation noch erleben wird. Wir stehen also vor der Frage, ob wir dazu bereit sind, die Maßnahmen zu ergreifen, die den Klimawandel begrenzen, und die am stärksten direkt betroffenen Länder bei ihren Anpassungsmaßnahmen zu unterstützen, um die nicht mehr vermeidbaren Folgen des Klimawandels abzufedern. Werden klimapolitische Maßnahmen unter Berücksichtigung anderer wichtiger Entwicklungsaspekte (z. B. Energieversorgungssicherheit, wirtschaftliche Entwicklung, Armutsbekämpfung) ausgewogen konzipiert, lassen sich Zielkonflikte vermeiden und Fluchtursachenbekämpfung durch Entwicklungs- oder Sicherheitspolitik kann auch finanziell effizient betrieben werden. Gelingt uns dies nicht, müssen wir uns darauf einstellen, dass die momentane Krisensituation nur ein Vorgeschmack auf kommende Jahre und Jahrzehnte ist.

Hierin liegt sicher nach wie vor eine wichtige Aufgabe: Klimapolitik ist, wie andere Themen auch, als Querschnittsaufgabe politischen Handelns zu verstehen. Viel zu oft wird sie noch als gesondertes, „weiches“ Politikfeld betrachtet, in dem es vor allem darum gehe, erneuerbare Energien zu fördern und Deiche gegen den steigenden Meeresspiegel hochzuziehen – auf Kosten anderer Budgets. Die aktuelle Flüchtlingskrise kann dazu beitragen, dieses Missverständnis zu überwinden und dadurch die Chance erhöhen, mit der Fluchtursachenbekämpfung dort anzusetzen, wo sie die größte Wirkung entfaltet: in den am stärksten betroffenen Gebieten der Welt. Dies liegt in unserem ureigensten Interesse als Zielland von Migration. So wie eine ernsthafte Migrationspolitik nicht ohne Fluchtursachenbekämpfung auskommt, greift auch Fluchtursachenbekämpfung nicht ohne Klimapolitik. Oder anders herum zugespitzt: Klimapolitik ist Migrationspolitik.

Dr. Nils Abraham

Abteilungsleiter Ausländerförderung, Sankt Augustin

Richard Arnold

Oberbürgermeister, Schwäbisch Gmünd

Dr. Christine Bach

Wissenschaftliche Referentin für Zeitgeschichte,
Sankt Augustin

Bence Bauer

Projektkoordinator im Auslandsbüro Ungarn, Budapest

Norbert Beckmann-Dierkes

Leiter des Auslandsbüros Serbien, Belgrad

Hildegard Behrendt-Kigozi

Leiterin des Auslandsbüros Nigeria, Abuja

Hans-Hartwig Blomeier

Leiter des Auslandsbüros Großbritannien, London

Dr. Céline-Agathe Caro

Koordinatorin für Europapolitik, Berlin

Dr. Kristina Eichhorst

Koordinatorin für Krisen- und Konfliktmanagement, Berlin

Jasper Eitze

Koordinator für Energie-, Klima- und Umweltpolitik, Berlin

Dr. Stefan Friedrich

Leiter des Teams Politikdialog und Analyse, Berlin

Dr. Ute Gierczynski-Bocandé

Programmbeauftragte und wissenschaftliche Mitarbeiterin
im Auslandsbüro Senegal und Mali, Dakar

Janina Grimm-Huber

Projektkoordinatorin für Klima-, Energie- und Umwelt-
fragen im Auslandsbüro Mexiko, Mexiko City

Dr. Wilhelm Hofmeister

Regionalbeauftragter für Ost- und Südostasien, Singapur

Dr. Ulrike Hospes

Leiterin der Abteilung Zeitgeschichte, Sankt Augustin

Prof. Dr. Ivars Ijabs

Associate Professor an der Universität Lettlands, Riga

Caroline Kanter

Leiterin des Auslandsbüros Italien, Rom

Dr. Patrick Keller

Koordinator für Außen- und Sicherheitspolitik, Berlin

Pavle Kilibarda

Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Belgrader Zentrum
für Menschenrechte, Belgrad

Dr. Joachim Klose

Landesbeauftragter für Sachsen und Leiter des
Politischen Bildungsforums Sachsen, Dresden

Linus Kojala

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Verbindungsbüro
Litauen, Vilnius

Dr. Kerim Kudo

Referent für das Studienpatenschaftsprogramm
„Senkrechtstarter“, Berlin

Nico Lange

Stellvertretender Hauptabteilungsleiter Politik und
Beratung und Leiter Team Innenpolitik, Berlin

Hana Nasser

Büroleiterin des Auslandsbüros Libanon und des
Rechtsstaatsprogramms Naher Osten/Nordafrika, Beirut

Lena Petrović

Programmkoordinatorin beim Belgrader Zentrum
für Menschenrechte, Belgrad

Dr. Melanie Piepenschneider

Leiterin der Hauptabteilung Politische Bildung, Berlin

Stephan Raabe

Landesbeauftragter für Brandenburg und Leiter des
Politischen Bildungsforums Brandenburg, Potsdam

Dr. Martin Reuber

Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Hauptabteilung
Politische Bildung, Sankt Augustin

Christian E. Rieck

Referent für Entwicklungspolitik und Menschenrechte,
Berlin

Gunter Rieck Moncayo

Koordinator für Internationale Wirtschaftspolitik, Berlin

Eva Rindfleisch

Koordinatorin für Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, Berlin

Patrick Rüppel

Programm-Manager „Foreign and Security Policy“
im Regionalprogramm Politikdialog Asien, Singapur

Katharina Senge

Koordinatorin für Zuwanderung und Integration, Berlin

Silke Schmitt

Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Auslandsbüro Italien,
Rom

Lucas Schramm

Praktikant im Team Politikdialog und Analyse, Berlin

Frank Spengler

Leiter des Auslandsbüros Ungarn, Budapest

Dr. Gerhard Wahlers

Stellvertretender Generalsekretär und
Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale
Zusammenarbeit, Berlin

Winfried Weck

Koordinator für Entwicklungspolitik und Menschenrechte,
Berlin

Sabina Wölkner

Leiterin des Multinationalen Entwicklungsdialogs, Brüssel

IMPRESSUM

Herausgeber

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Hauptabteilung Europäische und
Internationale Zusammenarbeit
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin

Telefon: 030/26996-0
Telefax: 030/26996-3555
redaktion@kas.de

Verantwortlich

Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Dr. Stefan Friedrich
Teamleiter Politikdialog und Analyse
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
stefan.friedrich@kas.de

Koordination

Christian E. Rieck
Dr. Céline-Agathe Caro

Redaktion

Christian E. Rieck
Janine Kossack



Der Text des Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE, abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de>

Bildnachweis

Titelseite: dpa Picture-Alliance
Seite 8, 10, 22, 25, 28, 43, 48, 61, 65, 75, 78,
80, 82, 85, 89, 94, 97, 101: dpa Picture-Alliance
Seite 13: Pietro Naj-Oleari/Europäisches
Parlament (2015), flickr CC BY-NC-ND 2.0
Seite 39: Euro Realist Newsletter (2009),
flickr CC BY-SA 2.0
Seite 50: Erin Taylor/Institute for Money,
Technology and Financial Inclusion (2010),
flickr CC BY-SA 2.0
Seite 16 und 32: Marion Sendker
Seite 46, 53 und 72: Martin Pieck
Seite 57, 68 und 92: Mathias Birsens
Seite 76: Malte Surmeier
Seite 34, 59, 66, 87, 90:
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Gestaltung

SWITSCH KommunikationsDesign, Köln

Druck

Bonifatius GmbH, Paderborn

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung
der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-177-4

© 2016, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,
Sankt Augustin/Berlin

www.kas.de



ClimatePartner^o
Klimaneutral

Druck | ID 53323-1512-1002



Konrad
Adenauer
Stiftung

www.kas.de