

**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung**

**Kurzprotokoll**

**52. Sitzung**

Berlin, den 16.01.2008, 9.00 bis 11.00 Uhr

Sitzungsort: Berlin

Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, Raum E.800

Vorsitz: Thilo Hoppe, MdB

**TAGESORDNUNG:**

**Öffentliche Anhörung zum Thema**

**„Europäische Migrationspolitik  
und Entwicklungszusammenarbeit“**

**Sachverständige:**

**Jeff Dayton-Johnson**

OECD Development Centre

**Dr. Roland Bank**

Rechtsberater UNHCR

**Bernd Mesovic**

Pro Asyl

**Dr. Steffen Angenendt**

SWP

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

**Sitzung des Ausschusses Nr. 19 ( Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung )**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
---	---------------------	--	---------------------

**CDU/CSU**

Bauer Dr., Wolf  
Fischer (Göttingen), Hartwig  
Hübinger, Anette  
Klimke, Jürgen  
Müller (Gera), Bernward  
Nüßlein Dr., Georg  
Pfeiffer, Sibylle  
Ruck Dr., Christian

*[Handwritten signatures for CDU/CSU members]*

**CDU/CSU**

Borchert, Jochen  
Brauksiepe Dr., Ralf  
Flosbach, Klaus-Peter  
Frankenhauser, Herbert  
Fuchtel, Hans-Joachim  
Geis, Norbert  
Götz, Peter  
Vaatz, Arnold

**SPD**

Groneberg, Gabriele  
Hilsberg, Stephan  
Kofler Dr., Bärbel  
Raabe Dr., Sascha  
Riemann-Hanewinkel, Christel  
Riester, Walter  
Weigel, Andreas  
Wodarg Dr., Wolfgang

*[Handwritten signatures for SPD members]*

**SPD**

Drobinski-Weiß, Elvira  
Dzembitzki, Detlef  
Hoffmann (Wismar), Iris  
Kolbow, Walter  
Kumpf, Ute  
Schwabe, Frank  
Staffelt Dr., Ditmar  
Wegener, Hedi

**FDP**

Addicks Dr., Karl  
Königshaus, Hellmut

*[Handwritten signatures for FDP members]*

**FDP**

Leibrecht, Harald  
Meinhardt, Patrick

**DIE LINKE.**

Aydin, Hüseyin-Kenan  
Hänsel, Heike

*[Handwritten signatures for DIE LINKE members]*

**DIE LINKE.**

elpke, Ulla  
Ulrich, Alexander

*[Handwritten signature]*

**BÜ90/GR**

Hoppe, Thilo  
Koczy, Ute

**BÜ90/GR**

Kurth (Quedlinburg), Undine  
Ströbele, Hans-Christian

**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19)**

**Mittwoch, 16. Januar 2008, 11:00 Uhr**

**Fraktionsvorsitzende:**

**Vertreter:**

SPD	.....	.....
CDU/ CSU	.....	.....
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....	.....
FDP	.....	.....
DIE LINKE.	.....	.....

**Fraktionsmitarbeiter:**

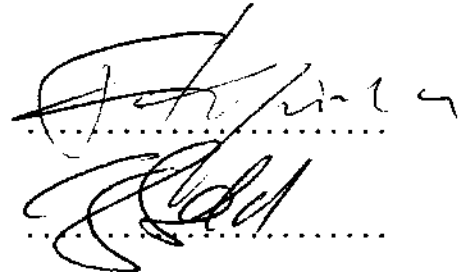
**Fraktion:**

**Unterschrift:**

(Name bitte in Druckschrift)

Kyriakos  
ENASTAFEO

FDP  
GRÜNE



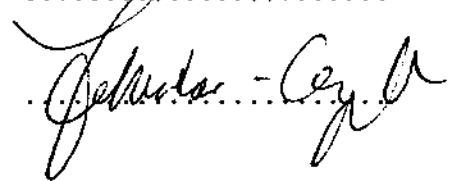
Romero

früne

Romero

Zuhentzen-Ceylan

FDP



.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....



# **Anhörung im Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

**am 16.1.2008:**

## **Europäische Migrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit**

### **I. Vorbemerkung**

Das Potenzial von Migration, über den Weg von Rücküberweisungen und Wissenstransfer zur Entwicklung in den Staaten des Südens beizutragen, ist mittlerweile weithin anerkannt. Der Einlösung dieses großen Potenzials stehen unter anderem die prekäre Situation vieler Migrantinnen und Migranten in den Aufnahmeländern, fehlende Möglichkeiten eines legalen Zugangs zu den europäischen Arbeitsmärkten, die fehlende Anerkennung von Qualifikationen und Hürden im Transfer von Einkommen und Wissen entgegen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Neuausrichtung und Koordinierung der Europäischen Migrations-, Flüchtlings- und Entwicklungspolitik.

Am 28.3.2007 debattierte der Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AWZ) des Deutschen Bundestags den fraktionsübergreifenden Antrag „Diaspora-Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen“ (16/4164). Die Intention dieses Antrags wurde breit unterstützt. Die anwesende Prof. Dr. Rita Süßmuth, Bundestagspräsidentin a. D., wies ergänzend darauf hin, dass zur entwicklungspolitischen Nutzbarmachung von Diaspora-Potenzialen auch gehöre, Zugang für Migrantinnen und Migranten zu den europäischen Arbeitsmärkten und Ausbildungsstätten zu ermöglichen.

### **Allgemeine Fragestellung:**

- Welche Wechselwirkung besteht zwischen der deutschen und europäischen Migrationspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit?
- Welchen Beitrag muss eine abgestimmte europäische Migrationspolitik leisten, um Armut zu reduzieren? Auf welchem Stand ist die diesbezügliche Debatte in der EU?
- Ist das Konzept der Zirkulären Migration als potenziell entwicklungsförderlich einzustufen?
- 

**Die Sachverständigen werden gebeten, in die Beantwortung der Fragen den Gender-Aspekt mit einzubeziehen und darauf einzugehen, welche Auswirkungen jeweils für Frauen und für Männer auftreten bzw. zu erwarten sind.**

## II. Problemstellung

1. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen der EU (RAA) vom 10.12.2007 bestätigte die Absicht der Europäischen Union, eine koordinierte Migrationspolitik zu einem Kernelement ihrer Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern zu machen und dabei sowohl legale Migrationsmöglichkeiten zu eröffnen und zugleich illegale Migration zu bekämpfen. Die sogenannten **Mobilitätspartnerschaften** mit den betreffenden Drittstaaten sollen individuell angepasst sein, aber im Grundsatz die Verpflichtung der Drittstaaten beinhalten, bei Rücknahme und Identifikation eigener Staatsangehöriger und von Drittstaatsangehörigen voll zu kooperieren und eigene Grenzkontrollen zu verbessern; die EU stellt dafür in Aussicht, erleichterte legale Migrationsmöglichkeiten anzubieten (z.B. allg. Arbeitsmarktquoten, erleichterte Zugangsbedingungen für bestimmte Berufe oder Hochqualifizierte).

In diesem Zusammenhang steht ein weiterer wesentlicher Topos der migrationspolitischen Debatte auf EU-Ebene, das **Konzept der Zirkulären Migration**. Der RAA versteht darunter die Bewegung von Drittstaatenangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten der EU und ihren Herkunftsstaaten in Abstimmung mit den Arbeitsmarkterfordernissen. Die zugrundeliegende Idee bezieht sich einerseits auf die weithin anerkannten Potenziale der Diasporagemeinden in Deutschland und Europa, zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Heimatländer beizutragen. Aus dem Brain Drain soll eine Brain Circulation werden. Damit wendet sich das Konzept der Zirkulären Migration aber auch grundsätzlich gegen die dauerhafte Einwanderung aus Drittstaaten. Das Verhältnis zwischen beiden Elementen (Anwerbung und Abschottung) sowie die Verteilung der Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten sind zwischen EU und MS noch strittig, ebenso Formen sozialer Absicherung.

In der **Zusammenarbeit der EU mit den Herkunfts- und Transitländern** stellt sich außerdem vielfach die Frage nach der Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), wie die alarmierenden Berichte von willkürlichen Übergriffen und Abweisungen, beispielsweise in Marokko, oder von den Zuständen in den Auffanglagern in Libyen verdeutlichen. Die Einhaltung des Nichtzurückweisungsgebots beispielsweise kann kaum nachvollzogen werden.

### Fragen:

- Wie sollte künftig ein gefahrenfreier und legaler Zugang auf das Territorium der EU EU-einheitlich geregelt werden und wie kann gewährleistet werden, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention volle Anwendung finden?
- Sind Beispiele für vorbereitete oder abgeschlossene Migrationspartnerschaften bekannt? Welche Vereinbarungen sind darin enthalten? Welche Rolle spielt die zirkuläre Migration darin? Wie ist sie ausgestaltet?
- Welche Kenntnisse und Bewertungen haben die Sachverständigen bezüglich der Finanzierung repressiver Maßnahmen in den Herkunfts- und Transitländern – wie die Aufrüstung des Grenzschutzes und die Gefangennahme von

Flüchtlingen in den Drittstaaten – durch die EU im Rahmen des gemeinsamen Migrationsmanagements?

- Welche menschenrechtspolitischen Maßstäbe werden angelegt bzw. sollten angelegt werden bei der migrationspolitischen Kooperation mit Drittstaaten (Herkunfts-/Transitstaaten)?
- Welche Entwicklungswirkung ist von den Mobilitätspartnerschaften zu erwarten, insbesondere von der selektiven Anwerbung von Arbeitskräften, und wie sind in diesem Kontext die Pläne zur Einführung einer Blue Card einzuschätzen?
- Wie werden bisherige Erfahrungen der Mitgliedstaaten mit der Steuerung von Migration ausgewertet, insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Steuerung auf die Herkunftsländer?
- Wie kann das Potenzial der Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten über die Unterstützung von Familien und Bekannten hinaus für positive wirtschaftliche Entwicklungen in den Empfängerländern genutzt werden?
- Welche Lösungsmöglichkeiten können Migrations- und Entwicklungspolitik anbieten, um den „Brain drain“ zu reduzieren und zur „Brain circulation“ beizutragen? Welche konkreten Maßnahmen wären zur vollen Entfaltung dieses Potenzials zu realisieren (z. B. Anerkennung von Qualifikationen, Maßnahmen zur sozialen Absicherung)? Wie ist der diesbezügliche Stand der Debatte innerhalb der EU?

2. Nur die wenigsten Menschen migrieren aus freien Stücken, die Mehrheit der Migrierenden verlässt ihre Heimat mangels wirtschaftlicher, politischer oder sozialer Sicherheit, wegen Bürgerkriegen, Umwelt- oder Naturkatastrophen oder politischer Verfolgung. Die konkrete Veranlassung kann ganz unterschiedlicher Natur sein, oft kommen mehrere Motivbereiche zusammen. Auch von dieser Seite wird der Zusammenhang von Entwicklung und Migration deutlich und stellen sich **Herausforderungen für die europäische Entwicklungspolitik**, aber auch an die Handelspolitik (Stichwort Fischereiabkommen, Agrarsubventionen, EPAs). Entsprechende inhaltliche Verschränkungen (und Konditionalitäten) sind in einigen Instrumenten der europäischen Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen (Development Cooperation Instrument, Good Governance Fund).

#### Fragen:

- Welche aktuellen Tendenzen in den Grundmustern von Migration gibt es?
- Unter welchen Bedingungen können entwicklungspolitische Interventionen zur Migrationsvermeidung konstruktive und wohlfahrtssteigernde Lösungen darstellen?
- Welche Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind speziell geeignet, um Migrationsströme zu beeinflussen?
- Gibt es eine Konditionierung von Entwicklungshilfe oder anderen finanziellen Zuwendungen an die Kooperation des Empfängerlandes mit der europäischen Migrationspolitik? Wie sieht diese Konditionierung konkret aus?
- Welchen Zusammenhang gibt es zwischen der EU-Handelspolitik und den zunehmenden Migrationsbewegungen aus Afrika? Welche neuen Weichenstellungen in der EU-Politik gegenüber Afrika wären notwendig, damit

mehr Afrikanerinnen und Afrikaner eine Perspektive in ihren Heimatländern sehen?

- Was kann die europäische Entwicklungspolitik zu einer solchen Weichenstellung beitragen?

**3.** Die Innen- und Justizminister der EU-Mitgliedstaaten verständigten sich im Januar 2006 in Wien darüber, dass die EU möglichst bald damit beginnen solle, in Zusammenarbeit mit der UN so genannte **Regionale Schutzprogramme** in den Heimatregionen von Flüchtlingen einzurichten (auf Grundlage der Mitteilung der Kommission vom 1.9.2005; KOM(2005)388). Bereits für Juni 2006 wurde der Start erster Pilotprojekte u. a. in Tansania angekündigt. Die „Regionalen Schutzprogramme“ sollten die „Schutzkapazität von Drittländern“ stärken und zugleich „dem Gastland Nutzen bringen“. Die RPP werden damit zu einem europäischen Beitrag zur Entwicklung der betroffenen Staaten erklärt. Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen lehnen die „Schutzzentren“ als weitere Abschottung des EU-Raums und als weitere Auslagerung der Verantwortung für Flüchtlinge ab. Die Bundesregierung wies in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion (16/657) diese Vorwürfe zurück.

#### **Fragen:**

- Was ist aus dem Projekt der Regionalen Schutzprogramme geworden? Wie lief die Pilotphase? Wie wird weiter verfahren? Wo ist die Finanzierung angesiedelt? In welchem Verhältnis sollen Rückkehr, lokale Integration und Neuansiedlung (in der EU) stehen?
- Wie viele Flüchtlinge sind während der Pilotphase im Rahmen von regionalen Schutzprogrammen in den Herkunftsregionen in den Herkunftsregionen aufgenommen worden und welche konkreten Projekte wurden durchgeführt?
- Wie viele Flüchtlinge sind währenddessen in Mitgliedstaaten der EU im Rahmen des Neuansiedlungsprogramms aufgenommen worden bzw. welche Planungen liegen dafür vor?
- Welchen konkreten entwicklungspolitischen Nutzen haben die Regionalen Schutzprogramme für die so genannten Gastländer wie Tansania?
- In welchen Staaten gibt es Auffanglager? Welche Berichte gibt es von den Zuständen in diesen Lagern? Wie ist organisiert, dass die Flüchtlinge dort zu ihren in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegten Rechten kommen?



Beginn der Sitzung: 9.00 Uhr

**Der Vorsitzende:** Guten Morgen, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste. Ich begrüße Sie recht herzlich zur ersten AwZ-Sitzung im neuen Jahr. Ich wünsche allen ein gesegnetes Jahr 2008.

Ich begrüße Frau Sevim Dagdelen von der Fraktion DIE LINKE., sie ist als stellvertretendes Mitglied ihrer Fraktion nachgemeldet worden und möchte als Migrationsexpertin der Anhörung heute beiwohnen. Ich begrüße Herrn Bernd Dünzlaff, der für den Bereich Migration im BMZ zuständig ist und die Sachverständigen und Referenten dieser Anhörung und beginne bei Ihnen, Mister Jeff Dayton-Johnson von der OECD, Development Centre, Herrn Dr. Roland Bank vom UNHCR, Herrn Dr. Steffen Angenendt von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und Herrn Bernd Mesovic von Pro Asyl. Herzlichen Dank, dass Sie zu uns gekommen sind, uns Ihr Fachwissen zur Verfügung stellen.

**Jeff Dayton-Johnson (OECD Development Centre):** Vielen Dank für die Einladung. Wir befassen uns mit den Beziehungen zwischen internationaler Migration auf der einen Seite, vor allem Migration aus Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen bis hin zu OECD-Ländern wie Deutschland. Auf der anderen Seite befassen wir uns mit wirtschaftlicher Entwicklung, also Armutsbekämpfung, Wachstum und strukturellen Veränderungen. Ich habe drei einfache Botschaften, die ich zusammenfassend voranstellen möchte und diese beantworten einige der Fragen, die im Fragenkatalog gestellt wurden.

Die erste Botschaft und damit die gute Nachricht ist, dass internationale Migration einen Beitrag leisten kann zur wirtschaftlichen Entwicklung durch Auswirkungen auf den Arbeitsmärkten in den Ursprungsländern. Das hat zu tun mit den Hoch- und Geringqualifizierten. Ein weiterer Effekt hat mit den Rücküberweisungen zu tun. Daneben gibt es weitere Auswirkungen auf die Heimatvolkswirtschaften der Migranten. Die Summe dieser Auswirkungen ist die Gesamtauswirkung der Migration. Das kann insgesamt positiv oder negativ sein. Die Mobilität der Geringqualifizierten hat ein größeres Potential die Armut in den Herkunftsländern zu reduzieren, als die Mobilität der Hochqualifizierten. Es ist wichtig, das im Kopf zu behalten. Die Migration allein wird die globale Armut nicht völlig bekämpfen und sie sollte auch nicht als Entwicklungsstrategie betrachtet werden. Die Migration kann einen Beitrag leisten. Wir sollten das ins rechte Verhältnis setzen. Im Jahr 2000 gab es ungefähr 57 Mio. Menschen, die in den OECD-Ländern lebten, aber außerhalb der OECD geboren waren. Das sind ungefähr 5 Prozent der Gesamtbevölkerung der OECD-Länder, etwas mehr als ein Prozent der Bevölkerung der Herkunftsländer der Migranten. Selbst wenn

die Einwanderung in die OECD so hoch sein sollte, wie heute in Kanada, dann wäre das immer noch wenig im Verhältnis zur Bevölkerung der Entwicklungsländer. Wir müssen hier im Auge behalten, um welche Größenordnung es eigentlich geht. Die Hälfte der im Ausland geborenen Bewohner von OECD-Ländern kommt aus anderen OECD-Ländern. Die Migration in die OECD-Länder hat deswegen sehr begrenzte Auswirkungen auf die ärmsten Menschen. Aus diesen Gründen geht es eher um Migrationskorridore, die Regionen und Arbeitsmärkte zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern verbinden. Für die Menschen in diesen Korridoren sind die Auswirkungen der Migration möglicherweise sehr groß, selbst wenn das makroökonomisch sehr schwer festzumachen ist.

Die zweite Botschaft hat zu tun mit Auswirkungen in die andere Richtung, und zwar der Frage, ob die Entwicklung Auswirkungen auf die Migration hat. Ein Teil der Fragen für die heutige Anhörung geht in diese Richtung. Was Sie wissen möchten ist, ob wirtschaftliche Entwicklung den Auswanderungsdruck vermindern wird? Kann Entwicklungshilfe diesen Prozess beschleunigen? Die Antwort lautet nach unseren Forschungsergebnissen, nein, jedenfalls nicht für eine sehr lange Zeit. Das ist die unbequeme Botschaft.

Die ökonomische Theorie und die Logik deuten in eine andere Richtung. Nach der Wirtschaftswissenschaft ist es so, dass wenn ein Entwicklungsland Hilfe bekommt und sich in die Weltwirtschaft integriert, dann wird es sich spezialisieren auf die Produktion von Gütern, die einen intensiven Arbeitseinsatz erfordern. Das bedeutet, dass potentielle Migranten, die vielleicht früher ausgewandert wären, jetzt im Exportbereich in ihrem Heimatland in der wachsenden Volkswirtschaft arbeiten und nicht ins Ausland gehen. Nach dieser Theorie müsste wirtschaftliche Entwicklung dazu führen, dass die Auswanderung abnimmt. Wenn wir uns die Fakten anschauen, dann sieht das aber nicht so aus. Ich sagte schon, dass Einwanderer in die OECD vor allem aus Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen stammen und nicht aus Ländern mit niedrigem Einkommen. Das deutet darauf hin, dass, wenn das Einkommen steigt, es mehr Migration geben wird und nicht weniger. Heißt das, dass die ökonomische Logik falsch ist? Als Wirtschaftswissenschaftler kann ich das so nicht akzeptieren. Es stimmt, dass die ökonomische Logik sehr lange braucht, bis sie durchschlägt. Die strukturelle Transformation, die erforderlich in einer wachsenden sich entwickelnden Volkswirtschaft ist, braucht Jahrzehnte, bis sie sich auswirkt. Kurz- und mittelfristig ist es so, wenn ein Land wächst und wenn die Einkommen steigen, dass mehr Leute an der Migration teilnehmen könnten, dass es sich mehr Leute leisten könnten, international mobil zu werden. Das ist ein Grund, dass es mehr Auswanderungen gibt, wenn ein Land wächst. Wenn wir Entwicklungshilfe unseren Bürgern als Mittel verkaufen möchten, die Einwanderung zu verringern, dann wird Enttäuschung folgen. Das funktioniert so nicht.

Die dritte Botschaft hat mit Politikempfehlung zu tun. Was können wir machen? Politiker in Ziel- und Herkunftsländern, Unternehmer, die Zivilgesellschaft, wir alle können einen Beitrag leisten, um die Vorteile aus der Migration zu erhöhen. Im Prinzip ist es ganz einfach, aber das, was einfach ist, ist nicht unbedingt leicht. Migration und Entwicklung haben miteinander zu tun und deshalb braucht man eine kohärente Politik um sicherzustellen, dass die internationale Migration zur Entwicklung führt. Kohärenz bedeutet, dass man einen Konsens aufbauen muss, dass es Kommunikation geben muss zwischen den Ministerien in der Nationalregierung, aber auch zwischen nationalen Regierungen auf EU-Ebene und zwischen Herkunfts- und Zielländern. Für die Politiker in OECD-Ländern wie Deutschland stellt sich die Frage, was ist die Entwicklungsauswirkung der Migrationspolitik? Welche Reform der Migrationspolitik wäre entwicklungsfreundlicher? Die Antwort allgemein lautet, dass wir flexiblere Instrumente brauchen, um mehr Optionen für die Migranten und für die Arbeitgeber zu schaffen, zum Beispiel der Zugang zu den Arbeitsmärkten in OECD-Ländern. Der könnte verknüpft werden an mehrjährige Visa, die die mehrfache Einreise ermöglichen. Das würde die zirkuläre Mobilität erhöhen. Die zirkuläre Migration kann die Rücküberweisungen erhöhen. Es gibt Hinweise, dass zirkuläre Migranten mehr Geld nach Hause schicken, aus verschiedenen Gründen. Die zirkuläre Mobilität hat möglicherweise auch das Potential, die negativen Auswirkungen des brain drain einzudämmen, wenn Hochqualifizierte zirkulär migrieren. Das wären die Empfehlungen für die Politiker in den Aufnahmeländern. In den Herkunftsländern sagte ich, dass die Auswanderung nicht als Entwicklungsstrategie gesehen werden darf, in keinem Land. Auswanderung in großem Maßstab hat Auswirkungen auf viele Politikbereiche und auf die makroökonomische Politik. Die Länder mit Auswanderung müssen sich Gedanken machen über Steuereinnahmen und über die Wechselkurse, wenn es zu vielen Rücküberweisungen kommt. Auswanderung hat Auswirkungen auf die Entwicklung menschlicher Ressourcen, auf die Hochschulpolitik, auf Investitionen in Infrastruktur, in Verkehr und Kommunikation. Das hängt damit zusammen, wie die Länder sich anpassen können auf die Auswanderung. Sie hat auch Auswirkungen auf die Geber, die helfen können, in all diesen Bereichen Kapazitäten aufzubauen. Durch Entwicklungshilfe kann man dazu beitragen, Hochqualifizierte, also Lehrer, Ärzte usw. zu rekrutieren, in dem man diese Kapazitäten in den Herkunftsländern selber aufbaut. Das sollte ein Schlüsselfaktor der Mobilitätspartnerschaft sein.

Letztlich ist dies nicht nur eine Aufgabe für Regierungen. Banken und andere im Finanzsektor müssen eine Rolle spielen bei der Reduktion der Kosten von Überweisungen. Die Familien der Migranten in ländlichen Gegenden müssen Zugang haben zur Finanzdienstleistung. Diaspora-Netzwerke und andere Organisationen können privilegierte Partner sein sowohl für migrationsbezogene Politik wie z. B. Integrationspolitik als auch für

Entwicklungspolitik. Es ist nicht einfach, mit Banken oder Migrationsnetzwerken zusammenzuarbeiten, aber wir müssen damit anfangen.

**Bernd Mesovic (Pro Asyl):** Vielen Dank für die Einladung. Ich dachte, es würde eine Reihe von weiteren Experten nachgeladen, weil man dieses Thema kaum in zwei Stunden schaffen kann. In diesem Themenfeld gibt es z.B. für Flucht- und Migrationsgründe in den entwicklungspolitischen Organisationen sehr spezialisierte und gute Köpfe, die mehr darüber wissen, als in vielen Fällen Pro Asyl.

Ich möchte zum Einstieg ein Zitat bringen, um die Generalfrage etwas zu relativieren. Es stammt von einer Beraterin der Weltbank, Sabine Schlemmer-Schulte, die sagt, „Migration mit all ihren positiven und negativen Haupt- und Nebeneffekten ist primär Part and Puzzle des derzeitigen Globalisierungsmusters“. Migration kann daher nicht so ohne weiteres als entwicklungspolitisches Instrumentarium zur dauerhaften Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern eingesetzt werden. Aus wirtschaftswissenschaftlicher und anderer Sicht kann dies nur durch eine umfassende Neuregelung der globalen Wirtschaft geschehen, in deren Zentrum ein organisatorisches Prinzip steht, das den Entwicklungsländern nach modernen marktwirtschaftlichen und wirtschaftsverfassungsrechtlichen Spielregeln eine gleichberechtigte Teilhabe an der globalen Wirtschaft ermöglicht. Sie darf sich nicht länger als ein Spielfeld der Spielregeln des 19. Jahrhunderts darstellen. Soviel zum generellen Blick auf das Ganze.

Erlauben Sie mir, zunächst auf das Thema der zirkulären Migration einzugehen. Ich denke, die veränderte Bewertung der Migration, die sich innerhalb weniger Jahre ergeben hat, bedarf einer Erklärung. Aus unserer Sicht liegt sie in der Hauptsache in der demographischen Entwicklung und in dem zunehmenden Arbeitskräftebedarf der industrialisierten Welt. Die Frage, ob Migration selbst und in zweiter Linie ihre möglichen entwicklungspolitischen Aspekte positive Effekte hat, muss zunächst die Immigrierenden und ihre Interessen in den Mittelpunkt stellen, das scheint mir die zentrale Krux der zirkulären Migration. Migration ist per se nichts Gutes oder Schlechtes, die Frage ist, welche Garantien sozialer Mindestrechte damit verbunden sind. Ich glaube, dass auch hier die entwicklungspolitischen Experten sehr viel weiter sind und Strategien des Empowerments im Kopf haben, das Thema jedoch in den migrationspolitischen Ansätzen der entwickelten Industriestaaten, auch Deutschlands, eine absolut untergeordnete Rolle spielt. Mit welchen Rechten ist Migration verbunden? Die Europäische Kommission hat sich ansatzweise an entwicklungspolitische Gedanken anknüpfend, an den Begriff der zirkulären Migration gemacht. Sie möchte die brain-drain-Problematik in eine „brain-circulation“ verwandeln. Nicht nur nehmen, sondern möglich machen, dass wieder etwas zurückkommt. Wir meinen, dass jenseits dieser Bemerkungen in vielen Konzepten wirkliche entwicklungspolitische

Konzeptionen nicht erkennbar sind. Die Idee der zirkulären Migration ist aus unserer Sicht auch keineswegs neu, sie ist seit 2003/2004 im starken Maß in der wissenschaftlichen Diskussion. Wenn wir uns die EU-Ratsdokumente anschauen, haben wir den Eindruck, man muss fragen, wodurch unterscheidet sich das Ganze von der früheren „Gastarbeiterpolitik“? Wenn wir hier vor einer jahrelang gescheiterten Migrationspolitik in Deutschland und vielen EU-Staaten stehen, dann hat das mit der Verdrängung der Realitäten in der Vergangenheit zu tun, nämlich die ankommenden Menschen nicht ganzheitlich zu sehen, sondern sich vorzustellen, sie gingen nach einer Weile wieder zurück und staatliche Politiken könnten das im wesentlichen auch beeinflussen. Stattdessen müssen wir mit der gewordenen Realität umgehen.

Unsere These ist eine neue Phase temporärer Migration, die anknüpft an einen Rückkehrzwang. Wer diesen durchsetzen will, wird die alten Mängel wiederholen. Man muss besorgt sein, dass entsprechende EU- und nationale Politiken mit Partnerschaftsabkommen, die diese Form zirkulärer Migration fordern, zumindest in der Gefahr stehen, fundamentale Menschenrechte zu verletzen, weil sie sehr stringent sind und bei Familiennachzugsvoraussetzungen nicht die aufenthaltsrechtliche Konsequenz ziehen.

Ich habe eine relativ rigorose These vorzutragen. Eine vernünftige Migrationspolitik muss sich der Realität beugen und anerkennen, dass die Menschen aus eigenen Erwägungen kommen und aus vielen Gründen auch gehen werden. Die Entscheidung darüber, ob ein Aufenthalt deswegen letztlich ein temporärer ist und es damit zirkuläre Migration wird, muss im Wesentlichen in den Händen der Migrierenden liegen.

Der Migrationsforscher Dietrich Thränhardt hatte die Idee, ein Konzept der zirkulären Migration aufzulegen mit der Aufgabe der Staaten lediglich die Hin- und Rückführung von Menschen zu organisieren. Er sagt, es sei „eine hypertrophe Selbstüberschätzung der Regelungsapparate, die im Zeitalter der Globalisierung obsolet und nach allen Erfahrungen auch nicht durchführbar ist“.

Als Flüchtlingsorganisation ist Pro Asyl seit vielen Jahren besorgt, dass Debatten über eine verstärkte Kontrolle der Migration wie auch über die Zulassung temporärer zirkulärer Migration zulasten von Flüchtlingen gehen können. Das ist nicht nur eine theoretische Besorgnis. Wenn der frühere Bundesinnenminister Schily betont hat, dass es einen Zusammenhang gibt zwischen der Reduktion der Zahlen von Asylsuchenden und der Idee, temporäre Migration zulassen zu wollen, dann ist das ein problematisches Konzept. Wir sagen, es kann nicht sein, dass wir einerseits aus menschenrechtlicher Verantwortung die Menschen einreisen lassen und andererseits Menschen nach Kriterien der Nützlichkeit im Rahmen von temporärer Migration anwerben. Das ist zunächst einmal der Bereich der zirkulären Migration. So, wie die Konzepte jetzt angelegt sind, sehen wir keine wesentlichen Neuerungen. Es gibt vom Deutschen Institut für Menschenrechte ein sehr gutes Papier zu

menschenrechtlichen Bindungen im Zusammenhang mit zirkulärer Migration. Darin ist das humanitäre Minimum gut beschrieben. Wir haben allerdings eine weitergehende Skepsis aus dem zuletzt genannten Grund. Wir haben das Gefühl, dass die Migrationspolitiken der entwickelten Staaten international darauf setzen, nach den Kriterien der Nützlichkeit Menschen zuzulassen und Menschen, die Schutz suchen oder auch die Armutsbevölkerung draußen zu halten. Wir werden mit solchen Konzepten nichts lösen.

**Dr. Steffen Angenendt (SWP):** Vielen Dank für die Gelegenheit, hier vortragen zu dürfen. Ich bin gebeten worden, zur Migrationspolitik in Bezug auf die entwicklungspolitischen Aspekte und die Einordnung der jüngsten Vorstöße der Kommission zu sprechen.

Es ist sinnvoll, sich deutlich vor Augen zu führen, wie die migrationspolitischen Interessen in den Mitgliedstaaten sind. Wenn wir einen Blick auf die Statistiken werfen, sehen wir, wie unterschiedlich beispielsweise noch der Ausländeranteil in den Mitgliedstaaten ist. Das war schon vor der jüngsten Erweiterungsrunde so und hat sich seitdem noch verschärft. Wir haben beispielsweise in Polen nach offiziellen Angaben weniger als 1 Prozent Ausländer, in Luxemburg 38 Prozent. Da muss man nicht lange rätseln, um sich deutlich zu machen, wie unterschiedlich die migrationspolitischen Interessen der Mitgliedstaaten sind. Das sieht man auch, wenn es um Reaktionen beispielsweise auf die Vorschläge der EU-Kommission geht. Trotz dieser Unterschiede gibt es m. E. gemeinsame Entwicklungstrends, die es einfach notwendig machen, zu einer gemeinsamen Politik zu kommen. In allen EU-Staaten werden die Zuwanderung und die ethnische und die kulturelle Heterogenität der Bevölkerung zunehmen. Das sind Entwicklungen, mit denen alle Staaten umgehen müssen und deshalb ist die Notwendigkeit da, zu gemeinsamen Lösungen zu kommen.

Wenn wir den Blick auf die Herkunftsregionen richten, kann man sehr allgemein und grundsätzlich feststellen, dass in den weniger entwickelten Weltregionen der Abwanderungsdruck zunehmen wird. In Nordafrika beispielsweise sind die Entwicklungen gut analysiert. Es gibt deutliche ökonomische aber auch demographische Wanderungsfaktoren. Es ist viel vom Jugendüberhang die Rede, neuerdings auch in der Sicherheitspolitik. Dies wird durch politische und durch kulturelle Triebkräfte noch ergänzt. Hinzu kommen in Nordafrika zunehmend ökologische Probleme. Der Klimawandel spielt eine Rolle. Wir wissen noch längst nicht, welche Konsequenzen das haben wird. Wir können an der Sahel-Zone sehen, dass umweltbedingte Wanderungen einsetzen. Welche Größenordnungen die haben werden, ist zum jetzigen Zeitpunkt völlig unvorhersagbar.

Wie groß die Auswanderungspotentiale in den Nachbarstaaten der EU sind, ist bislang nicht systematisch erforscht. Es fehlen Daten und Methoden, um das erfassen zu können. Es ist offensichtlich, dass die Regierungen der meisten Nachbarstaaten ein Interesse an der Ausweitung der Wanderungen hat. Das ergibt sich beispielsweise aus den Umfragen der

Vereinten Nationen, die dazu regelmäßig publizieren. Die Regierungen erhoffen einen Entwicklungsbeitrag durch die Auswanderung. Sie hoffen, dass ihre Arbeitsmärkte entlastet werden, dass dadurch innenpolitischer Konfliktstoff reduziert wird und sie erwarten höhere Rücküberweisungen. Diese haben in vielen Weltregionen inzwischen erhebliche Bedeutung, was Studien der Weltbank sehr deutlich machen.

Die EU-Staaten haben - wenn wir die Perspektive wechseln - offensichtlich ein zunehmendes demographisches Interesse an geregelter Zuwanderung. Wir haben Geburtenraten, die seit langem unter der Bestandserhaltungshöhe liegen, die Lebenserwartung steigt weiter an. Dieser Wandel ist so mächtig, dass er durch kurzfristige Verhaltensänderungen und auch durch Zuwanderung nicht gestoppt werden kann. Das muss man sich klarmachen, weil dies so ein Unterton in der Migrationsdebatte ist, als ob da was zu machen sei. Die Zahlen und die Prognosen, die beispielsweise von der UN-Bevölkerungsabteilung gegeben worden sind, machen deutlich, dass Zuwanderung diese Entwicklung nicht stoppen kann. Eine gezielte Zuwanderungspolitik, die bestimmte Gruppen von Menschen anwirbt, könnte ein Beitrag sein, wenn sie gut gemacht ist, um die Folgen des demographischen Wandels zu mildern.

In den EU-Staaten kommt hinzu, dass es einen wirtschaftlichen Zuwanderungsbedarf gibt, der wahrscheinlich steigen wird. Wir haben keine Methoden und ausreichenden Daten, um kurz- oder mittelfristige Prognosen zum Arbeitskräftebedarf in einzelnen Branchen zu machen. Es ist abzusehen, dass es mittelfristig einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften geben wird, das hängt mit den demographischen Prozessen zusammen. Diesem Mangel kann entgegengewirkt werden, indem die einheimischen Potentiale ausgeschöpft werden. Es müssen auch Instrumente entwickelt werden, wie die Menschen, die in den Potentialen nicht enthalten sind, möglicherweise angeworben werden können. Das sind vielfältige migrationspolitische Herausforderungen, die lassen sich m. E. nur im Rahmen einer europäisch abgestimmten Politik bewältigen. Ein solcher Ansatz ist die EU-Nachbarschaftspolitik, die seit einigen Jahren verfolgt wird und die den Nachbarstaaten eine Aussicht auf Teilnahme am Binnenmarkt ermöglichen soll, ohne institutionelle Verpflichtungen einzugehen. Die migrationspolitischen Ziele der Nachbarschaftspolitik haben allgemeine Zielsetzungen wie z. B. Bekämpfung von Diskriminierung, Verbesserung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit und Förderung der Genfer Konventionen. Es gibt auch länderspezifische Ziele, bei denen steht die Reduzierung der illegalen Migration im Vordergrund. Das ist der Schwerpunkt. Die anderen Ziele, Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der politischen Stabilisierung dieser Nachbarstaaten sind demgegenüber nachgeordnet. Das kann man deutlich sehen, wenn man die Aktionspläne analysiert.

Ein zweiter Bereich ist der umfassende Ansatz, den der Europäische Rat im Dezember 2005 verabschiedet hat, er umfasst 5 Bereiche der gemeinschaftlichen Politik, Asyl, Migration und Integration, externe Dimension/Entwicklung, Grenzkontrolle und illegale Einwanderung, Grundrechte und Bürgerschaft. Die Kommission hat zahlreiche Vorschläge vorgelegt, wie in diesen einzelnen Politikbereichen eine gemeinsame Politik gestaltet werden kann. Diese Vorschläge sind sehr unterschiedlich weit umgesetzt. Im Bezug auf Arbeitsmigration fällt den Mitgliedstaaten die Einigung schwer. Es wird hingewiesen auf die unterschiedlichen Interessen, die ich schon angesprochen habe. Grundlegend dafür ist, dass nationale Entscheidungskompetenzen in diesem zentralen Bereich von Innenpolitik und Sozialpolitik nicht aufgegeben werden sollen.

Ein dritter Aspekt sind die Mobilitätspartnerschaften. In solchen Abkommen sollen sich die Herkunftsländer verpflichten, illegale Wanderungsbewegungen zu reduzieren und zu unterbinden. Im Gegenzug können einzelne EU-Staaten bestimmte Kontingente für geregelte Arbeitsmigration für befristete Beschäftigung anbieten. In diesem Verfahren soll zirkuläre Migration gefördert werden und eine begrenzte Arbeitsmigration in die EU zugelassen werden.

Es ist strittig zwischen EU und Mitgliedstaaten, ob es sich um einmalige Wanderungen oder um wiederholte Wanderungen handeln soll und welche Ziele damit verfolgt werden. Soll es in erster Linie um die Reduzierung von illegaler Zuwanderung gehen? Sollen doch eher entwicklungspolitische Ziele im Mittelpunkt stehen? Diese Debatte ist noch offen. Da gibt es bis jetzt keine Entscheidung. In dem Zusammenhang hat die Kommission kürzlich die europäische Blue Card für die Anwerbung von Arbeitskräften für hochqualifizierte Tätigkeiten vorgeschlagen. Das ist ein nachfrageorientierter Ansatz. Damit sollen Arbeitskräfte ein begrenztes aber verlängerbares Aufenthalts- und Arbeitsrecht in einem EU-Staat erhalten. Nach zwei Jahren legalen Aufenthalts soll der Zuwanderer in einem anderen EU-Staat arbeiten dürfen, falls er die dortigen Voraussetzungen erfüllt. Es ist keine automatische EU-Intramobilität, sondern sie ist an Bedingungen gebunden. Das ist in der politischen Debatte selten richtig deutlich geworden, aber ein wichtiger Punkt, auf den die Kommission immer wieder hinweist.

Es sind auch Überlegungen zur Verhinderung des brain drain angestellt worden, wie man durch eine Selbstverpflichtung auf die Anwerbung von dringend benötigten Fachkräften vor allem im Gesundheitswesen verzichten kann. Die Vorschläge der Kommission sind bis jetzt relativ zurückhaltend aufgenommen worden. Abschließend möchte ich sagen, man weiß nicht, ob die Mitgliedstaaten in absehbarer Zeit bereit sind, in größerem Umfang Pilotprojekte zu diesen Instrumenten aufzulegen. Ohne Pilotprojekte werden wir nicht erfahren, ob diese



Instrumente überhaupt Sinn machen. Das ist die große Aufgabe, vor der wir stehen. Dafür politische Unterstützung zu sammeln, ist sehr sinnvoll.

**Der Vorsitzende:** Vielen Dank, wir kommen jetzt zur Aussprache. Ich nehme Wortmeldungen entgegen.

**Abg. Sibylle Pfeiffer (CDU/CSU):** Herr Dayton-Johnson, nach welchen Kriterien werden die Länder für die Migration ausgesucht? Sie sagten, Migration bringe mehr Geld ins System der Herkunftsländer. Heißt das auch, dass wir uns auf verstärkte Migration einrichten müssen? Sie führten aus, wir haben die Migration nicht aus den ärmsten der armen Länder, sondern aus denen, die wirtschaftlich schon einigermaßen entwickelt sind. Das erscheint mir nicht logisch.

Herr Mesovic, unsere Gastarbeiterpolitik von damals hat etliche Jahre und Jahrzehnte später Auswirkungen gezeigt, weil wir politisch falsch gehandelt haben. Wenn wir die Migrationspolitik betrachten, sind wir jetzt besser? Thema Rücküberweisung: Ist es in irgendeiner Weise statistisch, zahlenmäßig oder sonst nachzuweisen, auf welche Art und Weise sie verwendet werden? Sicherlich zunächst, um die Familien zu unterstützen. Hat man auch feststellen können, dass die Rücküberweisungen zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, zum Eigentumserwerb derer, die unter Umständen zurückgehen wollen, für Firmengründungen oder Beteiligungen an Unternehmen genutzt wurden?

Ein kurzes Beispiel zum brain drain. Wir waren vor kurzem in einem malawischen Krankenhaus. Dieses Krankenhaus wird von 5 oder 6 deutschen Ärzten geleitet, bezahlt von deutschen Entwicklungshilfegeldern, die malawischen Ärzte arbeiten in Europa, vorwiegend in Großbritannien. Da stimmt in dem ganzen System etwas nicht. Wer von Ihnen weiß hier die Lösung?

**Abg. Ute Koczy (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Danke an die Redner, die uns ein bisschen ernüchtert haben in den Möglichkeiten, die wir hier suchen. Wir haben einen vier-Fraktion-Antrag vorliegen, in dem die Potentiale von Migration zum Hintergrund gemacht worden sind, weil wir der Meinung sind, dass man nicht nur über die negativen Auswirkungen zu reden hat, sondern über die positiven, die Entwicklungschancen, die dahinter stecken.

Unser Ausschuss interessiert sich dafür, wie man die Ursachen von Migration ergründen kann und wie man die reale Situation von Migration so verändern kann, dass daraus Entwicklungschancen bestehen. Wir machen durch die Aussagen derjenigen, die migrieren, die Erfahrung, dass sie eigentlich gerne in der Heimat bleiben würden. Sie sehen nur keine Chancen dort, vor allem in den ländlichen Regionen.

Wie kann man die Potentiale der Migration, die da sind, nutzen? Können Sie das noch einmal im Rahmen der zirkulären Migration erläutern? Gibt es bezüglich der Rücküberweisungen inzwischen Strategien?

Herr Mesovic, Sie sagten, der Nützlichkeitsgedanke in der Migrationspolitik wäre falsch. Kann man aus Ihrer Sicht sagen, Migration ist ein nützliches Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit? Kann das Thema Migration nicht noch anders behandelt werden, so dass die Ängste, das Misstrauen und die Abwehrhaltung in der einheimischen Bevölkerung reduziert werden?

Herr Angenendt, ich fand den Hinweis interessant, dass eigentlich wenig passiert ist. Wir haben ein riesiges Problem. Die Schicksale der Leute sind bedrückend und trotzdem ist die EU nicht fähig, gemeinschaftlich zu handeln. Sieht es in der Bundesregierung danach aus, als wenn es zu Pilotprojekten kommen wird? Gibt es Länder, die sich anbieten, die auch selber schon aktiv werden?

**Abg. Christel Riemann-Hanewinckel (SPD):** Herr Dayton-Johnsen, Sie sagten, Migration gehe überwiegend von Menschen aus, die aus entwickelten Ländern kommen. Das ist für mich eine verblüffende Bemerkung. Ich kann mich sehr gut an die 80er Jahre zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland erinnern. Es wurde viel darüber geredet, wie viele politische Flüchtlinge es aus der DDR in Richtung Bundesrepublik gab. Das waren aber in der Mehrheit Wirtschaftsflüchtlinge. Da aber die Grenze nur innerhalb einer Nationalität zu überwinden war, wurde dies anders gesehen. Das Phänomen gibt es schon länger. Das ist eigentlich etwas normales, dass Menschen sich auf den Weg machen, weil sie für sich selber ein besseres Leben erhoffen. Wir belegen die Menschen mit dem Begriff „Migranten“, die die EU-Außengrenzen überschreiten. Innerhalb der EU kommt kein Mensch auf die Idee, z. B. die Menschen, die aus Portugal nach Deutschland kommen, als Migranten zu bezeichnen. Das hat mit Rechtsetzung und der EU zu tun. Das Phänomen der Wanderung aus Arbeitsgründen ist scheinbar überall auf der Welt vorhanden.

Flexiblere Instrumente, um Menschen Zugang zu ermöglichen: Als Beispiel wurden Mehrfachvisa bzw. die Möglichkeit, wenn ich einmal in einem Land gearbeitet habe und zurückgehe, dass ich nach einem halben Jahr wiederkommen kann. Gibt es noch andere Punkte, die Sie benennen würden, die sinnvoll wären?

Stichwort Rücküberweisung: Das ist ein Streitpunkt mit den Banken, dass sie sich offensichtlich kaum in der Lage sehen, die Rücküberweisungen in einer Art und Weise abzuwickeln, dass nicht vorrangig sie selber daran verdienen. Sie meinen, aus Konkurrenzgründen müssten hohe Rücküberweisungsgelder gezahlt werden. Das widerspricht meinem Verständnis von Konkurrenz. Wenn die Gebühren geringer wären, würde es wesentlich mehr Geld geben von Migrantinnen und Migranten, die aus

Deutschland zurück überweisen. Also müssten die Banken daran doch verdienen. Wissen Sie, was vielleicht anderes dahinter stecken könnte?

Herr Mesovic, gibt es aus Ihren Erfahrungen und aus Ihrer Sicht etwas zu sagen zum entwicklungspolitischen Ansatz?

Dr. Angenendt, Stichwort Pilotprojekte: Gibt es schon Vorschläge und Beispiele? Ist es möglich, in diesem Bereich mit Pilotprojekten zu arbeiten? Das würde bedeuten, dass ich eine Auswahl treffen muss im Hinblick auf die Migranten oder Migrantinnen, die in diese Projekte kommen? Lässt sich das steuern? Wie mache ich das? Ist das auf andere Projekte übertragbar? Was ist es, was Pilotprojekte leisten sollen?

**Dr. Karl Addicks (FDP):** Wir befassen uns heute mit einem schwierigen und auch in sich sehr widersprüchlichen Thema. Warum Menschen migrieren, dafür gibt es die verschiedensten Ursachen. Für uns als Entwicklungspolitiker denke ich, sind die Ursachen von Migration am wichtigsten, die die Menschen dazu zu bringen, ihre Länder zu verlassen. Sie glauben, woanders ein besseres Leben finden zu können. Ich spreche nicht von Wirtschaftsflüchtlingen. Ich sehe auch die Menschen, die aus der DDR zu uns gekommen sind, nicht als Wirtschaftsflüchtlinge. Ich würde sie dem Kreis zuordnen, die heute aus den typischen Entwicklungsländern kommen, weil sie aus einem Land der Unfreiheit und der Hoffnungslosigkeit kamen, wie das in vielen afrikanischen Entwicklungsländern noch ist. Aus unserer Sicht ist das nicht die Art von Migration, die bei uns erwünscht ist. Auf der anderen Seite gibt es eine Migration, die wir uns wünschen, weil wir aufgrund unserer demografischen Tatsachen hier Arbeitskräfte in bestimmten Bereichen brauchen. Wir versuchen solche Migrationen zu instrumentalisieren zu unserem Nutzen. Das kann es nicht sein. Dadurch geht den Ländern, für die wir als Entwicklungspolitiker etwas tun wollen, etwas verloren. Da sind wir beim Thema brain drain. Das ist in sich widersprüchlich. Die Patentlösung für dieses Problem habe ich bis heute nicht gefunden und wir werden sie auch alle nicht finden. Nach meiner Ansicht ist für uns am wichtigsten, wie können Entwicklungspolitiker dazu beitragen, die Bedingungen in den Ländern, die die Hauptquelle von Migration aus Hoffnungslosigkeit, Verzweiflung und Unfreiheit sind, so zu verändern, dass die Menschen sich nicht mehr auf den gefährlichen Trip machen, sich nicht mehr in die Boote setzen, auf hoher See umkommen, in irgendwelchen Stacheldrähten hängenbleiben oder in Auffanglagern festgehalten werden.

Wir haben im ersten Themenkreis über zirkuläre Migration gesprochen. Zirkuläre Migration ist für mich eine Migration, von der beide Seiten ihren Nutzen haben. Wie soll das im Einzelnen gemacht werden? Für mich als Entwicklungspolitiker kann zirkuläre Migration sehr sinnvoll sein. Herr Mesovic, Sie sprechen von einer umfassenden Neuregelung der globalen Wirtschaft. Wie stellen Sie sich das vor?

**Abg. Sevim Dagdelen (DIE LINKE.):** Herr Mesovic und Herr Angenendt, gibt es nicht einen Unterschied zwischen der zirkulären Migration, was z. B. die UN darunter versteht und dem was in dem Schäuble-Sarkozy-Papier intendiert wurde. Werden in diesem Konzept nicht zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen, dass nur diejenigen einwandern dürfen, die dringend als Arbeitskraft benötigt werden? Es werden dort Bedingungen gestellt für die Herkunftsstaaten, dass sie die Abschiebe- und die Rücknahmeabkommen bedingungslos erfüllen müssen.

Herr Mesovic, ist eine Ratifizierung der UN-Wanderarbeiterkonvention aus entwicklungspolitischer Sicht wünschenswert, um die Rücküberweisungen in die Herkunftsländer sicherstellen zu können? Auf der einen Seite wird gesagt, die Überweisungen von Migranten und Migrantinnen tragen quantitativ zur Entwicklung der Herkunftsländer viel effektiver, als die staatliche Entwicklungshilfe. Warum wird so erbarmungslos an einer restriktiven Abschottungspolitik der EU-Länder festgehalten?

**Der Vorsitzende:** Vielen Dank, wir kommen jetzt zur Antwortenrunde.

**Dr. Steffen Angenendt (SWP):** Pilotprojekte gibt es in verschiedener Hinsicht. Im Bezug auf die Mobilitätspartnerschaften, die die Kommission vorgeschlagen hat und die auch vom Europäischen Rat so abgesegnet worden sind, gibt es Vorhaben mit Kap Verde und mit der Republik Moldau. Wir können noch nicht sagen, was daraus wird. Das ist im Moment zu früh. Diese beiden sind herausgegriffen worden. In diesen Partnerschaften geht es um eine zweiseitige Verpflichtung. Die Drittstaaten sollen sich verpflichten, die Rückübernahme von Staatsangehörigen, die von den Aufnahmeländern nicht mehr erwünscht sind, zu gewährleisten, möglicherweise sogar der Rücknahme von Drittstaatsangehörigen zuzustimmen. Das ist der zentrale Gedanke der Mobilitätspartnerschaften. Die Länder sollen sich durch verschärfte Grenzkontrollen dazu verpflichten, illegale Zuwanderung zu reduzieren.

Ein wichtiger Punkt in diesem Zusammenhang sind Reisedokumente. Die Länder sollen unterstützt werden bei der Entwicklung von fälschungssicheren Dokumenten, die auch von den EU-Behörden leichter überprüft werden können. Die Gegenleistung der EU besteht darin, dass diesen Ländern begrenzte verbesserte Möglichkeiten zur legalen Zuwanderung angeboten werden sollen. Das soll durch die Erklärung von nationalen Quoten einzelner Mitgliedstaaten erfolgen, die dann von der EU-Kommission gepoolt werden können, um dem betreffenden Land ein attraktiveres Angebot in Gestalt eines größeren Aufnahmekontingentes zu machen. Diese Programme sollen in finanzieller und technischer Hinsicht unterstützt werden, die Staaten sollen Unterstützung beim Management der

Wanderungsbewegung erhalten und die Migranten selber sollen erleichterte Visa bekommen. Das ist noch einmal kurz die Idee der Mobilitätspartnerschaften zusammengefasst.

Es gibt noch einige andere Pilotprojekte. Sie haben sicherlich vom sog. Jobcenter in Bamako/Mali gehört, wo die spanische und die französische Regierung und die EU mit der Regierung ein Abkommen über ein Pilotprojekt geschlossen haben, mit dem Arbeitskräfte in die betreffenden EU-Staaten kommen sollen. Diesen Bewerbern sollen Sprachkurse gewährt werden, sie erhalten eine fachliche Ausbildung bei ihrem Aufenthalt in Spanien oder Frankreich. Spanien und Frankreich sollen sich verpflichten, die Rückkehrbedingungen für diese Leute zu verbessern. Auch da ist es noch zu früh, zu den Ergebnissen etwas zu sagen.

Es gibt noch einige Pilotprojekte, die im Rahmen von AENEAS, dem EU-Fond, der für diese Fragen zuständig ist, realisiert worden sind. Es gibt Projekte in Nordafrika, im westlichen Balkan, im südlichen Kaukasus, die in verschiedener Form das Migrationsmanagement verbessert sollen.

Gibt es in Deutschland Initiativen? Soweit ich weiß, gibt es keine direkte Beteiligung von Seiten der Bundesregierung an solchen Pilotprojekten. Man könnte eine Initiative starten. Ich persönlich würde Vietnam als Land vorschlagen. Die legale und irreguläre Zuwanderung aus Vietnam hat auch bei uns zugenommen. Außerdem es eins der Länder, die ein bisschen aus der bisherigen Migrationspolitik der Bundesregierung herausfallen. Während der deutschen Präsidentschaft wurde über Konzepte gesprochen. Da war immer die Rede von der Zusammenarbeit entlang von Migrationsrouten mit den nordafrikanischen Staaten, weil daher viele Illegale kommen. Dieser Ansatz wurde dann ausgedehnt in der deutschen Ratspräsidentschaft auf die Nachbarstaaten um die vergrößerte EU herum. Die weiter entfernten Gebiete wie Vietnam und China sind vollkommen außen vor. Möglicherweise wäre das ein sinnvoller Ansatz mal zu schauen, ob man eine solche Mobilitätspartnerschaft gerade mit Vietnam in die Wege leiten könnte.

**Bernd Mesovic (Pro Asyl):** Die Ausgangsfrage war, sind, wenn wir den Begriff „Gastarbeiterpolitik“ kritisieren, die Probleme heute besser? Ich möchte mit ein paar praktischen Beispielen antworten. Meiner Ansicht nach müsste es eine größere Durchlässigkeit zwischen den Aufenthaltstiteln geben. Das Zuwanderungsgesetz von 2005 hat das gerade nicht geschafft. Hier gibt es große Kontroverse mit Herrn Schäuble, wie die Effekte des Zuwanderungsgesetzes zu sehen sind.

Die Welt hat eine Umfrage gemacht. Kann es für Menschen attraktiv sein, wiederholte Visa zu bekommen, um hier temporär zu arbeiten und immer wieder zurückgehen zu können. Natürlich sagten Menschen in verschiedensten Situationen, ja. Wenn sie in den 60er Jahren

jemand in der Türkei gefragt hätten, hätte er gesagt, ja wunderbar, mache ich. Was ist daraus geworden? Die Menschen sind gekommen mit ganz anderen Vorstellungen als denen, die sie letztendlich in ihrem Leben realisiert haben, subjektiv und objektiv. Das hat sich verändert. Wir können eine Migrationspolitik nicht nach den subjektiven Vorstellungen der Ausgangssituation des Migranten machen, sondern wir müssen Migrationspolitik machen, die bestimmte Dinge offen hält.

Ein weiteres Beispiel: Wir reden nicht über reguläre Migration, wir reden auch nicht über die Flüchtlinge, sondern irreguläre Migration. Wir haben zwei Bleiberechtsregelungen, fünf Jahre hat Pro Asyl sich dafür eingesetzt. Es geht um 180.000 Geduldete davon sind 100.000 lange da. Wir streiten darum, ob die Regelungen, die gefunden worden sind, 20.000 oder im besten Fall 40.000 Leute begünstigen werden. Manchmal ist Deutschland sehr provinziell. Ich las, dass Spanien im Zeitraum Januar 2004 bis Ende 2007 2 Mio. Menschen regularisiert hat, sie bekommen Aufenthaltspapiere. In den Jahren davor wurden bereits 1,6 Mio. regularisiert. Das sind 3,6 Mio. Menschen. Wir reden über die endgültige Klärung der Situation von 100.000 oder 180.000 Menschen. Es fällt mir manchmal schwer, Vernunft in diesem Land einzuklagen.

Frau Koczy, für mich ist Nützlichkeitsabwägung nicht grundsätzlich negativ. Am Ende meines Papiere finden Sie die Erwägung, dass es möglich ist, neben einer Politik, die den Schutzgedanken verfolgt, auch eine Einwanderungspolitik zu verfolgen. Natürlich kann man deutsche Interessen vertreten. Dass Staaten und Unternehmen Interessen haben, ist nichts Verwerfliches. Man muss sehen, dass sie miteinander zu verknüpfen sind.

Das gilt auch für die Frage, kann das im entwicklungspolitischen Zusammenhang zusammenpassen. Ein Vertreter des Beirates für Bevölkerungspolitik sagte bei einer Tagung der DGVN, die Global Commission on International Migration hat nicht untersucht, wie das regional genau aussieht. Konnte sie auch nicht, da sind zu viele Interessensgegensätze enthalten. Natürlich fliehen Menschen aus einem Land wie Somalia aus anderen Gründen als Menschen in Armutssituationen aus einem westafrikanischen Staat migrieren. Das muss man sehr klar einräumen. Man muss sehen, ob man bestimmte Migrationspolitiken z.B. mit Vietnam entwickeln kann oder mehr Hilfe vor Ort gibt. Eine Einreise zu Ausbildungszwecken wird sich in der Regel mit bestimmten Qualifizierungsvorgängen verbinden, die nur hier erledigt werden können.

Frau Dagdelen, der Unterschied zwischen den UN-Konzepten und den Schäuble-Sarkozy-Vorschlägen: Man muss erst einmal die Interessenlage betrachten. Deswegen habe ich das Spanien-Beispiel gerne gebracht, weil ich glaube, dass Schäuble und Sarkozy Vertreter eines Zentraleuropas in der Migrationspolitik sind, wo der Druck nicht so groß ist. Die beiden machen relativ viel Druck auf die Süd- und Osteuropäischen Staaten, einen schärferen Kurs in der Migrationspolitik zu fahren, die Legalisierungspraktiken nicht zu verfolgen und

Außengrenzen stärker zu kontrollieren. Es gibt Unterschiede in den Interessenlagen. Ich finde es problematisch, welches verkürzte Konzept von zirkulärer Migration daraus geworden ist. Wenn man sich die Presseerklärungen aus dem Bundesinnenministerium anschaut, ist das Druckelement so stark betont, dass ich bei Gesprächen mit einigen Menschen aus Westafrika den Eindruck hatte, es wird als eine neokolonialistische Arroganz verstanden, ein Angebot zu machen, aber gleich zu zeigen, wenn die Bedingungen nicht eingehalten werden, dann gibt es Druck. Auf diese Weise bekommt man Unterstützung in bestimmten Staaten, aber von Eliten, von denen man sich gut überlegen muss, ob man mit denen kooperieren kann.

Lesen Sie den Bericht der technischen Kommission von FRONTEX, der EU-Außengrenzschutzagentur, zu dem, was am Außengrenzschutz erwünscht ist und lesen Sie im Gegenzug das, was dort passiert, in dem Papier von Forces Europe, das von italienischen Journalisten maßgeblich mit verfasst wurde. Sie finden zwei Sichtweisen, die völlig unterschiedlich sind.

Es kann sog. win-win-Situationen geben, in denen Migration für alle Seiten nützlich ist. Ich halte es aber für schwierig, daraus eine Theorie zu konstruieren, wie das die Organisation IOM macht. Wir müssen alles so gestalten, dass es eine triple-win-Situation gibt. Politik ist kein internationaler Spieltisch, sondern kann manchmal ein Interessenausgleich in verschiedenen Formen sein. Migrationspolitik enthält nicht generell den großen Masterplan, sondern, die Kunst Aushilfen zu verfolgen.

**Jeff Dayton-Johnson (OECD Development Centre):** Ich möchte mich entschuldigen, ich werde nicht in der Lage sein, alle Ihre Fragen zu beantworten. Ich möchte vier grundlegende Aussagen treffen.

Zunächst einmal muss man sich das historische Phänomen der internationalen Migration anschauen. Wir haben das versucht in der OECD-Veröffentlichung zu diesem Thema. Wenn Sie sich die Statistiken der letzten 50 Jahre betrachten, hat die Zahl der internationalen Migranten zugenommen, aber auch die Weltbevölkerung hat zugenommen. Der Anteil an der Weltbevölkerung der Migranten, die in einem anderen Land als ihrem Herkunftsland leben, hat nicht sonderlich zugenommen in den letzten 50 Jahren. Er beläuft sich auf etwa 3 Prozent der Weltbevölkerung. Vor 100 Jahren beliefen sich Schätzungen auf etwa 10 Prozent der Weltbevölkerung. 10 Prozent waren internationale Migranten. Einen Unterschied sieht man, wenn man sich den Anteil an Menschen in reichen Ländern anschaut, die in anderen Ländern geboren sind. Da haben wir in den letzten 5 bis 10 Jahren einen starken Zuwachs gesehen, an der Bevölkerung, die im Ausland geboren ist. Es gibt nicht viel mehr Migration als in der Vergangenheit, aber mehr in den reichen Ländern. Warum erwähne ich das? Wenn wir uns für die Frage der Ursachen für Migration interessieren, dann ist eine der

Hauptursachen für Migration Wohlstand. Bei den Migranten in die reichen Länder kommt die Hälfte aus anderen reichen Ländern. Da gibt es Verwirrung, ob wir Menschen aus Portugal oder Polen hier in Deutschland Migranten nennen sollen. Gemäß internationalen Standards sind sie das. Die Hälfte meines Teams bei der OECD kommt aus Deutschland und die sagen, nein, das klappt so nicht in der deutschen Sprache, da gibt es linguistische Schwierigkeiten. Sie nutzen die Definition der im Ausland Geborenen. Wir haben einen Zuwachs an Mobilität von Menschen, die in reichen Ländern leben. Wenn wir versuchen, den Wohlstand in armen Ländern zu fördern, dann können wir davon ausgehen, dass wir mehr grenzübergreifende Bewegungen aus diesen Ländern sehen. Es wird ein sehr schwieriger politischer und praktischer Kampf sein, die Entwicklungszusammenarbeit als Mittel zu fördern, die die Migrationsströme reduzieren kann. Das bedeutet nicht, dass wir von der Verantwortung entbunden sind, das zu tun. Zynischerweise könnten die Menschen sagen, das ist perfekt, wir geben keine Entwicklungshilfe. Wenn Sie mir sagen, dass Entwicklungshilfe Wohlstand erzeugt, dann haben wir eine win-win-Situation vor uns. Das ist doch eher zynisch. Wir sind nicht von der Verantwortung entbunden, größere Chancen und Möglichkeiten zu schaffen für Menschen in Ländern mit geringerem Einkommen. Dann würden dort mehr Menschen bleiben. Es geht hier um Familienzusammenführungen, Asylsuchende usw. Wir müssen uns darum kümmern. Wir müssen über Politiken nachdenken in Entwicklungsländern, aber auch in reichen Ländern, die sicherstellen, dass eine win-win-Situation entsteht. Meine Begeisterung für diese triple-win-Situation ist etwas gemindert worden vom letzten Redner. Man muss sicherstellen, dass die Rechte der Migranten gewährleistet sind, wir müssen sicherstellen, dass gering qualifizierte Arbeiter in reichen Ländern sicher sind und Rechte haben und wir müssen sicherstellen, dass die Entwicklung in Entwicklungsländern vorankommt. All das sollten wir fördern.

Wohin migrieren Menschen und warum tun sie das? Wir haben das analysiert und viele der Punkte, die Sie angesprochen haben, sind wichtige Faktoren. Eine gemeinsame Sprache ist ein wichtiges Argument, das eine Rolle spielt bei der Entscheidung. Koloniale Verbindungen sind ein wichtiger Faktor, auch die Entfernung. Menschen wandern eher in nahegelegene Länder aus, von Albanien nach Griechenland zum Beispiel. Zusätzlich beeinflusst die Migrationsströme die Frage, wie viele Landsleute bereits in dem Migrationsland leben. Soziale Netzwerke sind wichtig. Was bedeutet das? Das ist ein weiterer Faktor, der die Migration fördert. Wenn sie die Möglichkeit haben, in der Exportindustrie zu Hause zu arbeiten oder wenn sie soziale Netzwerke nutzen können, die zwischen ihrem Dorf und einer Stadt in den USA, in Kanada oder Deutschland bestehen, dann wird man sich auf lange Sicht für Migration entscheiden. Viele waren verwundert, dass die Migranten, die in die EU oder OECD-Länder kommen, nicht aus den ärmsten der armen Länder stammen. Sie



kommen, aber in sehr geringen Zahlen. Wenn Sie sich die Emigranten mit geringer Bildung in den gesamten OECD-Staaten anschauen, das schließt auch Kanada, Neuseeland, Australien, die USA, EU-Länder und Nicht-EU-Länder wie Schweiz und Norwegen mit ein, dann kommen weniger als 7 Prozent aus Südasien oder Subsahara Afrika. Das sind die Zonen, wo die größte Armut besteht. Der Zustrom von gering ausgebildeten Migranten aus den ärmsten Ländern der Welt in die OECD ist relativ gering, was nicht bedeutet, dass es nicht dennoch teuer ist. Es gibt Integrationskosten, die damit einhergehen. Diese Menschen migrieren und wandern überwiegend aus in Nachbarstaaten. Diese Art der Migration ist ein aufkommendes Thema in der Entwicklungszusammenarbeit. Wir müssen uns mit diesem Thema mehr beschäftigen. Wie können wir Kapazitäten aufbauen für die Emigrations- und Migrationspolitik in Entwicklungsländern oder Ländern mit geringen Einkommen, so dass die Rechte dieser Arbeiter gewährleistet sind.

Wie werden die Rücküberweisungen genutzt? Dazu gibt es viele Forschungen und Studien und die Antworten sind sehr gleich. Im Großen und Ganzen werden die Überweisungen für den Konsum ausgegeben, auch für den Kauf von Immobilien. Viele Menschen haben die Kritik geäußert, dass diese Überweisungen nicht produktiv sind, dass dieses Geld genutzt werden sollte zur Investition im Finanzsektor oder in Unternehmen. Im Laufe der Zeit werden mehr Rücküberweisungen so investiert werden, man darf aber nicht vergessen, dass auch die Ausgaben zum Konsum produktiv sind, sie reduzieren die Armut, erhöhen die Sicherheit, gewährleisten den Lebensstandard und das Überleben der Menschen.

Ein Kühlschrank beispielsweise ist ein Konsummittel. Ein Kühlschrank für eine Familie mit Zugang zur Elektrizität bedeutet, dass die Familie die Lebensmittelsicherheit erhöht und es kann dazu führen, dass sie ein kleines Unternehmen aufbaut, z.B. Getränke verkauft. Ein kleines Konsummittel kann also wichtige Auswirkungen und Konsequenzen für die Familie haben. Es gibt verschiedene Initiativen, die Entwicklungszusammenarbeit mit den Rücküberweisungen koppeln wollen. Ein berühmtes Beispiel kommt aus Mexiko. Die mexikanische Regierung hat eine Initiative nach der jeder Peso, der von Migranten zurückgeschickt wird ins Land, um Infrastrukturprojekte zu unterstützen, aufgestockt wird durch einen Peso von der Regionalregierung, der Kommunalregierung oder der staatlichen Regierung. Das ist ein sehr teures Projekt geworden für die mexikanische Regierung, aber es hat einen Anreiz geschaffen für Migranten, in ihre Gemeinden zu investieren.

Die Kosten der Rücküberweisungen: Der Gedanke, dass aufgrund des Wettbewerbs Deutsche Banken ihre Kosten nicht reduzieren können, das erscheint auch mir als Unsinn. Ein Beispiel, das untersucht wurde, waren die Rücküberweisungen von den USA nach Lateinamerika. Die Kosten hierfür wurden in den letzten Jahren reduziert von 50 Dollar bis hin zu 10 Dollar. Das hat zu tun mit dem Wettbewerb im Finanzsektor, Wettbewerb von Seiten kleinerer Banken, die es in den USA gibt. Deshalb glaube ich, der Wettbewerb ist ein

Teil der Lösung für dieses Problem. Wir müssen die Informationen auch transparenter gestalten. Die Website-Initiative, die es in Deutschland hierzu gibt, ist ein wichtiger Punkt.

**Dr. Roland Bank (Rechtsberater UNHCR):** Vielen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, zu dem Thema regionale Schutzzentren etwas zu sagen, um das sich viele Mythen ranken. Hintergrund des Ganzen ist eine Entschließung der EU-Kommission vom September 2005, eine Mitteilung zu regionalen Schutzprogrammen. Die da enthaltenen Vorschläge wurden vom Rat übernommen. Es soll mit den regionalen Schutzprogrammen darum gehen, den Schutz von Flüchtlingen in den geförderten Regionen zu verbessern und zu dauerhaften Lösungen beizutragen. Im Einzelnen geht es um die Unterstützung der begünstigten Staaten bei der Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen, um die Stärkung von Schutzkapazitäten, den verbesserten Zugang zur Registrierung und Integration, die Verbesserung der lokalen Infrastruktur und die Förderung von Resettlement in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Es geht nicht um eine exterritoriale Prüfung von Schutzgesuchen. Das ist einer der hartnäckigsten Mythen die provoziert sind, wahrscheinlich durch die Vorstöße Großbritanniens und des damaligen Bundesinnenminister Schily. Diese sind noch einmal ganz gut dargestellt im Papier von Pro Asyl. Es geht nicht darum, Auffanglager zu schaffen, in denen die Europäische Union die Prüfung von Asylanträgen extraterritorial durchführt. Das geht soweit, dass UNHCR offiziell angefragt wird, z. B. von der ukrainischen Regierung, und Missfallen darüber zum Ausdruck gebracht wird, obwohl das gar nicht im Raum steht.

Es ist im Jahr 2007 mit der Schaffung von 4 Pilotprojekten begonnen worden. Man hat zwei Regionen dafür ausgewählt. Das eine ist eine Transitregion, sie umfasst die Ukraine, Moldawien sowie Weißrussland und eine Herkunftsregion, die das Gebiet der großen Seen in Afrika mit dem Focus auf Tansania umfasst. Bei zwei Projekten ist UNHCR unmittelbar beteiligt, bei denen in Tansania und Weißrussland. In der Ukraine wird eins von Caritas Austria und das andere vom dänischen Flüchtlingsrat betrieben. Das ganze ist auch im Zusammenhang zu sehen mit den weiteren Aktivitäten der Europäischen Union, z. B. im Rahmen des Programms, das für den Flüchtlingsschutz relevant ist. Vorgesehen ist eine externe Evaluierung dieser Pilotprojekte für dieses Jahr. Laufzeit ist 18 bis 36 Monate. Das Projekt bewegt sich in Größenordnungen von 500.000 bis 1,9 Mio. Euro. Das sind die technischen Rahmendaten. Ein paar generelle Anmerkungen von UNHCR dazu: Die regionalen Schutzprogramme sollten orientiert sein an dem Prinzip der Solidarität und fairen Verantwortungsteile. Das ist es, was der Rat in seinen Schlussfolgerungen zu den regionalen Schutzprogrammen gesagt hat. Weiterhin betont UNHCR, dass die regionalen Schutzprogramme zusätzlich zum Schutz innerhalb Europas ausgelegt sein müssen und nicht als Ersatz für diesen Schutz dienen.

Da eine andere dauerhafte Lösung oft in den begünstigten Regionen nicht verfügbar ist, muss Resettlement zum festen Bestandteil der regionalen Schutzprogramme werden. Die regionalen Schutzprogramme sollen in enger Zusammenarbeit mit den betreffenden Staaten konzipiert und durchgeführt werden.

Ich kann aufgrund der Kürze der Zeit nicht auf alle Projekte eingehen und beschränke mich auf das Projekt in Tansania. Was sind die Ziele und Aktivitäten, um die es da geht? Das ist zuerst das sog. Capacity Building bei Behörden. Es geht darum, besser zu qualifizieren, um mit den Verpflichtungen nach der Genfer Flüchtlingskonvention umzugehen. Da gibt es beispielsweise Fortbildungsveranstaltungen für Behördenmitarbeiter.

Zweiter Punkt ist die Verbesserung der Sicherheit in Flüchtlingslagern und Aufnahmegebieten. Hier geht es darum, zu fördern, dass nationale Sicherheitskräfte in die problematischen Fluchtregionen abgeordnet werden, wo besondere Mengen von Flüchtlingen ankommen. Das ist durchgeführt worden beispielsweise in der ersten Jahreshälfte 2007. 225 tansanische Polizeibeamte sind in Flüchtlingsregionen abgeordnet worden, nachdem sie von UNHCR zum Umgang mit Flüchtlingsproblemen fortgebildet worden waren.

Nächster Punkt ist die Förderung der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen aus Burundi und der demokratischen Republik Kongo. Hier waren die Aktivitäten die Schaffung von Informationsmöglichkeiten über Radiosendungen und Erstellen von Videos und sog. „go-and-see-visits“ nach Burundi und in den Kongo. Menschen, die im Prinzip rückkehrwillig sind, werden zurückgefahren in ihre Heimat, können sich dort umschaun, können wieder zurückgebracht werden in die Flüchtlingsaufnahmesituation, um sich noch einmal in Ruhe zu überlegen, ob sie es sich zutrauen, zurückzukehren. Auch Menschen, die schon zurückgekehrt sind, die sog. „come and tell visits“ werden in die Flüchtlingslager gebracht, um über die Aufnahmesituation im Herkunftsland zu berichten.

Es geht des Weiteren um Verbesserung des Zugangs zu Resettlement, die Erleichterung der Registrierung von Flüchtlingen, ein etwas bürokratischer Ansatz, aber sehr wichtig für den effektiven Schutz von Flüchtlingen. Es geht auch um die Verbesserung der Beteiligung der tansanischen Zivilgesellschaft an der Situation der Flüchtlinge im Aufnahmeland. Eine besondere Herausforderung, die sich jetzt gestellt hat, gerade konkret in der Situation in Tansania ist, dass sich die zugrunde liegende Flüchtlingssituation im Laufe des Jahres sehr stark verändert hat. Sehr viel mehr Flüchtlinge als erwartet, sind bis Mitte 2007 nach Burundi und in den Kongo zurückgekehrt. Aufgrund der ansteigenden Spannungen ist das wieder etwas verebbt. Hier haben sich die Flüchtlingszahlen wesentlich stärker reduziert als das vorher gesehen worden war. Es ist auch eine Lösungsmöglichkeit geschaffen worden für Flüchtlinge aus Burundi, die sich schon sehr lange Zeit in Tansania aufhalten. Dabei geht es um 225.000 Personen, für die Tansania angeboten hat, sie einzubürgern, wenn sie nicht

zurückkehren wollen. Davon werden wahrscheinlich 80 Prozent Gebrauch machen. Es hat sich eine neue Situation gezeigt, wo sich im Rahmen der regionalen Schutzprogramme das Bedürfnis ergab, flexibel reagieren zu können. Es ist auch wichtig, dass ein solches Einwanderungsangebot mit entsprechenden Integrationsmaßnahmen in Tansania verbunden ist.

Hauptkritikpunkt im Augenblick ist das Verhältnis zum Resettlement. Die EU engagiert sich beim Ausbau des Flüchtlingsschutzes in einer bestimmten Herkunftsregion. Wenige Aktivitäten gibt es bisher für die Personen, für die keine Schutzperspektive in der betreffenden Region gefunden werden kann, Aufnahmemöglichkeiten innerhalb der Europäischen Union zu bieten. Für Tansania geht UNHCR davon aus, dass dringend für 3.000 Personen Resettlement-Möglichkeiten in westliche Industrieländer erforderlich sind. Da geht es meistens um den Hintergrund von besonders schwerer Traumatisierung oder von alleinstehenden Frauen, unbegleiteten Minderjährigen oder älteren Personen, die es besonders schwer haben, sich in der Flüchtlingssituation sich vor Ort zu behaupten und zu überleben. Von den 3.000 Fällen sind mittlerweile im Jahre 2007 367 Personen in der EU aufgenommen worden, 147 Personen allein durch die Niederlande. Eine ähnliche Situation zeigt sich auch bei den regionalen Schutzprogrammen in den Transitländern. Hier geht UNHCR etwa in Bezug auf die Ukraine davon aus, dass ungefähr 1.000 Personen akut resettlementbedürftig sind und davon sind im letzten Jahr 48 Personen in der EU aufgenommen worden. Das ist auch ein Problembereich, der Deutschland betrifft. Auch hier gibt es keine systematischen Vorkehrungen und kein Resettlement-Programm weder im Hinblick auf die regionalen Schutzprogramme noch überhaupt. Es gibt zeitweilig als Spontanaktion die Aufnahme von schutzbedürftigen Personen aus dem Ausland, aber in geringen Zahlen und als Ausnahmesituation konzipiert.

Als zentrale Forderung für die Weiterentwicklung der regionalen Schutzprogramme bleibt eine verbesserte Finanzierung, etwa in der finanziellen Dimension, in der sich das derzeit bewegt, z. B. für Tansania 1,9 Mio. Euro, während UNHCR ein Gesamtbudget jährlich von über 30 Mio. in Tansania hat. Das ist nur ein recht kleiner Betrag, den die EU investiert. Um zu nachhaltigen Verbesserungen zu kommen, müsste die Finanzierung ausgeweitet werden. Es ist weiterhin eine verbesserte Koordination mit der Entwicklungshilfe nötig. UNHCR hat empfohlen, nicht nur die Innenministerien der Mitgliedstaaten an der weiteren Konzeptionierung zu beteiligen, sondern auch die mit der humanitären Hilfe, der Entwicklungshilfe und den Außenbeziehungen befassten Ministerien einzubeziehen. Entwicklungshilfe-Aufgaben ergeben sich etwa im Bereich Integration der Flüchtlinge und Folgenbewältigung nach größeren Fluchtbewegungen. Das kann bis hin zu Umweltschäden gehen oder der Sicherung der Weiternutzung und Nutzbarkeit von Krankenhäusern. Auch

die Förderung der beheimateten Population gehört dazu, um Spannungen zwischen Flüchtlingen und den beheimateten Menschen entgegenzuwirken.

**Der Vorsitzende:** Herzlichen Dank Herr Dr. Bank. Gibt es Fragen bezüglich des Themas Schutzzentren?

**Abg. Sibylle Pfeiffer (CDU/CSU):** Dr. Bank, wenn Sie sagen, UNHCR empfiehlt, Resettlement zu suchen für 3.000 Flüchtlinge, wer ist der Ansprechpartner? Ich dachte, Sie als UN-Organisation hätten so etwas wie eine Vermittlerrolle. Nach was suchen Sie Ihre Partner aus? Wollten die untergebrachten Flüchtlinge in die Niederlande oder sind sie dort einfach gelandet? Wenn sie dort nur gelandet sind, müssten sie überlegen, ist es in Holland besser als in meinem Schutzzentrum, habe ich für meinen Staat und mein künftiges Leben schon mit der Kraft des negativen Denkens oder mit der Kraft des positiven Denkens einen Riegel vorgeschoben, wenn ich in den Niederlande bin?

Wie sind die Schutzzentren regionalisiert? Nach was wird geschaut, nach Bedarf in Krisensituationen? Wir haben Migrations- und Flüchtlingsströme aus ganz anderen Gründen. Sie sprachen von Tansania und einer mögliche Einbürgerung. Gilt das auch für die Hutu?

**Abg. Sevim Dagdelen (DIE LINKE.):** Sie sagten, die nach Tansania entsandten Polizisten werden befähigt, was genau meinen Sie damit? Was wird ihnen genau beigebracht?

Es gibt außer der EU keine sicheren Drittstaaten aber das rechtliche Instrumentarium dafür, dass man Staaten als sichere Drittstaaten erklärt. Könnte es eine Folge geben, dass man diese Staaten, die man fit macht, später als sichere Drittstaaten seitens der EU erklärt wird? Teilen Sie diese Befürchtung als UNHCR?

**Abg. Riemann-Hanewinkel (SPD):** Stichwort Ausbau des Flüchtlingsschutzes in Deutschland: Sie hatten gesagt, Deutschland hat keine Rückholprogramme und die Aufnahme in Deutschland sei eine Ausnahmesituation. Ist es aus ihrer Sicht nötig, dass ein solches Programm in Zusammenarbeit des Innenministeriums, des Auswärtiges Amtes und des BMZ entwickelt wird?

**Abg. Ute Koczy (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Können Sie noch mal sagen, wie die nächste Tranche geplant ist? Bewertet der UNHCR diese Projekte als ausbaufähig? Es ist sehr schwer, die ganzen Resettlement-Maßnahmen durchzuführen. Wie viel Geld wird für diesen Bereich ausgegeben? Kann man sagen, es gibt einen entwicklungspolitischen Nutzen?

**Abg. Dr. Karl Addicks (FDP):** Wenn Sie uns über Schutzzentren aus Tansania berichten, wie ist es im Moment mit den aktuellen Flüchtlingen aus Kenia, dem Nachbarland? Inwieweit haben wir uns mit präventiven Möglichkeiten zu befassen, darauf einzuwirken, dass es zu solchen Flüchtlingsbewegungen nach Möglichkeit gar nicht erst kommt, indem wir Politiken verfolgen, die in den jeweiligen Ursprungsländern dafür sorgen oder versuchen zu verhindern, dass solche Konflikte entstehen?

**Dr. Roland Bank (Rechtsberater UNHCR):** Es gibt in einigen EU-Staaten Resettlement-Programme, so dass UNHCR immerhin weiß, es sind für ein bestimmtes Jahr eine bestimmte Anzahl von Personen oder Plätzen für Resettlement vorgesehen. Das Hauptproblem ist der aber Mangel an Resettlement-Plätzen. Hier ist der zentrale Appell an die EU-Mitgliedstaaten, die Kapazitäten auszubauen. Das befürworten wir unabhängig von den regionalen Schutzprogrammen gegenüber der Bundesregierung sehr stark. Es gibt die Möglichkeit nach dem Aufenthaltsgesetz, Personen aus dem Ausland aufzunehmen. Es gab auch den Versuch im Koalitionsvertrag zwischen SPD und Grüne eine Quote von 500 Leuten pro Jahr zu vereinbaren, was letztlich am Widerstand der Länder gescheitert ist. Der letzte größere Fall betraf Usbeken, die zunächst in die Nachbarrepublik Kirgisistan geflohen sind, dort nicht bleiben konnten, weil die Rückschiebung nach Usbekistan drohte, dann in ein Aufnahmelager in Rumänien gekommen sind und von dort aus in westliche Industriestaaten weitervermittelt wurden. Hier hat Deutschland 6 Personen als Flüchtlinge aufgenommen incl. der Familienmitglieder waren es dann um die 20 Personen. Da war nicht mal eine Einigkeit da, dass sie in ein Bundesland können, sondern es gab die Idee, sie möglicherweise aufzuteilen.

Wie gut sind die Leute informiert? UNHCR legt wert darauf, dass im Rahmen der Resettlement-Programme die Leute, die resettlet werden, auch einbezogen werden.

Ich möchte noch mal betonen, die regionalen Schutzzentren haben nichts mit der Einrichtung von Zentren oder Auffanglagern zu tun, sondern bisher geht es um die Förderung von Infrastruktur und Kapazitäten in den Aufnahmeländern, ohne, dass man konkrete Einrichtungen schafft. Es gibt in der Realität Flüchtlingslager in Tansania. An der Ostgrenze der EU besteht die Problematik der Inhaftierung von Personen, die versucht haben, illegal in die EU zu kommen und dabei abgefangen wurden. Da herrschen teilweise sehr schlimme Haftbedingungen. Das sind auch Fragen, mit denen UNHCR arbeitet, die aber nicht schon konkret Gegenstand dieser Programme sind.

Zur Entsendung von Polizisten: Diese werden entsandt, weil das der Verbesserung der Sicherheit in den Aufnahmesituationen dient. Es kann in einer Aufnahmesituation Konflikte geben zwischen verschiedenen Flüchtlingsgruppen oder auch zwischen Gruppen von Flüchtlingen und der heimischen Bevölkerung und um da die Sicherheit zu erhöhen, werden

Polizisten entsandt. Damit sie sensibler damit umgehen können, werden sie vorbereitet auf den Flüchtlingshintergrund und auch auf die rechtliche Schutzsituation von Flüchtlingen. Es ist der Versuch, die Herstellung von Sicherheit in einer Weise auszuüben, dass sie auf die Schutzbedürfnisse sensibel reagieren.

Mit der Frage des Zusammenhangs mit dem Konzept der sicheren Drittstaaten sprechen Sie einen sehr wichtigen Punkt an. Es ist nichts Schlechtes daran, wenn man mehr Staaten zu sicheren Staaten macht. Im Augenblick sind wir von der Situation von sicheren Drittstaaten in diesen Regionen noch denkbar weit entfernt. In der weiteren Entwicklung wird sich die Frage möglicherweise stellen. Dann ist zu prüfen, ob es eine faire Verantwortungsteilung gibt oder nicht? Das muss man weiter beobachten und weiter bewerten.

Im Hinblick auf die Zukunft der regionalen Schutzprogramme wird man als nächstes abwarten müssen, wie das evaluiert wird. Die UNHCR-Einschätzung geht dahin, dass das ausbaubedürftig und -fähig ist und ein Ausbau wünschenswert ist. In Tansania ist der finanzielle Rahmen 1,9 Mio. Euro für das vorgestellte Projekt. Was ist der entwicklungspolitische Nutzen? Es ist ein entwicklungspolitischer Wert, das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zu schärfen und die entsprechenden Strukturen dafür zu fördern. Es ist m. E. auch ein entwicklungspolitischer Wert, wenn man die Situation der Flüchtlinge in den Aufnahmeländern auch in tatsächlicher Hinsicht verbessert und hierfür nach dauerhaften Lösungen sucht und möglicherweise dafür sorgt, dass man solche findet.

**Der Vorsitzende:** Ein herzliches Dankeschön Herrn Dr. Bank. Ein herzliches Dankeschön allen Sachverständigen, die uns heute ihr Fachwissen zur Verfügung gestellt haben. Im Rahmen einer zweistündigen Anhörung kann das Thema natürlich nicht erschöpfend behandelt werden. Es wird uns weiterhin begleiten, aber Sie haben uns wichtige Anstöße für die weitere Diskussion gegeben.

Ende der Sitzung: 11.00 Uhr



Thilo Hoppe; MdB  
Vorsitzender

**Comments prepared for  
Hearing to be held by the Committee on Economic Cooperation and Development:  
*European Migration Policy and Development Cooperation***

Bundestag, Berlin  
16 January 2008

Jeff Dayton-Johnson  
Senior Economist  
OECD Development Centre, Paris

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung

AusschussdrucksacheNr.  
**16(19)300**

17. Januar 2008

Distinguished members of this committee: good morning.

On behalf of the OECD Development Centre, I am honoured by the invitation to participate in this important discussion, and delighted by the opportunity to share some of the key results of an ambitious project of the OECD Development Centre regarding the relationship between **international migration** on the one hand – and particularly migration from low- and middle-income countries to OECD countries – and **economic development** on the other – poverty reduction, economic growth, structural change.<sup>1</sup>

I'd like to underscore, briefly, three basic messages of our work on migration and development, which I hope will be useful for your deliberations this morning.

### **I. International migration can contribute to poverty reduction.**

**FIRST**, the good news: international migration can contribute to economic development. How can migration have an impact? We identify three channels, which could, it must be emphasised, have positive or negative effects, in principle.

1. The first channel is through effects on the labour market in the migrant-sending country, which may have to do with high-skilled workers and the so-called brain drain, or low skilled workers.
2. The second channel is the effect of remittances inflows.
3. The third is induced effects on productivity. What do I mean by that? An example is the exodus of rural workers which led – in many European countries' history, for example – to the mechanisation of agricultural production.

The impact of migration on development at any point in time is the sum of these three effects and varies over time and across countries. In this connection, I might point out that the mobility of low-skilled workers has a greater impact on poverty reduction than the mobility of their high-skilled compatriots. In the first instance, this is because of the labour market effects of low skilled migration: it reduces unemployment and underemployment, and may raise wages, among low skilled workers who remain behind – that's a poverty reduction impact. In addition, low skilled workers remit more than high skilled workers, largely because of the conditions of their mobility (shorter duration, not accompanied by their family members, closer to home).

---

<sup>1</sup> These results are summarised in two recent (2007) publications of the OECD Development Centre: *Gaining from Migration: Towards a New Mobility System*, and *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries*.



Migration on its own will not eradicate global poverty, nor should it be viewed as a development strategy. But it can contribute. Our expectations about the contribution it will make should be put into context.

In 2000 there were about 57 million people born outside the OECD, living in OECD countries. That's about 5 percent of the total population of OECD countries and less than 1.1 percent of the population of their countries of origin. Even if immigration into the OECD were to reach Canadian levels, say, in every country, it would still be a small flow relative to the population of developing countries.

Indeed, fully half of the foreign born in OECD countries come from other OECD countries (about 10 percent from Mexico, 4 percent from Turkey). So migration to the OECD has a limited impact on the lowest income countries, or the poorest people.

I think it's more useful to think of **migration corridors**, linking communities, regions and labour markets in sending, transit and destination countries. For communities, families, households and individuals in these corridors, migration's impact is potentially quite important, even if its effects are hard to discern in macroeconomic statistics.

## **II. Economic development – and development assistance in particular – will not slow emigration for a long, long time.**

So migration can have a development impact. The **SECOND** (of three) messages I want to impart has to do with causation in the other direction: namely, does development have some impact upon migration? Many people want to know, will economic development slow or moderate emigration pressures in developing countries? Can foreign aid accelerate this process? The answer is no, at least not for a long, long time.

Economic logic in this respect, of course, suggests otherwise. As a developing country receives aid, makes investments, liberalises trade and capital movements, integrates into the world economy and undergoes structural transformation, that country will specialise in the production of goods that use labour intensively. That's their comparative advantage, after all. Concretely, potential migrants will now opt to work in new export industries rather than seeking their fortunes abroad. In sum, with economic development, emigration declines.

If we look at the empirical evidence, however, we find little support for this economic logic. Across countries, as I said a few minutes ago, immigrants to the OECD come by and large from middle- and high-income economies, not low-income economies. That cross-country evidence suggests that as a country's income rises, we will witness more, not less, emigration. Moreover, the migration history of many countries demonstrates the same pattern over time: emigration rising with national income. Is the economic logic wrong? Not exactly, but the kind of structural transformation that may lead to a decline in emigration takes decades, many decades. Moreover, in the medium term, emigration is facilitated by growth as more people are able to afford international mobility.

This conclusion points to a particular danger of using foreign aid as a tool to influence migration movements. If we sell development co-operation to our citizens as a means to reduce immigration, we – and they – will likely be disappointed, for the reasons I've just outlined. It won't work. Moreover, we risk weakening support for development assistance if it cannot meet the promises made on its behalf. Also, as we've seen immigrants don't necessarily come from the countries targeted by our foreign aid, and a diversion of aid to control migration flows would also weaken the poverty-reduction potential of aid.

Now some cynical observers might see a win-win opportunity here: reduce aid spending, and get less immigration. That's not what I mean to suggest. Development co-operation is as critical as ever, but it should not be looked to for an effect on immigration flows. Indeed, development co-operation can help some countries of origin to gain more from the emerging international migration system.

That brings me to my third message.

### **III. All of us – policy makers in countries of destination, countries of origin, businesses, civil society – have work to do to increase the gains from migration.**

Our basic point regarding public policy is simple – but as the French say, *ce qui est simple, n'est pas nécessairement facile*. **Because migration and development are interrelated, coherent policies are needed to ensure greater development gains from international migration.**

Policy makers in migrant receiving countries, particularly in the OECD, must ask themselves, What are the development impacts of migration policies and what kind of reforms would more development-friendly policies imply? Generally, the answer is more flexible instruments to allow a broader menu of options to migrants and employers. For example, labour market access could be linked to multi-year, multi-entry visas to facilitate circular mobility. Circular mobility has greater benefits for sending countries, both in terms of encouraging remittances and perhaps the circulation of skills, thus reducing the negative effects of the brain drain.

What is the role of policy makers in migrant sending countries? I've already said that emigration itself should not be a development strategy. But emigration nevertheless has consequences for optimal policy choices in many domains:

- Macroeconomic policies (including tax revenues, exchange rate policies)
- Human resource development and higher education policies
- Infrastructure investments (transport, communication).

And this implies donors as well, because aid can help to build capacity in all these arenas. Development co-operation could link recruitment of skilled people (teachers, nurses, doctors, engineers) in OECD countries with capacity building in the affected sectors (health, education, technology).

And finally, this is not just a job for governments.

- Businesses, notably banks and other firms in the financial sector, have a role to play in reducing the cost of money transfers, and extending the reach of the sector to migrants' families in rural and remote parts of sending countries.
- Civil society organisations, notably migrants' associations and diaspora networks can be privileged partners both for migration policies (for example, social integration) and development policies (by means of co-development initiatives).

It's not straightforward to work with banks, say, or migrants' networks, but we need to start – and there are illustrative examples of success in many countries.

Let me close by thanking you again for your invitation, your attention, and your patience with my inability to speak German!

## **Anhörung im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammen- arbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages am 16. Januar 2008 Europäische Migrationspolitik und Entwicklungszusam- menarbeit**

**Stellungnahme von Bernd Mesovic,  
PRO ASYL**

### **Vorbemerkung**

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, im Rahmen der Ausschussanhörung zu einigen Fragen Stellung nehmen zu können, die auch unsere Arbeit betreffen. PRO ASYL ist allerdings keine entwicklungspolitische Organisation und führt keine Projekte der Entwicklungszusammenarbeit durch. Der Schwerpunkt unserer Arbeit liegt beim Einsatz für Flüchtlinge und schutzbedürftigen Menschen, die im Migrationskontext aus vergleichbaren Gründen des Schutzes bzw. der Unterstützung bedürfen.

Wir werden deshalb nur zu den Fragen Stellung nehmen, die im Kontext unserer Arbeit relevant sind und bei denen wir deshalb über eine gewisse Sachkunde verfügen.

Da uns die Aufeinanderfolge der Fragen auch nicht in allen Teilen nachvollziehbar war, haben wir uns erlaubt, eine allgemeine Einleitung zum Konzept der zirkulären Migration im Rahmen deutscher und europäischer Migrationspolitik voranzustellen und andere Fragenkomplexe zur Beantwortung zu bündeln. Die durch Fettdruck hervorgehobenen Sätze heben die wesentlichen Aussagen hervor und können als Lesehilfe dienen.

Wir hätten gern einen wissenschaftlichen Apparat beigefügt, waren jedoch durch die Kürze der zur Verfügung stehenden Vorbereitungszeit und krankheitsbedingte Ausfälle daran gehindert.

### **Zum Konzept der zirkulären Migration als „neue“ Strategie im Rahmen deutscher und europäischer Migrationspolitik**

Das Thema Migration erlebt seit einigen Jahren eine Renaissance in der entwicklungspolitischen Debatte. Schon vor einigen Jahren hat die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) die Relevanz der internationalen Migration für eine wünschenswerte globale Arbeitsmarktpolitik hervorgehoben. Seit die Internationale Organisation für Migration (IOM) und der Bericht der

---

Global Commission on International Migration im Jahr 2005 den Beitrag der Migration zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele gepriesen haben, häufen sich die positiven Bewertungen der zuvor häufig als krisenhaftes Phänomen beschriebenen internationalen Migration.

**Die innerhalb weniger Jahre drastisch veränderte Bewertung der Migration bedarf einer Erklärung. Sie dürfte in der demographischen Entwicklung und dem zunehmenden Arbeitskräftebedarf der industrialisierten Welt zu finden sein.** Die Journalistin Martina Backes hat vor dem Hintergrund eines Berichtes der Weltbank, der ebenso von den positiven Effekten der Migration in Hinblick auf die Ernährungssicherung, die Armutsreduzierung und auf die Erreichung der Millenniumsziele hinweist und dem Bericht der Global Commission on International Migration darauf hingewiesen, letzterer lese sich so wie ein Strategiespiel über die richtige globale Verteilung der menschlichen Arbeitskraft und den effizienten Einsatz des durch sie erwirtschafteten Privatkapitals. Sie weist auf das hin, was bei dieser neuen Betrachtung ausgeblendet wird:

- Migration erfordert in der Regel zunächst Vorleistungen der Armen. Familien investieren in den „Export“ von Familienmitgliedern und verschulden sich. In den Herkunftsländern verbleibende Verwandte müssen zum Teil später unterstützend einspringen, denn viele Migrantinnen und Migranten haben nach ihrer Rückkehr keinen Anspruch auf soziale Leistungen im Herkunftsland.
- Die Zielstaaten von Migration bzw. die dort ansässigen Arbeitgeber machen sich Erziehungs- und Ausbildungsleistungen des Herkunftslandes zu Nutze, ohne selbst in Ausbildung und langfristige soziale Absicherung investieren zu müssen. Die selektive Migration der Qualifizierten, die von den Industriestaaten inzwischen zum Programm erhoben wird, schließt eine Tendenz zur Vergrößerung dieser Probleme ein.
- Die Bedürfnisse der Industriestaaten prägen auch die Einteilung in eine, die als Entwicklungspotential gefördert werden soll und eine angeblich völlig andersartige, die man unter der Bezeichnung „irreguläre Migration“ oder „illegale Einwanderung“ bekämpft.

Wie in den innenpolitischen Debatten zum Beispiel der EU-Staaten sehr schnell deutlich werde, ergebe sich abseits aller programmatischen Erklärungen eine Doppelstrategie der selektiven Förderung der Migration: Qualifizierte Migrantinnen und Migranten würden im Rahmen der „Jagd auf die besten Köpfe“ ins Land geholt. Die Tatsache, dass weniger qualifizierte Migrantinnen und Migranten in großer Zahl in den informellen Ökonomien der Aufnahmestaaten arbeiten, wird offiziell bekämpft, die Betroffenen zumeist als Träger von Rechten ausgeblendet, letztendlich aber wird hingenommen, dass die informelle Ökonomie längst notwendiger Bestandteil der Ökonomie der Industriestaaten geworden ist.

Wenn heutzutage auch von den positiven Wirkungen der verstärkten Süd-Süd-Migration gesprochen wird, wird häufig die unsichere Lage der Migrierenden ausgeblendet. Allein in Asien sollen etwa 40 Prozent der Migrantinnen und Migranten „undokumentierte“ Menschen ohne Papiere sein. Dass es in diversen Staaten des Südens auch Abschiebungslager gibt, in denen Migrantinnen und Migranten in großer Zahl stranden, wird in der entwicklungspolitischen Debatte selten gesehen.

**Die Frage, ob Migration positive Effekte hat, muss auch im entwicklungspolitischen Kontext zunächst die Migrierenden in den Blick nehmen. Migration ist keinesfalls per se – ohne eine mit ihr verbundene Garantie sozialer Mindestrechte und der notwendigen Instrumente und politischen Strategien, sie durchzusetzen – etwas Positives. Strategien eines entsprechenden Empowerments im Migrationszusammenhang finden sich in entwicklungspolitischen Ansätzen, jedoch kaum in den entsprechenden Migra-**

**tionspolitiken.** Statt dessen ist das allgemeine Lob der Migration und der Verweis auf die beeindruckenden Statistiken über die finanziellen Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten (Remittances) mit dem Anspruch auf eine umfassende Kontrolle der Migration verbunden. Gerade in einer globalisierten Welt ist es Ausdruck von Macht, über die Mobilität teilweise anderer Menschen bestimmen zu können und deshalb ist es problematisch, um nochmals die kritische Position von Martina Backes aufzugreifen, dass sich das Interesse an einer Kontrolle der Mobilität mit der Absicht zu verzahnen scheint, die von den Migrierenden erwirtschafteten Gelder mit entwicklungspolitischen Instrumenten steuern zu wollen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Migrierenden selbst in gewisser Weise die Folgen desaströser neoliberaler Politik doppelt erfahren, indem in Staaten mit hoher Auswanderungsrate die Rücküberweisungen inzwischen quasi selbstverständlich an die Stelle einer nicht oder nicht mehr existierenden Sozialpolitik getreten sind.

Die Europäische Kommission hat die Diskussion um „zirkuläre Migration“ aufgegriffen und eigene Konzepte entwickelt. **Die Kommission will mit dem Konzept der „zirkulären Migration“ den so genannten „brain drain“ in eine „brain circulation“ verwandeln.** Dem brain drain solle dadurch begegnet werden, dass Migrantinnen und Migranten zwar in die EU einreisen können sollen, wenn dies der europäische Arbeitsmarkt erfordert. Allerdings müssen sie nach Ablauf einer zuvor festgelegten Aufenthaltsdauer auf jeden Fall in ihr Herkunftsland zurückkehren.

(Mitteilung der Kommission „Migration und Entwicklung: konkrete Leitlinien“, 1.9.2005)

Wie sichergestellt werden soll, dass die Rückkehr der Migrantinnen und Migranten erfolgt, hat die Kommission in einem weiteren Dokument ausgeführt. Die zirkuläre Migration dürfe nicht zur dauerhaften werden. Dies solle durch von der EU mit den Herkunftsstaaten geschlossene Rückführungsabkommen geschehen, durch welche die Herkunftsstaaten dazu verpflichtet sind, Migrantinnen und Migranten wieder zurück zu nehmen, die aus ihrem Land in die EU eingereist sind und diese Rückführung auch praktisch zu unterstützen. Zudem sollen die Migrantinnen und Migranten selbst sich schriftlich verpflichten, nach Ablauf ihres Vertrages freiwillig in ihr Herkunftsland zurückzukehren. (Mitteilung der Kommission „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der EU und Drittstaaten“, 16.5.2007).

Außerdem sollen so genannte „Mobilitätspartnerschaften“ zwischen der EU und einzelnen Herkunftsstaaten abgeschlossen werden. Diese „Mobilitätspartnerschaften“ sollen die Voraussetzungen festlegen, unter welchen Migrantinnen und Migranten eines bestimmten Landes einen Zugang zur Europäischen Union bekommen. Dabei geht es voranging darum, einen Arbeitskräfte-Bedarf in der EU gezielt zu decken und bei Bedarf die Betroffenen ebenso gezielt zurückzuführen. Die Kommission kündigt an, sich künftig einer Anwerbepolitik zu enthalten, wenn – wie im Fall der afrikanischen Ärzte – im Herkunftsland ein eklatanter Fachkräftemangel herrscht.

**Jenseits der Bemerkungen der Kommission, brain drain vermeiden zu wollen, sind entwicklungspolitische Konzepte nicht ersichtlich.** Im Vordergrund stehen daher die Ziele der europäischen Innenminister, Einwanderung zu begrenzen und temporäre Formen selektiv zuzulassen.

## **Ist die Konzeption der zirkulären Migration tatsächlich neu?**

Bedingt durch den Arbeitskräftebedarf des reichen Nordens hat auch das Thema der zirkulären Migration einen Aufschwung erlebt. Die Global Commission on International Migration hatte den Auftrag, nach Wegen zu suchen, Strategien der internationalen Migration und ihrer Steuerung auf die globale Agenda zu setzen. Sie hat in ihrem Schlussbericht im Oktober 2005 „Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien“ veränderte

Migrationsprogramme vorgeschlagen. Insbesondere setzt sie auf zeitlich befristete (temporäre) und zirkuläre Migration. Wie der Bericht der Global Commission empfiehlt der sogenannte Annan-Bericht vom Mai 2006 „International Migration and Development“ zwar die temporäre, an die Rückkehr der Migrierenden gebundene Migration unter bestimmten Voraussetzungen, hält sie jedoch in vieler Hinsicht für problematisch.

**Dieses teilweise Problembewusstsein des Annan-Berichtes und ansatzweise auch der Global Commission findet sich in der aktuellen Debatte auf EU-Ebene kaum.** Der Europäische Rat hat Ende 2006 beschlossen, temporäre legale Arbeitsmigration in die Europäischen Union ermöglichen zu wollen. Im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft ist der Bundesinnenminister diesen Vorgaben für eine temporäre, politisch steuerbare, Arbeitsmigration zunächst näher getreten. In der Debatte um die sogenannte Blue-Card hat sich jedoch gezeigt, dass entsprechende Ideen am Festhalten der Mitgliedstaaten an der nationalen Kompetenz für Fragen des Arbeitsmarktzugangs scheitern.

**Die Parallelen der Ratsdokumente zum Thema der „Gastarbeiterpolitik“ früherer Jahrzehnte, zum sogenannten Rotationsmodell, sind unübersehbar.** Hinter den Plänen für eine vorübergehende, zirkuläre oder temporäre Migration – die Begriffe werden zum Teil unscharf verwendet – steht auch jetzt wieder eine Sichtweise, die Migrantinnen und Migranten in erster Linie als Arbeitskräfte sieht und nicht als Menschen mit Hoffnungen, Plänen und Rechten.

Es ist richtig, dass die Realität der letzten Jahrzehnte zunehmend von existierenden temporärer, zirkulärer und pendelnder Migration geprägt ist, wie sie weltweit als legale wie illegale Migrationsstrategie praktiziert wird (Follmar-Otto, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2007). Dennoch erklärt dies nicht allein den Versuch der EU, das gescheiterte Gastarbeitermodell der Vergangenheit als modernisierten europäischen Ansatz der Migrationspolitik aufstehen zu lassen. Das Interesse potenzieller Migrantinnen und Migranten auch an zeitweiliger Migration vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, ihren Lebensunterhalt für sich und ihre Angehörigen im Ausland zu verdienen, hat es früher ebenso gegeben wie heute. Auch Pendelmigration in regulärer oder irregulärer Form über die Grenzen hinweg ist im Prinzip nichts neues, wenn auch durch Verkehrswege und –mittel erleichtert.

**Eine neue Phase temporärer Migration, die mit einem Rückkehrzwang verbunden wäre, würde die Mängel der alten Ausländerpolitik wiederholen.** Es ist weder positiv für die Migrantinnen und Migranten noch für die Gesellschaft, in der sie leben und arbeiten, wenn sie von vielen Formen der Teilhabe durch ihren temporären Status ausgeschlossen sind. Daran ändert es auch nichts, wenn Untersuchungen zum Beispiel der Weltbank zu dem Ergebnis kommen, dass noch im Herkunftsland befragte potentielle Migrationsinteressentinnen und –interessenten legale Möglichkeiten einer wiederholten temporären Migration einer dauerhaften Niederlassung im Ausland vorziehen würden. Die Realität der „Gastarbeiterpolitik“ in Deutschland und anderen EU-Staaten zeigt gerade, wie wenig das letztendliche Migrationsverhalten mit den ursprünglichen Intentionen übereinstimmt.

**Eine EU-Politik oder nationale Politiken, die Partnerschaftsabkommen mit Entwicklungsländern abschließen und in diesem Rahmen Formen zirkulärer/temporärer Einwanderung zulassen wollen, werden in der Gefahr stehen, fundamentale Menschenrechte zu verletzen.** Sie werden das Recht auf ein Zusammenleben mit der Familie beschneiden, Familienzusammenführungsmöglichkeiten weitgehend ausschließen, die Eheschließung im Aufnahmeland möglicherweise zu verhindern suchen. Dies ist kein dramatisierendes Szenario: All dies sind Elemente, die der Tendenz nach in den aktuellen Verschärfungen des deutschen Ausländerrechts zu finden sind, das sich nicht scheut, sogar Neubür-

ger zweiter Klasse zu schaffen, wie dies zuletzt durch die Verschärfung der Familiennachzugsregelung für eingebürgerte Deutsche mit Sozialhilfebezug geschehen ist.

Das Konzept der temporären Migration ist mit der Idee verbunden, dass Migration vernünftig und human so organisiert werden kann, dass sichergestellt wird, dass die Migrantinnen und Migranten nach dem zeitweiligen Aufenthalt zurückkehren. In fast allen Papieren zur zirkulären Migration findet sich der Hinweis, das allerdings müsse dann auch wirksam gesichert werden. Mit dem wirklichen Leben hat diese Reißbrettplanung nichts zu tun. Dort ändern sich die ursprünglichen Pläne der Migrantinnen und Migranten in vielen Fällen und damit auch der temporäre Charakter der Migration.

**Eine vernünftige Migrationspolitik müsste sich der Realität beugen und anerkennen, dass manche Migrantinnen und Migranten aus eigenem Entschluss und aus guten Gründen bleiben und andere nach eigenen Erwägungen zurückkehren. Je günstiger der Status der Migrierenden und ihre Bewegungsfreiheit, umso wahrscheinlicher ist, dass auch die Zahl der Rückkehrer relativ hoch ist.** Für Migrationspolitiken dieses Stils bräuchte man entsprechend flexible Instrumente, Wiederkehroptionen, mehrfache Staatsangehörigkeiten, eine Aufweichung ausländerrechtlicher Regelungen, die den Verlust eines Aufenthaltsstatus automatisch nach relativ kurzen Abwesenheitszeiten vorsehen u.v.a.m. **Die Entscheidung darüber, ob ein Aufenthalt ein temporärer ist, muss deshalb letztlich in den Händen der Migrierenden selbst bleiben.** Eine Politik der zirkulären Migration mit stringentem Ausschluss von Daueraufenthaltsrechten und einer rigiden erzwungenen Rückkehr ist kein tragfähiger Beitrag zur Lösung demographischer, entwicklungspolitischer und letztlich auch arbeitsmarktlicher Probleme.

**Prämisse sowohl der Politik im Rahmen der EU als auch im Rahmen der Nationalstaaten scheint jedoch mehrheitlich der Anspruch, Migration global steuern zu wollen und der Glaube, dies auch fast lückenlos erreichen zu können.** Die Vorstellung einer umfassenden globalen Migrationssteuerung, die bereits am Ausgangsort der Migration ansetzt, tritt immer mehr an die Stelle der an tatsächliche physische Grenzen gebundenen Grenzkontrolle der Nationalstaaten bzw. Staatenzusammenschlüsse. Wissenschaftler sprechen von einer „Deterritorialisierung der Grenzen“. Auch die Selbstdarstellungen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX sprechen eine ähnliche Sprache. Grenzschutzarbeit ist dem gemäß externe Präventions- und Migrationsverhinderungsarbeit. Begonnen hat dieser Prozess bereits vor längerer Zeit z.B. mit dem Einsatz von „Dokumentenberatern“, die Drittstaaten bei der Prüfung von Ausweisdokumenten zur Seite stehen, mit dem Einsatz von Liaisonbeamten usw. Der Prozess richtet sich insbesondere auch darauf, neue Grenzregime in Drittstaaten zu initialisieren, auch dort, wo es bislang nicht oder kaum existierende Grenzen gibt, die etwa von der lokalen Bevölkerung oder von Nomaden relativ unproblematisch überschritten werden. Der Bericht der technischen Mission von FRONTEX über eine Reise nach Libyen im Frühjahr 2007 belegt, wie sehr man daran interessiert ist, diesem Staat eine wirksam kontrollierte „braune Grenze“ in der Wüste nahe zu legen.

**Die Idee, die Bewegung von Menschen im globalen Maßstab steuern zu wollen, trägt letztendlich totalitäre Züge.** Der Migrationsforscher Dietrich Thränhardt hat einen anderen Begriff verwendet: das Konzept der zirkulären Migration, wie es die EU propagiere als Aufgabe der Staaten, die Hin- und Rückführung zu organisieren hätten und nicht als freie Entscheidung der Betroffenen sei“ **eine hypertrophe Selbstüberschätzung der Regelungsapparate, die im Zeitalter der Globalisierung obsolet und nach allen Erfahrungen auch nicht durchführbar ist.**“ (Entwicklung durch Migration: Globalisierung auch für Menschen, 2007)

Es geht um die Verfügung über die Mobilität insbesondere der Armutbevölkerungen, die Selektion im Vorfeld, die streng reglementierte Zulassung der Nützlichen, je nach Kategorie ausgestattet mit einem bestimmten Maß an Rechten, und es geht um den radikalen Ausschluss der anderen.

Die Begleitideologie findet sich etwa in Veröffentlichungen von IOM, wo immer wieder darauf hingewiesen wird, dass nur die gesteuerte Migration letztlich zu einem Gewinn für Alle, der berühmten „Triple-Win-Situation“ führen könne. In diesem Weltbild ergibt sich ein Interessenausgleich zwischen den Ziel- und den Herkunftsstaaten und den Migrierenden selbst. Ein solcher Ausgleich mag in gewissen Konstellationen für bestimmte Migrationsprozesse denkbar sein. Als universales Modell für migrationssteuernde Politiken ist es eine zynische Ausblendung der realen Machtverhältnisse zwischen den Akteuren - zwischen denen, die steuern wollen und denen, die gesteuert werden sollen.

## **Zirkulation von Migrantinnen und Migranten zu Lasten von Flüchtlingen?**

**Als Flüchtlingsorganisation ist PRO ASYL seit vielen Jahren besorgt darüber, dass Debatten über eine verstärkte Kontrolle der Migration wie über die Zulassung einer temporären Migration zu Lasten von Flüchtlingen gehen können.** Diese Besorgnis bezieht sich nicht nur auf die Feststellung, dass die EU-Staaten sich immer rigider abschotten und auch Flüchtlingen auf vielfältige Weise die Möglichkeit zur Asylantragstellung auf dem Territorium von EU-Staaten genommen wird. Auch auf eine andere Weise ist die Frage der zirkulären Migration mit dem Flüchtlingsschutz verzahnt. Bereits der frühere Bundesinnenminister Otto Schily hat den Zusammenhang zwischen der Abwehr potentieller Flüchtlinge und Einwanderung betont: Der drastische Rückgang der Asylantragszahlen in Deutschland schafft die Möglichkeit für die Akzeptanz von Zuwanderung. Der nicht mehr ankommende Flüchtling schafft soden Platz für den künftigen erwünschten Migrantinnen und Migranten. In einem solchen Szenario haben naturgemäß Flüchtlinge, die auf eigene Faust aus einer akuten Situation heraus fliehen, keine Zukunft. Sie werden damit rechnen müssen, unter dem Stichwort „Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes“ in der Herkunftsregion mit humanitärer Hilfe ein Lagerleben zu fristen. Das Menschenrecht auf Asyl, das naturgemäß nicht quotierbar ist, muss nach diesen Vorstellungen zurückstehen, wo die Steuerungsmechanismen eine selektive Einwanderung nach Nützlichkeitsgesichtspunkten ermöglichen sollen.

## **Was ist aus dem Projekt der regionalen Schutzprogramme geworden? In welchen Staaten gibt es Auffanglager, welche Berichte gibt es von den Zuständen in diesen Lagern? Wie ist organisiert, dass die Flüchtlinge dort zu ihren in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegten Rechten kommen?**

Diese Fragen seien gemeinsam behandelt, da die Diskussion über regionale Schutzprogramme annähernd parallel zu der um die sogenannten Auffanglager lief. Zur inneren Logik der Vorschläge ein kurzer historischer Abriss: Die ersten EU-Pläne für die Einrichtung von Flüchtlingslagern oder – Auffangstrukturen in Kriegs- und Krisenregionen entstanden wohl nicht zufällig zeitgleich zum Beginn des Irak-Krieges im Frühjahr 2003. Ein erstes Papier des britischen Kabinetts und Innenministeriums unter dem Titel „A new vision for refugees“ enthielt zwei Elemente: Die Intervention, auch militärisch, in flüchtlingsproduzierenden Staaten,



um Flüchtlingsströme zu stoppen und Rückkehr zu ermöglichen. Damit verbunden sollte ein „global network of safe havens“ geschaffen werden, die später wohl zu den „regional protection areas“ führten. Modell für die auch vom britischen Premier Blair verfolgte Idee waren die Lager in Mazedonien während des Kosovo-Krieges als Kombination von Flüchtlingsaufnahme als militärischer Internierung und der Abnahme festgelegter Kontingente in EU-Staaten. Ergänzt werden sollte dieses Modell durch einen Vorstoß zur Änderung der Genfer Flüchtlingskonvention, um die Rückführung von in Europa angekommenen Flüchtlingen in die „safe havens“ zu ermöglichen. Im März 2003 legte die Blair-Administration dem EU-Ratspräsidenten das Konzept für sogenannte Transit Processing Centers (TPC) außerhalb der EU vor. In ihnen sollten Flüchtlinge aus dem Transit als auch aus der EU Zurückgeschobene während ihrer Verfahren festgehalten werden. Insbesondere, so die Argumentation, gehe es um Flüchtlinge aus als sicher definierten Herkunftsstaaten, die in einem Verfahren innerhalb der Lager Gelegenheit erhalten sollten, die widerlegliche Vermutung zu entkräften, dass sie aus wirtschaftlichen Motiven in EU-Staaten migrieren wollten.

Als defensive Reaktion präsentierte der damalige Hochkommissar für Flüchtlinge Ruud Lubbers im März 2003 ein UNHCR-Dreisäulenmodell für ein Flüchtlingsmanagement. Im Unterschied zu den britischen Plänen sollten die Auffanglager innerhalb der Grenzen der EU errichtet werden. Lubbers befürwortete Listen sicherer Herkunftsländer. Insbesondere Flüchtlinge aus diesen Ländern könnten ihre Verfahren in solchen Lagern durchführen. Bei einer Tagung der EU Justiz- und Innenminister im März 2003 unterstützten einige EU-Staaten die UNHCR-Vorschläge. Bundesinnenminister Schily äußerte sich kritisch. Auch der britische Vorschlag werde die Zahl derer, die Europa erreichten, eher erhöhen als reduzieren. Die Lager würden zusätzliche Flüchtlinge eher anziehen. Die schwedische Regierung kritisierte ebenso wie viele Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen das Konzept grundsätzlich aus rechtlichen und humanitären Gründen.

Im Juni 2003 wurde im Beschluss Nr. 26 die EU-Kommission aufgefordert, Mittel und Wege zu prüfen, wie die Schutzkapazität von Herkunftsländern erhöht werden kann. Der Rat stellte fest, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten beabsichtige, als Teil dieses Prozesses gemeinsam mit dem UNHCR die Möglichkeiten für einen verbesserten Schutz von Flüchtlingen in der Herkunftsregion zu prüfen.

In den Folgejahren gab es immer wieder Hinweise und Meldungen auf geplante Transitlager oder Aufnahmezentren für Flüchtlingen in Nicht-EU-Staaten, die z.T. von den Regierungen dementiert wurden oder schwer verifizierbare Meldungen über Planungen für eine Regional Protection Area in Kenia. Zumeist blieb auch der Kontext möglicher Planungen unklar. Handelte es sich um Planungen für Lager eigener Art, handelte es sich um Planungen im Rahmen der EU-Debatte, um „Aufnahmezentren“, um „Transitlager“ für bestimmte Personengruppen?

Dr. Axel Kreienbrink hat in einem Aufsatz in der ZAR Nr. 10/2004 die Debatte um Aufnahmezentren an den Rändern des Mittelmeeres dargestellt: „**Jenseits der rechtlichen Bewertung, inwiefern hier die Genfer Konvention ad absurdum geführt werden würde, ist es wenig wahrscheinlich, dass solche extraterritorialen Zentren Realität werden;** denn kaum ein Staat wird auf seine Souveränitätsansprüche verzichten wollen.“ Es sei wenig vorstellbar, dass ein Land wie etwa Marokko einen „Vorschlag mit solch neokolonialer Attitüde akzeptieren könne. An andere Stelle weist er darauf hin, dass sich der Gedanke, Vorfeldstaaten der EU in die Pflicht zu nehmen, inzwischen einer gewissen Beliebtheit zu erfreuen scheine, denn im September 2004 hätten Österreich und die baltischen Staaten entsprechende Lager für tschetschenische Flüchtlinge in der Ukraine angeregt.

**Tatsächlich blieben die EU-Staaten auf bilateraler Ebene während der Debatte um regionale Schutzprogramme bereits nicht untätig.** Italien etwa übte mindestens seit 2002 verstärkten Druck auf die Transitländer Libyen, Tunesien und Ägypten aus, um sie sowohl zu einem konsequenteren Einsatz bei der Überwachung ihrer eigenen Küsten als auch ihrer Landgrenzen in der Sahara zu veranlassen. Italien bot in Verhandlungen Einwanderungsquoten und erhöhte Entwicklungshilfezahlungen an. Mit Tunesien wurde im Dezember 2003 ein Abkommen geschlossen, das neben erhöhten Einwanderungsquoten für tunesische Staatsangehörige Zusagen über Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe für die Grenzpolizei enthielt. Daraufhin beschloss das tunesische Parlament eine Erhöhung des Strafmaßes für Schleuser. Tunesien richtete zeitweilig mindestens 13 mit italienischem Geld finanzierte Abschiebungshafteinrichtungen, z.T. an geheimen Orten. Tunesien ist zwar Unterzeichnerstaat der Genfer Flüchtlingskonvention, hat aber kein funktionierendes Asylsystem und kein Asylverfahrensgesetz. Fakten wurden von Seiten Italiens auch in Richtung Libyen geschaffen, in dem Asylsuchende ohne Asylprüfung z.B. aus Lampedusa nach Libyen abgeschoben wurden. Nach Aufhebung des Waffembargos der EU gegen Libyen im Oktober 2004 vertieften sich die Kontakte der EU-Staaten zu Libyen auch bilateral. Unter der Regierung Berlusconi 2004 wurden Tausende Schutzsuchende aus Italien nach Libyen mit Militärmaschinen abgeschoben, von wo aus sie von libyschen Behörden in ihre mutmaßlichen Herkunftsländer weitergeschoben wurden. Ein Teil der Abgeschobenen wurde im Grenzgebiet zu Niger ausgesetzt. Libyen hat nach Angaben seines Ministeriums für nationale Sicherheit im Jahr 2005 mehr als 23.000 afrikanische Flüchtlinge und Migrantinnen an der Weiterreise nach Europa gehindert. Von Anfang 2004 bis Ende Juli 2005 schob das Land mehr als 70.000 Menschen in ihre Herkunftsländer ab.

**Spätestens mit der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über regionale Schutzprogramme vom 1. September 2005 hat sich die EU aus Sicht von PRO ASYL die Doppelstrategie von Menschenrechtshetorik auf der einen und rigoroser Einbindung von Vorfeldstaaten in Abschiebungs- und Fluchtverhinderungspolitik ohne menschenrechtliche Garantien zu eigen gemacht.** Es ist hier die Rede von einem Beitrag „im Geist gemeinsamer Verantwortung zu einem leichter zugänglichen, gerechteren und wirksameren internationalen Schutzsystem in Partnerschaft mit Drittländern“, von einer Verbesserung der Schutzsituation im Aufnahmeland der Asylsysteme sowie Resettlement-Programmen der EU-Mitgliedstaaten als Beitrag zu dauerhaften Lösungen.

Die regionalen Schutzprogramme sollten die Schutzkapazitäten in der Nähe der Ursprungsregionen von Migration stärken. Schaut man allerdings auf die vorgeschlagenen Standorte für Pilotprojekte, dann wurden unmittelbare Nachbarstaaten der erweiterten EU ins Auge gefasst, die Ukraine, Moldawien und Belarus.

Die Mitteilung der Kommission fasst darüber hinaus das Gebiet der großen Seen in Afrika mit einem Pilotprojekt in Tansania ins Auge, wo ungefähr zum selben Zeitpunkt in bereits existierenden Flüchtlingslagern die Lebensmittelrationen für Hunderttausende von Flüchtlingen gekürzt werden mussten. Die Mitteilung macht an vielen Stellen den Eindruck eines schlecht organisierten Brainstormings, eines Pseudomasterplans, der einmal diese, einmal jene Region anführt.

Allerdings lassen sich aus diesem politischen Steinbruch nach Gusto der Interessen der Mitgliedstaaten Blöcke herauschlagen, die den Begriff der regionalen Schutzprogramme in der Praxis weitgehend auf Projekte präventiver Abschottung reduzieren. Geeignet hierfür ist z.B. das AENEAS-Programm, das darauf abzielt, finanzielle und technische Hilfen für Drittstaaten

bereit zu stellen, „um deren Anstrengungen im Blick auf eine bessere Steuerung der Migrationsströme in all ihren Dimensionen zu unterstützen.“ Besonders bedacht werden Staaten, die sich bereit zeigen, Rückführungsabkommen zu unterzeichnen oder umzusetzen.

**Um die regionalen Schutzprogramme und die Pilotprogramme ist es in den letzten beiden Jahren recht still geworden.** Für das Jahr 2007 war eine unabhängige externe Bewertung der Pilotprogramme angekündigt, die unserer Kenntnis nach bislang nicht vorliegt. **Die grundsätzlichen Aporien des vorgeschlagenen Systems und damit unsere Bedenken bleiben bestehen.**

Die Forderung nach „heimatnaher Unterbringung“ von Flüchtlingen ist ein Evergreen. Darüber hinaus ist sie längst Realität: **Zwischen 85 und 90 % aller Flüchtlinge leben bereits in der jeweiligen Herkunftsregion.** Die Intention der EU-Pläne für regionale Schutzprogramme lag im Wesentlichen immer bei dem Versuch, den Erstaufnahme- und Transitstaaten den Rest der Flüchtlinge aufzubürden. Dieses „Outsourcing des Flüchtlingsschutzes“ wurde und wird ohne Rücksicht auf internationale Schutzabkommen ohne die Menschenrechtssituation den Transitstaaten und Herkunftsregionen betrieben. So wünschenswert die in der Kommissionsmitteilung vom 1. September 2005 genannten Ziele einer Verbesserung der Schutzsituation, der Aufnahmebedingungen und verbesserter Statusfeststellungsverfahren sind – sie sind lediglich Sekundärziele.

**Etwa die Hälfte der Weltflüchtlingspopulation lebt bereits seit mehr als zehn Jahren in Lagern der jeweiligen Herkunftsregion, überwiegend trotz Anerkennung als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ohne Zugang zu wesentlichen, in der Konvention verbrieften Rechten.** Dabei ist der Rückgang des Angebotes an Resettlementplätzen in den letzten Jahren ein zusätzliches Problem geworden, nachdem die klassischen Neuansiedlungsstaaten ihre Programme u.a. aus Sicherheitserwägungen zurückgefahren haben. Die Kommissionsmitteilung weist darauf hin, dass die Neuansiedlung von Flüchtlingen in den EU-Mitgliedstaaten ein wichtiger Faktor sein werde, der gegenüber Drittländern die partnerschaftliche Komponente der regionalen Schutzprogramme unterstreiche und erwartet einen Positionswechsel.

**Tatsächlich beteiligen sich auch in jüngster Zeit EU-Staaten nur in geringem Umfang an Resettlement-Programmen.** Der Umgang der EU mit der Flüchtlingskrise in den Nachbarstaaten des Iraks und der hierbei erkennbare Mangel an Bereitschaft, auch nur die schutzbedürftigsten Gruppen im Rahmen von Resettlement-Programmen zu übernehmen zeigt, dass die EU-Staaten keinen Beitrag zur Übernahme von Verantwortung im Rahmen des internationalen Flüchtlingsschutzes übernehmen wollen.

## **Welche aktuellen Tendenzen in den Grundmustern von Migration gibt es?**

**Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen António Guterres hat im Dezember 2007 darauf hingewiesen, dass das 21. Jahrhundert durch massive transkontinentale Bevölkerungsbewegungen geprägt sein werde.** Die Welt werde neue und noch komplexere Formen von Flucht, Vertreibung und Migration erleben, die ohne eingreifende Maßnahmen das Leben in vielen Teilen unseres Planeten zunehmend unmöglich machen würden. Er nannte Klimawandel, Umweltverschmutzung und Naturkatastrophen, bewaffnete Konflikte und zunehmende Ressourcenkriege als Fluchtursachen ebenso wie den steigenden Meeresspiegel. Gleichzeitig werde sich die Kluft zwischen Gewinnern und Verlierern der

Globalisierung vergrößern, eine Ursache für den Versuch von Millionen, eine bessere Zukunft außerhalb ihres Herkunftslandes zu finden.

Über das unmittelbare Mandat des UNHCR hinaus erlaubte er sich auf die Situation der „irregulären Bevölkerungsbewegungen“ hinzuweisen und auf den Widerspruch, dass die meisten Staaten die Freizügigkeit von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Information als gegeben hinnehmen oder durchsetzen wollen, zugleich aber die meisten Regierungen abwehrend reagieren, wenn das gleiche Prinzip auf Menschen angewendet werden soll.

**So notwendig der Hinweis auf veränderte Fluchtursachen und die in globalem Rahmen gestellten Fragen ist, so vorsichtig sollte man jedoch mit der Beschreibung des Ausgangsszenarios einer „Welt in Bewegung“, so die Überschrift des Guterres Beitrags in der Frankfurter Rundschau, sein.** Auch der frühere Generalsekretär der UN, Kofi Annan, hat von einer „neuen Ära der Mobilität“ gesprochen, Wissenschaftler von einem „Zeitalter der Migration“. Die Fakten sind bislang nicht ganz so dramatisch. Nach UN-Angaben gab es im Jahr 2005 rund 200 Millionen Migrantinnen und Migranten auf der Welt. Das sind tatsächlich mehr Menschen als bisher jemals in der Geschichte, allerdings gemessen an der Weltbevölkerung ein relativ geringer und relativ konstanter Anteil. Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen hat festgestellt, dass der Anteil der Migrantinnen und Migranten an der Weltbevölkerung seit den 60er Jahren mit geringen Schwankungen und in der letzten Zeit steigender Tendenz bei etwa drei Prozent gelegen habe. Es gibt Migrationsforscher, die die aktuellen Migrationsbewegungen in historischer Perspektive als den permanenten Normalfall der Menschheitsgeschichte sehen.

Geändert hat sich allerdings die Richtung der Migration. Ein größer werdender Anteil geht in Richtung der Industrieländer, allerdings auch in die Schwellenländer und die prosperierenden Ölstaaten der arabischen Welt.

Angesichts der extremen Ungleichheit, der hohen Zahl der Kriege und bewaffneten Konflikte und den aus ökologischen und sozialen Gründen schwieriger gewordenen Lebensbedingungen in großen Teilen der Welt könnte man sich eigentlich wundern, wie gering die Zahl von Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen insgesamt ist.

**Nach wie vor befinden sich unter den Menschen, die versuchen, in europäische Staaten zu gelangen, viele Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention.** Für 2005 gab UNHCR 14 Millionen internationaler Flüchtlinge an. Das waren zu dieser Zeit etwa 7 % der Gesamtzahl der Migrantinnen und Migranten im gleichen Zeitraum. Allerdings ist die Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention eng. Sie schützt nicht die Zwangsmigrantinnen und -migranten, bei denen der Pushfaktor nicht einer im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist. Darüber hinaus sind allerdings unter den Migrantinnen und Migranten viele, die durchaus Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sein könnten, jedoch darauf verzichten, sich als Flüchtling registrieren zu lassen, u.a. weil die Asylsysteme der Zufluchtsstaaten, aber auch anderer Staaten, nach ihrer Ansicht, oder objektiv gesehen, wenig Chancen für eine Anerkennung bieten.

Migrationsbewegungen haben viele Ursachen. Zu untersuchen wären sie vorrangig in einem regionalen Kontext. Bruno Salzmann hat dem Bericht der Global Commission on International Migration zurecht angelastet, er weise zwar auf regionale Ursachen der Migration hin, untersuche sie aber nicht. Einzelanalysen im internationalen Vergleich insbesondere vermittelten aber ein größeres Verständnis für die komplexen Formen und veränderten Ursachen der Migrationsprozesse. Entsprechend habe der Bericht der Global Commission auch hin-

sichtlich der Fluchtursachen keine weiterführende Strategie aufgezeigt, ja noch nicht einmal den überbenutzten Begriff der Globalisierung analytisch geklärt.  
(Bruno Salzmann: Globale Migration am Beginn des 21. Jahrhunderts: Eine Welt ohne Grenzen?, Dokumentation einer Fachtagung der DGVN, 2006)

**So lässt sich über die Tendenzen der letzten Jahre und Jahrzehnte nur sehr global sagen, dass der Migrationsdruck in vielen Regionen gestiegen und dass hierfür eine der Hauptursachen ist, dass die Existenzsicherung im eigenen Land zunehmend schwierig oder unmöglich wurde.** Zunehmende Zwangssituationen veranlassen heutzutage auch die Migration von Menschen, die sich nicht um einen Flüchtlingsstatus bemühen und sich selbst auch nicht als Flüchtling fühlen.

Die Abgrenzung der Definitionen der Begriffe Migrantinnen und Migranten, Zwangsmigranten, Flüchtlinge bleibt schwierig. Die Perspektive der Betroffenen wird meistens ausgeblendet.

Zur Zwangsmigration zu zählen wären wohl nicht nur die unmittelbare und spontane Flucht vor politischer Unterdrückung, vor Krieg oder Bürgerkrieg, sondern auch der Entschluss zur Migration, sofern er keine oder kaum noch Elemente der Freiwilligkeit enthält. Wem Elend, Landlosigkeit, die Folgen der ökologischen Zerstörung von Böden und Ressourcen, der Klimawandel keine andere Wahl zulassen als zu migrieren, der bedarf jedenfalls des Schutzes im Sinne der Hilfestellung bei der Gewährleistung einer menschenwürdigen Existenz.

Sowohl bezogen auf den Einzelnen als auch auf die gesamte Bewegung der Migration und der Flucht kann Flucht zur Migration werden, Migrationsprozesse können aber auch in Fluchtbewegungen umschlagen. Wandert ein anerkannter Flüchtling, der in seinem Zufluchtsland einen sicheren Status, aber keine berufliche Chance gefunden hat oder diskriminiert wurde, in ein Drittstaat weiter oder erfährt er im Erstaufnahmestaat massive Bedrohungen, sodass er sich zur Weiterwanderung entschließt, so ist seine Zuordnung zu den Kategorien des Zwangs- oder des Arbeitsmigrantinnen relativ willkürlich.

**Es ist darauf hinzuweisen, dass es weiterhin in nicht geringer Zahl Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 gibt,** Menschen, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung fliehen. Argumentationen, die die Genfer Flüchtlingskonvention sei nicht mehr zeitgemäß, kamen insbesondere zu Beginn der Diskussion um regionale Schutzmaßnahmen und Auffanglager auf. Im Hintergrund stand die Behauptung, im Rahmen der als „Mixed Flows“ bezeichnenden „Flüchtlingsströme“ gebe es kaum noch originäre Flüchtlinge im Sinne der Konvention. Diese Behauptung ist schlicht falsch. Die Diskussion wurde von Anfang an nicht mit dem möglichen Ziel einer Erweiterung des Kreises der möglicherweise Schutzbedürftigen und in Richtung auf die mögliche Schaffung neuer hierfür taugliche Instrumente geführt, sondern ist als der Versuch zu verstehen, sich der Genfer Flüchtlingskonvention und ihrer Bindungswirkungen zu entledigen.

**Es ist allerdings ein Faktum, dass zunehmend Menschen aus Gründen fliehen, die von der Genfer Flüchtlingskonvention nicht abgedeckt sind.** Schätzungen zur Zahl der Betroffenen sind spekulativ. Dies betrifft z.B. das von António Guterres angeschnittene Thema der Umweltflüchtlinge. Die UN schätzt, dass bis zum Jahr 2010 mehr als 50 Millionen Menschen aufgrund von Wüstenbildung, Überschwemmungen oder anderen ökologischen Katastrophen ihre Heimat verlassen werden. **Bereits seit über 20 Jahren weisen Studien darauf hin, dass sich hinter vielen Migrationsprozessen und Fluchtbewegungen auch**

**ökologische Probleme verbergen.** Eine einheitlich anerkannte Definition des Begriffs „Umweltflüchtlinge“ gibt es bisher nicht.

Viele der von ökologischer Zerstörung Betroffenen werden als grenzüberschreitende Flüchtlinge zunächst nicht sichtbar, weil sie in der Herkunftsregion bleiben. Der Verlust der lokalen Lebensgrundlage ist oft aber der Beginn eines längeren Migrationsprozesses, der zunächst in die Metropolen des Herkunftslandes führen mag. Langzeitstudien zur Erfassung solcher Migrationsprozesse gibt es – nicht nur bezogen auf Umweltflüchtlinge – naturgemäß kaum.

Erfreulicherweise hat der „Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen“ in seinem Gutachten „Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel“ die Folgen globaler Umweltveränderungen nicht nur für die Naturräume, sondern auch für Konflikte, Sicherheitspolitik und internationale Ordnung systematisch in den Blick genommen. Ausführlich beschäftigt sich das Gutachten mit der Konfliktkonstellation der umweltbedingten Migration und entwickelt Szenarien, die den politischen Handlungsbedarf deutlich machen.

**Hinsichtlich der umweltbedingten Migration kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass ein Schutzregime zugunsten von Umweltmigrantinnen und -migranten von der internationalen Gemeinschaft anzustreben ist. Eine der Forderungen richtet sich auf den Schutz von Umweltmigrantinnen und -migranten durch die Gewährleistung von zumindest vorübergehender Aufnahme und die Übernahme von Verantwortung durch die überwiegenden Verursacher der Umweltschäden. Zu diesem Zweck müsse der Schutz von Umweltmigrantinnen und -migranten im Völkerrecht verankert werden.**

Dies solle in einer gesonderten multilateralen Konvention geschehen, da der Beirat die politische Problematik einer direkten Inkorporation eines solchen Instruments in die Genfer Flüchtlingskonvention sieht.

**Der Beirat kritisiert darüber hinaus in großer Deutlichkeit die aktuelle Beschränktheit der europäischen Migrationsdebatte auf die wirtschaftlich motivierte Migration,** auch bei der euro-afrikanischen Migrationskonferenz in Rabat im Jahr 2006 oder bei der Ministerkonferenz für Migration und Entwicklung in Tripolis. Hervorzuheben ist weiter, dass der Beirat die Interdependenz zwischen umweltbezogenen Migrationsfaktoren und anderen Aspekten herausstellt. Die Gründe, die Menschen dazu bewegen, ihre Heimat zu verlassen, sind vielfältig. Immer häufiger werden aber Faktoren sichtbar, die mit den Folgen des Klimawandels zu tun haben. Destabilisierende Folgen des Klimawandels belegen: Wirtschaft, politische Entwicklung und Soziales sind ebenso untrennbar miteinander verbunden, wie in vielen Fällen das Fluchtmotiv des politisch Verfolgten mit den Motiven desjenigen, der seiner sozialen Verelendung entkommen will, zu der ökologische Faktoren zunehmend beitragen.

**Umweltflüchtlinge** werden nicht nur künftig versuchen, Europa zu erreichen, sie **sind z.T. längst da**, berufen sich jedoch nicht auf ihre Motive. So wird aus Gesprächen mit Flüchtlingen aus Bangladesch, die sich über Westafrika nach Europa durchzuschlagen versuchen punktuell deutlich, dass die zunehmenden Überschwemmungen ein wesentlicher Faktor sind, der die bisher schon schwierige Subsistenzwirtschaft zerstört. Dass Bangladesch sowohl im Jahr 2006 als auch in 2007 einen vorderen Platz unter den Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden z.B. in Griechenland einnahm, dürfte ein Indikator für die zunehmend schwierige Lage sein. Bangladesch ist einer der Staaten, die während der anhaltenden Diskussion um den Klimawandel bereits am meisten von den Folgen der globalen Erwärmung betroffen waren. Über 10 Prozent des Landes sind bereits jetzt für die landwirtschaftliche Nutzung verloren. Viele Trinkwasserbrunnen unbrauchbar geworden. Eine interne Absorptionskapazität für diejenigen, die die betroffenen Regionen verlassen, ist nicht vorhanden. Experten für Migrationsfragen haben deshalb bereits UN beziehungsweise UNHCR aufgefordert, nach

globalen Lösungen zu suchen und die großen Länder dieser Welt aufgefordert, ihre Einwanderungspolitik entsprechend zu ändern. **Benötigt werden auch dauerhafte Lösungen, also Aufnahmeprogramme für die Betroffenen.**

Selbstverständlich würde die Entwicklung solcher Programme nicht der Notwendigkeit entheben, im Rahmen von entwicklungspolitischen Projekten mit ökologischem Schwerpunkt die Chancen der betroffenen Regionen, mit den Folgen des Klimawandels umzugehen, zu verbessern und damit die Chancen Betroffener erhöhen, in ihren Heimatregionen bleiben zu können.

**Hintergrund vieler aktueller Migrationsbewegungen sind darüber hinaus auch Armut und Verelendung aufgrund eines strukturell weiterhin ungerechten Weltwirtschafts-systems**, wobei sich in vielen Regionen die Disparitäten sogar vergrößern. **Verdienstvoller Weise hat die Global Commission on International Migration darauf hingewiesen, dass mangelnde Demokratie ein wichtiger Faktor für den Entschluss zur Migration ist.** Viele der Staaten mit hohen Arbeitslosenraten und stagnierender Entwicklung sind fragile Demokratien, autoritäre Regime oder Diktaturen. Die Migrationsmotive der Bewohnerinnen und Bewohner solcher Staaten sind deshalb jedenfalls in dem Sinn politisch, dass sie eine Lebensperspektive für sich abseits von Unterdrückung, Entrechtung und Korruption suchen. Allerdings ist darauf hingewiesen worden, dass der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung nicht monokausal ist. Keineswegs produziert die extremste Armut jeweils die meisten Zwangsmigration. Transnationale Migration ist oft nicht Sache der Ärmsten der Armen. Dies gilt auch da, wo die Migrationsvoraussetzungen über die kollektive Hilfe der Familie geschaffen werden.

Deshalb ist auch bei relativ erfolgreichen Politiken der Armutsbekämpfung erst langfristig zu erwarten, dass entsprechende Fortschritte zu einer Minderung der Migrationswilligkeit führen. Es ist häufig nicht allein wirtschaftliche Prosperität gemessen an den üblichen statistischen Indikatoren, die das Interesse an der Auswanderung zurückgehen lässt, sondern es ist die Existenz sozialer Sicherungssysteme, es sind Chancen im Bildungswesen, die Stabilität der Rahmenbedingungen für Investitionen. Dies kann unter bestimmten Konstellationen dazu führen, dass angesparte Mittel zunächst für die Option der Migration genutzt werden, weil trotz verbesserten Lebensstandards der Abstand zu erwarteten Lebenschancen in anderen Ländern zu groß ist.

Eine Politik, die hier schnelle Lösungen bei der Fluchtursachenbekämpfung verspricht, ist unseriös. **Allerdings würde PRO ASYL es begrüßen, wenn eine Politik zur Bekämpfung der internationalen Gerechtigkeitsdefizite mit langem Atem durchgeführt würde. Die Elemente sind längst bekannt.** Entscheidende Veränderungen im Welthandelssystem und als Beitrag auch der EU insbesondere der Abbau der Agrar- und Fischereisubventionen wären ein ebenso wichtiger Beitrag wie die schnellstmögliche Umsetzung der Millenniumsziele. **Eine ethisch verantwortliche Politik wird allerdings auch berücksichtigen müssen, dass eines der Elemente eines globalen Interessenausgleiches jetzt und in Zukunft eine großzügige Einwanderungspolitik sein muss, mit der den Migrierenden grundlegende Rechte eingeräumt werden.**

## **Wie sollte künftig ein gefahrenfreier und legaler Zugang zum Territorium der EU EU-einheitlich geregelt werden und wie kann gewährleistet werden, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention volle Anwendung findet?**

Zur Beantwortung dieser Frage ist auf drei Teilaspekte einzugehen: Sehr bedeutsam ist die Debatte um die Geltung des menschenrechtlichen und flüchtlingsrechtlichen Refoulement-schutzes auf hoher See. Weiterhin stellt sich die Frage, wie diese Geltung klarstellend durch EU-Recht verankert werden kann. Und drittens ist auf die Frage einzugehen, welche Mechanismen einen gefahrenfreien Zugang zum Europäischen Territorium bislang verhindern.

**Zunächst einmal muss von der EU und den EU-Mitgliedstaaten anerkannt werden, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention nicht nur auf dem Festland gelten, sondern auch auf hoher See.** Die Bundesregierung verneinte das 2006 in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage: „Die Regelungen des deutschen und europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts entfalten ihre Wirkung erst bei territorialem Gebietskontakt, d. h. an der Grenze und im Landesinneren. Gleiches gilt (...) für die Anwendung des Grundsatzes des *Non-refoulement* der Genfer Flüchtlingskonvention.“ (BT Drs.)

Die Stiftung Pro Asyl hat zusammen mit amnesty international und dem Forum Menschenrechte ein Gutachten zu dieser Frage in Auftrag gegeben.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass das Refoulement-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK auch auf hoher See gilt. Die Auffassung, wird auch durch das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen bestätigt. Sein Urteil fällt eindeutig aus: Das *refoulement*-Verbot gilt auf Hoher See. Zu diesem Ergebnis gelangt ebenfalls eine vom Deutschen Institut für Menschenrechte erstellte Studie (Ruth Weinzierl/Urszula Lisson, Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie.) Dasselbe vertritt die gesamte rechtswissenschaftliche Literatur. Eine andere Auslegung ist juristisch abseitig.

Das *refoulement*-Verbot ist nur gewahrt, wenn Anträge auf Flüchtlingsschutz in einem rechtsstaatlichen Verfahren geprüft werden. Schutzsuchenden muss daher erstens überhaupt Zugang zu einem Verfahren gegeben werden. Schutzsuchende müssen zweitens die Chance haben, ablehnende Bescheide in einem Gerichtsverfahren angreifen zu können. Beides erfordert drittens den vorübergehenden Zugang zum Staatsgebiet, auf dem diese Verfahren möglich sind. All dies ist nach gegenwärtigen Stand der Dinge weder in den afrikanischen Staaten noch an Bord von Schiffen gewährleistet.

**Daraus ergibt sich, dass Personen, die auf Hoher See aus der Seenot gerettet bzw. aufgegriffen oder angetroffen werden auf europäische Festland gebracht werden müssen, sofern deutlich ist, dass sie um Asyl nachsuchen. Das Asylverfahren muss auf dem Gebiet der EU durchgeführt werden.**

Da nicht alle Mitgliedstaaten die Geltung des Refoulement-Schutzes der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention anerkennen, sind **EU-weit klarstellende Rechtsakte nötig.**

Hierfür müssen Regelungen in den Verordnungen, die zu der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX ergangen sind, getroffen werden.

Außerdem muss in der EU-Richtlinie, die das Asylverfahren regelt, eine Bestimmung eingefügt werden, die eine entsprechende Klarstellung enthält.



## **Mechanismen, die den gefahrenfreien Zugang zum EU-Territorium verhindern**

In den letzten Jahrzehnten hat die EU systematisch legale Zugangswege in die Europäische Union geschlossen. Für fast alle Herkunftsländer von Asylsuchenden wurde die Visumpflicht eingeführt. Schutzbedürftigen Personen wird jedoch nur in wenigen Fällen ein Visum erteilt, damit sie in der EU ein Asylverfahren durchlaufen können. Deswegen müssen die Flüchtlinge, die nach Europa kommen, meistens sehr gefährliche Wege gehen. Sie wählen gefahrenreiche Reisewege über Land – etwa eingesperrt in Lastwagen, in denen ihr Leben oder Gesundheit durch mangelnde Sauerstoffzufuhr oder unzureichende Wasser- und Nahrungsversorgung gefährdet ist.

An den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union starben Tausende Flüchtlinge bei dem Versuch, in seeuntüchtigen Booten auf die Kanarischen Inseln, das spanische Festland, nach Malta, nach Italien zu gelangen. Nach Schätzungen sind in den letzten zehn Jahren etwa zehntausend Menschen beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ertrunken. Je stärker die EU-Staaten die Kontrolle auf See ausgebaut haben, desto größere Gefahren haben die Flüchtlinge in Kauf genommen, um nach Europa zu gelangen. Die Boote sind in den zurückliegenden Jahren immer kleiner geworden, da kleine Boote nicht so leicht entdeckt wurden.

Im Jahr 2006 und 2007 hat die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX verstärkt direkt vor den Küsten Westafrikas – insbesondere an den Küsten Marokkos und Mauretaniens - patrouilliert. Aus dem Jahresbericht 2006 von FRONTEX ergibt sich: 57 Boote mit 3.887 Migrantinnen und Migranten seien nahe der afrikanischen Küste gestoppt und umgeleitet worden. Eine Folge dieser Küstenkontrolle ist, dass Flüchtlinge mit ihren Booten immer weiter südlich starten – sogar von den Küsten Senegals. Lange Fahrten mit den zumeist nicht hochseetauglichen Booten bringen die an Bord befindlichen Flüchtlinge noch stärker als bisher in lebensbedrohliche Gefahrensituationen.

Die Strategie der EU, durch immer stärkere Kontrollen der Seegrenzen die Zahl der Toten im Mittelmeer und vor der westafrikanischen Küste zu reduzieren, ist also die falsche. **Bisher zeigen alle Entwicklungen, dass sich die afrikanischen Flüchtlinge durch mehr Kontrolle gerade nicht von ihrer Fahrt nach Europa abhalten lassen.** Sie nehmen fast jedes Risiko in Kauf, um nach Europa zu kommen. **Diese Realität muss die EU endlich anerkennen. Sie muss aufhören, ein Grenzregime zu installieren, das inhuman ist und den Tod tausender Flüchtlinge zwangsläufig zur Folge hat.**

**Auch nach der Änderung des internationalen humanitären Seerechts durch die Änderung des SOLAS-Abkommens muss die Praxis der Anwendung des humanitären Seerechts verbessert werden.** Nach wie vor gibt es Meldungen, dass zivile Handelsschiffe ohne Hilfeleistungen an Booten in Seenot vorbeifahren, weil sie befürchten, dass sie bei einer Aufnahme von Schiffbrüchigen nicht damit rechnen können, unverzüglich einen Hafen anlaufen und die Schiffbrüchigen absetzen zu dürfen oder gar des Schleusertums verdächtigt und angeklagt zu werden. Die aktuellen Prozesse gegen die Cap Anamur und tunesische Fischer in Sizilien sind bereits angesichts der langen Verfahrensdauer ein Skandal. Humanitäre Hilfe soll offenbar kriminalisiert werden. **Statt dessen ist klar zu stellen, dass Seenotrettung leistende Schiffsmannschaften sich auf die humanitäre Klausel der Richtlinie über die illegale Einreise (2002/90/EG) berufen können und straffrei bleiben, wenn ihr Ziel die humanitäre Unterstützung der Betroffenen ist.**

Sicherzustellen ist der ungehinderte Zugang zum Asylverfahren auch für Personen, die auf Schiffen ein Asylbegehren deutlich machen. Bislang kommt es immer wieder zu Verstößen.

Nach Feststellungen von PRO ASYL bei einer Recherche in Griechenland im Jahr 2007 wurde festgestellt, dass die griechische Küstenwache systematisch Flüchtlinge blockiert und illegal aus griechischen Gewässern abdrängt, Flüchtlinge unter Verletzung des refoulement-Gebots zurückweist und zum Teil auf unbewohnten Inseln aussetzt sowie systematisch neu ankommende Flüchtlinge misshandelt. Die Inhaftierung von Asylsuchenden ist die Regel. Griechische Polizeibehörden nehmen neu ankommende Asylsuchende, auch besonders Schutzbedürftige, in Haft. Sie erhalten eine Abschiebungsanordnung, ohne Anhörung, ohne Prüfung ihrer Schutzbedürftigkeit. De facto wird der Zugang zum Asylverfahren verhindert. **Die Bundesregierung muss sich vor diesem Hintergrund dafür einsetzen, dass in allen Mitgliedsstaaten Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen die ihnen zustehenden Grund- und Menschenrechte uneingeschränkt gewährt werden, der Zugang zu einem fairen Asylverfahren ermöglicht wird und im Rahmen der Aufnahme auf die spezifischen Bedürfnisse schutzbedürftiger Gruppen Rücksicht genommen wird.**

Die Situation von Menschen, die entgegen der Grundidee des Flüchtlingsschutzes auch als anerkannte Flüchtlinge weitgehend rechtlos in Lagern der Erstaufnahmestaaten leben müssen, muss verbessert werden. **Neuansiedlungsprogramme (Resettlement-Programme) müssen die Erstaufnahmestaaten entlasten und dazu beitragen, dass insbesondere besonders schutzbedürftige Personengruppen die sichere Umgebung finden, die sie brauchen.** Dabei darf das Resettlement nicht dazu führen, dass der Zugang für spontane Flüchtlinge zum Territorium der EU-Staaten weiter erschwert wird. Neben dem Einsatz von Resettlement-Programmen als einer Möglichkeit der dauerhaften Lösung von Flüchtlingsproblemen zum Beispiel durch die Aufnahme von irakischen Staatsangehörigen aus den Nachbarstaaten des Iraks sollte daran gedacht werden, **Aufnahmemöglichkeiten für Umweltflüchtlinge (environmentally displaced persons) vorzusehen. Die Entwicklung eines entsprechenden völkerrechtlichen Instruments sollte vorangetrieben werden.**

#### **Fazit:**

**Es ist eine lösbare Aufgabe, zum einen Flüchtlingen im Sinne der GFK den Schutz zu geben, den sie benötigen und daneben eine humane und integrative Migrationspolitik zu betreiben. Inwieweit diese bezogen auf die einzelnen Herkunftsregionen entlastend auf das Asylsystem wirken kann, irreguläre Einwanderung vermindert und entwicklungspolitisch positive Effekte haben kann, muss im Einzelfall näher betrachtet werden. Eine gestaltende Einwanderungspolitik ist diesbezüglich weder eine Patentlösung für einen Großteil der Herkunftsländer noch ein umfassender erfolgversprechender Ansatz zur Lösung demographischer oder arbeitsmarktlicher Probleme der europäischen Staaten. Eine Politik der selektiven Einwanderung Hochqualifizierter unter Ausschluss anderer Personengruppen wird den Migrationsdruck in der Regel nicht mindern können.**

Bernd Mesovic, Referent

Frankfurt am Main, 14. Januar 2008

## **Entwicklungspolitische Elemente in der EU-Migrationspolitik? Nachbarschaftspolitik, Mobilitätspartnerschaften und zirkuläre Migration**

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung,  
Berlin, Paul-Löbe-Haus, 16.1.2008

Von Steffen Angenendt, Stiftung Wissenschaft und Politik

- 1. Unterschiedliche, aber konvergierende migrationspolitische Interessen:** Die EU-Staaten unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs und der Struktur der Zuwanderung immer noch beträchtlich. So beträgt der Ausländeranteil in Polen weniger als 1%, in Luxemburg 38%. Dementsprechend unterschiedlich sind die migrationspolitischen Interessenlagen in den Mitgliedstaaten. Gleichwohl gibt es gemeinsame Entwicklungstrends: Die Zuwanderung wird in den meisten EU-Staaten zunehmen, ebenso wie die ethnische und kulturelle Vielfalt der Bevölkerung.
- 2. Steigender Abwanderungsdruck:** In den weniger entwickelten Weltregionen nimmt der Abwanderungsdruck zu. Im Nordafrika beispielsweise spielen vor allem ökonomische und demographische Wanderungsfaktoren eine Rolle, ergänzt durch politische und kulturelle Triebkräfte. Weitere Faktoren, die dort Auswanderungen forcieren können, sind ökologische Probleme, insbesondere nachlassende Bodenerträge und eine Verschlechterung der Wasserversorgung. Hinzu kommen noch Belastungen durch Zuwanderer aus anderen Regionen Afrikas und aus anderen Weltgebieten.
- 3. Unbekannte Auswanderungspotenziale:** Die Auswanderungspotenziale in den EU-Nachbarregionen sind nicht systematisch erforscht. Offensichtlich ist aber, dass die Regierungen der meisten Herkunftsstaaten ein Interesse an einer Ausweitung der Migration haben. Sie erhoffen einen Entwicklungsbeitrag durch die Auswanderung, vor allem eine Entlastung der Arbeitsmärkte und eine Reduzierung des innenpolitischen Konfliktpotenzials, zudem höhere Rücküberweisungen, die in vielen Staaten bereits erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung erlangt haben.
- 4. Wachsender demographischer Zuwanderungsbedarf:** Die EU-Staaten hingegen haben zum einen ein demographisches Interesse an geregelter Zuwanderung. In vielen Ländern liegt die Geburtenrate seit langem weit unterhalb der für die Bestanderhaltung notwendigen Höhe, und die durchschnittliche Lebenserwartung steigt weiterhin an. Dies wird die Altersstruktur der Bevölkerung in der EU verändern, was Probleme für die sozialen Sicherungssysteme und die Innovationsfähigkeit der Gesellschaft aufwerfen kann. Dieser demographische Wandel ist so wirkmächtig, dass er weder durch kurzfristige Verhaltensänderungen noch durch Zuwanderung verhindert werden kann. Eine gezielte Zuwanderungspolitik, die für die Einwanderung junger und gut qualifizierter Menschen sorgt, kann aber die Folgen des demographischen Wandels mildern.
- 5. Zunehmender wirtschaftlicher Zuwanderungsbedarf:** Zum anderen nimmt in den EU-Staaten auch der wirtschaftliche Zuwanderungsbedarf zu. Mit den zur Verfügung stehenden Daten und Methoden lassen sich zwar keine nach Branchen oder Berufen differenzierten mittel- oder langfristigen Prognosen zur Arbeitsmarktentwicklung erstellen, es ist aber abzusehen, dass viele Staaten bereits kurzfristig einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften aufweisen werden. Diesem Mangel kann durch eine bessere Ausschöpfung der einheimischen Potenziale entgegengewirkt werden, gleichzeitig müssen aber Instrumente entwickelt werden, mit denen diejenigen Arbeitskräfte angeworben werden können, die im inländischen Arbeitskräftepotenzial nicht vorhanden sind.

6. **EU-Nachbarschaftspolitik:** Die vielfältigen migrationspolitischen Herausforderungen können nur im Rahmen einer europäisch abgestimmten Politik bewältigt werden. Einen solchen Ansatz kann – bei entsprechender Gestaltung – die EU-Nachbarschaftspolitik darstellen. Sie soll den Nachbarstaaten eine Aussicht auf Teilnahme am Binnenmarkt bieten. Die migrationspolitischen Maßnahmen beziehen sich zum einen auf allgemeine Ziele wie die Bekämpfung von Diskriminierung, die Intensivierung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit und die Förderung der Genfer Flüchtlingskonvention. Zum anderen gibt es länderspezifische Ziele, bei denen die Reduzierung irregulärer Migration im Mittelpunkt steht. Weitere Ziele sind die wirtschaftliche Entwicklung und politische Stabilisierung der Nachbarstaaten. Dabei sollen Gebiete mit einem hohen Auswanderungspotenzial unterstützt werden.
7. **Umfassender Ansatz:** Im Dezember 2005 hat der Europäische Rat die Kommission mit der Entwicklung eines „umfassenden Ansatzes“ in der Migrationspolitik beauftragt. Dieser sieht in fünf Bereichen eine gemeinschaftliche Politik vor: Asyl, Migration und Integration, Externe Dimension/Entwicklung, Grenzkontrolle und illegale Einwanderung, Grundrechte und Bürgerschaft. Die Kommission hat inzwischen zahlreiche Vorschläge vorgelegt, die unterschiedlich weit umgesetzt sind. Insbesondere bei der Arbeitsmigration fällt den Mitgliedstaaten die Einigung auf gemeinsame Regelungen schwer, hier sind die Mitgliedstaaten bislang kaum bereit, nationale Entscheidungskompetenzen aufzugeben.
8. **Mobilitätspartnerschaften:** Gleichwohl sind Vorschläge der Kommission für die Förderung geregelter Migration von großer Bedeutung. Dies betrifft vor allem den Vorschlag von Mobilitätspartnerschaften. In solchen Abkommen sollen sich die Herkunftsländer verpflichten, irreguläre Wanderungsbewegungen zu unterbinden. Als Gegenleistung können sich einzelne EU-Staaten verpflichten, ein bestimmtes Kontingent von Arbeitskräften aus diesen Ländern aufzunehmen. Mit diesem Verfahren soll die „zirkuläre Migration“ gefördert und eine begrenzte Arbeitsmigration in die EU zugelassen werden. Strittig zwischen EU und Mitgliedstaaten ist, ob es sich dabei um einmalige oder um wiederholte Wanderungen handeln soll, und ob es primär um die Reduzierung illegaler Migration oder um entwicklungspolitische Ziele gehen soll. Zum anderen hat die Kommission kürzlich eine europäische Blue Card zur Anwerbung hoch qualifizierter Arbeitskräfte vorgeschlagen. Im Rahmen eines nachfrageorientierten Ansatzes sollen qualifizierte Arbeitskräfte ein begrenztes, verlängerbares Aufenthalts- und Arbeitsrecht in einem EU-Staat erhalten. Nach zwei Jahren legalen Aufenthalts soll der Zuwanderer in einem anderen EU-Land arbeiten dürfen, falls er die dortigen Zulassungskriterien erfüllt. Um Braindrain zu verhindern, sollen die Staaten auf die Anwerbung von im Herkunftsland dringend benötigten Fachkräften (insbesondere im Gesundheitswesen) verzichten. Diese Vorschläge der Kommission sind allerdings bislang von den Mitgliedstaaten nur zurückhaltend aufgenommen wurden.
9. **Perspektiven:** Es bleibt abzuwarten, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, im Rahmen von Pilotprojekten die notwendigen Instrumente und Verfahren zu testen. Zur Weiterentwicklung der Nachbarschaftspolitik („ENP plus“) hat die EU-Kommission jüngst in Form von sieben Aktionslinien neue Schwerpunkte vorgeschlagen, die ausdrücklich eine Erleichterung des Personenverkehrs und eine Verbesserung der Migrationssteuerung vorsehen. Grundsätzlich können all diese neuen migrationspolitischen Instrumente positive Entwicklungswirkungen haben. Dies setzt aber eine sorgfältige Planung und Durchführung sowie eine ständige Evaluierung voraus, mithin eine intensive Kooperation zwischen Mitgliedstaaten, Drittstaaten und der EU. Ob die Mitgliedstaaten derzeit dazu bereit sind, ist allerdings angesichts der derzeit noch bestehenden Interessenunterschiede der Mitgliedstaaten fraglich.

## **Einleitungsstatement**

### Überblick:

- September 2005: EU Kommission beschließt Mitteilung zu Regionalen Schutzprogrammen (RSP) – COM (2005) 388 final. Die darin enthaltenen Vorschläge wurden vom Rat übernommen.
- Es geht darum, den Schutz von Flüchtlingen in den geförderten Regionen zu verbessern und zu dauerhaften Lösungen beizutragen:
  - o Unterstützung an die begünstigten Staaten bei der Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen
  - o Stärkung der Schutzkapazitäten
  - o Verbesserter Zugang zu Registrierung und Integration
  - o Verbesserung der lokalen Infrastruktur und des Migrationsmanagements
  - o Resettlement
  - o Nicht: Auffanglager zum Zweck der extraterritorialen Prüfung von Asylanträgen (wie früher mal von UK und Schily vorgeschlagen)
- Zwei Regionen für die Pilotprojekte:
  - o Transitregion: Ukraine, Moldawien, Weißrussland
  - o Herkunftsregion: Afrika, Gebiet der Großen Seen, Fokus: Tansania
- vier Projekte werden im Rahmen der RSP derzeit aus AENEAS-Geldern finanziert (Beginn Anfang 2007): eins in Tansania, eins in Weißrussland, zwei in der Ukraine; diese Aktivitäten sind im Zusammenhang mit den weiteren Aktivitäten der EU (z.B. im Rahmen des ECHO-Programms) und der Mitgliedsstaaten zu sehen, die für den Flüchtlingsschutz relevant sind.
- Externe Evaluierung für 2008 vorgesehen
- 18-36 Monate; zwischen ca. 500.000 und 1,9 Mio Euro Budget

### Generelle Anmerkungen von UNHCR:

- Leitbild der RSPe: „Prinzip der Solidarität und fairen Verantwortungsteilung, der spezifischen Situation angemessen und schutzorientiert“ (so auch die Schlussfolgerungen des Rates zu den RSPen)

- RSP müssen zusätzlich zum und nicht als Ersatz für den Schutz innerhalb Europas konzeptioniert sein
- Da andere dauerhafte Lösungen manchmal in der betreffenden Region nicht verfügbar sind, sollte Resettlement ein fester Bestandteil der RSPe sein.
- RSPe sollten in enger Zusammenarbeit mit den betreffenden Staaten konzipiert und durchgeführt werden.

### Projekte im Einzelnen:

Tansania (UNHCR): (3 Jahre, 1,9 Mio Euro Budget)

- Ziele und Aktivitäten:
  - Capacity-building bei den Behörden – 138 Behördenmitarbeiter im Juni 2007 fortgebildet
  - Verbesserung der Sicherheit in Flüchtlingslagern und Aufnahmegebieten – 225 Polizeibeamter in Flüchtlingsregionen eingesetzt, nach vorausgegangener Fortbildung durch UNHCR zu Flüchtlingsproblemen
  - Förderung der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen aus Burundi / DRC – Schaffung von Informationsmöglichkeiten über Radiosendungen und Videos, go-and-see-visits to Burundi and DRC / come-and-tell-visits from Burundi
  - Verbesserung des Zugangs zu Resettlement
  - Erleichterung der Registrierung von Flüchtlingen
  - Verbesserung der Beteiligung der tansanischen Zivilgesellschaft – Schaffung eines NGO-Netzwerks zur Unterstützung von Flüchtlingen
- Herausforderungen / Probleme:
  - Schnelle Veränderung der zugrunde liegenden Flüchtlingssituation: starker Rückgang der Flüchtlingszahlen durch sehr umfangreiche freiwillige Rückkehr nach Burundi und DRC bis Mitte 2007; langjährig aufhältigen Flüchtlingen aus Burundi (225.000 Personen) wird tansanische StA angeboten (ca. 80 % wollen nicht zurück und könnten dann von diesem Angebot Gebrauch machen; erforderlich ist nun die Infrastruktur und Geld, um dieses Angebot zügig umzusetzen); neue gemischte

Migrationsströme vom Horn von Afrika und den großen Seen.

diese Entwicklungen haben die Notwendigkeit gezeigt, auf Veränderungen im Rahmen der aus den EU Programmen (hier AENEAS) zur Verfügung gestellten Mittel flexibel reagieren zu können

- Koordinierung mit Entwicklungshilfe erforderlich: z.B. um die Umweltbeeinträchtigungen durch Flüchtlinge nach deren Weggang aufzufangen (Wiederaufforstung) oder um Infrastruktur instand zu setzen (Straßen, Brücken) oder zu erhalten für die Weiterbenutzung durch lokale tansanische Bevölkerung (Krankenhäuser etc.)
- Zudem muss das Einbürgerungsangebot mit Integrationsmaßnahmen begleitet werden.

Weißrussland (UNHCR): (2 Jahre, 720.000 Euro Budget)

- Hintergrund: Herkunfts-, Transit- und Zielregion, 15-20.000 Migranten pro Jahr, 15-20 % mit internationalem Schutzbedarf (Schätzungen), dh Problem der illegalen Migration, aber auch der mangelhaften Schutzkapazitäten (fehlendes Asylsystem)
- Ziel: Schaffung von Schutzkapazitäten durch ein effektives Asylsystem, einschließlich einer Weiterleitung von der Grenze, zur Verhinderung von Refoulement
  - Einrichtung eines UNHCR-EC Mechanismus zum Grenzmonitoring – Treffen zwischen Grenzschutzbeamten, Innenministerium, UNHCR, NGOs, EG Delegation; zwei Monitoring – Besuche an der Westgrenze
  - Stärkung der weißrussischen NGOs
  - Fortbildung und Zusammenarbeit mit Grenzschutzbeamten – Seminar zu mixed migration flows und internationalem Schutz für 34 leitende Grenzschutzbeamte; Fortbildungsreise in die Slowakei und die Ukraine für weißrussische Grenzschutzbeamte;
  - Unterstützung von Programmen zur freiwilligen Rückkehr – Vereinbarung zum Vorgehen bei der freiwilligen Rückkehr
  - Förderung des öffentlichen Bewusstseins

Ukraine (1): Caritas Austria (18 Monate, 875.000 Euro)

- Ziele:
  - Verbesserung der unmenschlichen Bedingungen in den Lagern für Asylsuchende
  - Behebung struktureller Defizite des Asylverfahrens (formale Hindernisse beim Zugang, Fehlen von Dolmetschern, Korruption, unzureichende Qualität von Entscheidungen; Fehlen subsidiären Schutzes)
  - Haftbedingungen in Gefängnissen
  - Humanitäre Hilfe für Asylsuchende und irreguläre Migranten

Ukraine (2): Dänischer Flüchtlingsrat

- Ziele:
  - Unterstützung der Regierung bei der Schaffung eines Asylsystems
  - Unterstützung der Zivilgesellschaft im Hinblick auf Recht und Pflichten von Asylsuchenden
  - Bewusstseinschärfung für Lücken im Flüchtlingsschutz durch Dialog zwischen Regierung und NGOs
  
- Probleme:
  - Konkurrenz zwischen einer spezialisierten Asylbehörde und der dem Innenministerium zugeordneten zentralen Migrationsbehörde; keine klare Zuständigkeit.
  - Ständig wechselnde und schlecht funktionierende Verwaltungsstrukturen
  - Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
  - Wahrnehmung der Asylantragstellung als „Missbrauch“, wenn sie erst an der westlichen Grenze erfolgt.
  - „Verschwinden“ von Asylbewerbern.



## Bedarf an Resettlement-Plätzen

UNHCR-Schätzung des Bedarfs / Kapazitäten: 2007 und 2008: je 1.500 Fälle in Tansania (davon 960 Kongolesen); 535 / 400 Ukraine; ./ / 25 Weißrussland; ./ / Einzelfälle Moldawien; Bedarf vor allem für vulnerable Gruppen (besonders gefährdete Frauen, unbegleitete Mj., Ältere)

Tatsächlich durchgeführtes Resettlement aufgrund entsprechender Angebote der EU MS:

NL 147 von Tansania, 220 in andere Länder; DK, N, NL, S 48 Fälle aus der Ukraine (40 davon S)

## Zentrale Forderungen von UNHCR zur Weiterentwicklung:

- verbesserte Finanzierung
- bessere Koordination mit Entwicklungshilfe (z.B. im Bereich Integration, Folgenbewältigung nach größeren Flüchtlingsbewegungen, Förderung der beheimateten Bevölkerung); UNHCR empfiehlt, nicht nur die Innenministerien der MS sondern auch die mit humanitärer Hilfe, Entwicklungshilfe und Außenbeziehungen befassten Ministerien in die Fortentwicklung der Ansätze einzubeziehen
- Ausbau der Resettlement - Angebote