

Ausschuss für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Wortprotokoll
14. Sitzung

Berlin, den 4. Juni 2014, 14:00 Uhr
Sitzungsort: Jakob-Kaiser-Haus, Berlin
Sitzungssaal: 1.228

Vorsitz: Jürgen Klimke, MdB
Dagmar G. Wöhrl, MdB



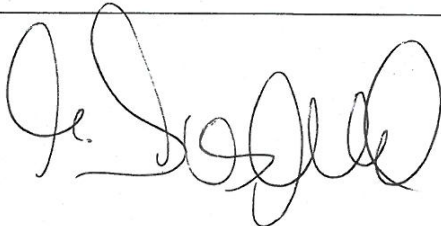

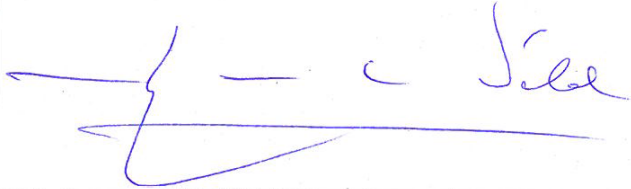

Tagesordnung:

Öffentliche Anhörung
zum Thema: „Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik“



Nur zur dienstlichen Verwendung

Sachverständige
zur öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung
am 4. Juni 2014 von 14.00 bis 17.00 Uhr
zum Thema "**Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik**"

Peter Bonin Leiter, Sektorprojekt "Migration und Entwicklung" Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH	
Alessane Dicko (Mali), Association Malienne des Expulsés (AME - Assoziation Malischer Abgeschobener)	
Prof. Dr. Martin Doevenspeck Professur für raumbezogene Konfliktforschung, Universität Bayreuth	
Dr. Julia Duchrow Brot für die Welt, Leiterin, Referat Menschenrechte und Frieden	
Hans ten Feld Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland	
Dr. Manfred Schmidt Präsident, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	



Nur zur dienstlichen Verwendung

Sachverständige:

Prof. Dr. Martin Doevenspeck

Professur für raumbezogene Konfliktforschung,
Universität Bayreuth

Hans ten Feld

Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der
Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland

Dr. Manfred Schmidt

Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Alessane Dicko

Association Malienne des Expulsés (AME – Assoziation
Malischer Abgeschobener), Mali

Dr. Julia Duchrow

Leiterin Referat „Menschenrechte und Frieden“,
Brot für die Welt

Peter Bonin

Leiter Sektorprojekt „Migration und Entwicklung“,
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
(GIZ) GmbH



Nur zur dienstlichen Verwendung

Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Heinrich (Chemnitz), Frank Huber, Charles M. Kippels, Dr. Georg Klimke, Jürgen Pfeiffer, Sibylle Schavan, Dr. Annette Selle, Johannes Stein, Peter Wöhrl, Dagmar G. Zech, Tobias	Albsteiger, Katrin Flosbach, Klaus-Peter Grund, Manfred Jüttner, Dr. Egon Lücking-Michel, Dr. Claudia Marwitz, Hans-Georg von der Röring, Johannes Stauche, Carola Stritzl, Thomas Weiss (Wesel I), Sabine
SPD	Barchmann, Heinz-Joachim Engelmeier-Heite, Michaela Heinrich, Gabriela Kofler, Dr. Bärbel Raabe, Dr. Sascha Rebmann, Stefan Weber, Gabi	Barthel, Klaus Bülow, Marco Juratovic, Josip Schäfer (Bochum), Axel Steffen, Sonja Tiefensee, Wolfgang Zöllmer, Manfred
DIE LINKE.	Hänsel, Heike Movassat, Niema	Buchholz, Christine Groth, Annette
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Kekeritz, Uwe Roth (Augsburg), Claudia	Brugger, Agnieszka Meiwald, Peter



Nur zur dienstlichen Verwendung

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses Nr. 19 (Ausschuss für wirtschaftliche Zu-
sammenarbeit und Entwicklung)**
Mittwoch, 4. Juni 2014, 14:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Heinrich (Chemnitz), Frank	Albsteiger, Katrin	.....
Huber, Charles M.	Flosbach, Klaus-Peter	.....
Kippels Dr., Georg	Grund, Manfred	.....
Klimke, Jürgen	Jüttner Dr., Egon	.....
Pfeiffer, Sibylle	Lücking-Michel Dr., Claudia	.....
Schavan, Annette	Marwitz, Hans-Georg von der	.....
Selle, Johannes	Röring, Johannes	.....
Stein, Peter	Stauche, Carola	.....
Wöhl, Dagmar G.	Stritzl, Thomas	.....
Zech, Tobias	Weiss (Wesel I), Sabine	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Barchmann, Heinz-Joachim	Barthel, Klaus	.....
Engelmeier-Heite, Michaela	Bülow, Marco	.....
Heinrich, Gabriela	Juratovic, Josip	.....
Kofler Dr., Bärbel	Schäfer (Bochum), Axel	.....
Raabe Dr., Sascha	Steffen, Sonja	.....
Rebmann, Stefan	Tiefensee, Wolfgang	.....
Weber, Gabi	Zöllmer, Manfred	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Hänsel, Heike	Buchholz, Christine	.....
Movassat, Niema	Groth, Annette	.....



Nur zur dienstlichen Verwendung

Tagungsbüro

Seite 2

Sitzung des Ausschusses Nr. 19 (Ausschuss für wirtschaftliche Zu- sammenarbeit und Entwicklung)

Mittwoch, 4. Juni 2014, 14:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Kekeritz, Uwe	Brugger, Agnieszka	.....
Roth (Augsburg), Claudia	Meiwald, Peter	.....



Nur zur dienstlichen Verwendung

off

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19)

Mittwoch, 4. Juni 2014, 14:00 Uhr

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

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

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

(Name bitte in Druckschrift)

Möllers	SPD	Möllers
W. MIETER	CDU/CSU	W. Mieter
Pieske	CDU/CSU	Pieske
Herr	B90 / Grüne	Herr
Polster	SPD	Polster
Küng	Die Linke	Küng
.....



Nur zur dienstlichen Verwendung

I. Einführung

Derzeit befinden sich weltweit über 40 Millionen Menschen auf der Flucht. Vier von fünf Flüchtlingen leben in Entwicklungsländern. 15 Millionen von ihnen gelten als Flüchtlinge mit besonderem Rechtsstatus. Flüchtlinge werden zur Flucht gezwungen. Die Gründe dafür sind solche der ethnischen Zugehörigkeit, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Überzeugung. Die Grenze zwischen erzwungener Flucht und freiwilliger Migration ist oft fließend. Bürgerkriegs-, Umwelt- oder Klimaflüchtlinge, Elends- und Wirtschaftsflüchtlinge gelten nach internationalem Recht zwar nicht als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention und genießen nicht denselben völkerrechtlichen Schutz. Ihre Wanderung erfolgt aber oft auch aus äußerst prekärer Lage, die erheblichen Migrationsdruck und die Bereitschaft zur Übernahme existenzieller Risiken erzeugt. Bei der öffentlichen Anhörung werden diese Ursachen für Migration ebenfalls berücksichtigt. Etwa 28 Millionen Flüchtlinge – also fast drei Viertel aller Flüchtlinge - sind sogenannte Binnenvertriebene (Internally Displaced Persons – IDP). Sie sind nicht durch internationale Abkommen geschützt, befinden sich oft in ähnlichen Situationen wie internationale Flüchtlinge. Auch sie werden bei dieser öffentlichen Anhörung in die Überlegungen einbezogen.

Bei dieser Anhörung geht es um Migranten und Flüchtlinge aus Entwicklungsländern, die ihren Aufenthaltsort innerhalb eines Entwicklungslandes, in ein anderes Entwicklungsland oder in ein Industrieland geändert haben. Es geht um die entwicklungspolitischen Herausforderungen und Chancen, die ihre Wanderung für die Herkunftsgesellschaften, die Zielgesellschaften und die Betroffenen selber bedeuten: Kann die Entwicklungspolitik Potentiale von Migration für die Entwicklung in den Herkunftsländern nutzen?

Bei Flucht über Staatsgrenzen hinweg können Flüchtlinge nach der Definition der Genfer Flüchtlingskonvention Schutzrechte beantragen. Andere internationale Migranten, die nicht eingebürgert sind oder denen ein anderer legaler Aufenthaltsstatus zukommt, gelten als illegale Einwanderer oder Arbeitsmigranten ohne Anspruch auf Asyl. Sie haben in Deutschland und den EU-Staaten meist einen unsicheren Aufenthaltsstatus und sind von Abschiebung bedroht. Die zunehmende Zahl von Menschen, die vor allem über das Mittelmeer in die südlichen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union flüchten, hat erhebliches öffentliches Interesse hervorgerufen. Dabei treten in der Bevölkerung Gefühle der Solidarität ebenso auf wie Ablehnung der Migranten aus Angst vor



Nur zur dienstlichen Verwendung

wirtschaftlicher, sozialer oder mentaler Überforderung durch zu viele Zuwanderer aus Entwicklungsländern.

Es wird deutlich, dass die traditionellen völkerrechtlichen Grundlagen und die bisherige Zuwanderungspolitik die Herausforderungen durch eine stark zunehmende Anzahl an Migranten nicht lösen. Weder eine „Festung Europa“ mit der gewaltsamen Abwehr der wachsenden Zuwandererbewegung noch die Vorstellung einer freizügigen Aufnahme von wachsenden Zuwandererzahlen aus Entwicklungsländern erscheint gesellschaftlich wünschenswert oder politischen Konsens zu finden. In diesem Dilemma kann die Entwicklungspolitik einen Beitrag leisten, indem sie in Herkunftsregionen die vermuteten Abwanderungsgründe entschärft. Welche Potentiale hat ein sich abzeichnender Paradigmenwechsel, der Migration direkt vor Ort in den Ländern des Südens steuern will? Welche legalen Möglichkeiten bestehen zur geordneten Zuwanderung nach Europa im Rahmen der Europäischen Migrationspolitik? Was kann getan werden, um Migration unter legalen Bedingungen im Interesse von Migranten und Zielregionen zu ermöglichen?

Die neue Bundesregierung hat mit der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung auf diese politische Herausforderung reagiert.

Explizit nicht behandelt werden sollen die kurzfristigen Nothilfen bei akuten Flüchtlingskatastrophen und das Management von dafür eingerichteten Flüchtlingslagern. Im Vordergrund stehen vielmehr grundsätzliche Fragen, die sich in einer Welt mit wachsenden räumlichen und sozialen Disparitäten stellen, in der Migration weiter stark zunehmen wird. Das Push-Pull-Modell der Migration geht davon aus, dass Menschen aus einem ursprünglichen Gebiet „weggedrückt“ werden (engl.: „to push“, „drücken“), während sie von einem anderen Gebiet „angezogen“ (engl.: „to pull“, „ziehen“) werden. Welche Gründe diese Migration hat, wie sie aussieht und sich entwickelt und welche Wirkungen sie in Herkunft und Zielländern haben, soll in der Anhörung dargelegt werden. Das zweite zentrale Erkenntnisinteresse, dem die Anhörung dienen soll ist, ob und wie diese Migration entwicklungspolitisch beeinflussbar ist.



Nur zur dienstlichen Verwendung

II. Inhalte der Anhörung

Die öffentliche Anhörung soll Informationen zu folgenden Themen bieten, die in jeweils einstündigen Blöcken behandelt werden sollen:

1. „Formen der Migration und Flucht von Menschen in Entwicklungsländern – Ursachen, Motivationen und Größenordnung“

- Definitionen, Umfang und Formen von Migration von Menschen in Entwicklungsländern
- Migrationsgründe und -anlässe
- Politische und wirtschaftliche Partikularinteressen, die Fluchtbewegungen verstärken
- Migrationsströme und räumliche Verbreitung
- Folgen der Migration für die Ausreiseregionen
- Folgen der Migration für die Zielregionen in Entwicklungsländern und in Industrieländern
- Private Überlebensstrategien und Netzwerke zur Bewältigung der Flucht und ihrer Folgen

Sachverständige:

Prof. Dr. Martin Doevenspeck, Professur für raumbezogene Konfliktforschung, Universität Bayreuth

Hans ten Feld, Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland



Nur zur dienstlichen Verwendung

2. „Herausforderungen und Chancen der Zuwanderung von Flüchtlingen und illegalen Zuwanderern aus Entwicklungsländern nach Europa und in andere reiche Zielländer und Grundzüge der Zuwanderungspolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten“

- Quantitative Entwicklung und Zielstaaten der Zuwanderung aus Entwicklungsländern nach Europa und in andere Industrieländer in den letzten 20 Jahren
- Typisierung der Zuwanderung und ihr Wandel in den letzten beiden Jahrzehnten
- Wirtschaftlicher Effekt der Zuwanderung aus Entwicklungsländern und Kosten für die öffentlichen Haushalte in den Zielländern
- Einstellungen der Bevölkerung in Europa zu Migrationsbewegungen aus Entwicklungsländern
- Inhalte und Ergebnisse der nationalen Zuwanderungspolitiken in Deutschland und relevanten anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union im Vergleich
- Inhalte und Ergebnisse Europäischer Zuwanderungspolitik

Sachverständige:

Dr. Manfred Schmidt, Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Alassane Dicko, Association Malienne des Expulsés (AME - Assoziation Malischer Abgeschobener), Mali



Nur zur dienstlichen Verwendung

3. „Möglichkeiten einer konstruktiven Entwicklungs- und Migrationspolitik, die die Potenziale von Migration für Entwicklung zur Geltung bringt“

- Entwicklungspolitische Ziele der Steuerung von Flüchtlings- und anderen Migrationsbewegungen
- Chancen und Grenzen der Migrationsbeeinflussung unter besonderer Berücksichtigung der Instrumente der Entwicklungspolitik
- Möglichkeiten einer konstruktiven Entwicklungs- und Migrationspolitik, die die Potenziale von Migration für Entwicklung zur Geltung bringt
- Anwaltliche Funktion der Entwicklungspolitik gegenüber anderen Politikbereichen im Interesse von Flüchtlingen aus Entwicklungsländern und im Interesse von Entwicklungsländern, in denen Migration Entwicklung maßgeblich beeinflusst
- Die Rolle der Migrant-Diaspora für Entwicklungsländer

Sachverständige:

Dr. Julia Duchrow, Leiterin Referat „Menschenrechte und Frieden“, Brot für die Welt

Peter Bonin, Leiter Sektorprojekt „Migration und Entwicklung“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Nur zur dienstlichen Verwendung

Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung zum Thema: "Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik"

Abg. Jürgen Klimke (CDU/CSU), Vorsitz: Meine Damen und Herren, wir werden jetzt beginnen, auch wenn das Plenum noch läuft, aber wir haben offiziell zu der Veranstaltung um 15:00 Uhr eingeladen. Ich begrüße Sie alle herzlich, liebe Kolleginnen, liebe Kollegen, meine Damen und Herren. „Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik“, das ist das Thema der heutigen Anhörung. Die Vorsitzende des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ), Frau Dagmar Wöhrle, und ich werden die Sitzung leiten. Ich begrüße die eingeladenen Experten bei uns hier im Deutschen Bundestag. Ihr Verständnis vorausgesetzt, verzichte ich aus Zeitgründen auf lange Vorstellungen. In Block 1 darf ich Herrn Professor Dr. Martin Doeve, Inhaber des Lehrstuhls für raumbezogene Konfliktforschung an der Universität Bayreuth, und Herrn Hans ten Feld, Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland, begrüßen. In Block 2 haben wir dann Herrn Dr. Manfred Schmidt, Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), und Herrn Alessane Dicko, Vertreter der Assoziation Malischer Abgeschobener (AME). In Block 3 sind schließlich Frau Dr. Julia Duchrow, Leiterin des Referats "Menschenrechte und Frieden" bei Brot für die Welt sowie Herr Peter Bonin, Leiter des Sektorprojektes "Migration und Entwicklung" bei der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Bei allen Sachverständigen, die ihre schriftliche Stellungnahme und ihr Thesenpapier abgegeben haben, bedanken wir uns sehr herzlich. Wir haben die Unterlagen allen Ausschussmitgliedern zur Kenntnis gegeben, sie auf die Homepage des Bundestages gestellt; weitere Exemplare finden Sie als Hardcopy ausgelegt. Nicht zuletzt heiße ich die Zuschauer ganz herzlich willkommen. Ich wünsche Ihnen eine Anhörung, die hoffentlich Ihren Erwartungen entspricht.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, wir haben uns in den zurückliegenden Monaten im AwZ häufiger mit dem Thema Migration beschäftigen müssen. Zuletzt hatten wir ein Gespräch mit dem Koordinator des UN World Food Programme für Syrien, Herrn

Muhannad Hadi, denn mit jedem Kriegstag in Syrien werden zusätzliche 9 000 Menschen zu Vertriebenen. 9,4 Millionen Flüchtlinge stehen für die größte humanitäre Katastrophe seit 20 Jahren. Ich bin in der letzten Woche in Israel gewesen, und auch dort gibt es dieses Thema, denn als indirekt betroffenes Grenzland zum Libanon kann es dort möglicherweise zu Eskalationen kommen. Die Zahl der Krisenherde insgesamt nimmt leider wieder zu und damit auch die Zahl der Flüchtlinge, und hier ist besonders Mittelfrika betroffen. Der Krisengürtel reicht inzwischen von Somalia über den Sudan, die Demokratische Republik Kongo, die Zentralafrikanische Republik und Mali bis nach Nigeria. Hier fliehen Menschen zu meist ohne jeden völkerrechtlichen Schutz von einem Krisenland in ein anderes. Laut jüngstem Bericht des UNHCR wurden Ende 2013 rund 33,3 Millionen Binnenflüchtlinge gezählt. Das sind 4,5 Millionen mehr als 2012. Weltweit sind heute über 40 Millionen Menschen auf der Flucht. Die meisten von ihnen stammen aus Entwicklungsländern. Viele fliehen vor Krieg, Armut und klimabedingten Naturkatastrophen, auch in Richtung Europa. In diesem Sommer wird hier ebenfalls ein neuer Rekord erwartet. Deutschland wird hierauf nicht alleine reagieren können. Es ist die EU gefordert, endlich ein Konzept zu erarbeiten, wie wir mit dieser Herausforderung in Zukunft umgehen wollen, können und müssen. Ich denke, die neue EU-Kommission wird sehr schnell die liegengelassene Hausarbeit machen müssen. Mit der heutigen Öffentlichen Anhörung wollen wir uns aus entwicklungspolitischer Sicht mit den Ursachen und Folgen von Flucht und Vertreibung in den Entwicklungsländern befassen, aber auch mit den Möglichkeiten und Chancen von Prävention und Reintegration im Rahmen unserer Entwicklungszusammenarbeit. Ich möchte noch einige Hinweise zum Ablauf geben: Wir haben diese Anhörung in drei Blöcke, zu je 60 Minuten aufgeteilt. Im Themenblock 1 „Formen der Migration und Flucht von Menschen in Entwicklungsländern – Ursachen, Motivation und Größenordnung“ geht es vor allen Dingen um die Formen und Ursachen der Migration. Im Themenblock 2 „Herausforderungen und Chancen der Zuwanderung von Flüchtlingen und illegalen Zuwanderern aus Entwicklungsländern nach Europa und in andere reiche Zielländer und Grundzüge der Zuwanderungspolitik der EU und



Nur zur dienstlichen Verwendung

ihrer Mitgliedstaaten“ sollen Herausforderungen und Chancen der Zuwanderung aus Entwicklungsländern nach Europa sowie die Zuwanderungspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten beraten werden. Und im Themenblock 3 „Möglichkeiten einer konstruktiven Entwicklungs- und Migrationspolitik, die die Potenziale von Migration für Entwicklung zur Geltung bringt“ widmen wir uns dann den Fragen einer konstruktiven Entwicklungs- und Migrationspolitik. Es liegen die schriftlichen Ausarbeitungen vor, und deswegen wollen wir gleich in die Fragerunde einsteigen und nicht noch einmal sogenannte Eingangstatements anhören. In jeder Fragerunde kann aus jeder Fraktion ein Fragesteller Fragen an die Sachverständigen richten. Er/Sie hat dazu eine Redezeit von drei Minuten, die bitte in unserem gemeinsamen Interesse auch einzuhalten ist. Ich bitte die Fragesteller zu sagen, an welchen Sachverständigen sich die jeweilige Frage richtet, damit eine schnelle Zuordnung erfolgen kann. Anschließend erhalten die Sachverständigen nacheinander Gelegenheit, die Fragen zu beantworten. Dazu stehen ihnen fünf Minuten Redezeit zur Verfügung. Sollte noch Zeit übrigbleiben, können wir eine verkürzte Zusatzfragerunde durchführen. Lassen Sie mich noch einen technischen Hinweis für die Tribüne geben: Meine Damen und Herren Besucherinnen und Besucher, es ist nicht erlaubt, zu fotografieren; Kameras, Laptops usw. sind ebenfalls nicht gestattet. Bitte halten Sie sich daran, das ist sehr nett, danke sehr. So, nun kommen wir zum ersten Themenblock. Ich darf den Vertreter der CDU/CSU-Fraktion, den Kollegen Selle, bitten, die Fragen zu stellen.

Abg. **Johannes Selle** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Das heutige Thema „Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik“ ist ein ganz wesentliches Thema gerade in unserem Ausschuss. Wir überlegen, wie Faktoren, die Migration und Flüchtlingsbewegungen auslösen, gemildert werden können. Nun gab es in den Statements unterschiedliche Aussagen, wie selbstverständlich Migration ist, und deshalb richte ich die erste Frage an Herrn ten Feld. Gibt es in der Historie oder in der Vergangenheit ähnliche Ursachen für Völkerwanderungen und Migrationsbewegungen? Welche Erfahrungen haben Sie in Hinsicht auf konfliktiver oder auch harmo-

nische Verläufe, und können diese uns heute Anregungen zum besseren Umgang mit den aktuellen Migrationsbewegungen in und aus Entwicklungsländern bieten? Es gibt in vielen Ländern Flüchtlingslager, die mehr als nur einen kurzen Bestand haben. Sie sind viele Jahre in Funktion und sehen teilweise aus wie Städte. Ist es eigentlich so, dass sich Flüchtlingslager hin zu Städten entwickeln können, dass sie, als Provisorien beginnend, dann zu einer Entwicklung beitragen können? Sollten wir vielleicht sogar zielgerichtet den Bau von solchen Städten für Flüchtlinge ins Auge fassen? An Herrn Professor Doevenspeck habe ich die Frage, ob Untersuchungen über die zukünftig zu erwartenden Migrationsbewegungen angestellt worden sind. Was sagen sie aus? Schätzungen prognostizieren ein Bevölkerungswachstum von erheblichem Ausmaß in Nigeria und Tansania. Hätte eine solche Entwicklung auch auf die Migrationsbewegung Einfluss? Können afrikanische Gesellschaften unter den gegebenen Umständen diese Bevölkerungsentwicklung, verbunden mit Urbanisierung und sozialem Wandel, in Würde bewältigen oder erwarten Sie einen umfassenden Zerfall, nicht nur von Staatlichkeit, sondern auch von gesellschaftlicher Orientierung, hin zu chaotischen Verhältnissen mit ebenso chaotischer Migration?

Der **Vorsitzende**: Danke sehr für die zeitliche Punktlandung. In der weiteren Reihenfolge Frau Roth, Frau Heinrich und Herr Movassat. Zunächst Frau Roth von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Claudia Roth** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich freue mich sehr, dass Sie alle da sind und wir über dieses so wichtige und zentrale Thema reden können. Ich möchte mich zuerst an Herrn ten Feld richten, weil ich glaube, dass der Zusammenhang von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe tatsächlich eine ganz zentrale Frage sein wird. Ich war vor kurzem im Libanon, in Jordanien und im Irak. Dort war ich in mehreren sehr großen Lagern, so im Lager Zaatar in Jordanien mit 125 000 Flüchtlingen oder auch in der kurdischen Region mit 65 000 Menschen. Die Mitarbeiter vom UNHCR sagen, wir müssen eigentlich jetzt eine Stadt bauen, weil die Menschen nicht unmittelbar in ihre Heimat zurück können, und das ist auch nicht in drei Monaten oder in einem halben Jahr möglich. Ich habe



Nur zur dienstlichen Verwendung

Herrn Kilian Kleinschmidt vor Ort gefragt, mit welchen Zeiträumen er rechnet. Seine Antwort war, dass er von zehn Jahren ausgeht. Das heißt, dass es die Arbeit vom UNHCR sein wird, eine Stadt zu bauen. Es muss ein Stadtviertel eingerichtet werden, zu dem eine Kirche gehört, und die Beförderung von Kindern zu den Schulcontainern muss ebenfalls sichergestellt werden. Wie verändern sich Ihr Engagement und Ihre Politik, wenn wir über langfristige Vertreibung oder Flucht reden? Sie sagen zum einen in Ihrer Stellungnahme, dass der UNHCR keine Organisation der Entwicklungszusammenarbeit ist und zum anderen beschreiben Sie die Notwendigkeit, das miteinander zu verknüpfen. Das war der erste Punkt. Zweiter Punkt: Die Neutralität der humanitären Hilfe ist ein hohes Gut. Ich war Menschenrechtsbeauftragte und auch zuständig für Humanitäre Hilfe. Nach Informationen der New York Times kommen 85% der internationalen humanitären Hilfslieferungen und rund 70% der medizinischen Hilfsgüter beim Assad Regime an. Es gibt immer große Debatten über die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Staat. Was bedeutet das nun für die Unabhängigkeit oder Neutralität von humanitärer Hilfe der UN-Organisationen? Gibt es da nicht eine Art humanitäres Dilemma, wenn mit diesen internationalen Hilfslieferungen eine Seite unterstützt wird und die andere leer dasteht. Ich sage das jetzt ein bisschen holzschnittartig, aber ich glaube, das ist ein richtig großes Problem. Muss sich das Konzept von Neutralität der Humanitären Hilfe angesichts dessen, was wir in Syrien erleben, nicht ändern? In einer zweiten Runde würde ich dann Prof. Doevenspeck befragen wollen.

Der **Vorsitzende**: Danke, und es sieht gut für die zweite Runde aus, weil wir unsere Zeiten bislang einhalten. Frau Heinrich von der Fraktion der SPD.

Abg. **Gabriela Heinrich** (SPD): Auch ich freue mich sehr, dass wir heute die Gelegenheit haben, über dieses Thema zu reden und würde mich ganz gerne in der ersten Runde auf den Bereich Motivation von Migration beschränken. Wir können feststellen, dass immer weniger Flüchtlinge unter den Schutz der Genfer Konvention fallen. Sie sind meist nicht politisch verfolgt, sondern fliehen allgemein vor Gewalt und Zerstörung ihrer wirtschaftlichen Lebensgrundlage. Professor

Dr. Doevenspeck, Sie gehen in Ihrer Stellungnahme weiter, denn Sie sagen, dass es eigentlich auch dann Migration ist, wenn verbesserte Lebensbedingungen erreicht werden sollen. Wenn man sich die aktuellen Entwicklungen der letzten Wochen vor Augen führt, ist das bemerkenswert. 3 000 Flüchtlinge vor der italienischen Küste, die einen ungeheuer gefährlichen Weg auf sich nehmen. Unterscheiden Sie dann zwischen den Fluchtwegen? Wenn man damit rechnen muss, sein Leben zu verlieren oder das Leben seiner Kinder zu gefährden, dann scheint die Motivation von „verbesserten Lebensbedingungen“ vielleicht an der Stelle nicht ganz so erkennbar. Eine andere Frage hätte ich an Herrn ten Feld: Es geht in eine ähnliche Richtung wie Frau Roth bereits angesprochen hat. Der UNHCR plant, seine einjährige Planung auf eine mehrjährige Planung umzustellen. Wäre in diesem Umfeld eine verstärkte Zusammenarbeit in Richtung auf Entwicklungszusammenarbeit möglich, und ist das intendiert?

Der **Vorsitzende**: Danke sehr. Wir kommen dann zum letzten Kollegen in der ersten Fragerunde, Niema Movassat von der Fraktion DIE LINKE.

Abg. **Niema Movassat** (DIE LINKE.): Dankeschön. Ich möchte meine Fragen zunächst an Professor Doevenspeck richten. Sie schreiben in Ihrem Papier von einem ausgeprägten Sedentarismus, also einerseits Mobilität als Ausdruck und Bedingung von Erfolg, Wohlstand und Freiheit in Deutschland und Europa, und andererseits Migration als Ausdruck von Mangel und Problemen aus den Ländern des Südens. Wie erklären Sie sich diese Debatte, auch in Deutschland? Wie kann diesem ausgeprägten Sedentarismus aus Ihrer Sicht begegnet werden? Wer ist in der Verantwortung und kann einen Beitrag leisten, die Debatte zu verändern? Vielleicht können Sie auch etwas genauer ausführen, welche Konsequenzen die derzeitige Abschottungspolitik der EU für Migration aus Entwicklungsländern hat, und zwar sowohl für Migrantinnen und Migranten selbst, für das Migrationsmuster insgesamt, aber auch für die Herkunfts- und Transitländer. Das hat natürlich auch Folgen, wenn Migrationströme an bestimmten Punkten sozusagen gestoppt werden. Mich würde zudem interessieren, was Sie zu der Broschüre des BAMF aus dem Jahr 2012 sagen,



Nur zur dienstlichen Verwendung

wo dieser Sedentarismus sehr deutlichen Ausdruck findet, in dem darin der „Sozialschmarotzer“-Diskurs angefeuert wird. Ich zitiere aus der Broschüre: "Das damals kontinuierlich steigende Asylbewerberaufkommen gipfelt im Jahr 1992 in über 400 000 Asylbewerbern, von denen der weitaus größte Teil den Zuzug in die deutschen Sozialsysteme beabsichtigt." Das ist also der Regierungsduktus an der Stelle. Übrigens ist 1992 auch der Höhepunkt der Jugoslawienkrise gewesen, weshalb es diese Migrationsbewegung gab. Und die letzte Frage: Es haben mehrere Sachverständige in ihren Stellungnahmen Zweifel geäußert, dass Entwicklungspolitik Migration erfolgreich steuern kann. Wie müsste Entwicklungspolitik aussehen, die in Migration auch Potenzial erkennt und nutzt? Die Fragen an Herrn ten Feld würde ich dann in der zweiten Runde stellen.

Der **Vorsitzende**: Das war die erste Fragerunde, und wir kommen nun zu den Antworten, jeweils fünf Minuten. Ich darf Herrn Professor Doeven-speck als erstem das Wort geben. Bitte sehr.

Prof. Dr. Martin Doeven-speck (Universität Bay-reuth): Herzlichen Dank für die Einladung und für die Fragen. Zu künftigen Migrationsbewegungen gibt es Untersuchungen und entsprechende Szenarien, die nur zum Teil auf dem demographischen Faktor basieren. Wenn wir uns klarmachen, dass im Jahr 2050 Subsahara-Afrika eine dreimal größere Bevölkerung haben wird als Europa, dann ist klar, dass auch die Migration zunehmen wird. Demographie ist bei den Szenarien jedoch nur ein Faktor. Ich denke, dazu gehört auch die Motivation, die eben angesprochen wurde. Wir müssen uns klar machen, dass es vielschichtige Gründe gibt, zu migrieren, und die Migrationsmotive deshalb sehr differenziert betrachtet werden müssen. Klar ist, Migration wird zunehmen, und darauf müssen wir uns vorbereiten oder dürfen wir uns vorbereiten. Migration nimmt seit mindestens drei Jahrzehnten zu. Das gilt sowohl für die Binnenmigration im Globalen Süden als auch für die internationale Migration nach Europa. Ich habe versucht, in meinem Thesenpapier deutlich zu machen, dass Migration Folgemigration nach sich zieht. Man muss dazu sagen, dass die Datenlage sehr schlecht ist. Wenn wir uns Afrika anschauen, haben wir kaum verlässliche Daten zur Migration, es gibt keinen vernünftigen Zensus. Die Migration interregional,

beispielsweise in Westafrika, wo wir lange geforscht haben, ist kaum dokumentiert. Deshalb kann man keine verlässlichen Zahlen nennen. Sie haben gefragt, ob die afrikanischen Gesellschaften die Herausforderungen bewältigen können oder ob das zu einem umfassenden Zerfall von Staatlichkeit und damit auch zu einer chaotischen Migration führt. Als jemand, der seit 15 Jahren in Afrika arbeitet oder forscht, muss ich sagen, dass das differenziert betrachtet werden muss. Natürlich ist das das Privileg der Wissenschaft. Es ist halt alles komplizierter als wir denken. Nehmen wir einmal Somalia als Beispiel: Von dort kommen viele Flüchtlinge, aber wo die genau herkommen, kann man nicht sagen. Somalia sind heute drei Staaten. Zuerst einmal hat dort ein Staatszerfall stattgefunden. Das ist aber westlich, weil das Ideal des Staates nach Weber von uns mitgedacht wird. Wenn man Somalia anschaut, und da gibt es Untersuchungen über die Leute, die über den Golf von Aden und von dort in den Jemen gehen. Das sind Menschen, die nicht aus Puntland oder Somaliland kommen, wo es wirklich staatsähnliche Strukturen gibt, sondern sie kommen aus Südsomalia. Also auch da muss man differenziert betrachten. Ganz kurz noch zur Bevölkerung: In der McKenzie-Logik ist der Bevölkerungszuwachs in Afrika positiv besetzt, weil das die Kaufkraft stärkt, und wir werden relativ bald eine kaufkräftige Mittelschicht haben. Motivation von Migration: Migration und Flucht sind sehr schwer auseinanderzuhalten. Also, wenn Sie ein Bürgerkriegsland haben, wie zum Beispiel den Kongo, wo ich arbeite, dann kann man dort die ökonomischen Auswirkungen der bewaffneten Konflikte kaum trennen von den direkten Auswirkungen der Gewalthandlungen. Und es gibt auch Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Nehmen wir Eritrea und Kongo: Aus dem Kongo finden Sie relativ wenig oder fast gar keine internationale Migranten, die nach Italien ankommen, aus Eritrea aber ganz viele. Das deutet darauf hin, dass hier ein sozial differenzierter Prozess stattfindet, dass es auf Netzwerke ankommt, die die Leute nutzen. Flucht ist medial sehr gut aufgearbeitet, im Vergleich dazu ist Migration, die nicht durch Flucht motiviert ist, viel stärker, aber sie ist nicht so präsent. Herr Movassat, Sedentarismus hat damit zu tun, dass wir immer denken, Migration im globalen Süden ist ein



Nur zur dienstlichen Verwendung

Problem und hier in Europa nicht. Das hat wiederum mit der kolonialen Geschichte zu tun. Die Bevölkerung musste immer stabilisiert werden aufgrund der Entwertsetzung. Die Folgen der Illegalisierung von Migrant*innen hat bei der exterritorialen Intervention, beispielsweise in Mali, dazu geführt, dass auch eine Migration nach Marokko, nach Tunesien, nach ganz Nordafrika illegalisiert wurde, obwohl die Leute zum großen Teil gar nicht nach Europa kommen wollen. Deshalb hat die exterritoriale Intervention der Europäischen Union schwerwiegende Auswirkungen. Herr Dicko ist hier, der wird vielleicht noch von Bamako berichten und das bestätigen.

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank. Das war der erste Teil der Antworten. Ich bitte nun Herrn Hans ten Feld für die verbleibenden Antworten ums Wort.

Hans ten Feld (UNHCR): Es gibt eine ganze Reihe von Fragen, auf die ich eingehen möchte. Sie haben nach ähnlichen Bewegungen in der Geschichte gefragt. Solche Bewegungen gibt es natürlich immer wieder, und die größte Bewegung in der jüngeren Geschichte ist in Bangladesch gewesen, wo über 10 Millionen Menschen auf der Flucht waren. In der Geschichte vom UNHCR sind lange nicht mehr so viele Menschen auf der Flucht gewesen wie gerade jetzt. Das haben wir in dem Bericht vom letzten Jahr dargelegt. 45 Millionen Menschen sind auf der Flucht, und der Trend ist steigend. So hoch waren die Zahlen nicht mehr seit Anfang der 90er Jahre. Bezüglich der Frage von Frau Roth, inwieweit sich aus Flüchtlingslagern Städte entwickeln können, ist es natürlich von Fall zu Fall unterschiedlich, wie sich die Flüchtlingsaufnahme entwickelt. Trend ist allerdings, dass immer weniger Flüchtlinge in Lager aufgenommen werden. In Syrien ist Al Zaatari eher eine Ausnahme. Der UNHCR sieht sich als Wegbereiter für die sogenannten protected refugee situations, die dann notwendig werden, wenn eine Flüchtlingssituation tatsächlich auf zehn oder mehr Jahre angelegt ist, und das sehen wir leider in 75% der Fälle. Es müssen nicht unbedingt Städte gebaut werden, aber zumindest muss die Infrastruktur errichtet werden, damit die aufnehmenden Gemeinschaften diese Steigerung von Menschen bewältigen können. Entwicklung, Struktur und Infrastruktur müssen entste-

hen, Schulen, Kliniken und Straßen müssen gebaut werden. Das geht letztendlich weit über die Möglichkeiten vom UNHCR hinaus, denn dieser ist, wie gesagt, keine Entwicklungsorganisation. Aber wir sehen über die Jahre hinweg, dass viele Flüchtlingssituationen einfach vergessen werden und über die humanitäre Ersthilfe und Nothilfe keine strukturelle Hilfe geleistet werden kann. Solange ich beim UNHCR bin, kämpfen wir, um einen guten Übergang von Nothilfe zu längerfristiger Hilfe zu erreichen. Wir haben jetzt eine Lösungsalternative entwickelt, an der die deutsche Regierung Interesse bekundet hat, mitzuwirken, damit die Übergangshilfe funktioniert und eine längerfristige Entwicklung möglich wird. Es gab auch Fragen über die Neutralität von Hilfe. Das Bemühen ist natürlich immer, den Leuten zu helfen und die zu erreichen, die Hilfe brauchen. Der Zugang zu den Flüchtlingen ist oft das Problem, ob innerhalb Syriens oder auch in Myanmar, wo ich selber zwei Jahre gewesen bin. Da muss der Zugang von beiden Parteien erlaubt sein. Der Grundsatz ist natürlich, den Leuten zu helfen, die die Hilfe brauchen, wo immer sie auch sein mögen, ob in Regierungsgebieten oder in Gebieten, die nicht von der Regierung kontrolliert werden. Da war auch noch eine Frage zum Flüchtlingsbegriff, der mittlerweile über die Genfer Konvention hinausgehen würde. Über die Jahre hinweg, und Herr Schmidt weiß das auch sehr gut, hat es mehr und mehr Abkommen gegeben, die ich selbstverständlich anerkenne. So sind Flüchtlinge Menschen, die nicht nur politisch oder religiös verfolgt sind, sondern auch vor Krieg, vor Bürgerkrieg und vor Gewalt insgesamt fliehen. In Afrika gibt es dazu ein eigenes Abkommen, die AU-Konvention, aber auch in Europa und in dem europäischen Asylsystem ist der Begriff mittlerweile gesetzlich oder jedenfalls in Regeln festgelegt.

Der Vorsitzende: Meine Damen und Herren, wir haben jetzt die Möglichkeit einer weiteren Frageunde von zwei Minuten. Folgende Reihenfolge ergibt sich nach den Wortmeldungen: Frau Abg. Claudia Roth, Herr Abg. Niema Movassat, Frau Abg. Gabriela Heinrich und dann Herr Abg. Johannes Selle. Daran schließt sich die fünfminütige Beantwortungsrunde an. Frau Roth, bitte.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Abg. **Claudia Roth** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich finde es spannend, dass das Lager Zaatari mit 125 000 Menschen jetzt eine Städtepartnerschaft mit Amsterdam eingegangen ist. Amsterdam hat 5.000 Fahrräder dorthin geschickt, sodass die Kinder zu den Schulcontainern fahren können. Da passiert etwas Neues, und es ändert sich unglaublich viel. Meine Frage: Wir haben gerade die Wahlen zum Europaparlament hinter uns und einen dramatischen, ich finde unterschätzten, Rechtsruck von Parteien erleben müssen, beispielsweise in Dänemark, von dem die Einwohner sagen, sie sind das glücklichste Land auf der Welt. Warum gewinnt dort eine Partei, die auch mit der Angst vor Migration und vor Flüchtlingen Wahlkampf gemacht hat. Auch in Frankreich und Großbritannien gibt es einen Rechtsruck. Die AfD schürt hier genauso mit ihren Äußerungen gegen Roma die Angst, dass zu viele kommen, die nicht integrierbar sind und auch nicht so intelligent wie Herr Lucke usw. Was haben wir an dieser Stelle falsch gemacht, oder was müssten wir anders machen? Sie weisen zu Recht auf das innovative Potenzial hin, weil Sie sagen, in dieser globalen Welt ist Migration ein Normalfall. Ich komme aus Augsburg, der drittgrößten Stadt in Bayern, und dort haben 40% der Bevölkerung und 60% der Kinder eine Migrationsgeschichte. Also, was machen wir falsch, dass solche Bewegungen oder Parteien einen derartigen Zuspruch bekommen? Vielleicht können Sie auch noch einmal deutlich machen, dass es eben nicht nur die Ärmsten der Armen sind, die sich auf den Weg machen. In Subsahara-Afrika sind nun wirklich die ganz, ganz Armen, die zu der „least migratory region of the world“ zählen. Wie geht man in solchen Regionen von Armut mit Binnenflüchtlingen um? Gibt es einen anderen Umgang mit Menschen, und haben wir humanitäre Verantwortung verloren?

Abg. **Niema Movassat** (DIE LINKE.): Zunächst meine Fragen an Herrn ten Feld: Ich möchte auf die Problematik des Flüchtlingslagers Choucha an der tunesisch-libyschen Grenze eingehen, das mitten in der Wüste liegt. Das Lager wurde im Zuge des Krieges in Libyen errichtet und hat neben libyschen Flüchtlingen auch Flüchtlinge aus Subsahara-Afrika aufgenommen, insgesamt bis zu 20 000 Flüchtlinge. Mittlerweile ist das Lager eigentlich geschlossen. Trotzdem hielten sich zu-

mindest letztes Jahr noch mehrere hundert Menschen dort auf, weil die lokalen Integrationsprogramme nicht funktioniert haben und selbst die lokale Bevölkerung einer hohen Arbeitslosigkeit ausgesetzt ist. Die Versorgung im Lager war sehr schlecht und diejenigen, die dort sind, sind einem starken Rassismus ausgesetzt. Das dokumentieren auch diverse Gutachten. Der UNHCR hat trotz all dieser Problematik keine sogenannte Umsiedlungsanfrage an Deutschland oder andere Länder gestellt. Warum eigentlich nicht? Was ist der Grund, warum man in so einer wirklich schwierigen und katastrophalen Situation nichts getan hat? Gestern haben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler von vier Friedens- und Konfliktforschungsinstituten gefordert, dass Deutschland 200 000 syrische Flüchtlinge aufnehmen solle, um der Verantwortung für das massive Leid in Syrien nachzukommen. Was halten Sie von der Forderung? Wie beurteilen Sie die Abschottungspolitik der Europäischen Union, auch durch die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex), die es Flüchtlingen äußerst schwer und vor allem gefährlich macht, nach Europa einzuwandern? Wie beurteilen Sie die Dublin III-Regelung und die zu sicheren Drittstaaten, wonach die Verantwortung für einen Großteil der Flüchtlinge an die Länder der EU-Außengrenze sowie auf so genannte sichere Drittländer abgeschoben wird?

Abg. **Gabriela Heinrich** (SPD): Es ist schon ein wenig unbefriedigend, bei den Fragen von Thema zu Thema zu springen, ohne dabei richtig ins Detail zu gehen. Trotzdem möchte ich einen weiteren Bereich ansprechen: Sie haben, zum Beispiel auf Eritrea bezogen, gesagt, dass es auch von Netzwerken abhängig ist, wohin sich die Flüchtlingsströme richten, auch im Hinblick auf Europa. Haben Sie genauere Erkenntnisse darüber, denn das ist ein Thema, was uns ebenfalls im AwZ sehr beschäftigt? Gehören da auch Netzwerke zu, die wir zum Menschenhandel rechnen? Gerade hier geht es in den letzten Jahren, auch in Bezug auf die Flüchtlinge, die übers Meer kommen, um unendlich hohe Summen, die im Vorfeld bezahlt werden müssen oder dann tatsächlich durch entsprechend geschlossene Verträge im Nachhinein eingetrieben werden. Das führt unweigerlich zu einem ungeheuren Druck



Nur zur dienstlichen Verwendung

auf diejenigen, die es schaffen, nach Europa einzureisen und dann immer noch nicht frei sind und sich selber versklaven müssen.

Abg. **Johannes Selle** (CDU/CSU): Ich würde gerne nochmals nachfragen, denn aufgrund meiner intensiven Befassung mit dem Südsudan weiß ich, dass Migrationsdruck auch völlig unvorhersehbar entsteht. Kann man potentielle Zentren von Migration ausmachen, und ist es möglich, sich darauf einzustellen? An Herrn ten Feld die Frage: Migration ist auch ein Problem für die Betroffenen, denn für sie geschieht diese nicht immer freiwillig, nach dem Motto „Das Gute liegt in der Ferne.“ Muss hier nicht ein tragfähiges Konzept versuchen, Flüchtlingen regionennah zu helfen? Kann man dann nicht auch versuchen, natürlich in Absprache mit den beteiligten Ländern, ein Element von Entwicklungspolitik unterzubringen? So könnte man sagen, hier bauen wir eine Stadt oder eine Region mit Infrastruktur, die auch zum Nutzen der lokalen Bevölkerung sein wird und die von dieser Entwicklung und Investitionen profitiert.

Der **Vorsitzende**: Das war die zweite Fragerunde, und wir kommen jetzt zu den Antworten. Zunächst Herr Professor Doevenspeck, dann Herr Hans ten Feld. Bitte sehr.

Prof. Dr. Martin Doevenspeck (Universität Bayreuth): Vielen Dank. Die Frage, ‚Was machen wir falsch, was haben wir falsch gemacht‘ kann ich natürlich nicht mit einer einfachen Handlungsempfehlung beantworten. Ich denke, es gibt sehr viele Mythen im Bereich von Migration, und das erste, was geschehen müsste, wäre eine Entmystifizierung, d. h. wir müssten uns erst einmal besser darüber klar werden, was sind Migrationsverläufe, und was sind Motive. Es müsste Studien darüber geben, wo diese Menschen verbleiben oder wie sie weiter wandern. Dann müssten wir auf jeden Fall immer wieder deutlich machen, dass lediglich ein verschwindend geringer Teil dieser Menschen bei uns ankommt. Die größte Last und die größten Herausforderungen entstehen im globalen Süden selbst, und dort können wir uns eine ganze Menge anschauen, wie mit Migration und Integration umgegangen wird, obwohl es dort auch restriktiver wird als es früher war. Ich denke, dass insgesamt eine Entromantisierung stattfinden muss. Auf der einen Seite gibt

es alarmierenden Statements, aber auf der anderen Seite wird Migration auch romantisiert. Das genau wollte ich nicht mit meinem Exkurs zum Senetarismus und zur Normalität von Migration. Natürlich ist es klar, und das muss deutlich angesprochen werden, dass Zuwanderung und Einwanderung auch Probleme mit sich bringen. Das ist völlig normal. Aber diese Probleme bergen durchaus innovatives Potential. Was man wirklich machen kann, ist rational darüber aufzuklären, wer überhaupt kommt, was diese Leute tun und welche Effekte sie haben können. Da gehört auch die Frage hinzu, wie die Sozialsysteme dazu beitragen können. Das ist ganz wichtig. Sie haben Recht, dass Armut eine relative Kategorie ist. Wenn ich sage, es kommen nicht die Ärmsten der Armen und Sie erwidern, dass ganz Afrika wenig entwickelt ist, dann haben wir beide Recht. Wenn wir uns anschauen, wer bleibt und wer geht, kann man feststellen, dass Migration und die damit verbundene Aufbruchentscheidung ein sehr selektiver Prozess ist. Menschen nehmen bestimmte strukturelle Faktoren, die vielleicht zur Migration beitragen, unterschiedlich wahr. Manche Leute bleiben, manche gehen. An diesem Punkt wäre Armut wirklich als relative Kategorie zu sehen. Man braucht bestimmte Ressourcen, um überhaupt migrieren zu können. Aber es ist auch so, dass der Menschenhandel eine Rolle spielt. Menschenhandel und Flucht sind medial sehr breit bearbeitet. Viele Forschungen sind Auftragsforschungen, in denen ein Zusammenhang zwischen Menschenhandel und Zwangsmigration aufgezeigt wird. Das sind dann Themen, für die man Geld bekommt. Es passt dann nicht, wenn ganz normale Migration untersucht und festgestellt wird, dass die meisten Leute, gerade aus Afrika, ganz legal nach Europa kommen und einfach hierbleiben. Sie integrieren sich in ihr soziales Umfeld, das bereits vor Ort existiert. Ich spreche nicht von Flüchtlingen, denn es gibt einen gewaltigen Unterschied zwischen Flüchtlingen und Migranten und Migrantinnen. Wenn wir in den Senegal schauen, dann ist da mittlerweile ein Markt entstanden, wo man nicht mehr vorher zahlen muss, sondern erst bei Ankunft. Das heißt, da hat sich etwas Neues entwickelt, was ich aber nicht verallgemeinern will. Deshalb ist Menschenhandel natürlich ein Problem, aber auch hier plädiere ich dafür, dass man immer vor Augen haben sollte, dass es viel mehr



Nur zur dienstlichen Verwendung

Immigranten und Migranten gibt, die nicht durch diese Kanäle wandern. Das ist immer noch relativ unverstanden. Potenzielle Zentren von Migration entstehen dort, das können wir anhand der Zahlen sehr gut beobachten, wo Krisen auftreten, im Südsudan, am gesamten Horn von Afrika, aber auch in Westafrika. So gibt es einen Anstieg der Migranten aus Mali, und Nigeria gehört auch dazu. Wo es instabil wird und wo Destabilisierung zum Teil auch durch Intervention aus dem Norden entstanden ist, von dort werden wir weiterhin Migranten haben. Überall dort, wo bewaffnete Konflikte, politische Krisen und Unterdrückung herrschen, gibt es mehr Migration. Aber wenn wir uns den Anstieg der Migranten, beispielsweise aus Westafrika, anschauen, dann befinden sich diese Leute in etablierten Migrationssystemen und -netzwerken, und wir können uns darauf einstellen, dass weiterhin sehr viel Migration aus Westafrika kommen wird. Das ist die mobilste Region in Afrika, weil die Netzwerke etabliert sind. Wir dürfen außerdem nicht vergessen, dass bis Ende der 80er Jahre Migration aus Westafrika nach Europa nicht illegal war. Bis in die 90er Jahre war Migration aus Nordafrika nach Spanien und Italien ebenfalls nicht illegal, sondern es wurde erst dann illegal. Nun wandern die Leute natürlich weiterhin auf diesen etablierten Migrationskorridoren, die in den 80er, teilweise sogar in den 70er Jahren, angelegt wurden. Man kann also davon ausgehen, dass Migration weiter stattfinden wird.

Hans ten Feld (UNHCR): Dankeschön. Ich darf mit der letzten Frage anfangen. Wenn ich das richtig verstanden habe, ging es um Flüchtlinge, denen man so viel wie möglich in der Nähe ihrer Heimat helfen sollte. Wir müssen wirklich im Gedächtnis behalten, dass die meisten Flüchtlinge tatsächlich in ihrer Heimatregion sind und auch dort bleiben. Die größte Zahl sind die Binnenflüchtlinge, 33 Millionen Menschen; etwas mehr als 11 Millionen haben hauptsächlich in den Nachbarländern und ihrer Heimatregion Zuflucht gefunden. Dort ist die internationale Gemeinschaft, wie der UNHCR, tätig und hilft mit der Nothilfe. Aber auch dort müsste längerfristige Hilfe geleistet werden, und es gibt gerade da zu viele Flüchtlingssituationen, die vergessen werden. Bei dieser sogenannten „protected refugee situation“ kann der UNHCR mit humanitärer Hilfe punktuell helfen, er kann hier eine Klinik

errichten und dort eine Schule bauen. Aber an diesen Stellen ist der Anschluss mit Entwicklungshilfe wirklich notwendig. Bei 75% der Fluchtbewegungen sind die Leute schon durchschnittlich seit 17 oder 18 Jahren auf der Flucht bzw. nicht mehr zu Hause, und hier müsste viel mehr Entwicklung stattfinden. Flüchtlinge und die betroffenen Regionen müssten in nationale Entwicklungsprogramme aufgenommen werden. Da fehlt es aber oft an politischem Willen. Wo es möglich ist, und dafür plädiert der UNHCR verstärkt, muss das angegangen werden. Wir haben jetzt eine Zusammenarbeit mit dem UNDP, dem Entwicklungsprogramm der UN, und mit der Weltbank. Ich erwähnte kurz die Lösungsalternative, bei der manche Länder als Pilotländer jetzt in Angriff genommen werden. In Afrika gehören Sudan und Sambia dazu und in Lateinamerika beispielsweise Ecuador. Die Absicht besteht nach wie vor, dort so viel wie möglich vor Ort zu helfen. Die anderen Fragen, die gestellt wurden, sehe ich weniger als Entwicklungsfragen. Es wurde nach der Aufnahme syrischer Flüchtlinge, nach Dublin III und dem Choucha-Lager in Tunesien gefragt. Sie wissen vielleicht, dass unter dem Pilotprogramm mit der deutschen Regierung im ersten Jahr eine bestimmte Zahl von Flüchtlingen aus Choucha aufgenommen worden ist. Der UNHCR kann aber leider nicht für alle Flüchtlinge Aufnahmeplätze finden. Global werden bloß ungefähr 0,5 bis 1 Prozent Plätze für Neu- oder Wiederansiedlung für Flüchtlinge, die nicht bleiben können, zur Verfügung gestellt. Für die verbliebenen Choucha-Flüchtlinge arbeiten wir nun daran, sie lokal zu integrieren. Vielleicht wird da zukünftig mehr Hilfe von der internationalen Gemeinschaft geleistet, damit die Integration funktioniert. Aber wir müssen als UNHCR Prioritäten setzen, von wo Neuansiedlungen vorgeschlagen werden und aus welchen Regionen Flüchtlinge verteilt werden können oder müssen. Und Choucha gehört zurzeit nicht mehr prioritär zu der Region, für die wir Plätze suchen. Zu Dublin III vielleicht nur so viel, dass es nächstes Jahr eine Evaluierung geben soll. Ich glaube, das sollte man zunächst abwarten. Der UNHCR sieht im Übrigen eine Verbesserung mit den Dublin-Verfahren, wo nämlich eine Familienzusammenführung erreicht werden muss. Man muss das Beste machen aus dem, was es zurzeit gibt.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank den beiden Sachverständigen. Da wir noch ein wenig Zeit haben, schlage ich vor, dass sich gerne noch ein anderer Experte zum ersten Block äußern kann.

Dr. Julia Duchrow (Brot für die Welt): Ich möchte gerne zum Stichwort Menschenhandel noch etwas sagen. Gerade in dem Bereich spielt das Thema Politikkohärenz eine ganz wichtige Rolle. Deswegen bin ich froh, dass das Thema im AwZ diskutiert wird und nicht nur in der Innenpolitik. Beim Menschenhandel wurden viele Verbesserungen eingeführt auf nationaler Ebene, um Opfer von Menschenhandel zu schützen. Aber das Problem ist, dass sie nicht weit genug gehen. So geht es bei der Frage der Aussagewilligkeit der Opfer immer um eine Verknüpfung mit der Aufenthaltserlaubnis. Diese ist immer verbunden an die Bereitschaft, auszusagen. Und daran gibt es viel Kritik von den Organisationen, die die Opfer von Menschenhandel betreuen. Da wäre es zunächst wichtig, wie man wirklich guten Schutz für die Opfer schaffen kann, um diesem Problem entgegenzuwirken.

Der **Vorsitzende** : Herzlichen Dank allen Beteiligten für die konzentrierte Mitarbeit. Wir haben nun also den ersten Block „Formen der Migration und Flucht von Menschen in Entwicklungsländern – Ursachen, Motivation und Größenordnung“ abgearbeitet. Ich darf jetzt der Kollegin Dagmar Wöhrle, der Vorsitzenden des Ausschusses, die Leitung übergeben.

Der Vorsitz wechselt.

Die **Vorsitzende**: Ja, vielen herzlichen Dank, lieber Kollege Jürgen Klimke. Es tut mir leid, dass ich an dem ersten Block nicht selbst habe teilnehmen können, aber ich freue mich, dass ich den zweiten und dritten Block als Vorsitzende übernehmen kann. Der zweite Block hat den Titel "Herausforderung und Chancen der Zuwanderung von Flüchtlingen und illegalen Zuwanderern aus Entwicklungsländern nach Europa und in andere reiche Zielländer und Grundzüge der Zuwanderungspolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten". Ich nehme an, der Kollege Klimke hat

sich schon für die Stellungnahmen bedankt, die sehr gut gewesen sind, denn sie sind eine gute Basis für unsere Arbeit. Eine Anhörung ist wichtig, und dazu gehören auch die Papiere, weil wir uns mit dem Thema intensiv auseinandersetzen können. Zu diesem Tagesordnungspunkt begrüße ich ganz herzlich Herrn Dr. Manfred Schmidt, Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), und Herrn Alessane Dicko, von der Assoziation Malischer Abgeschobener (AME). Wie vereinbart, kommt zunächst die Frageunde der Kollegen, und dann schließt sich die Antwortrunde der beiden Sachverständigen an. Als erstes hat sich Frau Roth gemeldet, bitte.

Abg. **Claudia Roth** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke Frau Vorsitzende. Ich nutze die erste Runde für Fragen an Herrn Dr. Schmidt, und in der zweiten Runde befrage ich unsern Gast aus Mali. Ich bin ein bisschen über den Titel dieses Blocks gestolpert, denn was passiert eigentlich, wenn man Flüchtlinge schon in der Bezeichnung kriminalisiert. Was geschieht mit jemandem, der versucht nach Europa zu kommen. Wie geht die Illegalisierung eines Menschen vonstatten. Es gibt die Debatte, die dann am Freitag im Bundestag stattfinden wird, über die Definition von sicheren Herkunftsländern. Mein Vater seligen Andenkens hat mir erklärt, was Grundrechte sind, und er hat gesagt, „Das Grundrecht auf Meinungsfreiheit gehören Dir. Dafür bekommst du manchmal vielleicht einen drüber, aber das gehört dir. Das kann dir der Staat nicht wegnehmen.“ Das Asylrecht ist doch auch ein Grundrecht, und das muss ich doch in Anspruch nehmen können als Person, unabhängig davon, ob es dann bewilligt wird. Wie sehen Sie diese Definition von sicheren Herkunftsländern in Verbindung mit dem Grundrecht auf Asyl? Ist das nicht ein totaler Widerspruch? Das ist zwar eine politische Frage, aber das ist ja Ihr Metier. Bei Europa haben wir es mit sicheren Drittstaaten und Außengrenzen zu tun. Trotzdem geht es so nicht weiter in Griechenland, wo es über eine Million Flüchtlinge gibt und gleichzeitig eine dramatische Situation im eigenen Land besteht. Wie sieht aus Ihrer Sicht eine europäische gemeinsame Schutzverantwortung aus, wo also auch Finnland Verantwortung übernehmen müsste. Das gilt auch für Deutschland; nur weil wir keine Südgrenze haben, die ans Mittelmeer grenzt, können wir uns nicht rausziehen. Wie sieht das aus



Nur zur dienstlichen Verwendung

Ihrer Sicht aus? Es ist interessant, dass Sie schreiben, dass es eine hohe Zustimmung für die Aufnahme von Flüchtlingen gibt, übrigens auch bei uns. Demnach sagen 80% „Ja, wir müssen die schützen.“ Wenn die Flüchtlinge da sind, dann gibt es aber immer wieder Probleme. Wo müssten Ihrer Meinung nach Rahmenbedingungen geschaffen werden, um eine dauerhafte Akzeptanz herzustellen, Stichworte Recht auf Arbeit und Wohnung, ein Bleiberecht und, und, und? Vielleicht können Sie beschreiben, wodurch Akzeptanz gefördert werden kann, die dann Kampagnen, wie sie Rechts-Außen-Parteien gerne führen, ins Leere laufen lassen.

Abg. **Gabriela Heinrich** (SPD): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Ich habe das Papier vom BAMF mit sehr großem Interesse gelesen und glaube, dass wir hier eine sehr differenzierte Stellungnahme zu dem Problem erhalten haben. Deshalb habe ich den Begriff „illegal“ nicht gleich als Angriff verstanden. Ich würde Sie bitten, Herr Dr. Schmidt, das exakt herausarbeiten. Hier ist wohl gemeint, dass das eine Asyl ist und beim anderen viele Menschen aus den verschiedensten Gründen zu uns kommen wollen, aber im Moment keine Möglichkeit dazu haben. Wie müssen wir eigentlich unser Land zum Einwanderungsland umbauen, um hier weitere ganz legale Möglichkeiten zu schaffen? Bei den Drittstaaten treibt mich die Frage um, ob nicht nur eine einheitliche Regelung das Ziel und die Lösung sein kann. Wenn es zukünftig in Europa uneinheitlich definierte Drittstaaten als herkunftssichere Staaten gibt, dann wäre eine Verschiebung innerhalb dieser Länder absehbar. In dem Papier geht es ganz viel darum, wie Ausbildungskräfte gewährleistet und der Fachkräftemangel verhindert werden können. Das beschäftigt uns im Bundestag auch regelmäßig. Gleichzeitig muss man natürlich einen Brain Drain verhindern. Wir sehen es schon im Bereich Gesundheit, wo Menschen in unserem Land arbeiten und zur Wertschöpfung beitragen, aber gleichzeitig in ihren entsprechenden Herkunftsländern, gerade in den Entwicklungsländern, fehlen. Wie kann man das verhindern?

Abg. **Niema Movassat** (DIE LINKE.): Ich möchte mit den Fragen an Herrn Dicko anfangen. In Ihrem Gutachten schreiben Sie, dass Mali stark von der Abschiebep Praxis der Europäischen Union und der Ausweitung seiner Abschottungspolitik

auf westafrikanische Staaten betroffen ist, insbesondere durch Verhinderung von Migrationsbewegung, bevor diese überhaupt Europa erreichen. Welche Folgen hat dies beispielsweise für den malischen Staat und die malische Gesellschaft, aber auch für die Beziehungen zwischen den afrikanischen Staaten untereinander? Dann interessiert mich, welche Auswirkung die Gestaltung der derzeitigen Entwicklungspolitik auf durchgeführte Entwicklungsprojekte in Mali auf die Bevölkerung hat? Welche Art der Entwicklung wird ermöglicht, und welche wird vielleicht auch verhindert? Das Thema Brain Drain wurde gerade schon angesprochen. Inwiefern existiert dieses Problem in Mali? Ist es ein Problem für Mali und andere afrikanische Staaten? Bei uns wird häufig festgestellt, auch in den Konzepten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, dass Afrika ein Chancenkontinent sei. Dann wird der Rohstoffreichtum erwähnt und die Möglichkeiten für deutsche Unternehmen, dort zu investieren und die Entwicklung zu unterstützen. Wie sehen Sie das? Wie könnte der Rohstoffreichtum zum Vorteil der lokalen Bevölkerung benutzt werden? Herr Dicko, Sie arbeiten mit Abgeschobenen zusammen, vielleicht können Sie davon berichten. Mit welchen Problemen sind Sie konfrontiert? Welche Möglichkeiten haben die Flüchtlinge, und wie unterstützen Sie die Flüchtlinge? Dann eine Frage an Herrn Dr. Schmidt: Sie haben in Ihrer Stellungnahme auf die erfolgreiche Arbeit von Frontex hingewiesen. Nun gibt es aber auch Kritik an Frontex, weil sie dafür sorgen, dass Migrantengefährlichere und längere Wege zurücklegen muss, um durchzukommen. So besteht die Gefahr, dass Flüchtlingsboote abgedrängt und zur Umkehr gezwungen werden. Wie bewerten Sie das? Es gibt ein Programm der italienischen Regierung, das in die Richtung geht, Flüchtlinge zu retten, anstatt sie sterben zu lassen. Wie bewerten Sie das?

Abg. **Johannes Selle** (CDU/CSU): Der Titel „Herausforderungen und Chancen“ ist treffend gewählt, und wir wissen ganz genau und kämpfen mit unseren europäischen Partnern um die richtigen Lösungen. Welche Herausforderungen ansteigende Flüchtlingsströme darstellen können, sehen wir auf Malta, in Italien oder auch Griechenland. Gleichzeitig haben wir, insbesondere in Deutschland, die besondere Situation, dass wir



Nur zur dienstlichen Verwendung

durch unsere kommenden demografischen Herausforderungen, eine Chance hätten. Deshalb will ich die erste Frage an Herrn Dr. Schmidt stellen. Wie müsste sich die deutsche Politik verändern, um eine Win-Win-Situation herbeizuführen, also einerseits die Entwicklungseffekte für die Flüchtlinge in den Herkunftsländern zu verstärken und andererseits im deutschen Gemeinwesen die Akzeptanz für Zuwanderung weiter zu erhöhen? Arbeiten Sie eigentlich mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zusammen? An Herrn Dicko hätte ich die Frage: Traditionell spielt die Großfamilie in Afrika eine starke Rolle, ganz im Gegensatz zu der Entwicklung wie wir sie in Europa erleben. Die Großfamilie ist eine starke Hilfe, um eine Flucht zu ermöglichen, denn sie ist imstande, Geld zusammenzutragen. Welches sind die typischen Motive von Zuwanderern aus Afrika hinsichtlich des eigenen Lebens und das der zurückgebliebenen Familie? Was erwartet die Familie von einem, dem sie geholfen hat und welche Verpflichtung lastet auf demjenigen, der weggegangen ist?

Die **Vorsitzende**: Ich erteile zunächst Herrn Dr. Schmidt und anschließend Herrn Dicko das Wort

Dr. Manfred Schmidt (Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge): Herzlichen Dank. Es ist schwierig zu antworten, weil das Gesamtthema ein bisschen durcheinander geht. Wir sprechen einmal von Migration, und dann sprechen wir von Flüchtlingen. Das ist nicht deckungsgleich, worauf zuvor schon hingewiesen worden ist. Der Titel "illegal" war übrigens vorgegeben. In der Tat ist es so, dass der Zugang in die Bundesrepublik Deutschland nach dem Aufenthaltsgesetz bestimmte Titel voraussetzt, wie Aufenthaltstitel oder Visum. Ansonsten kommt man nicht in die Bundesrepublik Deutschland. Jeder, der auf einen anderen Weg in die Bundesrepublik Deutschland kommt, ist dann kraft Gesetz illegal in der Bundesrepublik. Darüber kann man lange philosophieren und diskutieren, aber das ist schlicht und ergreifend im Moment die Lage. Das bedeutet für Flüchtlinge in der Tat, dass die Einreise über Griechenland, Bulgarien oder Italien, in diesem Sinne illegales Betreten unseres Hoheitsgebiets bedeutet. Daraus folgt aber im Prinzip eigentlich wenig bis gar nichts. Wir hatten im letzten Jahr 127.000 Anträge und in den

ersten fünf Monaten des Jahres 2014 gab es bereits 62.000 Anträge; wir rechnen 2014 mit rd. 200.000 Schutzsuchenden oder Flüchtlingen und Asylsuchenden in der Bundesrepublik Deutschland. Die werden von den 22 Außenstellen des Bundesamtes allesamt bearbeitet. Denn aus dem Begriff „illegal“ folgt nicht, dass es keine Bearbeitung gibt. Die Zahlen seien schon beeindruckend, denn von den 127.000 Anträgen stammen alleine 37.000 Schutzanträge aus den Westbalkanstaaten. Dieser Zuzug setzte im Jahre 2012 ein, mit 24.000 Anträge; und in den ersten vier Monaten 2014 gibt es bereits etwa 14.000 bis 15.000 Anträge aus dem Westbalkan. Es fällt auf, dass ein Drittel davon Folgeanträge sind. Ein Folgeantrag wird gestellt, nachdem der erste Antrag abgelehnt worden ist. Die Menschen reisen zurück in die Herkunftsländer, und im Folgejahr wird der nächste Antrag gestellt. Wir beurteilen die Situation, möglicherweise anders als andere Organisationen, nicht als derart gravierend, dass hier die Genfer Flüchtlingskonvention Anwendung finden kann. Wir gehen nicht davon aus, dass die vorhandene prekäre Situation und die sicherlich vorhandene Diskriminierung in den Herkunftsländern dazu führen, dass Flüchtlingsschutz gewährleistet werden muss. Darüber kann man unterschiedlicher Meinung sein, aber die Bundesregierung ist dieser Auffassung. Der zweite Schwerpunkt ist gewesen, was man tun kann. In Bayern gibt es ein Programm, bereits während des Asylverfahrens Sprachkurse anzubieten. Das führt zu einer gewissen Akzeptanz und sie selber können aktiver als Teil der Gemeinschaft leben. Was man für die legale Zuwanderung machen kann, ist eine verstärkte Werbung für die Möglichkeiten, über einen Aufenthaltstitel ins Land zu kommen. Viele, die in einem Verfahren sind, wissen gar nicht, welche Möglichkeiten sonst noch existieren, einen legalen Aufenthalt zu bekommen. Ich glaube, an dieser Schraube könnte man noch ein bisschen drehen und bekannter machen, welche Möglichkeiten es gibt. Es gibt zwei Politikfelder, die sich ein bisschen entgegenstehen, denn auf der einen Seite suchen wir in Deutschland Fachkräfte, die Daten sind allen bekannt, auf der anderen Seite sind es natürlich häufig ausgebildete europäische Fachkräfte. Wir haben im letzten Jahr eine Nettozuwanderung von 457 000 Menschen aus Europa in die Bundesrepublik Deutschland gehabt. Ich glaube, dass wir mit den



Nur zur dienstlichen Verwendung

Entwicklungsländern mehr mobile Partnerschaften errichten sollten. Wir sollten mehr darauf setzen, eine tatsächliche Ein- und Ausreise zu haben, um Ausbildung zu ermöglichen. Dann müssen gleichzeitig Arbeitsplätze in den Ländern generiert und zur Verfügung gestellt werden. Solche Projekte gibt es mit Marokko. Zu Frontex möchte ich anmerken, dass es im Moment 43.000 Anlandungen in Italien gibt. Wir werden nachher in der zweiten Runde wahrscheinlich noch drüber diskutieren, aber es wird keine vernünftige Lösung für dieses Problem geben. Jedenfalls fällt uns im Moment keine ein.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank für die Ehrlichkeit. Es ist schwierig, wenn man nur fünf Minuten Zeit hat und dann viele Fragen zu beantworten sind. Aber wir haben in der Tat noch die Möglichkeit, die eine oder andere Frage noch zu beantworten. Herr Dicko, ich erteile Ihnen nun das Wort.

Alessane Dicko (AME – Assoziation Malischer Abgeschobener): Danke schön. Ich werde versuchen, auf die Fragen zu antworten. Zunächst einmal zu den Auswirkungen der Abschiebungen aus der EU. Es gibt eine direkte Auswirkung, aber zunächst einmal will ich sagen, welche generellen Resultate es hat. Jemand reist dann zum Beispiel von Mali aus, denn viele Migranten aus Südafrika gehen über Mali. Es gibt verschiedene Wege, zum Beispiel auch Bewegungen von den Kanarischen Inseln oder über Griechenland. Das sind alles Wege, die sehr schwierig und gefährlich sind. Aber wer sind diese Migranten und woher kommen sie? Nun, sie kommen aus Mali, also aus Westafrika. Man nennt sie Migranten, weil sie tatsächlich migrieren, aber sie suchen auch Antworten auf Fragen ihres Lebens. Sie haben gefragt, welche Auswirkungen das für unsere Regierungen hat. Wir haben internationale finanzielle und technische Partner, vor allen Dingen in der EU und Deutschland. Ein wichtiger Aspekt ist natürlich zunächst einmal, dass die Rücküberweisungen ausbleiben, wenn jemand abgeschoben wird. Diese Rücküberweisungen sind sehr, sehr wichtig für die zurückgebliebenen Familien, aber auch für die gesamte Volkswirtschaft des Landes. Wenn diese Gruppe von Migranten aber kriminalisiert oder isoliert werden, dann hat das ungeheure Auswirkungen auf die Summe der

Rücküberweisungen, die zwangsläufig zurückgehen. Selbst die Regierung rechnet mit diesen Rücküberweisungen, und somit sind die Migranten tatsächlich Akteure für die wirtschaftliche Entwicklung in Mali. Es wurde bereits gesagt, dass es bis in die 60er und 70er Jahre keineswegs unmöglich war zu migrieren, vor allen Dingen von Mali oder dem Senegal nach Frankreich oder Italien. Dort brauchte man diese Arbeitskräfte. Jetzt geht es Europa gut, und es ist wieder aufgebaut, und da gehen die Grenzen hoch. Dadurch wird die nationale malische Politik stark verunsichert, denn der Staatshaushalt ist bis zu 30 Prozent abhängig von den Rücküberweisungen der Migranten. Die Auswirkungen sind von Land zu Land sehr unterschiedlich, und dazu gibt es ganz hervorragende Dokumentationen. Sie haben zum Beispiel eine Dokumentation über Armutsbekämpfung, die aufzeigt, dass Migration für die Entwicklung der Länder ganz wichtig ist. Natürlich hat die Abweisungspraxis auch Auswirkungen auf unser Sozialleben, auf die Geschlossenheit unserer Gesellschaften. Migration passt in unser Weltbild und hat schon immer einen wichtigen Effekt gehabt. Es gibt allerdings ein Sprichwort, das besagt, wenn man aufbricht, fängt man bereits am ersten Tag an, seine Rückkehr vorzubereiten. Genau diese Rückkehr ist nicht möglich, wenn man nicht sicher ist, dass man einmal zur Rückkehr aufgebrochen nie wieder nach Europa zurückkommen kann. Das ist die Situation in Mali, das ein Transitland ist, und übrigens auch für die Maghreb-Länder, bei denen die europäische Nachbarschaftspolitik eine Rolle spielt. Was da geschieht, hat seine unmittelbaren Auswirkungen auf uns, denn es gibt eine kritische Masse von Migranten, die in den Süden abgeschoben werden aufgrund der Politik, die die Europäische Union betreibt. Bei diesen Migranten stellt sich zunächst die Frage, wie die Großfamilien agieren. Es werden vermehrt Neoliberalismus oder sogar neokoloniale Praktiken in unserem Lande ausgeübt. Sie sehen auf einer Afrika-Karte dreierlei: Sie können erstens feststellen, dass es in Afrika sehr viele bevölkerungsintensive Punkte gibt. Zweitens kann man sehr viele Rohstoffe entdecken, wie Gold und Erz. Drittens werden Sie sehen, dass es immer mehr Flüchtlingslager als richtige Städte gibt und auch Zentren, in denen Wohlergehen herrscht. Das hängt



Nur zur dienstlichen Verwendung

alles mit der Abschiebep Praxis zusammen. Darüber hinaus gibt es noch das Land Grabbing, bei dem unsere fruchtbaren Gebiete meistbietend an ausländische Investoren verkauft werden. Es gibt ein Dorf, das auf einem Gebiet liegt, das an einen Großinvestor verpachtet oder verkauft wurde, und jetzt droht den Bewohnern die Vertreibung ohne irgendeine Wiedergutmachung. In den letzten zehn Jahren wird dieses Phänomen Land Grabbing immer häufiger beobachtet, und hierauf haben wir keine Antworten. Warum müssen wir das erleben? Anstatt zu helfen versucht man vielmehr, so viel wie möglich aus uns herauszupressen, und wir wissen letztlich nicht, wo wir bleiben können. Wohin geht unser Gold? Wohin gehen unsere Rohstoffe? Es geht hier um direkte Haushaltsbeihilfe, die die Produktion ankurbeln könnte. Ich glaube, man muss sich bei einer Partnerschaft auch die Frage der Verantwortung stellen. Wenn man der Regierung Mittel zur Verfügung stellt, muss man auch fragen, wie das verwendet wird oder verwendet wurde. Es kann nicht die Rede sein von Entwicklungshilfe, so lange die Menschen nicht die Nutznießer dieser Hilfe sind. Das ist es, was ich zunächst zu sagen habe.

Die **Vorsitzende**: Danke, und wir kommen nun zur zweiten Runde. Frau Roth.

Abg. **Claudia Roth** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich will noch einmal etwas sagen zu der Auffassung der Bundesregierung, dass in den Balkanländern nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Asylverfahren erfolgreich wäre, und deswegen wird es jetzt als sicheres Herkunftsland definiert. Wer jemals an dem Ort war, der sich Deponia nennt, d. h. Müll deponieren, der mitten in Belgrad liegt, und wenn man die dort lebenden Menschen sieht, dann kann man von einer systematischen gruppenspezifischen Verfolgung sprechen. Die dortigen Roma sind Opfer dieser gruppenspezifischen Verfolgung. Es gibt in Belgrad auch andere Ecken, beispielsweise unter Brücken, wo die Menschen menschenunwürdig leben müssen. Ich habe so etwas auch in Bulgarien erlebt, wo die Lebenserwartung von Roma zehn Jahre geringer ist, und hier reden wir von einem Mitgliedsland der Europäischen Union. Wenn dann gesagt wird, dass es keinen Grund gibt zu fliehen, obwohl es eine systematische Dis-

kriminierung im Hinblick auf Bildung, Gesundheit und Arbeit gibt, dann verstehe ich das nicht. Ich will jetzt aber nicht die anwesenden Ministeriumsmitarbeiter angreifen, sondern diesen Streit müssen wir mit der Bundesregierung führen. Gleichzeitig ist gestern eine Untersuchung herausgekommen, wie groß der Antiziganismus in unserem Land ist. Herr Dicko, Sie sagen in Ihrem Text, dass ein produktives Zusammenspiel zwischen Migration und Entwicklung unter der Voraussetzung einer weitgehenden niederschwellig regulierten Reisefreiheit zwischen Afrika und Europa möglich wäre. Gleichzeitig habe ich Sie aber so verstanden, dass Sie vor Maßnahmen warnen, die zu einem Brain-Drain führen können, indem dann hochqualifizierte Arbeitskräfte weggehen würden. Wie bringen Sie das zusammen, auf der einen Seite eine weitgehende Reisefreiheit und auf der anderen Seite die Warnung vor Brain-Drain? Welche Informationen haben Sie über die Situation in den Ländern, in denen der arabische Frühling und Demokratiebewegungen stattgefunden haben? Es wurde mehrfach gesagt, dass die Stabilität in Libyen auch auf einem Abkommen mit Gaddafi gründete, indem er dafür gesorgt hat, dass Menschen, die nach Libyen gekommen sind, den Weg nach Europa erst gar nicht aufgenommen haben. In Tunesien wird als erste Unterstützungsmaßnahme ein Vertrag abgeschlossen, wodurch die Tunesier darauf zu achten hätten, dass Menschen Tunesien nicht verlassen können. Wie kann Stabilität entstehen, wenn Europa derartige Verträge mit solchen Ländern abschließt, die eigentlich zunächst eine demokratische Unterstützung und Entwicklung brauchen würden?

Abg. **Gabi Weber** (SPD): Wir verrenken uns häufig bei den Fragen, ob es echte Win-Win-Situationen für alle Seiten gibt. Dabei vernachlässigen wir völlig die Situation, aus denen diese Menschen kommen und betiteln sie zum Teil als illegale. Wir unterscheiden nicht wirklich zwischen Migration und Flüchtlingen, und Herr Schmidt, ich bin Ihnen dankbar für Ihre Aufforderung, dass wir einen Weg suchen müssen, wie legale Einwanderung verstärkt umgesetzt werden kann, denn dann hätten wir diese verrückten Diskussionen nicht mehr. Meine Frage an Herrn Dicko lautet: Wie beurteilen Sie das, wenn wir über Win-Win-Situationen sprechen? Wie sieht eine Win-Win-Situation aus Ihrer Sicht aus? Die mir jetzt noch verbleibende Redezeit würde ich gerne



Nur zur dienstlichen Verwendung

Herrn Dicko zur Verfügung stellen.

Abg. **Niema Movassat** (DIE LINKE.): Ich habe auch noch eine Frage an Herrn Dicko zum Zusammenhang zwischen entwicklungspolitischen Abkommen einerseits und der damit verknüpften Bedingung, dann andererseits Rücknahmeabkommen abzuschließen. Wie sehen Sie das, dass hier eine Kopplung stattfindet und von solchen Maßnahmen Entwicklungsunterstützung abhängig gemacht wird. An Herrn Dr. Schmidt hätte ich auch noch einige Fragen: Herr Dicko hatte die Möglichkeit und Garantie angesprochen, nach dem Erlangen eines Aufenthaltsstatus, im Anschluss an eine Reise in die Heimat wieder nach Deutschland zurückkehren zu können. Das ist ein nicht unerheblicher Aspekt, weil der natürlich dafür sorgt, dass sich Menschen freier bewegen können durch so eine Rückkehroption. Wo steht das Bundesamt bei dieser Fragestellung? Sie heben in Ihrer Stellungnahme positiv auf die Mobilitätspartnerschaften ab. Das Problem dabei ist, dass man damit eine Migrationsabwehr in die Drittstaaten verlagert. Es werden Staaten gezwungen, ausgewiesene Migranten aufzunehmen, und dadurch fördert man kaum Mobilität. Auch in den afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung sollen die Mobilitätspartnerschaften erhöht werden. Vielleicht können Sie Ihre Position dazu unter Würdigung der Kritik begründen. Dann sagen Sie, ich hatte das am Anfang schon einmal erwähnt, in Ihrer Stellungnahme, dass die Einstellung der Bevölkerung gegenüber Flüchtlingen eine Rolle spielt und es vom gesellschaftlichen Diskurs abhängt. Da komme ich auf die erwähnte Broschüre, in der das deutsche Asylverfahren ausführlich erklärt wird. Die Äußerung, dass eine „Einwanderung in deutsche Sozialsysteme“ stattfindet, stärkt natürlich bestimmte Vorurteile, die in dieser Debatte oft mitschwingen. Derartiges ist nicht dazu geeignet, innerhalb der deutschen Gesellschaft einen progressiven Diskurs zu unterstützen. Wie bewerten Sie diese Äußerungen in der Broschüre?

Abg. **Peter Stein** (CDU/CSU): Mit der Fragestellung, was man denn vor Ort tun kann, würde ich gerne Herrn Dr. Schmidt die Gelegenheit geben, zu einem Programm in seinem Hause etwas zu sagen. Es geht dabei ganz konkret um den Bereich des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF). Ich hatte vor zwei Wochen eine

Zusammenkunft mit Vertretern der Migrantenorganisation und der Jobcenter, und bei dieser Gelegenheit entbrannte eine Diskussion an den Begriffen Erstorientierung bzw. Erstintegration. Gibt es eine Definition dazu, was damit konkret gemeint ist. Das Programm "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" (SOLID) stellt eine Neuerung zum AMIF dar, weil Projektmittel auch Verwendung finden können in der Unterstützung von Unternehmen, die an Integrationsmaßnahmen in der Ausbildung teilnehmen. Es sind also nicht nur die Integrierten selber förderfähig, sondern eben auch die Unternehmensseite. Was verspricht man sich von dieser Erweiterung.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Ich gebe jetzt zunächst Herrn Dicko das Wort und anschließend Herr Dr. Schmidt.

Alessane Dicko (AME – Assoziation Malischer Abgeschobener): Reisefreiheit oder Bewegungsfreiheit ist ein Grundrecht, das brauchen wir gar nicht zu diskutieren. Wenn die EU oder andere Länder behaupten, dass Migration illegal sei, dann verstößt das gegen dieses Grundrecht. Für uns geht es um konkrete Öffnung, denn das, was verboten ist, ist ganz besonders begehrt. Das Beispiel der malischen Emigranten, die nach Europa gegangen sind, zeigt, dass diese förmlich aufgesaugt wurden für den Wiederaufbau in Italien, Frankreich und anderen Ländern. Das war in den 50er bis zu den 80er Jahren. Mehr als 85% dieser Migranten, die Arbeit hatten, sind nach Mali zurückkehrt. Ihre Kinder sind dann als Saisonarbeiter phasenweise nach Europa zurückgekommen. Unsere Kultur der Migration ist saisonal, wir brechen auf, um zurückzukommen. Von den 1980er Jahre bis etwa 2000 war sehr viel die Rede von den Illegalen in Frankreich und den Kampf ums Bleiberecht. Nach drei bis sechs Monaten haben die Migranten nur den Wunsch, ins Land zurückzukehren. Erst nach vier bis fünf Jahren Aufenthalt wollen sie dauerhaft bleiben. Es stellt sich die Frage, was wir tun sollen, um sie einzugliedern. Sobald jemand während seiner Migration positive Erfahrungen macht und dabei etwas lernt, kann dieses nach seiner Rückkehr dem Heimatland zugutekommen. Aber er muss dann erst einmal sicher sein, dass er nach Europa zurückkehren darf, nach seiner Rückkehr in sein Heimatland. Er könnte sich also durchaus am Ent-



Nur zur dienstlichen Verwendung

wicklungsprozess in seinem Herkunftsland beteiligen, allerdings nur, wenn er sicher sein kann, dass er seinen Aufenthaltstitel oder irgendwelche anderen Aufenthaltsberechtigungen nicht verliert. Man muss wirklich sicher sein können, dass man in die EU zurückkommen kann. Es muss nicht unbedingt dasselbe Land sein, in dem man zuvor gearbeitet hat. Es ist durchaus denkbar, dass jemand, der aus Deutschland in sein Land zurückgekehrt ist, anschließend in Belgien arbeiten will. Gerade die Migranten, die in ihrem Ziel-land am besten integriert sind, sind diejenigen, die wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren und dort zur Entwicklung beitragen können. Das nenne ich eine Win-Win-Situation. Wir haben bis zu den 70er Jahren durchaus eine große Anzahl von Migranten gehabt, die in Europa ohne Probleme arbeiten konnten. Das waren genau diejenigen, die wieder zurückgekehrt und sich am konstruktivsten am Aufbau des Landes beteiligen konnten. Sie haben Brücken gebaut, Wasserleitungen gebaut usw. und haben dazu beigetragen, Strukturen aufzubauen. Da fragt man sich, wohin die Früchte einer solchen Entwicklung führen. Es ist gefragt worden: „Was ist ein Migrant?“ Ein Migrant ist jemand, der für sich Möglichkeiten auf- und diese auch wahrnehmen will. Das geht nur dann, wenn ihm die Freiheit zugestanden wird, sich zwischen zwei Ländern frei bewegen zu können. Ich glaube, man muss solche Initiativen fördern. Es ist auch gefragt worden: „Was will denn der Migrant?“ Er will Antworten suchen auf die strukturellen Probleme in seinem Herkunftsland. Wir können nicht mehr über unseren Grund und Boden verfügen, und wir kommen nicht in den Genuss der Früchte der Entwicklung. Wir wollen Redistribution, soziale Gerechtigkeit und eine ausgewogene Entwicklung. Wir wollen nicht, dass Millionen investiert werden in Grenzsicherung und biometrische Merkmale. Das ist eine Gefahr für Leib und Leben, und letztlich bietet das der Migration keinen Einhalt. Die Welt entwickelt und bewegt sich, und man muss sich mit ihr bewegen. Seien wir doch einfach beweglich in unseren Vorstellungen, in unseren Köpfen, denn erst dann gibt es eine Win-Win-Situation. Sie fragten: „Was kann man für die Abgesprochenen tun?“ Wenn Menschen sich eine gewisse Zeit in einem Land aufhalten und nicht völlig destabilisiert werden in diesem Aufnahmeland, dann können sie etwas lernen und

das Gelernte in ihrem Herkunftsland anwenden. Sie sind sozusagen Vektoren neuer Fähigkeiten. Sie gehen als Elektriker oder Techniker in das Herkunftsland und bringen Fähigkeiten mit, die dort nicht unbedingt vorhanden sind. Wenn man einem Migranten ermöglicht, sich zu integrieren und während der Zeit seiner Integration auch Fähigkeiten zu erlernen, dann wird er langfristig ein Rückkehrprojekt entwickeln und mit den erworbenen Fertigkeiten in seinem Lande konstruktiv tätig werden. Wir brauchen natürlich eine Governance in diesem Bereich. Ich weiß nicht, ob Sie etwas über die sozialen Bewegungen in Afrika erfahren haben, denn es ist häufig so, dass Ihre Medien sich nur für Fakten interessieren. Es gibt in Afrika jedoch breite soziale Bewegungen, die sich genau für diese Forderungen stark machen. Wir brauchen Sie, zur Unterstützung beim Material, in Technik und Technologie und in Knowhow. Ich glaube, genau auf diese Weise können wir eine Win-Win-Situation erreichen. Vielen Dank.

Dr. Manfred Schmidt (Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge): Die freiwillige Rückkehr ist von Ihnen angesprochen worden. Hier gehen wir von der freiwilligen Rückkehr des Migranten, des Nichtflüchtlings, aus. Wir haben eine relativ hohe Form von zirkulärer Migration. Etwa 10% unserer Migranten sind in der zirkulären Migration, gehen in ihre Heimatländer zurück oder in andere Länder und kommen dann wieder in die Bundesrepublik Deutschland. Wenn ich von dieser freiwilligen Rückkehr spreche, dann versucht die EU genau das mit ihren Mobilitätspartnerschaften zu erreichen. Die Mobilitätspartnerschaften beinhalten auch eine Visumserleichterung, und insofern stimme ich Ihnen zu. In dem Moment, wo wir zum Beispiel junge Menschen aus Mali hier ausbilden, haben diese anschließend die Möglichkeit, in Mali eine Existenz zu gründen oder dem Land mit ihrem in Europa oder Deutschland erworbenen Wissen unmittelbar zu helfen. Das ist der Sinn und Zweck der Mobilitätspartnerschaften gewesen. Wir sind auch zuständig für die Umsetzung der freiwilligen Rückkehr für Ausreisepflichtige; dafür gibt es ein Bundesprogramm. Im letzten Jahr gab es 10 000 freiwillige Rückkehrer, die Starthilfen für ihr Land bekommen haben. Darüber hinaus gibt es ein Programm im Kosovo, wo wir zusammen



Nur zur dienstlichen Verwendung

mit den französischen Kollegen ein Reintegrationsprogramm aufgelegt haben, und es gab ein Projekt in Ghana, wo wir versucht haben, über Starthilfen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) konkrete Ausbildungen und Berufe möglich zu machen. Zur BAMF-Broschüre: Wir schildern in unserer BAMF-Broschüre in der entsprechenden Passage die Entwicklung der Jahre 1992/93. Der von Ihnen zitierte Satz findet sich im Übrigen auch in der Bundestags-Drucksache von 1993 zur Einführung des Asylkompromisses. Im Moment schauen wir uns die Zahlen von 1993 noch einmal an, und ich gebe Frau Roth Recht, da gab es viele Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien. Wir hatten in diesem Jahr über 400 000 Schutzsuchende in der Bundesrepublik Deutschland, davon etwa 115 000 aus dem ehemaligen Jugoslawien und auch 100 000 aus Rumänien und 31 000 aus Bulgarien. Das heißt also, dass etwa ein Drittel der damals in der Bundesrepublik Deutschland Schutzsuchende aus anderen Ländern als dem Bürgerkriegsland Jugoslawien kam. Das führte damals zu der Entscheidung, die wir in dieser Broschüre zu begründen versuchen. Also, es ist die Geschichte von 1993 und nicht die Auffassung des Bundesamtes im Jahre 2014. Zur Erstorientierung: Wir haben im Moment einen Integrationskurs, der für diejenigen da ist, die auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland verbleiben und der mit einem Sprachzertifikat und dem Orientierungskurs beendet wird. Zusammen mit dem Sozialministerium in Bayern haben wir nun allerdings etwas entwickelt, das auch der Flüchtling, der noch im Verfahren ist, nutzen kann. Denn er lebt natürlich bereits in der Stadtgemeinschaft, fährt mit dem Bus, geht zum Arzt oder einkaufen. Er braucht also irgendeine Orientierung, eine Erstorientierung, erste Sprachmodule, um hier in der Bundesrepublik Deutschland überhaupt überleben zu können. Das wird gerade deswegen erforderlich, weil die aktuelle Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag und jetzt im Gesetzgebungsverfahren umsetzen will, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt bereits nach drei Monaten möglich ist. Dieser Zugang zum Arbeitsmarkt setzt aber voraus, dass ich eine Erstorientierung, z.B. in der Sprache habe, denn sonst wird der Zugang zum Arbeitsmarkt relativ wenig bis gar nicht gelingen. Die Zusammenarbeit mit dem BMZ besteht lediglich auf Arbeitsebene. Wir

setzen darauf, dass es mit dem Koalitionsvertrag zu einer kohärenten Politik zwischen Außenpolitik, Entwicklungshilfe und Migration kommt. Bislang arbeiten diese drei Bereiche voneinander getrennt und mit unterschiedlichen Zielrichtungen, was der gesamten Herausforderung nicht gerecht wird. Herzlichen Dank.

Die **Vorsitzende**: Ja, vielen herzlichen Dank. Der Kollege Huber hat zu diesem Themenkomplex noch eine Frage.

Abg. **Charles M. Huber** (CDU/CSU): Herr Dicko, mein Name ist Charles Huber, und mein Vater stammt aus dem Senegal. Die Küstenregion La Petite Cote im Senegal ist eines der Zentren der Migration, weil sich dort Jugendliche zusammenschließen und mit Booten nach Spanien reisen. Ich habe Leichen und gestrandete Boote gesehen, auf denen sicherlich 100 bis 150 Leute gestorben sind. Für mich ist dieses Thema also präsent, ohne dass ich mich mit Lampedusa beschäftige. Ich habe viele Positionen von Ihnen gehört, und mein Gesamteindruck ist, dass Sie das Asylthema mischen mit volkswirtschaftlichen Parametern. Sie haben gesagt, dass Migrantinnen die Reisefreiheit haben wollen, dass sie hin und zurück und zurück und wieder hin möchten. Unser Land hat eine Volkswirtschaft, die auf wirtschaftlichen Parametern basiert, und sie ist nicht vergleichbar mit einer afrikanischen unregulierten Volkswirtschaft, wo Schattenwirtschaft herrscht. Europa ist erfolgreich, weil die wirtschaftlich erfolgreiche Volkswirtschaft auch Regulierungskriterien unterworfen ist. Dazu gehört auch die Regulierung von Zuwanderung. Es kamen dann andere Elemente mit hinein, die mich ein bisschen irritiert haben, zumal Deutschland kein Kolonialland im größeren Sinne ist. Sie sprachen von Neokolonialismus, Rohstoffen, Flüchtlingslagern und Land Grabbing. Sie haben hier die Möglichkeit, Ihre Wünsche bzw. Ihre Sorgen einem kompetenten Podium, das die Möglichkeit hat, politische Entscheidungsprozesse mit zu beeinflussen, mitzuteilen und von Ihrer Sicht der Dinge zu überzeugen. Haben Sie diese Möglichkeiten auch in Afrika? Ich möchte Ihnen sagen, dass all diese Dinge auch durch Ihre Regierungen mit verursacht sind. Die Regierungen verkaufen Ländereien, und einige verkaufen 1.000 Hektar ererbtes Land an einen ausländischen Hedgefonds-Manager. Was die Rohstoffe angeht, werden diese



Nur zur dienstlichen Verwendung

ebenso verkauft. Niemand drängt oder fängt deswegen offiziell einen Krieg an. Adressieren Sie diese Wünsche bitte auch an Ihre Regierung. Und ich möchte noch kurz sagen, dass das Asylrecht bzw. die Visapflicht nicht nur afrikanische Länder betrifft, sondern es herrscht überall auf der Welt Visapflicht, für Südamerikaner und für uns in vielen Ländern. Haben Sie also diese zuvor geäußerte Kritik auch in Ihrem Ursprungsland an die dort Verantwortlichen im ausreichenden Maße adressiert?

Alessane Dicko (AME – Assoziation Malischer Abgeschobener): Vielen Dank, dass Sie mir dieses Stichwort gegeben haben. Ich bin weder Philosoph noch Utopist, ich bin Aktivist. Sie haben von den Booten gesprochen, die sich aufgemacht haben von den Küsten. Dazu hat es bei „Arte“ eine hervorragende Dokumentation gegeben. Es ist schon mehr als einmal gesagt worden, dass diese Jugendlichen, die ins Boot gehen, die Kinder senegalesischer Fischer sind, die seit 10 bis 15 Jahren keinen Fisch mehr fangen. Das liegt daran, dass die Großfischerei mit ihren Schleppnetzen die Meere leergefischt hat, und das geschieht seit den 90er Jahren. Diese Jugendlichen besteigen sicherlich die Schiffe auch, weil die Hilfe so schlecht verteilt wird. Ich bin durchaus Ihrer Meinung, dass ich Deutschland keinen Vorwurf zu machen habe, wenn ich von Neokolonialismus oder Neoliberalismus spreche. Ich meine die Hedgefonds-Manager und die großen Investoren, die Land Grabbing betreiben. In den Dörfern, von denen ich gesprochen habe, deren Land verkauft worden ist, sieht man große Baumaschinen, die übrigens von Deutschland gegeben worden sind, und die machen alles dem Erdboden gleich. Die sorgen dafür, dass die Luft nicht mehr geatmet werden kann. Und genau diese Maschinen sind von einem befreundeten Land an unser Land abgetreten worden. 20 000 Personen sind von dieser Vertreibungsgefahr betroffen, und die Baumaschinen, die vor Ort tätig sind, sind unserer Regierung von Deutschen verkauft worden und dann plötzlich in den Händen der Baufirmen wieder aufgetaucht. Das Geld, das für derartiges nötig ist, hätte vielleicht besser auf ein Bankkonto eingezahlt werden sollen, wo es sich hätte entwickeln und wieder verteilt werden können. Wenn Maschinen, die von der deutschen Regierung an unser Land gegeben worden sind, aber

dann nach ein paar Jahren plötzlich in den Händen eines Großinvestors wieder auftauchen, dann muss man sich schon Fragen stellen. Wenn ich von Neoliberalismus spreche, dann sollte das kein Vorwurf an die deutsche Regierung sein. In unserem Land sind die Folgen des Neoliberalismus überdeutlich. Da gibt es Leute, die Geld ausgeben, unter dem Vorwand wirtschaftliche Beziehungen mit Deutschland oder Europa zu pflegen, aber die Bevölkerung bekommt nichts. Ich bin ein Abgeschobener, und wir haben eine Organisation von Abgeschobenen gegründet. Wir kennen die Gründe ganz genau, weswegen wir einmal aufgebrochen sind. Wir sind dann in Europa gewesen, sind abgeschoben worden und stellten fest, dass die gleiche Problemstellung in unserm Herkunftsland herrschte und alles völlig unverändert geblieben ist. Wir versuchen, etwas zu tun. Zurzeit ist unsere Bewegung zum Beispiel im Gespräch mit dem Ausschuss für Auswärtige Beziehungen unserer Regierung. Mit denen habe ich gesprochen, bevor ich nach Deutschland gereist bin. Wir haben darüber diskutiert, welche Alternativen es für die Beschränkungen der Bewegungsfreiheit innerhalb der ECOWAS-Region gibt. Sie sehen also, dass in unserem Lande auch etwas geschieht. Meine Organisation versucht hier etwas zu bewirken. Wir versuchen, die Negativerfahrungen aus Europa in unserem Land umzuwandeln. In Europa konnten wir nicht bleiben; jetzt versuchen wir dafür zu sorgen, dass wenigstens in unserer Region Bewegungsfreiheit besteht. Wir versuchen, ganz konkret für die Basis etwas zu tun, indem wir uns die Energien in Europa zunutze machen. Es gibt das Netzwerk Afrique Europe Interact, bei dem wir mit Europa zusammenarbeiten, um auf diese Weise den Bevölkerungen ein lebenswertes Leben zu gewährleisten. Wir kennen die Gefahren der Immigration, und das wollen wir anderen ersparen. Ich glaube, eine der wichtigen Tätigkeiten, auch meiner Organisation, ist eine Entmystifizierung des Wohlstandes, der angeblich anderswo herrscht. Es werden immer wieder Migrant*innen aufgefunden, die ertrinken oder in der Wüste verdursten. Wir müssen versuchen, ihnen vor Ort die Gegebenheiten zu schaffen, mit denen es ihnen möglich wird, im Lande zu bleiben. Aber das kann nicht einer alleine schaffen. Wir brauchen Hilfe von außen im Sinne einer ausgewogenen Entwicklung, aber ohne Konditionalitäten. Wenn wir, wie



Nur zur dienstlichen Verwendung

Herr Dr. Schmidt es gesagt hat, Möglichkeiten haben, unsere Jugendlichen in Europa auszubilden, dann muss das natürlich gesondert von der Frage der Flüchtlinge analysiert werden. Seit ich hier bin, habe ich nicht von Flüchtlingen gesprochen, sondern von Wirtschaftsmigranten. Wenn diese Leute nach Europa kommen, dann wollen sie lernen und ihren Horizont erweitern. Das muss man nicht als eine Invasion sehen. Wenn jugendliche Senegalesen in die Pirogge steigen, dann weil es keine Fische mehr gibt, und sie neue Möglichkeiten für sich auf tun wollen. Es gibt auch eine Imitationsbewegung. Aber die ursprüngliche Ursache für den Aufbruch ist das Geschilderte.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank in die Runde, vielen Dank an die Sachverständigen für die Antworten und den Kolleginnen und Kollegen für die Fragen. Wir kommen jetzt zum dritten Block mit dem Titel „Möglichkeiten einer konstruktiven Entwicklungs- und Migrationspolitik, die die Potentiale von Migration für Entwicklung zur Geltung bringt“. Dazu begrüße ich als Sachverständige Frau Dr. Julia Duchrow, Leiterin des Referats "Menschenrechte und Frieden" bei Brot für die Welt und Herrn Peter Bonin, Leiter für das Sektorprojekt „Migration und Entwicklung bei der GIZ. In der Fragerunde hat sich zunächst Frau Roth zu Wort gemeldet.

Abg. **Claudia Roth** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Unser ehemaliger Bundespräsident Köhler, der unverdächtig ist, ein Grüner zu sein, hat vom Senegal gesprochen und von der dortigen Fischerei. Er hat vom Neokolonialismus gesprochen, und ich glaube, da hat er absolut recht gehabt. Ich möchte meine erste Frage an Frau Dr. Duchrow stellen und zwar geht es um die Definition von Fluchtursachen. In den vergangenen Jahren, ich kann mich daran erinnern, weil ich in den Verhandlungen dabei war, ging es um geschlechtsspezifische, nichtstaatliche Verfolgung. Nach langen schweren Verhandlungen haben wir durchgesetzt, dass das anerkannt wird als Verfolgung. Jetzt haben wir das Phänomen, dass Millionen Menschen ihre Heimat verlassen müssen, weil sie dort einfach nicht mehr überleben können, also die so genannten Klima- und Umweltflüchtlinge. Sie beziehen sich auf die Nansen-Initiative, wo überlegt wird, wie man diesen Menschen rechtlichen Schutz gewähren kann und wir haben mit dem UNHCR und mit Pro Asyl eine lange

Debatte geführt, ob man das ins Asylrecht mit aufnehmen soll. Wie sieht da Ihr Vorschlag aus? Es ist auf jeden Fall ein Fehler, wenn man sagt, das ist Erste-Klasse-, Zweite-Klasse- oder Dritte-Klasse-Flucht, wenn jemand seine Heimat verlassen muss, weil es nicht mehr zum Überleben reicht und die Zerstörung nicht zuletzt von den Industrienationen verursacht wurde. Da muss etwas passieren, wie die Anerkennung und Ausweitung von Fluchtursachen. Ich habe diese Frage auch Herrn ten Feld schon gestellt. Sie sagen zu Recht, dass aus vermeintlich vorübergehenden Fluchtsituationen oder Flüchtlingskrisen mehr und mehr dauerhafte Lebensrealität wird und dass humanitäre Hilfe darauf nicht die richtige Antwort bieten kann. Wie sehen da Ihre Ideen und Vorschläge aus? Das ist eine Aufgabe, die wir haben, wenn es humanitäre Soforthilfe im Auswärtigen Amt geht und anderes im BMZ verankert ist. Wie sind da die Übergänge? Wie gehen wir mit dieser anderen Realität um? Kann es eine „präventive Migrationspolitik, die entwicklungsorientiert gestaltet ist“ überhaupt geben? Das wird im Afrika-Konzept und in den Leitlinien der Bundesregierung so benannt. Kann es das überhaupt geben oder ist das eine Wunschvorstellung, die wahrscheinlich so gar nicht einzuhalten ist? Was halten Sie davon, wenn man entwicklungspolitische Zusagen oder Unterstützung daran knüpft, dass Länder Grenzüberwachung machen und gegen unerwünschte Migration kämpfen? Es wird also eine Konditionalität hergestellt, die heißt, wir helfen euch mit Entwicklungszusammenarbeit, aber dafür unterschreibt ihr uns, dass über eure Grenzen niemand kommen kann. Ist das legitim?

Die **Vorsitzende**: Frau Heinrich.

Abg. **Gabriela Heinrich** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an beide Sachverständige: Ich habe als These gelesen, dass Migration weiblicher wird. Wenn das stimmt, warum ist das so? Was bedeutet das letztendlich im Hinblick auf eine entsprechende Strategie bei einer sinnvollen Entwicklungspolitik? Ich wäre dankbar, wenn meine verbleibende Redezeit unseren Gästen zur Verfügung gestellt wird.

Die **Vorsitzende**: Herr Movassat.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Abg. **Niema Movassat** (DIE LINKE.): Ich habe zunächst einige Fragen an Frau Dr. Duchrow. Sie haben in Ihrer Stellungnahme auf die Studie „Im Schatten der Zitadelle - Der Einfluss des europäischen Migrationsregimes auf Drittstaaten“ verwiesen. Vielleicht können Sie hier die zentralen Erkenntnisse dieser Studie vorstellen, insbesondere was es für die betroffenen Staaten und Gesellschaften bedeutet, dass die EU die Migrationskontrolle ausweitet, zum Beispiel in Westafrika, wodurch die Reisefreiheit eingeschränkt wird. Vielleicht können Sie dazu noch einige Sätze sagen. Was wären aus Ihrer Sicht geeignete Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit, um die Potentiale der Migration für Entwicklungsländer zu nutzen? Brain Drain war heute bereits angesprochen worden. Vielleicht können Sie noch etwas zu den Auswirkungen in afrikanischen Ländern sagen, insbesondere im Gesundheitswesen, wo es negative Auswirkungen geben soll. An Herrn Bonin folgende Fragen: Hier wurde in verschiedenen Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass die Gefahr besteht, dass die Entwicklungspolitik Teil einer umfassenden Migrationskontrollpolitik wird. Wie stehen Sie dazu, dass auch Gelder der Entwicklungszusammenarbeit für Migrationskontrolle verwendet werden? Wie wollen Sie sicherstellen, dass Entwicklungszusammenarbeit nicht am Ende Instrument einer restriktiven Migrationskontrolle wird bzw. dazu missbraucht wird? Auch an Sie die Frage zum Brain Drain: Wie kann man der Gefahr des Brain Drain entgegenwirken?

Die **Vorsitzende**: Herr Dr. Kippels.

Abg. **Dr. Georg Kippels** (CDU/CSU): Der Titel unserer heutigen Veranstaltung gibt drei Begriffe an: Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik. In diesem Block reduzieren wir die Fragestellung auf die Möglichkeit einer konstruktiven Entwicklung zur Migrationspolitik. Für mich stellt sich an dieser Stelle die Frage, inwieweit weisen diese Begriffe, wenn wir sie wirklich auf dieses Begriffspaar reduzieren, Schnittmengen auf? Besteht die Gefahr, gesellschaftspolitische Diskussionen zu führen, die sich eigentlich auf die Bundesrepublik beziehen und den entwicklungspolitischen Aspekt gar nicht berücksichtigen? Führen sie vielleicht zu einer Fehldefinition, gerade auch in der Kommunikation mit unserer Bevölkerung? Wir haben den demografischen Wandel in

Deutschland unter verschiedenen Gesichtspunkten zu bearbeiten, aber die Motivationslage für die maßgeblichen Entscheidungen in der Entwicklungspolitik und auch der Migrationspolitik können durchaus andere sein. Deshalb die ganz konkrete Frage, wie überzeugend ist es, dieses Begriffspaar in ein Wechselverhältnis zu stellen, oder sollte man die Themenschwerpunkte unter verschiedenen Gesichtspunkten herausarbeiten. Die entscheidende Frage ist natürlich, inwieweit sollte man überhaupt generalisierend mit diesen Begriffen in eine Diskussion treten, oder sollte man nicht vielmehr versuchen, durch eine saubere Begrifflichkeit die Arbeitsfelder besser zuzuordnen zu können, auch unter den Gesichtspunkten der Ressortverteilung. Das ist immer auch Gegenstand von Diskussionen, wer letztendlich in diesem Bereich Verantwortung tragen sollte und wer die entscheidenden Anstöße und Impulse gibt. Das kann möglicherweise zu einer besseren Vermittelbarkeit der Gesamtdiskussion, gerade unter der Überschrift Migrationspolitik, führen. Ich glaube, in der gesellschaftspolitischen Wahrnehmung ist das Wort Entwicklung vollkommen unstrittig, und es findet einen großen Konsens. Bei Migrationspolitik findet eine starke Sensibilisierung bereits im Diskussionsprozess statt, und vielleicht ist es schädlich, wenn man das zu eng miteinander verknüpft.

Die **Vorsitzende**: Ich bitte jetzt zunächst Frau Dr. Duchrow um ihre Antworten, und anschließend erteile ich Herrn Bonin das Wort.

Dr. Julia Duchrow (Brot für die Welt): Ich werde mit den Fragen von Herrn Stein anfangen, weil in der Logik kommt die generelle Frage nach Trennung und Einteilung an den Anfang. Ich finde es gut, dass beides zusammen diskutiert wird, auch wenn es sich um unterschiedliche Bereiche handelt. Bei Flüchtlingen haben wir ein geltendes völkerrechtliches Schutzinstrument, und da gibt es klare völkerrechtliche Regeln. Im Migrationsbereich entwickeln wir solche noch. Die Frage ist, was wir mit den erzwungenen Gründen dazwischen machen, wo es Notwendigkeiten der Ausweitung gibt. Aber die gemeinsame Diskussion ist klar, weil die Migration und Asylpolitik der EU, Deutschlands und weltweit immer alle Gruppen betrifft. Deswegen betreffen die Menschenrechtsverletzungen, die in den Transitländern passieren oder die Auswirkungen auf die



Nur zur dienstlichen Verwendung

Herkunftsländer die ganze Gruppe. Dennoch muss man sehr differenziert die einzelnen Gruppen anschauen und sehen, welche völkerrechtlichen Fragen auftauchen. Bei der Vermittlung in der Öffentlichkeit gehört es dazu zu sagen, es gibt klare Regeln, und wir haben uns dazu verpflichtet, für die Flüchtlinge da zu sein. Bei der Frage der Ressortabstimmung hatte ich bereits gesagt, dass die Auseinandersetzung des AwZ mit dieser Frage zu einer Politikkohärenz führen wird, die in diesem Bereich extrem wichtig ist. Es ist gut, dass sich das Auswärtige Amt und das BMZ, ebenso wie das BMI, damit beschäftigen, denn bislang wurde der Themenbereich hauptsächlich aus Sicht der Innen- und Sicherheitspolitik gesehen. Das ist der falsche Ansatz, weil er zu Begrenzung führt und zu schädlichen Auswirkungen auf Entwicklungen. Das hat Herr Dicko sehr klar dargestellt. Jetzt zu dem Punkt, den Frau Roth angesprochen hat, das Thema Klimaflucht. Ich komme ursprünglich aus dem Flüchtlingsbereich von Amnesty International, und deswegen liegt mir sehr viel daran zu sagen, dass wir die Genfer Flüchtlingskommission haben, die nicht aufgeschnürt werden kann. Das würde auf Dauer dazu führen, dass die erreichten Dinge verwässert werden. Man muss jetzt eigentlich neue Instrumente schaffen, und da gibt es viele gute Ansätze, die in der Nansen-Initiative angestoßen wurden. Diese Initiative führt zu Plattformen, in denen diskutiert wird und dann zu Konsultationen, bei denen dargestellt wird, was erforderlich ist. Es ist wichtig, neue völkerrechtliche Instrumente mit einer langfristigen Wirkung zu schaffen. Beim Thema Klima spielt gerade die Binnenmigration eine Riesenrolle, weil zunächst einmal die Wanderung im Inneren sichtbar wird. Man kann schwer nachweisen, dass wir Klimaflüchtlinge bei uns haben, weil dieser Grund ein indirekter ist. Der Blick auf die Binnenmigration ist also wichtig, und man sollte UN-Prinzipien entwickeln und im Rahmen von Klimaverhandlungen auf das Thema eingehen. Die Wanderung ist dort eine Anpassungsstrategie, und da muss über Entschädigungsmaßnahmen nachgedacht werden. Langfristige Flüchtlingskrisen sind ein sehr dramatisches Thema, denn die zunächst vorübergehenden Krisen sind zu lang andauernden geworden, und so werden sie auch dargestellt. Da spielen Neuansiedlungen, also resettlement, eine

ganz große Rolle, und da sollte Deutschland weitere Neuansiedlungsprogramme entwickeln. Es ist wichtig, dass man soziale Sicherungssysteme in den Ländern, in denen die großen Lager sind, entwickelt und weiter führt. Es gibt regionale Schutzprogramme, und die sollte man auch weiter mit der EU betreiben. Es darf dabei jedoch nicht zu Auslagerungen und externen Flüchtlingslagern kommen, wo dann Asylgründe geprüft werden und die Menschen infolge dessen kein Recht mehr haben, Asyl zu beantragen. Die Überlegung, dass Migration weiblich ist, findet sich in einer anderen Stellungnahme sehr deutlich dargestellt. Das hat möglicherweise damit zu tun, dass die Migration, die wir erleben, nicht die absolute Armutsmigration ist, sondern sehr viel mit einem gewissen Empowerment zu tun hat. Aus unserer Sicht ist Migration etwas, wenn es nicht erzwungen ist, das da ist und wichtig ist und zur Selbstbestimmung gehört. Viele von uns nehmen das auch selbst in Anspruch, und das könnte diesen Punkt verstärken. Wichtig ist aber zu sehen, dass Frauen auf dem Weg viel gefährdeter sind als Männer, und darauf sollte man auf jeden Fall achten. Dann das Thema Auswirkungen: Wir haben die von Herrn Movassat angesprochene Broschüre zusammen mit Medico International und Pro Asyl veröffentlicht. Darin untersuchen wir die Länder Mauretanien, Senegal, Türkei und Moldau und diese betrachten wir gemäß des Titels "Im Schatten der Zitadelle". Wir wollten nicht von einer Festung sprechen, sondern von einer Schatten werfenden Zitadelle. Herr Dicko hat es für den Senegal sehr gut dargestellt, wo Ausreise zu einer Kriminalisierung der Ausreisenden führt. Das ist völkerrechtlich aber nicht zulässig, denn auszureisen ist ein Menschenrecht. Bei Mauretanien ist es wichtig, dass eben die zirkuläre Migration und Migration zur Schaffung von mehr Wirtschaftskapazität führen. Diese wird dadurch extrem begrenzt, weil die Staaten weit weg von der EU gezwungen sind, ihre Gesetzgebung zu ändern, die zuvor viel liberaler waren. Das stellt diese Studie dar.

Peter Bonin (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ): Ich möchte mit dem Thema Kohärenz beginnen und meiner Vorrednerin beipflichten, dass dieses im Zentrum der Diskussion stehen sollte. Kein Beispiel ist schöner als das Thema Migration und Entwicklung und wie sich die klassische EZ-Agenda ausweitet zu



Nur zur dienstlichen Verwendung

einer Agenda der internationalen Zusammenarbeit. Die Gründe dafür sind schon genannt worden, und ich möchte hierzu ein Beispiel unserer praktischen Arbeit geben. Wir unterstützen Migrantinnenorganisationen in ihrem entwicklungspolitischen Engagement. Diese beantragen bei uns Projekte, die sie in ihren Herkunftsländern durchführen. Das sind Kleinprojekte, die nicht mit einem klassischen EZ-Projekt konkurrieren können. Gleichzeitig zeigen sie aber, dass ein Migrant, der sich für sein Herkunftsland engagiert, nicht automatisch schlecht integriert ist, sondern im Gegenteil gut integriert ist. Wir haben die Erfahrung in der praktischen Arbeit gemacht, wir machen EZ-Arbeit und arbeiten gleichzeitig auch zum Thema Integration. Zum Stichwort EZ-Mittel für Migrationskontrolle: Prinzipiell folgt die Entwicklungszusammenarbeit dem Ziel, die Kapazitäten der Partner zu stärken, und da gibt es einen Bereich, wo vielleicht Kritik geübt wird. Herr Dicko hat bereits von Governance gesprochen, und die Stärkung von Good Governance in unseren Partnerländern kann im Migrationsbereich dazu führen, Anträge zu bearbeiten, funktionierende Asylsysteme aufzubauen. Am Ende geht es um die Stärkung von Regierungsstrukturen und Entwicklung, auch in diesem Bereich. Gegen eine entsprechende Unterstützung spricht nicht viel. Aber ich denke, bei der Fragestellung hatten Sie noch andere Punkte im Hinterkopf. Wir wissen, dass jetzt knapp 50% aller Migrantinnen Frauen sind. Bei unserer Arbeit mit Migrantinnenorganisationen unterstützen wir immer wieder Frauenorganisationen. Eine wird in dem Raum hier vielleicht bekannt sei, nämlich Anwältinnen ohne Grenzen, die mit uns zusammen ein Kleinprojekt durchführen wollen zur Stärkung von Frauenrechten in den Partnerländern. Es wird zu einer weiteren Sichtbarkeit beitragen, weil die Akteure selber Migrantinnen sind und in der Region etwas tun, und hier nicht nur der klassische EZ-Praktiker aktiv ist. Wir versuchen Unterstützung zu leisten, dass Migration weiblicher wird. Letztes Thema Konditionalität, und wie die GIZ als Durchführungsorganisation des BMZ das findet. Auch wenn ich nicht direkt gefragt wurde, möchte ich persönlich etwas dazu sagen, ohne dass wir als Durchführungsorganisation selbst eine Meinung dazu hätten. Wir tauschen uns aber mit unseren Kollegen aus und sehen natürlich, worüber gesprochen wird. Wir versuchen, einige

Erfahrungen von anderen Durchführungsorganisationen im EZ-Bereich, also von den Franzosen, Briten usw., einzusammeln. Die sagen, dass EU-Mitgliedsländer ihre Erfahrungen mit solchen Versuchen gemacht haben und sie nicht funktioniert haben. Das ist jedoch Gehörtes und nicht qualifizierbar.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank Frau Dr. Duchrow und Herr Bonin. Und nun kommen wir zur zweiten Fragerunde, Frau Roth.

Abg. **Claudia Roth** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Bonin ich würde gerne nochmals auf die Rolle der Diaspora eingehen. Wo sind hier positive Möglichkeiten, und wo gibt es aber auch Probleme, und gibt es innerhalb der GIZ so eine Art Maßnahmencheck? Inwiefern entsprechen die Maßnahmen oder die Projektarbeit der GIZ tatsächlich den Anforderungen einer menschenrechtsbasierten Förderung von Migration? Gibt es den Menschenrechtscheck, und wenn nicht, was können wir tun, um Sie dabei zu unterstützen? Ich hätte dann doch gerne noch weitere Ausführungen von Frau Dr. Duchrow zur Konditionalität, wobei ich nicht verhehlen will, dass ich das verheerend finde. Es macht mir große Sorgen, dass man scheinbar verstärkt zu einer Stabilität von Regimen zurückkommt, die alles andere als menschenrechtlich oder demokratisch waren und wo genau solche Konditionalitäten, nicht nur von Frankreich oder Großbritannien, vorgegeben worden sind.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Roth. Frau Kofler bitte.

Abg. **Dr. Bärbel Kofler** (SPD): Ich möchte ganz konkret bei Frau Dr. Duchrow nachfragen. Sie haben in Ihrem Papier unter dem Kapitel II „Chancen und Grenzen Migrationsbeeinflussung unter besonderer Berücksichtigung der Instrumente der Entwicklungspolitik“ einige Punkte aufgezählt, die man so umsetzen könnte. Es geht bei einer solchen Anhörung auch darum, ein paar praktische Anregungen für unser tägliches politisches Handeln zu bekommen. Vielleicht können Sie da nochmal ein bisschen konkreter werden. Ich mache es vielleicht an einem Beispiel fest: Sie schreiben über Ausbildungsprogramme und Partnerschaften, und das würde mit dem zusammenpassen, was Herr Dicko vorher über zirkuläre



Nur zur dienstlichen Verwendung

Migration gesagt hat, voneinander lernen und weiter denken. Jetzt gibt es konkrete Ansätze, hier über den DAAD zwischen Europa und Afrika, aber auch in Afrika selbst weiter zu kommen. Können Sie das noch weiter ausführen, wie man da einen Ansatzpunkt finden könnte, um hier das Thema Migration positiver aufzugreifen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Kofler. Herr Movassat.

Abg. **Niema Movassat** (DIE LINKE.): Ich mache es kurz. Vielleicht könnten Sie beide nochmals auf das Thema Brain Drain eingehen und Ihre Sicht auf die Problematik, die vielleicht verschieden ist, schildern. Frau Dr. Duchrow, mich interessiert Ihre Position zum Thema Mobilitätspartnerschaften und auch Ihre Kritik daran. Eine Frage habe ich noch an Herrn Bonin: Sie schreiben in Ihrem Thesenpapier, dass Versuche der Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströme, zum Beispiel durch Grenzschutz und Visaregime keinen Einfluss auf Migrationsursachen hätten und meist keinen entwicklungspolitischen Anspruch verfolgen würden. In den Stellungnahmen heute hat sich gezeigt, dass die Migrationsabwehr, auch wenn es nicht beabsichtigt ist, auf jeden Fall negative Folgen auf die Entwicklung der Länder und Regionen hat. Wie bewerten Sie jetzt Ihre Aussagen vor dem Hintergrund der Stellungnahmen? Ist es nicht doch so, dass bestimmte Formen von Migrationsabwehr letztlich, zumindest als Nebenfolge, entwicklungspolitische Ansprüche konterkarieren und sich damit die Frage der Politikkohärenz weiterhin stellt?

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Movassat. Frau Pfeiffer.

Abg. **Sibylle Pfeiffer** (CDU/CSU): Ich habe nur eine kurze Frage und bin mir nicht sicher, ob überhaupt jemand von Ihnen diese beantworten kann. Mir geht es um die Post-2015-Agenda. Das Thema Flüchtlinge und Migranten ist ein Thema und mich würde interessieren, ob Sie eine Ahnung haben, wie das auf internationaler Ebene, also in diesem High-Level-Forum diskutiert wird und ob man jetzt schon absehen kann, in welche Richtung diese Diskussion erfolgt.

Die **Vorsitzende**: Ich erteile nun noch einmal den beiden Sachverständigen das Wort.

Dr. Julia Duchrow (Brot für die Welt): Zum Thema Brain Drain ist es so, dass man hier nicht richtige Zahlen angeben kann. Es gibt bislang nur im Pflegebereich das Problem, was von allen Seiten anerkannt wird, aber auch da können wir keine genauen Zahlen benennen, die haltbar wären. Aus unserer Sicht ist es so, dass es sich um eine Diskussion handelt, die benutzt wird, um Migration zu begrenzen. Dennoch muss man anerkennen, im Pflegebereich gibt es dieses Problem. Unsere Forderungen, die wir zusammen mit der Diakonie entwickelt haben, ist die Struktur-schaffung vor Ort, die dann ausgebildetem Pflegepersonal auch Arbeitsmöglichkeiten gibt. Sogar Länder wie die Philippinen bilden oft nur für den Export aus, und das kann nicht sein. Es muss vielmehr ein klarer Fokus darauf gerichtet sein, dass die Strukturen vor Ort geschaffen werden müssen. Das Thema Konditionalität hängt sehr eng mit dem Thema Mobilitätspartnerschaften zusammen. Das ist aus entwicklungspolitischer Sicht gerade dann extrem problematisch, wenn es um Budgethilfe geht, je nachdem, an wen sie geht. Noch schwieriger ist es dann beim Thema Migration, aber hier findet es die ganze Zeit statt. Die ersten waren Schäuble und Sarkozy, die damit auf EU-Ebene angefangen haben. In der Studie beim Senegal kann man sehen, ohne es belegen zu können, aber es gibt zeitliche Zusammenhänge zwischen einer Riesenzahlung aus Spanien und der Einführung von restriktiven Maßnahmen. Man findet derartiges auch aktuell indirekt im Koalitionsvertrag, nämlich in den afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung. Es wird immer wieder gesagt, dass für Leistungen im Gegenzug Rückübernahmeabkommen abgeschlossen werden sollten. Zum Beispiel gilt das für die Mobilitätspartnerschaften Deutschlands mit Marokko, Moldau, Georgien, Tunesien oder Armenien usw., wo es zuvor Rücknahmeabkommen gegeben hat, bei denen Staatsangehörige, die abgeschoben werden, und Nichtstaatsangehörige, was sehr problematisch ist, betroffen sind. Das ist aus Sicht von Brot für die Welt ein absolutes No Go. Zum Thema Partnerschaften und positive Potenziale, die damit sehr eng zusammenhängen: Ich verstehe, dass Sie etwas Konkretes wollen. Aber aus meiner Sicht muss man sich erst die restriktive Politik anschauen, die überall hereinspielt und alles begrenzt. Mit der Idee der zirkulären Migration, die sich auch in dem Gedanken



Nur zur dienstlichen Verwendung

der Mobilitätspartnerschaften auf EU-Ebene findet, haben wir große Probleme. Ich habe zuvor einen wichtigen Punkt vergessen: Auch wenn es keine Pflicht gibt, Migranten aufzunehmen, haben diese Menschen natürlich Rechte, und für sie gelten die Menschenrechte, egal, ob sie legal, ohne Papiere sind oder wie auch immer hier sind. Das ist ein ganz wichtiger Aspekt, der auch bei den Potenzialen eine Rolle spielt. Man muss die Rechte von Migranten stärken und die Potenziale für die Zielländer und für die Herkunftsländer aufrecht halten. Herr Dicko hat bereits gesagt hat, dass das nicht mehr gegeben ist, wenn die Leute zuvor kaputtgemacht werden oder in Haft kommen usw. Bei der zirkulären Migration muss man auch den Familiennachzug als Recht berücksichtigen. Bislang sind zwar wenige legale Einwanderungswege auf gesetzlicher Ebene geschaffen worden, aber es gibt viele Partnerschaften, und das ist positiv. Hier müssen alle mit einbezogen werden, so die Diaspora-Gemeinschaften und die Herkunftsländer. Dann können Plattformen geschaffen werden, und man kann einander unterstützen. Das Thema Post-2015-Agenda will ich noch kurz beantworten, denn das ist ein ganz wichtiger Punkt. Auf dem letzten UN High Level Forum on Migration wurde das Thema angesprochen und von den zivilgesellschaftlichen Organisationen als wichtiger Punkt genannt. In der Post-2015-Agenda soll der Beitrag der Entwicklung für Migranten von Migranten ganz stark betont werden. Die Rechte und der Schutz von Migranten, egal welchen Rechtsstatus sie haben, müssen garantiert sein. Das gilt auch für die Arbeitsbedingungen, die für diese Gruppen gelten. Da ist noch viel in der Diskussion, aber das Thema ist jetzt im Blick.

Peter Bonin (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit): Auf Ihre konkrete Frage, ob es eine Art Migrationscheck bei der Planung von Entwicklungsprogrammen gibt, muss ich sagen, dass es den in der Form nicht gibt. Jedem Praktiker bei der GIZ stellen sich die Nackenhaare auf, wenn von Kennungen gesprochen wird, die man erfüllen muss. Es gibt nämlich die Handelskennung, es gibt die Genderkennung etc., und wir diskutieren immer, ob es nicht auch eine Migrationskennung geben müsste. Wir sind jedoch der Meinung, dass wir sie nicht wirklich brauchen. Es ist vielmehr wichtig, und das versuchen wir auch, die Diaspora-Gruppen und andere

Migrantengruppen in Deutschland, die über Kapazitäten verfügen und einen guten Beitrag leisten würden, entsprechend in unsere Planung einzubeziehen. Das ist unser Vorhaben, auch im Vorfeld von Regierungsverhandlungen in einen Dialog einzutreten und Stimmen und Positionen einzufangen, damit diese entsprechend eingearbeitet werden können. Inwiefern das dann genutzt wird oder nicht, wissen wir nicht immer. Das wichtigste in der Praxisarbeit ist, dass man die Gruppen kennen muss, und das ist nicht immer leicht, weil es dabei nicht nur um Datenbanken geht. Aber da ist die GIZ gut, und wir haben Erfolge in der Zusammenarbeit, auch jenseits der Programme. Es werden reguläre TZ-Maßnahmen mit Input angereichert, den die Migranten geben. Die regionale Wirtschaftsförderung in Tunesien ist hier ein Beispiel, wo die Kollegen gemerkt haben, dass der langfristige Berater eines Vorhabens sinnvoller Weise der gut ausgebildete Tunesier in Deutschland sein sollte. Das kann man von Tunesien aus aber nicht so leicht identifizieren. Hier sind wir aktiv und bringen immer mehr ausgebildete Migranten aus Deutschland mit den Vorhaben vor Ort in Kontakt. Zum Stichwort Brain Drain möchte ich noch etwas sagen, zumal die GIZ Programme für unterschiedliche Auftraggeber zur sogenannten Fachkräftesicherung durchführt. Im Zentrum steht natürlich auch hier jeweils eine ganz umfangreiche und detaillierte Analyse über die möglichen Auswirkungen, um negative Folgen zu vermeiden. Da es eine sehr stark arbeitsmarktorientierte Tätigkeit ist, ist eine solche Analyse sehr teuer, aber notwendig. Ich muss mich mit der Einschätzung zurückhalten, da das prinzipiell eine Frage für Forscher ist; aber ich verweise an dieser Stelle auf ein Papier der SWP zum ethical recruitment und welche Entwicklungswirksamkeit das hat. Das ist wirklich lesenswert. Ansonsten stimme ich Frau Dr. Duchrow zu, dass wir uns nicht so im Klaren sind, inwieweit wir das Thema Brain Drain wirklich anbringen sollen. Weiterhin ist gefragt worden nach dem Thesenpapier und dass Migrationssteuerung keine Auswirkungen auf die Ursachen hat. Das ist ganz wichtig und der Satz sollte so verstanden werden: Die Ursachen der Migration werden mit der Migrationssteuerung nicht bekämpft.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Zu guter Letzt möchte ich auch von meiner Seite noch einmal ganz kurz zum Thema Post-2015-Agenda sagen, dass wir die Diskussionen aus fachlicher Sicht beobachten und jetzt erfahren haben, dass es offensichtlich doch eine stärkere öffentliche Bedeutung bekommen soll. Allerdings soll das nicht mit eigenen Zielen oder dem Grundverständnis, Migration tatsächlich als Entwicklungspotential zu sehen, geschehen. Es wird die Themensetzung in verschiedenen Sektorpolitiken bestehen, aber prinzipiell ist der Klassiker, wenn es um Migration und Entwicklung geht, die Kostenreduzierung für die Überweiskosten. Ein weiteres zentrales Thema wird zusätzlich die Kostenreduzierung für die Migration selbst sein, nämlich Rekrutierungskosten und soziale Kosten für die Migranten selbst. Das sind Bereiche, in denen die Entwicklungsagenda ansetzen will.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank an die Sachverständigen für ihre Ausführungen. Weil wir jetzt noch ein wenig Zeit haben, gebe ich Herrn Dicko nochmals das Wort.

Alessane Dicko (AME – Assoziation Malischer Abgeschobener): Ich wollte noch einige Angaben machen und danke den beiden Rednerinnen, dass sie mir ihre Zeit zur Verfügung gestellt haben. Zu Brain Drain und gute Arbeitsbedingungen gibt es eine Studie, an der ich teilgenommen habe. Dabei wurden die Arbeitsbedingungen für Migranten, und hier insbesondere unter dem Aspekt von Brain Drain und damit der Wegfall der Qualifizierten bei der Entwicklung ihres Landes; Beispiele sind Mali und Senegal gewesen. Das war eine sehr, sehr wichtige Arbeit. Jetzt zum Rückkehrprojekt: Vor weniger als zwei Monaten waren wir beim European University Institut, dem EUI, in Florenz, das von der EU finanziert wird, und haben drei Tage über die Problematik diskutiert, warum die Rückkehrvorhaben der Migranten nicht funktionieren. Das entsprechende Tagungsmaterial ist öffentlich verfügbar. Es bewegt sich also etwas, und ich bin sehr glücklich, dass die Kommission angefangen hat, darüber nachzudenken. Es ist gut, dass wir endlich gehört werden, denn wir sind die Akteure, wir kennen die Gegebenheiten, die Sie dann mit den politischen Entscheidungen in Einklang bringen können. Es ist sicher auch eine Frage der Governance in unseren Ländern im Sinne der so-

zialen Gerechtigkeit. Ich möchte an Ihre Verantwortung appellieren und nicht an die Konditionalität. Ich war im Oktober/November letzten Jahres in New York für einen High-Level-Dialog, und dort haben wir ein Abkommen mit den Regierungen unterzeichnet. Wir haben bisher gesprochen über den Zusammenhang von Migration und Entwicklung, aber dazu gehört auch noch anderes, nämlich die Menschenrechte, die Grundrechte und der menschliche Aspekt. Denn der menschliche Faktor ist für Entwicklung wichtig. Man kann Entwicklung nicht aufbauen, ohne den wichtigsten, den ersten, den prioritären Faktor, nämlich den menschlichen zu berücksichtigen. In dem Abkommen werden acht Punkte über fünf Jahre hin angesprochen, und wir werden die verschiedenen Regierungen und Interessengruppen in regelmäßigen Abständen ansprechen, um festzustellen, welche Fortschritte bei diesen acht Punkten gemacht worden sind. Dann können wir feststellen, inwieweit es Perspektiven oder Alternativen für Migranten in den Zielländern, aber auch in den Ursprungsländern gibt. Es tut sich etwas, aber man muss diese Perspektiven mit zuverlässigen Partnern diskutieren, deren Ziel es wirklich ist, dafür zu sorgen, dass unsere Bevölkerungen hier und in den Herkunftsländern ein besseres Leben haben. Gerade im Bereich Medizin tut sich vieles, obwohl gerade hier die Abwanderung problematisch ist, aber auch hier kann man mit gutem Willen sehr, sehr vieles bewirken. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Herr Dicko, vielen herzlichen Dank. Meine Damen, meine Herren Sachverständige, ich bedanke mich vielmals bei Ihnen, dass Sie heute Rede und Antwort gestanden zu haben. Es ist ein weites Feld, und wir als Entwicklungspolitiker sind froh, dass dieses Thema endlich wirkliches Interesse erfährt. Der Unterausschuss für Auswärtige Kulturpolitik hat am 30. Juni 2014 ebenfalls eine Anhörung, wo dieses Thema aufgegriffen wird, und auch der Innenausschuss wird noch eine Anhörung, soweit ich weiß, durchführen.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Herzlichen Dank auch den Zuschauerinnen und
Zuschauern auf der Tribüne. Ich hoffe, Sie hatten
eine spannende Anhörung. Nun wünsche ich
Ihnen einen guten Nachhauseweg und einen
schönen verbleibenden Tag.

Schluss der Sitzung: 17:38 Uhr

Dagmar G. Wöhrl,
MdB, Vorsitzende

Jürgen Klimke
MdB



Geographisches Institut • 95440 Bayreuth

Deutscher Bundestag

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Gebäude: Geo II

Telefon: 0921 / 552273

<http://www.pollitgeo.uni-bayreuth.de>

doevenspeck@uni-bayreuth.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. wirtschaftl.
Zusammenarbeit u. Entwicklung

Ausschussdrucksache
18(19)069 a

Anhörung am 4. Juni 2014

28. Mai 2014

28. Mai 2014

Öffentliche Anhörung zum Thema: „Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik“;

4.6. 2014 ; schriftliche Stellungnahme zu Block 1 der Anhörung:

„Formen der Migration und Flucht von Menschen in Entwicklungsländern – Ursachen, Motivationen und Größenordnung“

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Folgenden nehme ich Stellung zu den vorgeschlagenen Diskussionspunkten des ersten thematischen Blocks der Anhörung. Hinsichtlich meiner eigenen Forschung stütze ich mich dabei auf Arbeiten zu Migration in und aus Westafrika sowie zu bewaffneten Konflikten im Bereich der Großen Seen in Zentralafrika, insbesondere in der Demokratischen Republik Kongo.

1. Definitionen, Umfang und Formen von Migration von Menschen in Entwicklungsländern
Migration verstanden als räumliche Verlegung des Lebensmittelpunktes, bei internationaler Migration über Staatsgrenzen hinweg, ist immer noch eine Ausnahme. Zwar hat sich die Zahl internationaler Migranten nach Angaben der Vereinten Nationen seit 1960 auf heute ca. 230 Millionen Menschen verdoppelt. Doch entspricht dies nur rund 3% der Weltbevölkerung. Dieser Wert ist während der letzten Jahrzehnte stabil geblieben.

60% aller internationaler Migranten leben in sog. entwickelten Regionen (Europa, Nordamerika, Australien / Neuseeland und Japan). Von diesen rund 140 Mio. kommen wiederum 60% aus Entwicklungsländern. Dagegen stammen knapp 90% aller internationaler Migranten in Entwicklungsländern aus einem anderen Land dieser Kategorie. Wegen fehlender Zensusedaten und mangelnder Erfassung internationaler Migration in Entwicklungsländern sind die entsprechenden Zahlen aber immer als Schätzung zu betrachten.

Zwar bleiben die meisten Menschen immer noch in dem Land, in dem sie geboren wurden, doch das Ausmaß der Binnenmigration ist bei weitem größer als das internationaler Wanderungen. Dies gilt insbesondere für die bevölkerungsstarken Staaten China, Indien, Indonesien, Nigeria und Brasilien. Exakte Daten zu Binnenmigration sind nicht verfügbar. Schätzungen gehen allerdings von rund 760 Mio. Binnenwanderern weltweit aus. Das

Beispiel Westafrika, eine Region, die als die mobilste in ganz Subsahara-Afrika gilt, zeigt die Bedeutung intraregionaler Migration. 70% aller internationaler Migranten in Westafrika verbleiben innerhalb der Region. Lediglich 15% leben in Europa und 5% in Nordamerika.

Binnenwanderungen, internationale Migration innerhalb einer Region (wie etwa Westafrika) und transkontinentale Migration sind analytisch nicht klar zu trennen, sondern weisen im Gegenteil grundsätzliche Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Verläufe, Ursachen und Muster auf.

Folgende allgemeine Tendenzen lassen sich für Formen von Migrationsbewegungen in und aus Entwicklungsländern identifizieren:

- Die alte Dichotomie zwischen Sende- und Empfängerländern. bzw. -regionen kann nicht aufrecht erhalten werden. Mit unterschiedlichen Ausprägungen treten Zu- und Abwanderung meist gleichzeitig auf.
- Etablierte Migrationsmuster (z.B. Land-Stadt-Wanderungen) bestehen, z.T. in neuen Ausprägungen, weiterhin, während sich als Antwort auf vielschichtige Prozesse politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels neue Wanderungsbewegungen entwickeln.
- Die Tendenz, dass immer mehr Länder internationale Migration, bzw. Regionen Binnenmigration erfahren, deutet auf die Generalisierung und Globalisierung von Migration hin.
- Eine neue Heterogenität von Migration: unterschiedliche Typen von Wanderungen (Arbeitsmigration, Flüchtlingsbewegungen, Familienzusammenführung etc.) treten in den meisten Ländern und Regionen gleichzeitig auf.
- Größere Anteile weiblicher Migranten weisen auf eine Feminisierung der Arbeitsmigration hin (auf internationaler Ebene z.B. Frauen aus Kap Verde nach Italien, aus den Philippinen in den Mittleren Osten oder aus Thailand nach Japan)
- Seit rund 10 Jahren lässt sich eine zunehmende Politisierung und Versicherheitlichung von Migration beobachten.

Grundsätzlich fällt angesichts eines ausgeprägten Sedentarismus in der Bewertung von Migration in und aus dem Globalen Süden die Ungleichheit auf, mit der Mobilität in unterschiedlichen Regionen bewertet wird. Sedentarismus meint in der Regel die Tendenz, Menschen und ihre Identitäten an einzelnen Orten und innerhalb bestimmter Grenzen verortet zu denken, so dass mobile Menschen und Mobilität allgemein immer eine Abweichung vom gewöhnlichen Ruhestadium (der Sesshaftigkeit) bedeuten. Jede Migrationspolitik muss sich zunächst der Frage stellen, warum räumliche Mobilität im Globalen Norden als Ausdruck und Bedingung von Erfolg, Wohlstand und Freiheit verstanden wird, während jene der ›Anderen‹, also die Mobilität in und aus dem Globalen Süden als Ausdruck von Mangel und Unordnung und in ihren Folgen als problembehaftet diskutiert wird. Durch Eindämmungs- und Schließungspraktiken im Globalisierungsprozess werden signifikante Muster sozial differenzierter Immobilität produziert. Diese bewirken letztlich ein *mobility gap* wodurch deutlich wird, dass Mobilität als einer der wichtigsten stratifizierenden Faktoren einer globalisierten Welt verstanden werden muss.

2. Migrationsströme und räumliche Verbreitung

Die Ausprägungen der vielfältigen und räumlich unterschiedlich gerichteten Migrationsbewegungen in und aus Entwicklungsländern sind eng mit den folgenden Antriebskräften für freiwillige Migration und Zwangswanderungen verknüpft (siehe 3.):

- Das Wohlstandsgefälle zwischen reichen und armen Ländern und Regionen und die damit verknüpfte Suche nach besserem Lebensbedingungen.
- Gewalttame und oft ethnisierte politische Konflikte sowie politische Unterdrückung rufen z.T. großmaßstäbige Flüchtlingsbewegungen hervor von denen allerdings nur kleine Teile den Globalen Norden erreichen.
- Freihandel erleichtert Arbeitsmigration.
- Ökonomische Entwicklung in ärmeren Ländern gibt den Menschen dort mehr finanzielle Mittel für Mobilität und führt grundsätzlich zu mehr, nicht zu weniger Migration. Diese ist weltweit durch die Suche nach besserem Möglichkeiten und bestimmten Lebensstilen motiviert.
- Migrationskorridore nach Großräumen (vgl. im folgenden auch UN 2013a):
Zwischen 1990 und 2013 hat Nordamerika mit 25 Mio. Menschen den größten Zugewinn an internationalen Migranten verzeichnet. Dabei stammten knapp 60% aus Lateinamerika, 35% aus Asien und 5% aus Afrika. Im gleichen Zeitraum verzeichnete Europa rund 23 Mio. Migranten, von denen der Großteil (43%) in Europa, 22% in Asien, 18% in Afrika, 14% in Lateinamerika und der Karibik und geboren wurde. Mit 54 Mio. Migranten war der innerasiatische Migrationskorridor vor dem innereuropäischen und dem innerafrikanischen der größte weltweit. Am Beispiel von Afrika mit neuen Zielländern wie Ghana, Angola, Botswana und Südafrika, lässt sich auch die Dynamik hinsichtlich der räumlichen Ausrichtung von Migrationsbewegungen zeigen.

- Zwischenstaatliche Migrationskorridore:

2013 waren Mexiko – USA, Sudan – Südsudan, Somalia – Kenia, Kambodscha – Thailand, Myanmar – Thailand, China - Süd-Korea und Indien – Vereinigte Arabische Emirate die bilateralen Migrationskorridore mit der höchsten Zahl an internationalen Migranten pro Jahr.

- Korridore irregulärer Zuwanderung in die Europäische Union

Hier hatte die zentrale Mittelmeerroute (Nordafrika - Italien) 2013 mit über 40000 Aufgriffen (290% mehr als 2012) die größte Bedeutung. Etwa die Hälfte der aufgegriffenen Migranten stammte zu je gleichen Teilen aus Syrien und Eritrea. Die drittgrößte Gruppe stammte aus Somalia. Es folgen die östliche Mittelmeerroute (25.000 Aufgriffe, zur Hälfte Syrer, Rückgang um 33%), die Route über den westlichen Balkan (20.000, + 212%, insbesondere aus dem Kosovo).

Die Mehrheit der irregulär in Europa lebenden Migranten aus Subsahara-Afrika reist legal in die EU ein und verbleibt dort nach Ablauf ihres Visums.

3. Migrationsgründe und -anlässe

Die meisten Migrationen sind nicht durch Armut und Gewalt verursacht. Internationale Migration bspw. verlangt signifikante materielle und immaterielle Ressourcen was wiederum dazu führt, dass die Mehrheit der Migranten aus dem Globalen Süden weder aus den ärmsten Ländern noch aus den ärmsten sozialen Schichten stammt. Migration als Strategie für bessere Lebensbedingungen und zur Realisierung bestimmter Lebensstile ist eine globale Tatsache.

In der Migrationsforschung kann zwischen ‚alten‘ (oder ‚klassischen‘) und ‚neuen‘ Migrationstheorien unterschieden werden. Mit alten Ansätzen (Makro- und mikroökonomische Theorien, Neue Migrationsökonomie, strukturalistische Ansätze) können Entstehungsursachen und Folgen unidirektionaler Migration verstanden werden. Die Eigendynamik multidirektionaler Wanderungen und die Ausbildung delokalierter sozialer Phänomene zu erklären ist mit diesen Ansätzen allerdings schwierig. Diese Phänomene wurden daher zum Gegenstand der neueren Theoriebildung (Transnationale(r) Migration / Raum, Migrationssysteme, Netzwerk-Ansätze soziales Kapital) wurden.

Die strukturellen Einflüsse auf die Migrationsentscheidung, seien sie ökonomisch, demographisch, politisch oder auch ökologisch, sind unbestritten. Warum aber bspw. Armut, Bevölkerungswachstum oder naturräumliche Degradationsprozesse nicht immer und überall zu großräumigen Bevölkerungsverschiebungen führen, Migration in der Regel ein selektiver Prozess ist und zur gleichen Zeit und am gleichen Ort unterschiedlichste Migrationsmuster beobachtbar sind, ist mit diesen Theoremen ebenso wenig zu erklären wie die Tatsache, dass es Wanderungen zwischen Räumen gibt, die keine Unterschiede im Lohnniveau oder in anderen Faktorausstattungen aufweisen. Darüber hinaus ist es auf Mikroebene selbstverständlich, dass Migranten dorthin gehen, wo bessere Bedingungen zu erwarten sind. Der Gewinn aus dieser Erkenntnis bleibt allerdings gering.

Wanderungsursachen ändern sich im Zeitverlauf, können aber auch reproduziert werden. Das Konzept einer zirkulären und kumulativen Verursachung von Migration verdeutlicht diese Perspektive. Migration verursacht bzw. verstärkt den Wandel sozialer und ökonomischer Strukturen und bewirkt damit Folgemigrationen. Die Analyse dieses Rückwirkungsmechanismus darf sich aber nicht auf die Herkunftsregionen beschränken. Migrationsnetze etwa können im Verlauf von Mehrfachwanderungen entstehen und müssen nicht ausschließlich auf sozialen Beziehungen im Herkunftskontext beruhen. Migration kann durch strukturelle Einflussfaktoren in den Herkunfts- und Zielgebieten verursacht werden, aber in der Folge unabhängig davon erhalten bleiben. Durch die Ausbildung sozialer Infrastrukturen verlieren diese Einflüsse an Bedeutung oder werden durch neue zielraumspezifische Faktoren abgelöst. Sie führen nicht nur zur Rückwanderung, sondern auch zur Perpetuierung der Migration außerhalb der Herkunftsregion. Nebst strukturellen Ursachen betrifft die intertemporale Dimension auch individuelle Attribute wie Phasen im Lebensverlauf der Migranten, das Alter und die phasenabhängige Stellung im Familienverband.

Grundsätzlich kann für die heute zu beobachtenden Wanderungsbewegungen festgehalten werden, dass strukturelle Bedingungen in den Herkunftskontexten Migrationen hervorrufen, die z. T. klassisch-theoretischen Ansätzen erklärbar sind. Diese Bedingungen werden von den Betroffenen unterschiedlich bewertet und bewältigt, womit Migration zum selektiven Prozess wird. Hat der Migrationsprozess einmal begonnen, führen Mechanismen sozialer

Strukturbildung zu einer Selbstverstärkung (u.a. Kettenmigration), während die Kumulierung von Migrationsursachen und ihre zeit- und raumabhängige Variation zur Selbsterhaltung beiträgt.

Kurz: Migration führt zu mehr Migration.

4. Private Überlebensstrategien und Netzwerke zur Bewältigung der Flucht und ihrer Folgen

Netzwerke sind nicht nur wie unter Punkt 3 dargelegt, ein entscheidender Faktor zum Verständnis der Perpetuierung von Migration, sondern eine Grundvoraussetzung zur Realisierung einer Flucht und zu Bewältigung der Folgen. Das Beispiel Ostkongo zeigt, dass nur ein vergleichsweise geringer Teil der Flüchtlinge auf Angebote der Nothilfe zurückgreifen kann und der Großteil an Versorgungsleistungen für Flüchtlinge von verwandtschaftlichen Netzwerken und weiteren lokalen Formen institutionalisierter Solidarität bereit gestellt werden.

5. Folgen der Migration für die Ausreiseregionen und für die Zielregionen (in Entwicklungsländern und in Industrieländern)

Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Folgen von Migration für die Ausreiseregionen hängen maßgeblich von der Verfasstheit des Migrationsnetzwerkes, das Ausreise- und Zielregion miteinander in Beziehung setzt, ab. Nur aus dem jeweiligen spezifischen Kontext heraus lässt sich verstehen, ob und warum Migration zu einem brain drain oder brain gain bzw. zu beidem gleichzeitig führt oder weder das eine noch das andere zur Folge hat. Die Höhe der Rücküberweisungen und deren Verwendung (Investitionen vs. Konsum) sind weitere wichtige Faktoren, die Migrationsfolgen prägen.

Handelt es sich um Zwangsmigrationen, zeigen uns unterschiedliche Untersuchungen wie etwa im Ostkongo, dass die abgewanderten Gruppen oft erhebliche Ressourcen mobilisieren um eine Rückkehr durchzusetzen. Sind diese auch gewaltsam, bedeutet dies eine Integration der Herkunftsregion in die Konfliktsysteme der Nachbarregionen bzw. Nachbarstaaten.

Die Auswirkungen von Migrationsbewegungen in den Zielregionen hängen in erster Linie von der Begleitung und Gestaltung dieser Prozesse, d.h. sowohl vom Gestaltungswillen als auch von den vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten, ab.

Die Forschung zu Binnenwanderungen in Afrika zeigt, dass es einerseits durchaus zu Konflikten, beispielsweise um den Zugang zu Ressourcen kommt. Andererseits haben aber die vielfältigen neuen Formen der Verregelung dieser Konflikte sowie die allgemein sehr ausgeprägte gesellschaftliche Dynamik in den durch Migration neu entstehenden politischen Arenen auch vielfältige institutionelle Innovationen der politischen Aushandlung hervorgebracht. Insofern sollten sowohl die Migration als auch die damit verbundenen Konflikte als eingebettetes soziales Handeln, mithin als der Normalfall mit innovativem Potenzial und nicht als Problem an sich betrachtet werden.

Gez.

Martin Doevenspeck

Quellen:

- Castles, S. M. J. Miller (2009): The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Hummel, D.; Doevenspeck, M. & C. Samimi (Hrsg.) (2012): Climate Change, Environment and Migration in the Sahel. Selected Issues with a Focus on Senegal and Mali. MICLE WP 1. Frankfurt a.M.: 8-19.
- MSF (2008): No choice: Somali and Ethiopian Refugees, Asylum Seekers and Migrants Crossing the Gulf of Aden. <http://somaliamsf.org/wp-content/uploads/2008/06/MSF-Yemen-Report-June-20081.pdf>
- Verne, J. & M. Doevenspeck (2012): Bitte da bleiben! Sedentarismus als Konstante in der Migrationsforschung in Afrika. In: Steinbrink, M. & Geiger, M. (Hrsg.) Migration und Entwicklung aus geographischer Perspektive, Osnabrück: IMIS Beiträge 40. Osnabrück: 61-94.
- Romankiewicz, C.; Doevenspeck, M. (2013): Migration und Umwelt im westafrikanischen Sahel: methodische Überlegungen. In: Felgentreff, C. & Aufenvenne, P. (Hrsg.) Migration und Umwelt. IMIS Beiträge 44: 81-96.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, UN (2013a): International Migration Report 2013.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013b) Technical Paper No. 2013/1. Cross-national comparisons of internal migration: An update on global patterns and trends.



Geographisches Institut • 95440 Bayreuth

Deutscher Bundestag
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. wirtschaftl.
Zusammenarbeit u. Entwicklung
Ausschussdrucksache
18(19)069b
Anhörung am 4. Juni 2014
28. Mai 2014

Gebäude: Geo II
Telefon: 0921 / 552273
<http://www.politgeo.uni-bayreuth.de>
doevenspeck@uni-bayreuth.de

28. Mai 2014

**Öffentliche Anhörung zum Thema „Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik“;
4.6. 2014 ; Thesenpapier zu Block 1 der Anhörung: „Formen der Migration und Flucht von
Menschen in Entwicklungsländern – Ursachen, Motivationen und Größenordnung“**

- Internationale Migration ist immer noch eine Ausnahme (3% der Weltbevölkerung).
- Binnenmigration (760 Mio. weltweit) ist weitaus bedeutender.
- Migration wird komplexer, genereller, globaler, weiblicher.
- Eine zunehmende Politisierung und Versicherheitlichung von Migration bestimmt die Debatte.
- Räumliche Mobilität im Globalen Norden wird als Ausdruck und Bedingung von Erfolg, Wohlstand und Freiheit verstanden. Räumliche Mobilität in und aus dem Globalen Süden als Ausdruck von Mangel und Unordnung und in ihren Folgen als problembehaftet (Sedentarismus).
- Räumliche Mobilität ist einer der wichtigsten stratifizierenden Faktoren einer globalisierten Welt (mobility gap).
- Großräumige und zwischenstaatliche Migrationskorridore sind dynamisch.
- Die meisten Migrationen sind nicht durch Armut und Gewalt verursacht. Migration als Strategie für bessere Lebensbedingungen und zur Realisierung bestimmter Lebensstile ist eine globale Tatsache.
- Migrationsverhinderung kann kein politisches Ziel sein. Ökonomische Entwicklung in ärmeren Ländern gibt den Menschen dort mehr finanzielle Mittel für Mobilität und führt grundsätzlich zu mehr, nicht zu weniger Migration.
- Migration ist multikausal, multidirektional und immer ein selektiver sozialer Prozess.
- Netzwerke sind von entscheidender Bedeutung. Migration führt zu mehr Migration.
- Einfache push-pull-Modelle reichen zur Erklärung nicht aus.
- Folgen von Migration in Herkunfts- (brain drain vs. brain gain) und Zielgebieten müssen kontextspezifisch bewertet werden und sind immer abhängig von dem Gestaltungswillen und den Gestaltungsmöglichkeiten
- Migration und die damit möglicherweise verbundenen Konflikte sollten als Normalfall mit innovativem Potenzial und nicht als Problem an sich betrachtet werden.

Gez.

Martin Doevenspeck

Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik

Stellungnahme

Peter Bonin, Leiter Sektorvorhaben Migration und Entwicklung im Centrum für internationale Migration und Entwicklung, einer Arbeitsgemeinschaft aus GIZ und der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit

Inhalt:

1. Einführung
2. Der entwicklungspolitische Rahmen des Themas „Migration und Entwicklung“
3. Der deutsche Ansatz zu Migration und Entwicklung
 - a. Die Operative Struktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Migration und Entwicklung
 - b. Migration und Entwicklung in der Praxis

Deutscher Bundestag Ausschuss f. wirtschaftl. Zusammenarbeit u. Entwicklung Ausschussdrucksache 18(19)069 c Anhörung am 4. Juni 2014 28. Mai 2014

1. Einführung

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfolgt einen menschenrechtsbasierten Ansatz, der darauf abzielt, die Potenziale von Migration sowohl für die Migranten, die Entwicklung ihrer Herkunftsländer als auch die Aufnahmeländer nutzbar zu machen („Triple Win“) und die Risiken zu reduzieren. Dabei besteht der Anspruch, einen Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten zu finden, und die besonderen Synergien zu nutzen, die sich aus den Interessen des deutschen Arbeitsmarktes und denen von Entwicklungs- und Schwellenländern ergeben können. Synergien ergeben sich auch zwischen dem Engagement von Migrantenorganisationen und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in den Herkunftsländern von Migranten. Zentraler Ausgangspunkt ist, dass Migranten nicht nur als Zielgruppe sondern auch als Akteure und Partner der deutschen EZ wahrgenommen werden.

2. Der entwicklungspolitische Rahmen des Themas „Migration und Entwicklung“

Auf internationaler Ebene gewinnt das Bewusstsein, dass Migration zur Erreichung von Entwicklungszielen beitragen kann, zunehmend an Bedeutung.¹ Die Einberufung der Global Commission on International Migration 2003 durch den damaligen UN Generalsekretär Kofi Annan setzte den ersten Meilenstein für die steigende Anerkennung der Potenziale von Migration im Entwicklungskontext. Dies spiegelte sich auch in der Durchführung des ersten *UN High Level Dialogue on International Migration and Development* (UN-HLD) 2006 sowie der Gründung des *Global Forum on Migration and Development* (GFMD), eines seit 2007 jährlich stattfindenden globalen Austauschs zum Thema, wider. 2013 stand im Zeichen des zweiten *UN High Level Dialogue on International Migration and Development*, dessen Ergebnis eine 8-Punkte-Aktionsagenda mit dem Ziel war, Migration für alle positiv zu gestalten. Der Fokus liegt hierbei auf den Aspekten Menschenrechte und Schutz von Migranten, Reduzierung der Kosten von Arbeitsmigration, Verbesserung der öffentlichen Wahrnehmung von Migranten, Stärkung von Wirkungsnachweisen sowie vermehrte Partnerschaften und engerer Zusammenarbeit im Migrationsbereich. Basierend auf dieser Aktionsagenda soll das Thema Migration in die Post-2015-Agenda einfließen, was die bedeutende Rolle von Migration im Entwicklungskontext widerspiegeln würde.

¹ Siehe z.B. Papademetriou, Newland (2014): How Migration Can Advance Development Goals. Council Statement. Transatlantic Council on Migration – A Project of the Migration Policy Institute.

3. Der deutsche Ansatz zu Migration und Entwicklung

Obwohl die deutsche Regierung nicht über ein zentrales Politikdokument zu Migration und Entwicklung verfügt,² stehen Politikkohärenz und der Versuch, den gesamten Migrationszyklus im Sinne von „Triple Win“ zu adressieren, im Mittelpunkt. Als Referenzrahmen auf internationaler Ebene gelten die Millennium Entwicklungsziele sowie der EU Gesamtansatz zu Migration und Mobilität (Global Approach on Migration and Mobility, GAMM).³

Anfang der 2000er Jahre standen zunächst die beiden Themen „Zusammenarbeit mit der Diaspora“ sowie „Erleichterung von Geldtransfers“ im Fokus. Hierbei konnten insbesondere im Austausch mit in Deutschland lebenden Migranten wichtige erste Erkenntnisse gesammelt werden: Es hat sich gezeigt, dass Migranten sich umso stärker für und in ihren Herkunftsländern engagieren, je besser sie im Aufnahmeland integriert sind. Integration und entwicklungspolitisches Engagement sind also zwei Seiten derselben Medaille. Integration umfasst in diesem Kontext mehrere Dimensionen: sozial, kulturell und religiös, politisch, rechtlich und wirtschaftlich.⁴ Gerade innerhalb der letzten Dimension spielt die Privatwirtschaft eine wichtige Rolle, was v.a. im Rahmen von Anwerbeabkommen von Fachkräften im Sinne des „Triple Win“ mitgedacht werden muss.

In den vergangenen Jahren hat sich der deutsche Ansatz thematisch deutlich verbreitert und konzentriert sich zusätzlich auf Themen wie Migrationspolitikberatung für Partnerländer, Privatwirtschaftsförderung durch Migration, entwicklungsorientierte Arbeitsmobilität, Klimawandel und Migration oder Ländliche Entwicklung und Migration. Ziel des deutschen Ansatzes ist es, Migranten in der Vorbereitungsphase zur Migration, während ihres Aufenthaltes im Ausland und nach Rückkehr bzw. während der Reintegration zu unterstützen und damit ein Angebot für den gesamten Migrationszyklus zu machen. Themen wie Binnenmigration, Süd-Süd-Migration aber auch der Themenkomplex Flucht und Flüchtlingsdiaspora gewinnen auch im Kontext der deutschen EZ zunehmend an Bedeutung.

² Das BMZ hat 2011 eine Informationsbroschüre mit dem Titel „Migration – Chancen für Entwicklung nutzen“ herausgegeben, die immer noch aktuell ist:
http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/zeilen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/MaterialI

³ http://ec.europa.eu/des/home-affairs/news/intro/docs/1_en_act_part1_v9.pdf, letzter Zugriff: 16.05.2014

⁴ Juzwiak et. al. (2014): „Migrant and Refugee Integration in Global Cities: The Role of Cities and Businesses“, Policy Brief Number 1, 2014, United Nations University UNU-MERIT Maastricht School of Governance

a. Die Umsetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich „Migration und Entwicklung“

Mehrere Akteure führen Entwicklungsprojekten zur Förderung der Potenziale von Migration für Entwicklung durch: neben CIM, der Arbeitsgemeinschaft aus GIZ und BA/ ZAV sind hier Engagement Global sowie Akteure auf kommunaler und Länderebene zu nennen.

CIM spiegelt das Bestreben nach einem kohärenten Ansatz im Kontext Migration und Entwicklung wider. Es vereint entwicklungspolitische und arbeitsmarktpolitische Expertise unter einem Dach, um durch eine kohärente Herangehensweise in diesen Bereichen positive Entwicklungswirkungen durch Migration zu fördern.

b. Migration und Entwicklung in der Praxis

Das im Auftrag des BMZ bei CIM durchgeführte Programm Migration für Entwicklung (PME) hat zum Ziel, die Potenziale von Migration in den unterschiedlichen Teilen des Migrationszyklus nutzbar zu machen:

- Migranten, die in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten, finden das passende Angebot in der Komponente Rückkehrende Fachkräfte. Hier erhalten jährlich rund 200 rückkehrinteressierte Migranten Unterstützung bei der Vermittlung sowie bei der Integration im Herkunftsland. Bei Vermittlung in Jobs mit explizitem Entwicklungsbezug wird ein Gehaltszuschuss gezahlt. Mit 31. Dezember 2013 waren 427 Rückkehrer in der Förderung mit Gehaltszuschuss.
- Migranten, die sich von Deutschland aus für ihr Herkunftsland engagieren möchten, können mit einer Migrantenorganisation Projekte entwickeln und diese zur Förderung einreichen. Neben finanzieller Unterstützung erhalten sie Coaching und Capacity Development für die Umsetzung ihrer Vorhaben. Außerdem unterstützt CIM die Vernetzung unterschiedlicher Akteure, sowohl innerhalb Deutschlands als auch europaweit (Migrantenorganisationen untereinander, aber auch mit Unternehmen und politischen Akteuren).

Jährlich werden rund 15 Projekte zur Förderung bewilligt und in der Umsetzung begleitet. Seit 2011 wurden insgesamt 43 Projekte bewilligt; rund 20 sind momentan (Stand Mai 2014) in der Antragsprüfung. Geographischer Schwerpunkt basierend auf der Anzahl der Anträge und umgesetzten Projekte liegt in Subsahara-Afrika, was u.a. auf die guten Organisations- und Kommunikationsstrukturen der afrikanische Diaspora in Deutschland zurückzuführen ist; gefolgt von Asien, Mittelmeer/ Naher

Osten sowie Europa (Westbalkan, Moldau, Georgien). Thematisch überwiegen Projekte zu Bildung und Erneuerbaren Energien, sowie Gesundheit und Landwirtschaft. Am jährlichen Qualifizierungsseminar im Rahmen des Prozesses der Antragstellung und Projektplanung nehmen jeweils rund 30 Vertreter von Migrantenorganisationen teil. Darüber hinaus werden Peer-to-Peer Veranstaltungen (jeweils mit rund 20-25 Teilnehmern) sowie andere EZ-relevante Fortbildungen für Migrantenorganisationen durchgeführt.

- o Viele Migranten agieren als Unternehmensgründer in ihrem Herkunftsland, sei als Rückkehrer oder von Deutschland aus. Hierfür erhalten sie bei CIM nichtfinanzielle Unterstützung in Form von Training, Coaching und Netzwerkbildung. Die Begleitung erfolgt zunächst in Deutschland durch landesspezifische Seminare und individuellem Business Plan – Coaching; aber auch vor Ort durch CIM-Berater, die administrative Informationen bieten, Kontakte vermitteln und Netzwerke pflegen. Momentan wird diese Komponente in Marokko (Pilotland seit 2010), Kamerun und Georgien durchgeführt. In Marokko konnten bisher erfolgreich 19 Unternehmen gegründet und dadurch ca. 60 Arbeitsplätze geschaffen werden. Je nach Unternehmen wurden zwischen € 10.000,- und € 1,2 Millionen investiert. Rund 70% der Unternehmer sind Ingenieure und gründeten v.a. in den Bereichen E-Commerce, Software, Lebensmittel, IT-Beratung etc. Momentan befinden sich für alle drei Länder 109 Teilnehmer des Programms in der individuellen Beratung.

Als eines der Länder mit dem größten Aufkommen an Remittances in Entwicklungsländer hat sich Deutschland im Rahmen der G20 verpflichtet, die Überweisungskosten für Geldtransfers von Migranten langfristig zu senken. Es wurde festgestellt, dass es auf dem deutschen Markt für Geldtransfers ins Ausland nach wie vor an Transparenz mangelt. Die Preise und Konditionen für Geldtransfers können enorm voneinander abweichen und es ist nicht einfach, das individuell beste Angebot zu finden. Die vom BMZ finanzierte und von CIM verantwortete, weltbankzertifizierte Preisvergleichswebseite www.geldtransfair.de versucht, hier Abhilfe zu schaffen. Für 21 Überweisungskorridore kann man hier die Preise der gängigsten Transferanbieter und ihrer wichtigsten Produkte erfahren.

CIM bietet neben der Vermittlung von hochqualifizierten Rückkehrern in ihre Herkunftsländer auch die Vermittlung von deutschen bzw. europäischen Experten in Institutionen der Kooperationsländer der deutschen EZ (sogenannte Integrierte Fachkräfte). Im Rahmen des vom BMZ beauftragten Programms „Thematisch flexible Maßnahmen mit Integrierten

Fachkräften“ werden z.B. Spezialisten in mit Migration befasste Partnerinstitutionen vermittelt, um dort Capacity Development zu unterstützen.

Schließlich wurden in den letzten Jahren einige Pilotprojekte zur Anwerbung von Fachkräften aus Drittstaaten in Kooperation zwischen GIZ und BA unter dem Dach der Arbeitsgemeinschaft CIM durchgeführt, um Engpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu reduzieren und den Fachkräften Chancen auf Weiterbildung, Berufserfahrung und höhere Löhne zu eröffnen. Insbesondere die Vermittlungsabsprache zwischen Deutschland und den Philippinen, die internationaler Modellcharakter hat für faire Anwerbung von Fachkräften. In die Überwachung ihrer Umsetzung sind neben deutschen und philippinischen Gewerkschaften auch ZAV und GIZ involviert.

Synergien zwischen betroffenen Politikfeldern werden also im Rahmen des deutschen Ansatzes gestärkt, damit z.B. Arbeitsmarktpolitik entwicklungssensibel gestaltet wird und sowohl den Herkunftsländern der Migranten als auch dem Aufnahmeland zugute kommt. Die Stärkung von Potenzialen und gleichzeitige Reduzierung von Risiken stehen hierbei im Mittelpunkt.

Neben der Umsetzung der o.g. operativen Programme berät CIM auch den Auftraggeber BMZ bzw. Vorhaben der GIZ bzgl. der Integration des Themas Migration in die jeweiligen Fachthemen. Auch hier zeigen sich die zunehmende Bedeutung von Migration und das steigende Bewusstsein der deutschen EZ diesbezüglich. Die von CIM entwickelten Instrumente zu Themen wie Finanzielle Grundbildung für Remittances-Empfänger⁵ oder Unternehmensgründungen von Migranten oder Rückkehrern⁶ aber auch Angebote wie Diasporastudien und –Mappings sowie die Vernetzung verschiedener Akteure erfreuen sich großer Nachfrage vonseiten unterschiedlichster GIZ-Programme in den Partnerländern:

Kooperation mit der Diaspora

Tunesien: Das GIZ-Vorhaben zur Förderung von Unternehmertum und Innovation wurde 2012 vom politischen Partner (Industrieministerium) angefragt, verstärkt die tunesische Diaspora in Deutschland in die Programmaktivitäten einzubeziehen. In einem ersten Schritt wurde eine Studie erstellt über die tunesische Diaspora in Deutschland, um deren Organisationsgrad, Strukturen und Engagement besser zu verstehen und

⁵ Financial Literacy for Remittances and Diaspora Investment (FREdI),

<http://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2012-en-handbook.pdf> (letzter Zugriff: 22. Mai 2014)

⁶ Migration Tools – Options for Sustainability (MITOS), <http://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2012-en-mitos-gesamt.pdf> (letzter Zugriff: 22. Mai 2014)

Kooperationspotenziale zu identifizieren. Außerdem wurden durch ein gezieltes Mapping tunesische Akteure (Vereine, Wirtschaftsorganisationen, studentische Organisationen etc.) identifiziert, die potenziell mit der GIZ und den Partnern vor Ort kooperieren könnten. Damit ist eine Grundlage gelegt, neben deutschen und internationalen Experten auch Vertreter der tunesischen Diaspora in Deutschland als Experten und Fachberater für die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in Tunesien zum Einsatz zu bringen.

Unternehmertum und Finanzielle Grundbildung

Usbekistan: Das GIZ-Vorhaben zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten Regionen Usbekistans zielt darauf ab, den Anteil an Unternehmensgründungen von Migranten und deren Familien zu erhöhen, sowie die niedrigen Quoten im Bereich finanzieller Grundbildung (was v.a. für Remittances-empfangende Familien große Bedeutung hat) zu verbessern.

Privatwirtschaftsförderung durch Migration:

Philippinen: Das Programm „Green Economic Development“ (PROGED bzw. dessen Vorgänger „Private Sector Promotion“) hat seinen politischen Partner Department for Trade and Industry (DTI) erfolgreich dazu beraten, das Thema Migration und Remittances in den KKMU-Entwicklungsplan (2011-2016) zu integrieren.

Dabei wurde spezielle migrantische Geschäftsmodelle analysiert und dem Partner Empfehlungen gegeben, wie er diese gezielt fördern kann.

Im Rahmen sogenannter „Migrations- und Entwicklungs“-Foren werden im Format eines Öffentlich-Privaten Dialogs mit der lokalen Verwaltung und dem Privatsektor Initiativen entwickelt, um entsprechende Investitionen von Diaspora und Rückkehrem zu fördern.

Integration und Business Responsibility

Indien: Das von der GIZ Indien ins Leben gerufene „Centre for Responsible Business“ (CRB) wurde dabei unterstützt, Instrumente zu Corporate Social Responsibility (CSR) für (Binnen) Arbeitsmigranten in Indien zu entwickeln. Das CRB berät indische Unternehmen zum Thema CSR und plant, konkret Beratungsinstrumente im Kontext (Binnen)Migration anzubieten, da gerade hier oft Menschenrechtsverletzungen stattfinden und der Privatsektor eine entscheidende Rolle spielen kann. Die Maßnahme folgt der Erkenntnis, dass eine verbesserte Arbeitssituation der Arbeitsmigranten sowie bessere Integration in den Aufnahmeregionen zu verstärkten Beiträgen (Remittances etc.) in den Herkunftsregionen führen kann.

Capacity Development von Migranten und internationale Vernetzung

Deutschland: 2013 fand zum zweiten Mal nach 2006 der *High Level Dialogue on International Migration and Development* der Vereinten Nationen (UN-HLD) in New York statt. Im Vorfeld führte CIM eine Fortbildung für Vertreter von Migrantenorganisationen zum Thema „Partizipation in Globalen Prozessen zu Migration und Entwicklung“ durch, auf der mithilfe erfahrener Migrantenvertreter aus den Niederlanden und Großbritannien Wege und Möglichkeiten zur Beteiligung für die migrantische Zivilgesellschaft in internationalen Prozessen wie dem *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) oder dem UN-HLD aufgezeigt wurden. Anschließend führte CIM zusammen mit der schweizerischen EZ und dem International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) einen europaweiten Runden Tisch zu Diaspora und Entwicklung durch. In diesem Rahmen stand neben dem Austausch zu den Themen des UN-HLD v.a. die Wahl eines Vertreters im Mittelpunkt, der im Oktober 2013 als Zivilgesellschaftsvertreter der in Europa ansässigen Migrantenorganisationen am UN-HLD in New York teilnahm.

2014 unterstützte CIM im Auftrag des BMZ die Teilnahme von 7 Vertretern von Migrantenorganisationen an den Civil Society Days des *Global Forum on Migration and Development*. Darüber hinaus fand am Tag des „Common Space“, also des Austausches der Delegierten der Civil Society Days und der Regierungsdelegationen des GFMD ein Treffen statt zwischen den Vertretern der deutschen Bundesregierung und den deutschen zivilgesellschaftlichen Vertretern. Im Mittelpunkt stand hierbei die Berichterstattung von den Civil Society Days und die gemeinsame Diskussion zu den wichtigsten GFMD-Themen.

Abkürzungen:

BA	Bundesagentur für Arbeit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CRB	Centre for Responsible Business
CSR	Corporate Social Responsibility
FReDi	Financial Literacy for Remittances and Diaspora Investment
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
MITOS	Migration Tools – Options for Sustainability
UN-HLD	United Nations High Level Dialogue on International Migration and Development
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung

THESENPAPIER

„Möglichkeiten einer konstruktiven Entwicklungs- und Migrationenpolitik, die die Potenziale von Migration für Entwicklung zur Geltung bringt“

Peter Bonin, Leiter Sektorvorhaben Migration und Entwicklung im Centrum für internationale Migration und Entwicklung, einer Arbeitsgemeinschaft aus GIZ und der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit

1. Entwicklungspolitische Ziele der Steuerung von Flüchtlings- und anderen Migrationsbewegungen

- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verfolgt einen menschenrechtsbasierten Ansatz, der darauf abzielt, die Potenziale von Migration sowohl für die Migranten, die Entwicklung ihrer Herkunftsländer als auch für die Aufnahmeländer nutzbar zu machen und die Risiken zu reduzieren. Dabei besteht der Anspruch, einen Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten zu finden, und die besonderen Synergien zu nutzen, die sich aus den Interessen des deutschen Arbeitsmarktes und denen von Entwicklungs- und Schwellenländern ergeben können.
- Flüchtlings- und andere Migrationsbewegungen sind nur äußerst schwer steuerbar, da ihnen üblicherweise gravierende Ereignisse oder tiefzitzende strukturelle Ungleichheiten zugrunde liegen. Versuche der Steuerung, z.B. durch Grenzschutz und Visaregime, nehmen keinen Einfluss auf Migrationsursachen und haben meist keinen entwicklungspolitischen Anspruch.
- Als ein Beispiel von Programmen, welche Migrationssteuerung mit entwicklungspolitischen Auswirkungen zum Gegenstand haben, sind hier Pilotmaßnahmen zur Fachkräftegewinnung zu nennen, die explizit den „Triple Win“, also die potenziellen Vorteile der (Arbeits-)Migration für Herkunfts- und Aufnahmeländer sowie Migranten selbst, in den Mittelpunkt stellen (z.B. Pilotprojekte der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit unter dem Dach des Centrums für internationale Migration und Entwicklung (CIM) zur entwicklungsorientierten Anwerbung von Fachkräften z.B. aus Serbien, Bosnien-Herzegowina, den Philippinen, Vietnam etc.).

2. Chancen und Grenzen der Migrationsbeeinflussung unter besonderer Berücksichtigung der Instrumente der Entwicklungspolitik

- Nach wie vor ist die Ansicht weit verbreitet, dass Migrationsdruck reduziert wird, wenn durch EZ-Maßnahmen die Lebensbedingungen in Herkunftsländern verbessert werden. Die Migrationsforschung zeigt jedoch, dass bessere Lebensbedingungen zunächst zu einem Ansteigen der Auswanderungsraten führen (sog. „migration hump“), nicht zu deren Absenkung. Erst wenn ein deutlich höheres Lebensstandard-Niveau erreicht ist, das etwa dem von erfolgreichen Schwellenländern entspricht, geht die Migrationsneigung langsam zurück.¹
- Dieser Mechanismus bietet jedoch auch große Potenziale für die Entwicklung der Herkunftsländer: Die Einberufung der Global Commission on International Migration 2003 durch den damaligen UN Generalsekretär Kofi Annan setzte den ersten Meilenstein für die steigende Bedeutung der Potenziale von Migration im Entwicklungskontext. Dies spiegelt sich auch in der Durchführung des ersten *UN High*

¹ Hein de Haas (2010): Migration transitions. A theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration, Working Paper 24 2010, International Migration Institute

Level Dialogues on International Migration and Development 2006 sowie der Gründung des *Global Forum on Migration and Development (GFMD)*, eines seither jährlich stattfindenden globalen Austauschs zum Thema, wider. 2013 stand im Zeichen des zweiten *UN High Level Dialogue on International Migration and Development*, dessen Ergebnis eine 8-Punkte-Aktionsagenda mit dem Ziel war, Migration für alle positiv zu gestalten. Der Fokus liegt hierbei auf den Aspekten Menschenrechte und Schutz von Migranten, Reduzierung der Kosten von Arbeitsmigration, Verbesserung der öffentlichen Wahrnehmung von Migranten, Integration des Themas in die Entwicklungsagenda, Stärkung von Wirkungsnachweisen sowie vermehrte Partnerschaften und engerer Zusammenarbeit im Migrationsbereich.

3. Möglichkeiten einer konstruktiven Entwicklungs- und Migrationspolitik, die die Potenziale von Migration für Entwicklung zur Geltung bringt

- Die deutsche EZ folgt dem Ansatz, Potenziale von Migration zu fördern und Risiken zu minimieren:
 - Die aus Migration resultierenden Vorteile werden gezielt gestärkt und die Rahmenbedingungen für ihre Entwicklungswirkung verbessert. Für die Herkunftsländer ist dies z.B. Wissenstransfer und Innovation, Remittances und Investitionen sowie Entlastung der Arbeitsmärkte; für die Migranten z.B. höhere Einkommen, (Weiter-) Bildung, Nutzung beruflicher Chancen. Schließlich profitieren die Aufnahmeländer durch Überwindung von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt und Innovationen.
 - Gleichzeitig werden auch Risiken (z.B. „Brain Drain“, d.h. die Abwanderung von Hochqualifizierten aus Entwicklungsländern) sorgfältig abgewogen und beispielsweise Arbeitsmigrationsprogramme so konzipiert, dass sie keinen Schaden im Herkunftsland anrichten und den Migranten optimale Entfallungsmöglichkeiten bieten.
- Wichtig für diesen ganzheitlichen Ansatz der deutschen EZ ist das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM), eine Arbeitsgemeinschaft der GIZ und der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit. Diese Arbeitsgemeinschaft führt unter einem Dach arbeitsmarkt- und entwicklungspolitische Expertise zusammen und sorgt so für einen kohärenten Ansatz.
- Das im Auftrag des BMZ bei CIM durchgeführte Programm Migration für Entwicklung hat zum Ziel, die Potenziale von Migration in den unterschiedlichen Teilen des Migrationszyklus nutzbar zu machen:
 - Migranten, die in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten, werden in der Komponente **Rückkehrende Fachkräfte** beraten. Hier erhalten sie Unterstützung bei der Vermittlung sowie bei der Integration im Herkunftsland. Bei Vermittlung in Jobs mit explizitem Entwicklungsbezug wird ein Gehaltszuschuss gezahlt. Derzeit werden Überlegungen angestellt auch Angebot zur kurzzeitigen Rückkehr („temporary return“) zu machen, um so der Diaspora bessere Möglichkeiten zum Wissenstransfer in die Herkunftsländer zu eröffnen.
 - Migranten, die sich von Deutschland aus für ihr Herkunftsland engagieren möchten, können mit einer **Migrantenorganisation** Projekte entwickeln und diese zur Förderung einreichen. Neben finanzieller Unterstützung erhalten sie Coaching und Capacity Building für die Umsetzung ihrer Vorhaben.
 - Egal ob als Rückkehrer oder von Deutschland aus, agieren viele **Migranten als Unternehmensgründer** in ihrem Herkunftsland. Hierfür erhalten sie bei CIM nichtfinanzielle Unterstützung in Form von Training, Coaching und Netzwerkbildung.
 - Die von CIM verantwortete und von der Weltbank zertifizierte Website www.geldtransferfair.de ermöglicht, in 21 Transferkorridoren den günstigsten Anbieter zu finden. Damit erhöht sich die Nutzung formaler Wege zum Geldtransfer.
- Darüberhinaus bezieht eine wachsende Zahl von EZ-Vorhaben das Thema Migration in ihre Arbeit ein:
 - Vorhaben im Bereich der Nachhaltigen Wirtschaftsförderung nutzen gezielt Vertreter der Diaspora als Know-How-Träger und Berater.

- Innovative Finanzsysteme (Mobile Banking) tragen dazu bei, dass die Preise für Geldtransfers von Migranten sinken.
- Maßnahmen zur finanziellen Grundbildung von Migranten führen dazu, dass Remittances weniger konsumtiv und stärker investiv genutzt werden.
- Regierungen werden beraten, Arbeitsmigration so zu gestalten, dass wirtschaftliche und soziale Kosten für die Migranten reduziert werden, was letztendlich zu einem volkswirtschaftlichen Nutzen führt.

4. Anwaltliche Funktion der Entwicklungspolitik gegenüber anderen Politikbereichen im Interesse von Flüchtlingen aus Entwicklungsländern und im Interesse von Entwicklungsländern, in denen Migration Entwicklung maßgeblich beeinflusst

- Es sind vor allem gut integrierte Migranten, die als „Brückenbauer“ zu ihrem Herkunftsland agieren: Die Praxiserfahrung der CIM-Programme hat gezeigt, dass gelungene Integration im Aufnahmeland (gepaart mit Capacity Development Maßnahmen) eine Voraussetzung für erfolgreiches entwicklungspolitisches Engagement der Migranten für ihr Herkunftsland ist.
- Umgekehrt kann Entwicklungszusammenarbeit, welche Migranten als Akteure einbindet sowie ihre Sichtbarkeit und Engagement in Deutschland unterstützt, maßgeblich zu ihrer Integration beitragen.
- Dabei ist zu beobachten, dass eine Vielzahl dieser „Brückenbauer“ ursprünglich einmal als Flüchtlinge nach Deutschland kamen.

5. Die Rolle der Migranten-Diaspora für Entwicklungsländer

- Migranten können nicht nur als Rückkehrer sondern auch aus der Diaspora, also vom Aufnahmeland aus, wertvolle Beiträge für ihre Herkunftsländer leisten, und der Mehrzahl der sich entwickelnden Länder ist dieses Potenzial sehr bewusst.
- Remittances stehen hierbei meist im Mittelpunkt der Diskussion, da diese Geldtransfers bei den Familien direkt zur Armutsminderung beitragen.
- Darüberhinaus können internationale Netzwerke und Kontakte der Migranten zum Wissenstransfer beitragen:
 - Migranten gründen häufig Unternehmen aus der Diaspora heraus und etablieren Handelswege, etwa für so genannte „nostalgische Produkte“.
 - Die organisierte Diaspora kann sich auch politisch organisieren und engagieren und auf diese Weise zu Friedens-, Stabilisierungs- und Demokratisierungsprozessen beitragen (siehe auch Darstellung der CIM-Programme unter Punkt 3).

Deutscher Bundestag
 Ausschuss f. wirtschaftl.
 Zusammenarbeit u. Entwicklung
 Ausschlussdrucksache
 18(19)069 e - neu
 Anhörung am 4. Juni 2014
 Abgeschobenen Malis
 3. Juni 2014

Stellungnahme zur Anhörung „Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik“

Alassane Dicko (Bamako): Öffentlichkeitsreferent der Assoziation der Afrique-Europe-Interact (AME) sowie Mitglied der malischen Sektion von Afrique-Europe-Interact

demonserat@gmail.com

1. Vorbemerkung:

Ich bin freundlicherweise eingeladen worden, in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestags mündlich und schriftlich Stellung zu beziehen. Dafür möchte ich mich ganz herzlich bedanken.

Zur Verdeutlichung, aus welcher Perspektive ich spreche, seien mir in einleitend einige Stichworte zu meiner Person gestattet: Mein Vater stammt aus dem Norden Malis, allerdings bin ich überwiegend in der Elfenbeinküste aufgewachsen. Dort habe ich auch studiert und als Informatiker gearbeitet, bis ich 2005 im Zuge des Bürgerkriegs in der Elfenbeinküste als so genannter „falscher Ivorer“ meine Arbeit verloren habe. Im Anschluss wollte ich in Belgien ein weiteres Studium aufnehmen, bin aber im Rahmen des Flughafenverfahrens direkt nach Mali wieder abgeschoben worden. Seitdem habe ich in unterschiedlichen Funktionen (teils auch ehrenamtlich) für die „Assoziation der Abgeschobenen Malis“ (AME) gearbeitet, die maßgeblich von der in Frankfurt ansässigen NGO medico international finanziell unterstützt wird (vgl. Anhang). Darüber hinaus bin ich seit 2010 am Aufbau des transnationalen Netzwerks Afrique-Europe-Interact beteiligt (<http://www.afrique-europe-interact.net>).

Im Rahmen des Ausschusses werde ich – wie erbeten – über die Situation von Flüchtlingen und MigrantInnen in Europa bzw. auf dem Weg nach Europa sprechen, allerdings unter systematischer Berücksichtigung des malischen bzw. westafrikanischen Kontextes. Ausschlaggebend wird dabei die Frage der „Typisierung der Zuwanderung und ihr Wandel in den letzten beiden Jahrzehnten“ sein (vgl. Einladung zur Anhörung). Denn im Zuge der restriktiven EU-Migrationspolitik hat sich die Migration aus Mali Richtung Europa seit Ende der 1980er Jahre grundlegend geändert – von einer regulären Arbeitsmigration seit Anfang der 1970er Jahre hin zur massenhaften irregulären Einwanderung seit Beginn der 1990er Jahre. Vor diesem Hintergrund werde ich schließlich die These vertreten, dass ein wirklich produktives Zusammenspiel zwischen Migration und Entwicklung – Stichwort co-development – nur unter der Voraussetzung einer weitgehenden (ggf. niedrigschwellig regulierten) Reisefreiheit zwischen Afrika und Europa möglich sein wird.

1. Ausgangspunkt: Zur kulturellen Bedeutung der Migration in Mali

Migration ist in Mali keineswegs ein neues Phänomen, sie ist vielmehr seit vielen Jahrhunderten kulturell tief verankert – wie auch in vielen anderen Regionen Westafrikas. Im 20. Jahrhundert waren zunächst die heutigen Staaten Togo, Ghana und Benin wichtige Zielregionen für malische MigrantInnen, später der Senegal und die Elfenbeinküste. Europa, insbesondere Frankreich und Spanien, ist erst seit Anfang der 1970er Jahre durch die beiden großen Dürren (1968 bis 1973 und 1983 bis 1985) sowie die wirtschaftlichen Einbrüche im Zuge zahlreicher Struktur Anpassungsprogramme durch IWF und Weltbank (seit Dezember 1982) zum Einwanderungsziel geworden, davor sind lediglich vereinzelt Angehörige des malischen Militärs sowie Studierende nach Frankreich gelangt. In Zahlen: Heute leben ca. 4 Millionen malische Staatsangehörige außerhalb Malis, davon 3,5 Millionen in Afrika und 200.000 in Europa (von letzteren wiederum ca. 100.000 in Frankreich).

Grundsätzlich ist mir der Hinweis wichtig – darauf werde ich im Rahmen der Frage des co-development zurückkommen – dass Migration in Mali in aller Regel als zirkulärer Prozess gedacht wird bzw. kulturell codiert ist. Das heißt: Migration ist keine Einbahnstraße, wie es das push-pull Modell der klassischen Migrationsforschung nahelegt. Vielmehr besagt ein malisches Sprichwort, dass Migration bedeute, vom ersten Tag an seine Rückkehr vorzubereiten. Entsprechend sind seit den 1970er Jahren viele MigrantInnen freiwillig zurückgekehrt, auch aus Europa, nicht selten im Rahmen eines 'fliegenden Wechsels' unter Familienangehörigen.

Verwiesen sei schließlich darauf, dass Mali nicht nur aufgrund seiner geographischen Lage, sondern auch aufgrund seiner von Migration geprägten Kultur, seines Dialogs zwischen den verschiedenen afrikanischen Zivilisationen und seiner legendären Gastfreundschaft schon lange sowohl Ziel- als auch Transitland für MigrantInnen aus ganz Subsahara-Afrika ist. Ein Umstand, der in den letzten 10 Jahren nicht zuletzt dadurch an Relevanz gewonnen hat, dass tausende irreguläre MigrantInnen aus verschiedenen afrikanischen Ländern direkt nach Mali zurückgeschoben wurden (insbesondere aus Mauretanien, Marokko und Algerien) – ohne dass dem malischen Staat auch nur im geringsten die Mittel zur Verfügung stehen würden, die Betroffenen angemessen zu unterstützen, geschweige denn eine Weiterreise in die Herkunftsländer (sofern erwünscht) zu ermöglichen.

2. Hintergründe von Migration aus Mali bzw. Westafrika

Bestimmend für die Entscheidung zur Migration sind viele Jahrhunderte insbesondere der Fernhandel, religiöse (Pilger-)Aktivitäten sowie politische bzw. militärische Vorgänge gewesen – letzteres im Rahmen der großen Reiche, die sich seit dem Mittelalter unter anderem auf dem Gebiet des heutigen Malis erstreckt haben. Darüber hinaus hat spätestens seit dem späten 19. Jahrhundert auch Armut eine ausschlaggebende Rolle gespielt. Erwähnt sei daher, dass heute 64 Prozent der Bevölkerung in Mali als arm gelten (untere Zugrundelegung ohnehin äußerst niedriger Schwellenwerte), 20 Prozent sogar als extrem arm.

Wenn über Armut gesprochen wird, dann sollten aber auch die Gründe für diese Armut nicht aus dem Blick geraten. Denn viele jener Faktoren, die bereits in der Geschichte eine echte Entwicklung verunmöglicht haben (vor allem im Zuge des Kolonialismus) haben sich bis heute fortgesetzt – meist in einer Mischung aus internen und externen Faktoren. Zwei aktuelle Beispiele seien stellvertretend erwähnt – auch deshalb, weil die Assoziation der Abgeschobenen Malis zusammen mit Afrique-Europe-Interact diesbezüglich bereits seit längerem aktiv ist: Seit knapp 10 Jahren gehört Mali zu jenen Ländern in Afrika, die in großem Stil von Landgrabbing betroffen sind, d.h. vom Ausverkauf fruchtbarer Acker-, Wald- und Weideflächen an nationale wie global operierende Großinvestoren. Dabei erfolgt nicht nur der Verkauf, sondern auch der Umgang mit den dort siedelnden Bauern und Bäuerinnen auf meist korrupte und die Menschenrechte massiv verletzende Weise. Beispielfhaft ablesbar ist dies an den beiden im Office du Niger gelegenen Dörfern Sanamadougou und Sao, zu denen bereits das renommierte Oakland-Institut in den USA (<http://www.oaklandinstitute.org/land-deals-africa-mali>) sowie die Menschenrechtsorganisation FIAN (http://www.fian.org/librarv/publication/detail/fian_expresses_concern_on_food_security_for_com_munities_in_mali) ausführliche Reports bzw. Stellungnahmen vorgelegt haben. Konkret sind beide Dörfer durch ein 30.000-Hektar-Projekt des bestens mit den politischen Spitzen des malischen Staates vernetzten Investors Modibo Keita von einer entscheidungslosen Kompletivertreibung bedroht. Besonders skandalös: Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wurde die allenthalben bekannte Existenz der beiden Dörfer schlicht unterschlagen, außerdem sollen die von Modibo Keita verwendeten Maschinen, so ein offenes Geheimnis in der Hauptstadt, ursprünglich aus Mitteln der

deutschen Entwicklungszusammenarbeit stammen, vermittelt über die Ehefrau des im März 2012 gestürzten ehemaligen Präsidenten Amadou Toumani Touré (ATT).

Ein weiteres Beispiel: In der Gemeinde Falea im äußersten Südwesten Malis soll ab 2016 Uranabbau im Tagebauverfahren erfolgen, wobei die seit 2009 stattfindenden Probebohrungen durch das kanadische Unternehmen „rockgate capital“ bereits weitgehend abgeschlossen sind (ohne dass bis heute die ansässige Bevölkerung je irgendwelche Mitspracherechte erhalten hätte). Sollte es tatsächlich zur Eröffnung dieser Uranmine kommen, wären rund 21 Dörfer mit 17.000 Menschen in der äußerst fruchtbaren Hochebene im Dreiländereck Mali-Senegal-Guinea von schrittweiser Vertreibung betroffen, eine Region, in der mehrere für die Wasserversorgung Senegals und Malis wichtige Flüsse entspringen (http://www.afrique-europe-interact.net/index.php?article_id=1169&clang=0). Ob Sao, Sanamadougou oder Falea, die Zivilgesellschaft in Westafrika bezeichnet die potentiell Betroffenen solcher und vieler vergleichbarer Maßnahmen als „Kandidaten“ der (irregulären) Migration – was der systematische Grund ist, weshalb ich an dieser Stelle auf diese beiden Beispiele ausdrücklich aufmerksam machen möchte.

3. Zum Wandel der Migration nach Europa seit den 1970er Jahren

Wie eingangs erwähnt, ist die Migration aus Mali bzw. Westafrika anfangs ohne Visum möglich gewesen – schlicht indem im Hafen von Marseille nach der Ankunft eine Registrierung durchgeführt wurde. Doch spätestens Anfang der 1980er Jahre ist die von Frankreich noch vor der Entkolonialisierung 1960 unter anderem im Gebiet des heutigen Senegals durchgeführte Anwerbepolitik billiger Arbeitskräfte ausgedaut. Stattdessen ist es – wie überall in Westeuropa – zu einer zunehmend restriktiven Einwanderungspolitik gekommen, die sodann seit den 1990er Jahren im Rahmen der Europäischen Union eine schrittweise Vereinheitlichung erfahren hat. Konsequenz war, dass die sich die bis dato reguläre Migration Richtung Europa zu einer zunehmend irregulären Migration gewandelt hat (Stichwort: Festung Europa) – ein Prozess, dessen grundlegende Eckpunkte allgemein bekannt sein dürften, weshalb lediglich auf einige spezifische Aspekte eingegangen sei:

- Neben all den innereuropäischen Maßnahmen (ausgehend von den Schengener Abkommen sowie dem Vertrag von Amsterdam) war insbesondere die Einbindung der nordafrikanischen Länder ein aus afrikanischer Sicht hochgradig problematischer Meilenstein der europäischen Migrationspolitik – und das nicht nur, weil die EU die Durchführung entwicklungspolitischer Maßnahmen an die Bereitschaft zur Migrationsabwehr gekoppelt hat. Konkreter: Da die betroffenen Länder auf ihre Aufgabe als Pufferstaaten in keinster Form vorbereitet waren, geht dies bis heute mit extremen Menschenrechtsverletzungen einher – unter anderem in Gestalt massiver Polizeigewalt (inklusive Schüssen auf Flüchtlinge und MigrantInnen an den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla), willkürlicher, teils mehrjähriger Inhaftierungen (allein in Libyen sollen 2006/2007 bis zu 60.000 Menschen unter katastrophalen Bedingungen inhaftiert gewesen sein) sowie regelmäßigen Abschiebungen in die Wüste, etwa ins Niemandsland zwischen Algerien und Marokko oder in den Süden Algeriens (die entsprechenden Menschenrechtsverletzungen sind in den letzten 12 Jahren in zahlreichen Untersuchungen, Artikeln und Büchern detailliert dokumentiert worden – gleichwohl sei in diesem Zusammenhang auf ein aktuell erschienenes Buch des kongolesischen Flüchtlings und Menschenrechtsaktivisten Emmanuel Mbolela verwiesen, in dem sämtliche dieser Vorkommnisse auf äußerst eindrückliche Weise beschrieben bzw. analysiert werden: Mein Weg vom Kongo nach Europa: Zwischen Widerstand, Flucht und Exil, Mandelbaum 2014).

- Als nicht minder problematisch hat sich des Weiteren die Einbindung der Herkunftsländer in die migrationspolitischen Maßnahmen entpuppt – auch dies in aller Regel gegen entsprechende Auflagen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Besonders erwähnenswert sind dabei die so genannten Rückübernahmeabkommen, die zu einer massiven Erhöhung der Abschiebezahlen geführt haben: Beispielsweise hat es in den Jahren 2002 bis 2006 628 Abschiebungen von Spanien nach Mali gegeben, eine Zahl, die nach Abschluss eines entsprechenden Abkommens zwischen Spanien und Mali allein im Jahr 2008 auf 1410 Abschiebungen angewachsen ist.
- Schließlich gab es auch verschiedene Versuche, durch migrationspolitische Versprechungen sowohl die Regierungen als auch zivilgesellschaftliche Akteure der Herkunftsländer zur Kooperation im Feld der Migration zu bewegen. Beispielsweise hat die EU in Mali mit viel Aufwand ein Zentrum namens CIGEM (Centre d'Information et la Gestion des Migration) eingerichtet, dessen Ziel nicht nur die Verbreitung von Informationen zu den Risiken irregulärer Migration hätte sein sollen (inklusive der Förderung von Alternativen), sondern auch die Unterstützung potentieller MigrantInnen bei der Beantragung von Visa zur regulären Einreise in die EU. Einziger Haken: Letzteres hat nie funktioniert, entsprechend dürfte es nicht erstaunlich sein, dass CIGEM bereits seit längerem de facto funktionsuntüchtig ist.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die EU-Migrationspolitik gegenüber Afrika in erster Linie an den Bedürfnissen des europäischen Arbeitsmarktes orientiert ist – kaum jedoch an menschenrechtlichen Maximen: Während die Masse der Flüchtlinge bzw. MigrantInnen außen vorgehalten werden soll, sind dringend benötigte Arbeitskräfte willkommen – ob ErntehelferInnen aus Marokko oder akademisch ausgebildete SpezialistInnen, beispielsweise ÄrztInnen und KrankenpflegerInnen aus zahlreichen Ländern Subsahara-Afrikas. Dabei hat vor allem die Abwerbung von SpezialistInnen katastrophale Konsequenzen – Stichwort „brain drain“. Erwähnt sei nur, dass nach Schätzungen der IOM jedes Jahr 80.000 Menschen mit Berufs- oder Universitätsausbildung Afrika verlassen, in manchen Ländern betrifft das bis zu 35 Prozent der Uni-AbsolventInnen.

4. Auswirkungen auf Flüchtlinge und MigrantInnen

Die Konsequenzen dieses Formwandels der westafrikanischen Migration Richtung Europa waren unterdessen gravierend – nicht nur für die MigrantInnen bzw. Flüchtlinge selbst, sondern auch für die Zielländer, die Herkunftsländer, die Transitländer sowie die Beziehungen der involvierten Staaten untereinander. Was die MigrantInnen und Flüchtlinge betrifft, so waren diese zunehmend von Irregulärität und folglich den damit korrespondierenden Gefahren bzw. restriktiven Maßnahmen betroffen. Einige Schlaglichter:

- Erstens sind durch die migrationspolitischen Hindernisse die zurückzulegenden Wege immer länger, komplizierter und gefährlicher geworden. In diesem Zusammenhang hat insbesondere die 2004 gegründete EU-Grenzschutzagentur Frontex eine unruhliche Rolle gespielt. Denn anstatt Menschenleben zu retten, hat diese Flüchtlingsboote tausendfach aufgehalten und zur Umkehr gezwungen, nicht selten mit unmittelbarem Zwang. Insgesamt sind auf diese Weise seit den 1990er Jahren mindestens 25.000 Menschen an den EU-Außengrenzen bzw. in der Wüste ums Leben gekommen.
- Zweitens sind die migrationspolitischen Maßnahmen – wie bereits erwähnt – mit massiver staatlicher Gewalt in den Transitländern einhergegangen, nicht zuletzt in Libyen, wo Muammar Gaddafi die Migrationspolitik zur Wiederannäherung an die EU genutzt hat.
- Drittens ist es in Europa zu hochgradig prekären Lebens- und Arbeitsverhältnissen gekommen, wobei im Bereich der Arbeit festzuhalten ist, dass der irreguläre

Aufenthaltsstatus seitens der ArbeitgeberInnen oftmals missbraucht wird, um schlechte Löhne etc zu zahlen bzw. die Arbeitsrechte umfassend außer Kraft zu setzen (insbesondere in der Landwirtschaft, im Bau-, Transport- und Reinigungssektor, in der Hausarbeit und im Hotel- und Gaststättengewerbe).

- Viertens ist es zunehmend zu Abschiebehaft und Abschiebungen gekommen – nicht nur aus Europa, sondern auch aus Transitländern. Insbesondere die Abschiebung selbst stellt eine zutiefst einschneidende und traumatische, in Europa aber häufig völlig unterschätzte Erfahrung dar: Zunächst, weil die Betroffenen mitten aus ihrem Alltag gerissen werden (häufig unter Missachtung bestehender familiärer Verbindungen, unter Verlust des gesamten Hab und Guts sowie unter Vorenthaltung sämtlicher Anwartschaften für erfolgte Sozialversicherungsbeiträge), sodann, weil sie seitens ihrer ökonomisch auf sie angewiesenen Familien starker Stigmatisierung ausgesetzt sind – und zwar als diejenigen, die es nicht geschafft haben, das familiäre Versprechen einzulösen.

Neben den MigrantInnen bzw. Flüchtlingen sowie ihren Familien hinterlässt die Migrationspolitik der EU aber auch in den Herkunfts- und Transitländern tiefe Spuren. Erwähnt sei zunächst, dass sich die Regierungen der Herkunftsländer immer wieder in einer schwierigen Lage wiedergefunden haben – eingeklemmt zwischen einerseits dem Druck der EU, beispielsweise Rückübernahmeabkommen zu unterschreiben und andererseits der Erwartung der Bevölkerung, genau dieses nicht zu tun. Sodann hat sich die Beteiligung der Transitländer an der restriktiven Migrationspolitik der EU zu einer massiven Belastung der zum Teil sehr alten Beziehungen zwischen den Ländern des Maghreb und Subsahara-Afrikas ausgewachsen. Schließlich wurde auch die traditionelle Bewegungsfreiheit innerhalb Westafrikas auf ausdrückliches Betreiben der EU zunehmend eingeschränkt (unbeschadet dessen, dass die EU innerhalb ihres eigenen Territoriums umfassende Reisefreiheit für EU-BürgerInnen propagiert).

5. Migration und Entwicklung

Das soeben erwähnte familiäre Versprechen ist Dreh- und Angelpunkt aller Überlegungen zum Verhältnis von Migration und Entwicklung. Denn de facto ist dieses Verhältnis bereits seit Jahrzehnten in Mali darüber zur Realität geworden, dass die MigrantInnen ihre Familien mitversorgen. Denn die regelmäßigen Rücküberweisungen seitens der MigrantInnen stellen eine Art Lebensversicherung dar, die es den Familienangehörigen erlaubt, ihre grundlegenden Ausgaben zu bestreiten und zudem auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren. Mit anderen Worten: Mit Hilfe der in die Migration gegangenen Familienmitglieder findet eine Diversifizierung der Einnahmequellen im Rahmen des familiären Haushalts statt, wobei Untersuchungen von durchschnittlich 100 bis 300 Euro Rücküberweisungen pro Monat ausgehen (sofern die MigrantInnen in Westeuropa leben). Die Unterstützung der Familien ist jedoch nur die eine Seite der Medaille. Auf der anderen Seite stehen Infrastrukturentwicklungen innerhalb der Herkunftsdörfer, wie sie insbesondere für die Region Kayes im Westen Malis (etwa im Kreis Yélimani) bestens dokumentiert sind – etwa in Gestalt des Neubaus von Brunnen, Schulen, Straßen, Gesundheitszentren oder Moscheen. Indes: Diese Entwicklungshilfe von unten funktioniert nur, wenn die MigrantInnen in ihren Transit- oder Zielländern nicht durch massenhafte Irregularisierung ihrer Einkommensmöglichkeiten beraubt werden.

Und ähnliches gilt auch – wenn auch unter anderen Vorzeichen – für Zahlungen für freiwillige RückkehrerInnen (wie sie von diversen europäischen Staaten praktiziert werden). Denn bislang sind diese Zahlungen nicht nur vergleichsweise geringfügig, sie sind auch an die Bereitschaft gekoppelt, den bisherigen Aufenthaltsstatus aufzugeben. Beides führt aber dazu, dass die Programme nicht wirken können. Was die zur Verfügung gestellten Mittel anbelangt, so ist schlicht zu konstatieren,

dass diverse Untersuchungen gezeigt haben, dass es mit den einmaligen Beträgen oftmals nicht möglich ist, eine eigene Existenz aufzubauen, die insgesamt ertragreicher wäre als die regelmäßigen Rücküberweisungen der im Ausland lebenden Familienmitglieder – und das im übrigen auch deshalb, weil es für die jahrelang außerhalb Malis gelebt habenden RückkehrerInnen gar nicht so einfach ist, quasi aus dem Kaltstart heraus eine Existenz in einem fremd gewordenen Umfeld aufzubauen. Vielmehr bedarf es diesbezüglicher ungleich größerer Unterstützung, nicht nur finanziell, sondern auch mit Blick auf Ausbildung und eine Art lokal verankerter Existenzgründerberatung.

Ungleich schwieriger ist jedoch der Umstand, dass viele MigrantInnen nicht gewillt sind, eine Rückkehr zu wagen – ohne die Möglichkeit, ggf. wieder nach Europa zurückkehren zu können, sollte ihr Rückkehrversuch scheitern. Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür – auch mit Blick auf das in Mali bzw. Westafrika vielerorts verankerte Modell der zirkulären Migration – eine echte Entscheidungs- und somit Reisefreiheit einzuführen. Denn diese würde dazu führen, dass ungleich mehr MigrantInnen das Risiko auf sich nehmen würden (vor allem wenn die begleitenden finanziellen Unterstützungen ausgebaut würden), um den ohnehin bestehenden Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung weiter zu vertiefen.

6. Empfehlungen

Hinsichtlich der Empfehlungen zum Zusammenhang von Migration und Entwicklung bedeutet dies insbesondere dreierlei: Erstens die restriktive Abschottungspolitik durch eine regulierte Einwanderungspolitik zu ersetzen. Denn nur MigrantInnen, die Geld verdienen und Ausbildungen durchlaufen können, sind in der Lage, zu echten Agenten von Entwicklung zu werden. Zweitens sollten die europäischen Staaten sämtliche Maßnahmen unterlassen, die geeignet sind, Existenzgrundlagen zu zerschlagen und somit zusätzliche KandidatInnen für die Migration hervorzubringen. Im Falle Malis betrifft dies nicht zuletzt den landwirtschaftlichen und den Bergbausektor. Konkret bedeutet das auch, dass sämtliche Möglichkeiten im Rahmen der bilateralen (Entwicklungs-)Zusammenarbeit genutzt werden sollten, um skandalöse Projekte wie die stellvertretend erwähnten Fälle (Sao, Sanamadougou und Falea) zu unterbinden oder zumindest darauf hinzuwirken, dass Großprojekte immer so durchgeführt werden, dass sie nicht mit Vertreibungen oder ähnlichen Konsequenzen einhergehen. Drittens sollten sämtliche Maßnahmen unterlassen werden, die zu einem Weggang hochqualifizierter Arbeitskräfte aus Afrika beitragen, insbesondere im Gesundheitsbereich (Stichwort: brain drain). Denn dieser brain drain verursacht nicht nur massive volkswirtschaftliche Kosten, er ist – in Gestalt mangelhafter Gesundheitsversorgung – auch einer der Gründe, die überhaupt erst zur Abwanderung führen.

Anhang:

Anbei finden sich noch einige ergänzende Informationen zur Arbeit der „Assoziation der Abgeschobenen Malis“, in deren Namen ich an der Anhörung teilnehme:

Die AME (Association Malienne des Expulsés) ist eine bereits 1996 von Abgeschobenen aus Frankreich und Angola gegründeten Organisation, die sich heute vorrangig um Abgeschobene aus Europa und dem Maghreb, aber auch aus anderen afrikanischen und arabischen Staaten kümmert, die am Flughafen von Bamako oder der algerisch-malischen bzw. mauretanisch-malischen Grenze ankommen und medizinische bzw. psychologische Hilfe, eine Notunterkunft, Rechtsbeistand oder Begleitung bei der Rückkehr in ihr Heimatdorf benötigen. In Bamako arbeitet die AME mit JuristInnen, MedizinerInnen und JournalistInnen zusammen. Neben ihrer Nothilfe am Flughafen

und in den Grenzorten Nioro und Gao liegt ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit der AME in der Öffentlichkeitsarbeit in Mali, aber auch in der Mitarbeit in internationalen migrationspolitischen und globalisierungskritischen Netzwerken – nicht zuletzt bei Afrique-Europe-Interact. Die AME veranstaltet in Bamako zur Situation der MigrantInnen eigene Workshops und beteiligt sich mit regelmäßigen Berichten und Aufrufen an der Debatte innerhalb der transnationalen Vernetzung von migrantischen Selbsthilfegruppen und Menschenrechtsinitiativen. Seit 2010 ist die AME auch verstärkt zu den strukturellen Ursachen von Migration aktiv, entsprechend ist seit mehreren Jahren eine enge Zusammenarbeit mit bäuerlichen Gruppen unter anderem im Office du Niger (270 Kilometer nord-östlich von Bamako) entstanden.

Webseite: <http://www.expulsesmaliens.info/>

Video: <http://www.medico.de/themen/menschenrechte/migration/dokumente/migrantische-selbsthilfe-in-mali/3021/>

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: „Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik“

4. Juni 2014

Herausforderungen und Chancen der Zuwanderung von Flüchtlingen und illegalen Zuwanderern aus Entwicklungsländern nach Europa und in andere reiche Zielländer und Grundzüge der Zuwanderungspolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten

Schriftliche Stellungnahme des Präsidenten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Dr. Manfred Schmidt

Vorbemerkung

Der Themenbereich Asyl und Flüchtlingsschutz bildet den Kernbereich der folgenden Ausführungen. Zur Gruppe der in der Bundesrepublik Deutschland illegal / irregulär aufhältigen Personen, die den zweiten Fokus der Anhörung bilden, liegt naturgemäß nur sehr eingeschränktes Datenmaterial vor.

Für den Begriff der "Entwicklungsländer" gibt es keine einheitliche Definition. In der Regel findet international die Liste der Entwicklungsländer des Entwicklungsausschusses (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Anwendung, auf der sich 148 Länder befinden. Aussagen zu beiden Themenbereichen können in Bezug auf die Entwicklungsländer nicht pauschal getroffen werden. Es werden daher an geeigneten Stellen Regionen bzw. Länder beispielhaft aufgeführt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sowohl die Asylzuwanderung als auch die illegal / irregulär aufhältigen Personen ganz überwiegend aus Entwicklungsländern stammen, weshalb die folgende Darstellung auch grundsätzliche Aussagen und Daten zum Bereich Asyl / Flüchtlingsschutz und illegale / irreguläre Migration enthält.

1. Zuwanderung aus Entwicklungsländern

Legale Zuwanderung lässt sich grundsätzlich in folgende große Gruppen kategorisieren:

- Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung (Studium, Ausbildung)
- Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit (Hochqualifizierte, Fachkräfte, Arbeitnehmer ohne berufliche Ausbildung, Saisonarbeiter)
- Zuwanderung aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen (Asylzuwanderung, Resettlement, Relocation)
- Zuwanderung aus familiären Gründen (Ehegatten- und Kindermachzug, sonstige Familienangehörige)

Weltweite Analysen der unterschiedlichen Zuwanderergruppen sind mangels ausreichend detaillierter Daten nicht möglich. Lediglich Statistiken zur internationalen Migrantenbevölkerung sowie zu Flüchtlingen werden regelmäßig veröffentlicht.

Nach Angaben der Vereinten Nationen lebten im Jahr 2013 232 Mio. Menschen bzw. 3,2 % der Weltbevölkerung außerhalb ihres Geburtslandes – so viele wie nie zuvor (2010: 221 Mio., 1990: 154 Mio.). Davon hielten sich 136 Mio. in entwickelten Ländern (Europa, Nordamerika, Australien, Neuseeland und Japan) und 96 Mio. in weniger entwickelten Regionen auf. Seit Beginn der 1990er Jahre sind insbesondere die westlichen Industrienationen verstärkt Ziel von Zuwanderung geworden. Auch die Zuwanderung nach Deutschland ist in den letzten Jahren entsprechend gestiegen. In Deutschland lebten 2013 mit 9,8 Mio. internationalen Migranten nach den USA (45,8 Mio.) und Russland (11 Mio.) die drittmeisten aus dem Ausland zugewanderten Menschen, die, so sie nicht im Rahmen der EU-Binnenwanderung nach Deutschland gekommen sind, in eine der oben genannten Zuwanderungsgruppen fallen.

Entwicklung der Migration nach Deutschland

Deutschland ist ein heute attraktives Zuwanderungsland – im Jahr 2013 belegte die Bundesrepublik zum ersten Mal den zweiten Platz der beliebtesten Einwanderungsstaaten innerhalb der OECD - unmittelbar hinter den USA. Mit 1,23 Mio. Zu- und 0,79 Mio. Fortzügen wurde 2013 ein Wanderungsgewinn von 437.000 Menschen verzeichnet, der höchste Wert seit 1993.

Die Zuwanderung nach Deutschland ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

Zuwanderung verändert sich: Bis Mitte der 1990er Jahre spielte der Zuzug von (Spät-) Ausländern und bis 1995 von Asyltragstellern eine große Rolle. Ebenfalls von Bedeutung war in der ersten Hälfte der 1990er Jahre der Zugang von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien, die größtenteils wieder in ihre Heimat zurückgekehrt sind. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang zur Jahrtausendwende hat in den letzten Jahren die Zuwanderung von Asylbewerbern wieder zugenommen – diese kommen ganz überwiegend aus Entwicklungsländern -, ebenso ist die Arbeitsmarktmigration gewachsen, im Rahmen der EU-Freizügigkeit, aber auch aus Drittstaaten, hierunter auch Personen aus Entwicklungsländern.

Zuwanderung ist europäisch: In den letzten Jahren ist der Anteil der Zuwanderung von Unionsbürgern (ohne Deutsche) an der Gesamtzuwanderung ausländischer Staatsangehöriger deutlich gestiegen. Im Jahr 2013 kamen 76,8 % aller zugewanderten Personen aus einem anderen europäischen Staat (EU-26: 61,5 %). Haupterkerfungsland ist seit 1996 Polen mit einem Anteil an der gesamten Zuwanderung von 16,1 % (197.000 Zuzüge) in 2013. Unter den Zuwanderern aus Europa sind aber auch Personen aus den europäischen Ländern, die (noch) auf der DAC-Liste der Entwicklungsländer stehen, wie etwa die Länder des Westbalkans.

Zuwanderung ist jung: Zuwanderer sind jünger als die Gesamtbevölkerung, 2012 waren drei Viertel der Zuwanderer unter 40 (Gesamtbevölkerung: 42 %).

Zuwanderung ist qualifiziert: Nach Auswertungen des Mikrozensus hat sich seit Mitte der 1990er Jahre die Qualifikationsstruktur der Neuzuwanderer deutlich verbessert. Hatten Mitte der 1990er Jahre lediglich 20 % einen tertiären Bildungsabschluss (ISCED-Gruppen 5-6), waren es 2011 bereits 41 %. Analog ist der Anteil der Neuzuwanderer mit niedrigem Bildungsniveau (ISCED-Gruppen 0-2) von fast 40 % auf 22 % gesunken. Insgesamt zeichnet sich in den letzten Jahren ein Trend zu einer höher qualifizierten Zuwanderung nach Deutschland ab.

Zuwanderer bleiben immer länger: Seit 2010 ist die Zahl derer, die ein Jahr und länger in Deutschland bleiben, um 30 % gestiegen, 2011 waren es fast die Hälfte der Eingereisten (ca. 450.000).

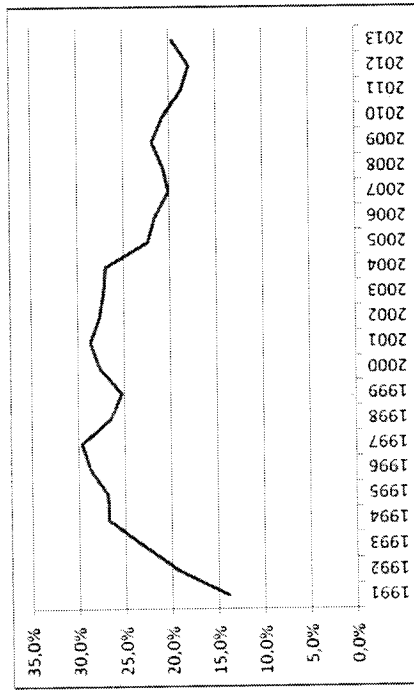
¹ Ohne Kroatien, welches der EU am 1. Juli 2013 beigetreten ist. Die Zuzüge aus Kroatien sind von 2012 (12.944) auf 2013 (25.200) um 94,7 % gestiegen.

² In die Berechnung der Schutzquote fallen als negative Entscheidungen neben den materiell-inhaltlichen Ablehnungen auch die so genannten Dublin-Entscheidungen ins Gewicht. Allein auf die Gesamtzahl der inhaltlich-

Zuwanderung aus Drittstaaten ist vielfältig: Aus Ländern außerhalb der EU kamen im Jahr 2012 18 % der Zuwanderer im Rahmen des Familiennachzugs, 16 % für ein Studium bzw. eine Ausbildung oder einen Schulbesuch, 13 % zum Zwecke einer Erwerbstätigkeit und 16 % aufgrund eines Asylverfahrens oder aus humanitären Gründen. Eine zunehmende Bedeutung gewinnt die Zuwanderung aus asiatischen Staaten (China, Indien), die entweder zum Zweck des Studiums oder als Fachkräfte nach Deutschland zuwandern.

Zuwanderung aus Entwicklungsländern unterliegt Schwankungen: Der Anteil der Zuwanderung aus Entwicklungsländern (alle legalen Zuwanderungsgruppen kumuliert) ist seit Mitte der 1990er Jahre gesunken. 1991 betrug der Anteil von Zuwanderer aus Entwicklungsländern an der Gesamtzuwanderung nach Deutschland 14 %, er stieg bis 1997 auf einen Höchstwert von 29,6 % und sank seitdem auf 17,9 % im Jahr 2012 ab. Im Jahr 2013 ist ein erneuter Anstieg auf 19,7 % zu verzeichnen, der insbesondere zurückzuführen ist auf die gestiegene Flüchtlingszuwanderung. Aber auch der Familiennachzug und Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung spielen eine Rolle bei der Zuwanderung aus Entwicklungsländern.

Anteil der Zuwanderung aus Entwicklungsländern (nach Definition der UNPD), 1991-2012



Quelle: Eig. Berechnung mit Daten des Statistischen Bundesamts.

Flüchtlingsmigration weltweit

Nach Zahlen des UNHCR waren unter den internationalen Migranten im Jahr 2013 15,7 Mio. (internationale) Flüchtlinge, dies entspricht 7 % aller Migranten (hinzu kommen 33,3 Mio. Binnenflüchtlinge). Neun von zehn Flüchtlingen lebten 2013 in Entwicklungsländern (13,7 Mio.). Die meisten internationalen Flüchtlinge halten sich in Asien auf (10,4 Mio.), gefolgt von Afrika (2,9 Mio.) und Europa (1,5 Mio.). Die Flüchtlingszahlen haben nach einem deutlichen Rückgang wieder annähernd das Niveau von vor 20 Jahren erreicht. Die Entwicklung der ersten Monate des Jahres 2014 deuten darauf hin, dass diese Zahl weiter steigen wird.

Asylzuwanderung in die EU

Nachdem von Anfang der 2000er Jahre bis 2006 ein Rückgang der Asylanträge in den Ländern der Europäischen Union (EU-27) auf unter 200.000 zu verzeichnen war, steigt ihre Zahl seitdem wieder deutlich an. Im Jahr 2013 wurden rund 436.000 Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) in der EU registriert, ein Zuwachs von fast 30 % im Vergleich zum Vorjahr. Dabei wurden die meisten Asylanträge in Deutschland gestellt (127.000 Erst- und Folgeanträge, entspricht 29 %) vor Frankreich (65.000 bzw. 15 %) und Schweden (54.000 bzw. 13 %).

Für die Gruppe der Entwicklungsländer sollen exemplarisch Antragsteller aus Afrika und Asien betrachtet werden: Der Anteil der Asylantragsteller aus Asien betrug in der EU im Jahr 2013 40 %, der Anteil der Antragsteller aus Afrika 28 %. Aus Asien stellten am häufigsten Staatsangehörige aus Syrien, Afghanistan, Pakistan, Iran und dem Irak einen Asylantrag in der EU. Dabei war insbesondere bei syrischen Antragstellern ein deutlicher Anstieg festzustellen. Antragsteller aus Afrika in der EU kamen an häufigsten aus Somalia, Eritrea und Nigeria.

Die Herkunftsländer der Asylbewerber unterscheiden sich in den einzelnen EU-Staaten dabei z.T. stark: In Frankreich stellten im Jahr 2013 aus Asien vor allem Personen aus Bangladesch (4.505) und Sri Lanka (2.950), aus Afrika insbesondere aus dem Kongo (5.580), Guinea (2.600) und Mali (1.685) einen Asylantrag. In Schweden dominierten aus Asien Asylbewerber aus Syrien (16.540) und Afghanistan (3.025), aus Afrika Antragsteller aus Eritrea (4.880) und Somalia (3.940). Im Vereinigten Königreich waren es bei asiatischen Asylbewerbern Staatsangehörige aus Pakistan (4.645) und dem Iran (3.055), bei afrikanischen Antragstellern Staatsangehörige aus Eritrea (1.435). In Italien wurden hauptsächlich Staatsangehörige aus Pakistan (3.319) und Afghanistan (2.175) sowie aus Nigeria (3.580), Somalia (2.885) und Eritrea (2.215) registriert. In den Niederlanden gab es überwiegend syrische (2.705) und somalische (3.270) Asylbewerber.

Asylzuwanderung nach Deutschland

Seit 1990 haben rund 2,5 Millionen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland Asyl beantragt. Nach den starken Zugängen der frühen 1990er Jahre war bis in die zweite Hälfte des letzten Jahrzehnts ein großer Rückgang der Asylanträge zu verzeichnen. 2007 wurden so wenige Asylanträge gestellt wie nie zuvor (19.164 Erstanträge). Bis zum Ende der 1990er Jahre stammte der größte Teil der Asylbewerber aus Europa (einschließlich Türkei und der ehemaligen UdSSR). Ab dem Jahr 2000 überweg dann der Anteil der Antragsteller aus Asien.

Seit 2008 steigt die Zahl der Menschen, die in der Bundesrepublik Deutschland Asyl beantragen, kontinuierlich an. Wurden 2008 rund 28.000 Erst und Folgeanträge vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entgegengenommen, wird ihre Zahl 2014 voraussichtlich bei rund 200.000 liegen.

Im Jahr 2013 wurden 109.580 Erstanträge registriert gegenüber 64.539 im Jahr 2012 – ein Anstieg um 70%. Hauptherkunftsländer waren:

- (1) Russische Föderation: 14.887 Erstanträge (13,6% aller Erstanträge), + 365%
- (2) Syrien: 11.851 Erstanträge (10,8%), + 91%
- (3) Serbien: 11.459 Erstanträge (10,5%), + 35%
- (4) Afghanistan: 7.735 (7,1%), + 3%

Nimmt man die Folgeanträge hinzu, waren im Jahr 2013 127.000 Anträge zu verzeichnen. Unter den Top 4-Ländern der Antragsteller in Deutschland sind im Jahr 2013 drei Länder der DAC-Liste der Entwicklungsländer – Asylzuwanderung in Deutschland ist ganz überwiegend Zuwanderung aus Entwicklungsländern.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat im Jahr 2013 80.978 Entscheidungen über Asylanträge getroffen (+31 %), dabei konnte in 20.128 Fällen Schutz in der Bundesrepublik Deutschland gewährt werden, das entspricht einer Schutzquote von 24,9 % (2012: 27,7 %). Eine inhaltliche Ablehnung der Anträge erfolgte in 31.145 Fällen bzw. 38 % der Entscheidungen. Bei den restlichen Entscheidungen handelt es sich ganz überwiegend um Verfahren, für die im Rahmen der Dublin-Verordnung ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist und deren Bearbeitung daher nicht in Deutschland erfolgt ist.²

² In die Berechnung der Schutzquote fallen als negative Entscheidungen neben den materiell-inhaltlichen Ablehnungen auch die so genannten Dublin-Entscheidungen ins Gewicht. Allein auf die Gesamtzahl der inhaltlich-materiellen Entscheidungen bezogen würde die Schutzquote daher höher ausfallen.

Warum wählen Flüchtlinge Deutschland?

(1) Flüchtlinge wählen bevorzugt Zielländer, in denen bereits eine Community aus ihrem Herkunftsland existiert, für Deutschland zeigt sich dies etwa an der iranischen Community (84.000 Personen). (2) Die Entscheidung über das Zielland wird häufig von Schleppern getroffen. (3) Flüchtlinge suchen ein Zielland, das ihnen (Rechts)Sicherheit bietet und die Möglichkeit, sich ein neues Leben aufzubauen. Die Wirtschaftskraft Deutschlands und der Umstand, dass Deutschland ein sehr sicheres Land ist, machen die Bundesrepublik zu einem bevorzugten Zielstaat von Flüchtlingen.

Aktuelle Entwicklungen

Zwei Entwicklungen waren für den Bereich Asyl und Flüchtlingsschutz in Deutschland in den letzten Jahren kennzeichnend:

(1) Die geopolitischen Entwicklungen und regionalen Konflikte der letzten Jahre spiegeln sich auch in der Asylzuwanderung nach Deutschland wider: Seit 2008 ist eine kontinuierliche Zunahme von Flüchtlingen aus den Krisenregionen der Welt wie Syrien, Afghanistan, Iran, Irak und Pakistan zu verzeichnen – Länder, die sich auch auf der DAC-Liste der Entwicklungsländer finden. Hierbei handelt es sich um Menschen, die aus Ländern kommen, für die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge häufig Schutzgründe anerkennen und einen Schutz für die Betroffenen aussprechen kann.

(2) Das Asylverfahren wird zunehmend auch von Personen als Migrationskanal genutzt, deren Zuwanderungsmotiv nicht in flüchtlingsrechtliche oder humanitäre Kategorien fällt, denen jedoch andere Möglichkeiten, einen Aufenthalt in Deutschland zu erhalten, unbekannt oder nach derzeitigem Recht nicht offen sind. Hierzu zählen insbesondere Antragsteller aus den Ländern des Westbalkan (Serbien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Kosovo), deren Zahl seit Sommer 2012 sprunghaft angestiegen ist (2012: 24.607, 2013: 37.068, 2014 (30.4.): 14.378) und im Jahr 2013 Antragsteller aus der Russischen Föderation (+356%). Diese Menschen haben in der Regel Deutschland als Ziel, weil sie sich erhoffen, im wirtschaftsstärksten Land Europas ihre Lebenssituation zu verbessern. Sie berichten von wirtschaftlicher Not und von Diskriminierung, die jedoch in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle die Schwelle zur Verletzung der Menschenrechte nicht überschreitet. Eine Lösung für ihre prekäre Lebenssituation im Herkunftsland kann das deutsche (europäische) Asylsystem aber nicht bieten. Die Schutzquote für diese Herkunftsländer ist daher sehr niedrig (z.B. Serbien 0,0%, Mazedonien 0,1%). Die hier in Rede stehenden Herkunftsländer des Westbalkans, die im Jahr 2013 fast ein Drittel der in der Bundesrepublik gestellten Erst- und Folgeanträge ausmachen, sind einerseits Entwicklungsländer gemäß der DAC-Liste der OECD. Andererseits sind Mazedonien, Montenegro und Serbien aber auch offizielle EU-Beitrittskandidaten.

Der Anteil afrikanischer und asiatischer Staaten unter den Herkunftsländern hat seit 1991 zugenommen, im Fall von Afrika von 14,1 % (1991) auf 20,5 % (2013), im Fall von Asien von 19,8 % (1993) auf 38,9 % (2013) – letzteres ist insbesondere auf den Anstieg von Anträgen syrischer Staatsangehöriger zurückzuführen. Auch wenn die absoluten Zahlen für die beiden Kontinente mit 22.415 (Afrika) und 42.559 (Asien) Erstanträgen im Jahr 2013 aufgrund der 1991 insgesamt größeren Zahl von Antragstellern unter den Werten von 1991 liegen, zeigen sie eine Tendenz im Wandel der Herkunftsländer der humanitären Zuwanderung nach Deutschland auf.

Illegale / irreguläre Migration nach Europa und Deutschland

Zu illegal / irregulär eingereisten Migranten werden die folgenden Personengruppen gezählt:

- Personen, die illegal nach Deutschland eingereist sind (z.B. durch Menschen schmuggel oder Einreise mit falschen Papieren);
- Personen, die trotz Ablauf ihres Visums bzw. der maximalen Aufenthaltsdauer im Falle einer Visumfreiheit im Bundesgebiet verbleiben;

- Personen, die die Voraussetzung zum Aufenthalt im Bundesgebiet gemäß ihrem Visum bzw. Aufenthaltstitel nicht mehr erfüllen;
- Personen, die das Bundesgebiet trotz einer abschließend negativen Entscheidung über ihren Asylantrag nicht verlassen;
- Personen, die während oder im Anschluss an die Stellung eines Asylantrags untergetaucht sind, das Bundesgebiet bzw. den Schengen-Raum aber nicht verlassen haben;
- scheinbar legal im Land lebende Personen, deren regulärer Aufenthalt auf falschen Angaben oder Identitäten beruht.

In der Öffentlichkeit werden immer wieder Schätzungen zur Größenordnung illegal / irregulär aufhältiger Ausländer in Deutschland genannt, die stark voneinander abweichen. Diese Schätzungen sind oft wenig fundiert. Für Deutschland schätzen Vogel/Aißner (2011)³, dass auf der Basis erstmals auswertbarer detaillierter polizeilicher Daten im Jahr 2010 zwischen 100.000 und 400.000 Menschen illegal in Deutschland lebten und damit deutlich weniger als noch einige Jahre zuvor angenommen.

Valide Aussagen über die Größenordnung der illegalen / irregulären Migration nach Deutschland sind naturgemäß schwierig. Zwei Indikatoren können jedoch zumindest Entwicklungstendenzen für die nicht legale Migration aufzeigen: Zum einen die durch die Bundespolizei erstellte Statistik der unerlaubten Einreisen nach Deutschland, zum anderen die Zahl der Personen, die wegen unerlaubten Aufenthalts in Deutschland aufgegriffen werden:

In den letzten Jahren werden vermehrt illegalen / irreguläre Übertretungen an den EU-Außengrenzen festgestellt, zuletzt sind dabei nach Angaben der EU-Grenzschutzagentur Frontex in den ersten Monaten des Jahres 2014 mehr als 42.000 Menschen aufgegriffen worden, wobei die meisten Aufgriffe über die Fluchtroute aus Libyen über das Mittelmeer gezählt wurden. Das sind drei Mal mehr als im Vergleichszeitraum des Vorjahres.

In Deutschland war von 1993 bis 2007 ein deutlicher Rückgang der unerlaubten Einreisen von 54.000 (1993) bis 15.000 (2007) zu verzeichnen. Seitdem ist analog zu der Entwicklung der Asylbewerberzahlen ein Wiederanstieg der Aufgriffsfälle in Grenznähe zu beobachten (2013: 33.000). Hier zeigen sich in Bezug auf die Staatsangehörigkeit Ähnlichkeiten zu den Asylantragstellern. 2012 wurden am häufigsten Staatsangehörige aus Afghanistan aufgegriffen. Ein Anstieg der Aufgriffe konnte bei syrischen Staatsangehörigen festgestellt werden, ebenso bei einigen afrikanischen Nationalitäten (Libyen, Marokko, Nigeria, Somalia).

Nach einem Rückgang der Aufgriffszahlen in Deutschland wegen unerlaubten Aufenthalts auf unter 50.000 bis zum Jahr 2009, stieg die Zahl der Aufgriffe in den Folgejahren wieder kontinuierlich bis auf 86.000 im Jahr 2013 an. Damit waren in Deutschland im Jahr 2013 innerhalb der EU die meisten Aufgriffe wegen unerlaubten Aufenthalts zu verzeichnen. Hohe Aufgriffszahlen wurden zudem im Vereinigten Königreich (57.000), Frankreich (49.000), Spanien (46.000), Österreich (26.000), Schweden (24.000) und Italien (24.000) registriert. Unter den im Jahr 2013 in Deutschland wegen unerlaubten Aufenthalts aufgegriffenen Menschen waren 19.835 afrikanische und 31.885 asiatische Staatsangehörige, darunter 7.100 Syrer und 5.900 Afghanen sowie 2.500 Eritäer, 2.200 Somali und 1.800 Nigerianer.

³ Vogel, Djal/Aißner, Manuel (2011): Umfang, Entwicklung und Struktur der irregulären Bevölkerung in Deutschland. Expertise im Auftrag der deutschen nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

2. Wirtschaftliche Effekte der Zuwanderung aus Entwicklungsländern und Kosten für die öffentlichen Haushalte in den Zielländern

Wirtschaftliche Effekte der Zuwanderung aus Entwicklungsländern entstehen sowohl für die betroffenen Herkunftsländer als auch für die jeweiligen Zielländer. Der Fokus wird zunächst auf allgemeine Effekte, im Folgenden dann auf die Effekte für Deutschland gelegt.

Bei der wirtschaftlichen Analyse der Auswirkungen von Migration aus Entwicklungsländern sind für die Herkunftsländer insbesondere folgende Aspekte relevant:

- Verlust gut qualifizierter Arbeitskräfte (Brain Drain), insbesondere im Gesundheitssektor
- demgegenüber positive Effekte durch Rücküberweisungen und
- positive Effekte bei Rückkehr (weitere Erfahrungen und Kontakte).

Für die Zielländer spielen dagegen insbesondere die folgende Aspekte eine Rolle:

- Gewinnung gut qualifizierter Arbeitskräfte (Brain Gain) und damit auch
- Gewinnung fehlender Fachkräfte (demografischer Wandel)
- Auswirkungen auf Löhne und Arbeitslosigkeit durch Migration, Effekte auf das Wirtschaftswachstum und die öffentlichen Haushalte (einschließlich Sozialversicherungen)
- Verluste bei Rückkehr (Investitionen in die Bildung sowie für Integrationsmaßnahmen gehen verloren) und
- Rücküberweisungen: Geld verbleibt nicht im Inland

Konkrete Kosten der Zuwanderung und Integration sind grundsätzlich nur in Teilbereichen ermittelbar. Dies gilt auch für die Flüchtlingszuwanderung aus Entwicklungsländern. Die finanziellen Folgen der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die gesamte Wirtschaft sind als langfristige Gesamtbilanz vor allem aufgrund verschiedener interdependenter Effekte kaum quantifizierbar.

Daher wurden die ökonomischen Wirkungen der Migration über die rein demografischen Implikationen hinaus auf der Angebots- und Nachfrageseite bisher nur in der kurzen Frist belastbar analysiert, denn eine langfristige Gesamtbilanz ist vor allem aufgrund verschiedener interdependenter Effekte nicht ermittelbar. Die kurzfristigen Wirkungen können u.a. die Entwicklung von Löhnen und Arbeitslosigkeit sowie die Zahl der Erwerbspersonen und ihre -beteiligung so wie ggf. die Größe der Stillen Reserve, das (reale und Pro-Kopf-) Wirtschaftswachstum und die öffentlichen Haushalte bzw. Ausgaben einschließlich die der Sozialversicherung betreffen. Langfristig dürften die Kapitalinvestitionen der Wirtschaft auf die Einwanderung reagieren und ggf. kurz- bis mittelfristige Effekte am Arbeitsmarkt (bzgl. Löhnen und Arbeitslosigkeit) wieder kompensieren.

Die Zuwanderung von Arbeitskräften kann auch wachstumsfördernde Effekte haben und damit ergänzende Arbeitsplätze schaffen. Zudem fördern Fachleute aus dem Ausland die Vielfalt und Innovationskraft im Inland. Des Weiteren können die Zuwanderer als Konsumenten und Steuerzahler auch so zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Wie Beispiele aus den USA (Silicon Valley) und der Schweiz (Uhren, Pharma, Finanzsektor) zeigen, kann der Zugriff auf ausländische Fachkräfte den Ausbau wachstumsstärkender Kompetenzzentren fördern.

Doch viel hängt davon ab, welche Zuwanderer kommen, vor allem mit welchen Qualifikationen (Niveau, Fachbereich, Berufserfahrung). Der Nutzen für das Zielland kann die Kosten der Zuwanderung insbesondere dann überwiegen, wenn die Zuwanderer die angestammten Arbeitskräfte nicht verdrängen, sondern ergänzen.

Aus der internationalen Literatur zu diesem Thema lassen sich - grob vereinfacht dargestellt - folgende Aussagen ableiten:

- Die Einwanderung steigert typischerweise das Wirtschaftswachstum im Zielland. Laut einer globalen Modellrechnung steigert Einwanderung das Wohlstandsniveau der Zielländer im Durchschnitt längerfristig um 5 bis 10 Prozent (Giovanni et al. 2012).⁴
- In der Regel sind die Auswirkungen auf gesamtwirtschaftliche Vergleichswerte, wie Lohnniveau und Arbeitslosigkeit, gering. Laut einer Studie von 2011 über die OECD-Länder hat die Einwanderung kurzfristig kaum einen sichtbaren Einfluss auf die Pro-Kopf-Einkommen der Volkswirtschaften (Ortega/Giovanni 2011).⁵ Die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften kann vor allem aufgrund von Innovationen und Exporten zu einem leicht erhöhten Wirtschaftswachstum pro Kopf führen.
- In gewissen Regionen, Branchen und Tätigkeiten ist zum Teil Lohndruck festzustellen. Laut einer Literaturübersicht von 2013 sind die Lohneffekte der Zuwanderung insgesamt gering (de la Rica et al. 2013).⁶ Diverse Studien stellten gewisse Lohnneinbußen vor allem für frühere Einwanderer fest.
- Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung stellt in seiner Studie „Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik“ von 2013 fest: Wenn 60 Prozent der Neuzuwanderer über einen Hochschulabschluss verfügen und ihre Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, dann sinkt die Arbeitslosenquote, während das Lohnniveau konstant bleibt (Brücker 2013).⁷

Folgen der Migration für Deutschland

Eine Gesamtbilanz zu den Nutzen und Kosten der Migration nach Deutschland ist weder allgemein, noch speziell für die Migration aus Entwicklungsländern bzw. die Zuwanderung von Flüchtlingen erstellbar. Die Zahl der betroffenen Akteure bei der Betrachtung der Kosten der Zuwanderung ist groß. Zudem sind Kosten und Nutzen der Zuwanderung nach Deutschland bei den verschiedenen Zuwanderungsgruppen je nach Migrationszweck und Herkunftsland unterschiedlich. Die finanziellen Folgen der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die gesamte Wirtschaft sind kaum quantifizierbar. Die Auswirkungen auf Lohnniveau und Arbeitslosigkeit sind in Deutschland eher gering. Verdrängung auf dem Arbeitsmarkt betrifft überwiegend bereits in Deutschland lebende andere Ausländer bzw. Personen mit Migrationshintergrund.

Zuwanderung von Flüchtlingen

Eine Gesamtkostenaufstellung für das Asylverfahren in Deutschland ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen föderalen Zuständigkeiten für die Durchführung des Asylverfahrens, die Unterbringung und Kosten des Lebensunterhalts sowie vielfältiger weiterer Kostenpunkte nicht möglich. Bezifferbar sind jene Kosten, die durch das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBLG) entstehen: Im Jahr 2012 bezogen 164.244 Personen Leistungen nach dem AsylBLG im Umfang von insg. rund 1,1 Milliarden Euro. 45% der Leistungsempfänger stammten dabei aus Asien, 13% aus Afrika.

⁴ Giovanni, Julian di/Levchenko, Andrei A./Ortega, Francesc (2012): A Global View of Cross-Border Migration. IZA Discussion Paper No. 6584.

⁵ Ortega, Francesc/Peni, Giovanni (2011): The Aggregate Effects of Trade and Migration. Evidence from OECD countries. IZA Discussion Paper No. 5604.

⁶ de la Rica, Sara/Glitz, Albrecht/Ortega, Francesc (2013): Immigration in Europe: Trends, Policies and Empirical Evidence. IZA Discussion Paper, No. 7778.

⁷ Brücker, Herbert (2013): Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik. Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung.

Auch die Kosten für die Integration von Flüchtlingen lassen sich nicht abschließend beziffern. Beispielhaft können sie aber für die Teilnahme am bundesgeforderten Integrationskurs dargestellt werden. Der Integrationskurs ist das zentrale Deutschförderangebot des Bundes und umfasst im Regelfall 600 Unterrichtseinheiten Deutsch als Zweitsprache (die bis zum Niveau B1 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen führen) sowie einen 60stündigen Orientierungskurs. Die Teilnahme steht (vereinfacht gesagt) auch Personen offen, die aus humanitären Gründen Schutz in der Bundesrepublik Deutschland erhalten haben. Nimmt man die positiven Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge im Jahr 2013 als Grundlage, entständen für die Teilnahme dieser Gruppe Kosten in Höhe von insgesamt rund 40 Millionen Euro (rund 20.000 Schutzberechtigte sowie rund 2.000 Personen, denen durch die Gerichte Schutz zugesprochen wurde).

Als einziges Bundesland finanziert der Freistaat Bayern seit 2013 relativ flächendeckend Deutschförderung für Flüchtlinge bereits im laufenden Asylverfahren. Legt man dieses Modell, das einen Umfang von 300 Unterrichtseinheiten hat, für eine Sprachförderung von Asylbewerbern zugrunde, entstünden für die Größenordnung der im Jahr 2013 bundesweit gestellten Erstanträge Kosten von rund 82 Millionen Euro. (Hierbei ist einschränkend zu beachten, dass unter den Erstantragstellern auch Personen sind, die jünger als 18 Jahre sind und für die daher andere Sprachfördermodelle Raum greifen würden.)

Langfristige Entwicklung

Systematische Untersuchungen zu den Potenzialen anerkannter Flüchtlinge in Deutschland liegen gegenwärtig nicht vor. Deutlich ist jedoch auch auf der Grundlage des aktuell verfügbaren Datenmaterials: Viele ehemalige Asylbewerber, die einen Aufenthaltstitel haben oder einbürgert sind, leisten einen Beitrag zu wirtschaftlichen und sozialen Leben in Deutschland. Die Zahlen des Ausländerzentralregisters (AZR) zeigen, dass viele Menschen, die in Deutschland in der Vergangenheit Asyl beantragt haben, ihren Lebensunterhalt mittlerweile selber finanzieren können. So leben in Deutschland zum Stichtag 30.04.2014 rund 907.000 Menschen mit einem Asylbezug (abgeschlossenes oder laufendes Asylverfahren). Davon haben ca. 255.000 Personen – also etwas mehr als ein Viertel – einen Aufenthaltstitel, der die eigene Lebensunterhaltssicherung voraussetzt; bezogen auf die Gesamtheit der Personen, die sich nicht mehr in einem laufenden Asylverfahren befinden, sind es fast ein Drittel. Inwiefern sie einer Beschäftigung nachgehen, die ihrer (mitgebrachten) Qualifikation entspricht, kann aus diesen Daten jedoch nicht geschlossen werden. Die Zahl der ehemaligen Asylbewerber, die ihren Lebensunterhalt heute selbst sichern können, ist aber voraussichtlich noch höher. Ehemalige Asylbewerber, die durch Einbürgerung Deutsche geworden sind (und hierfür die Sicherung ihres Lebensunterhalts nachweisen mussten), werden mit der Einbürgerung aus dem AZR und der Asylstatistik gelöscht. Zahlen über diese Gruppe liegen daher nicht mehr vor.

Beispiel: Potenziale der Zuwanderer aus Subsahara-Afrika

Zuwanderer aus den Entwicklungsländern bilden in Bezug auf ihr Qualifikationsniveau, ihre Sprachkenntnisse und ihre beruflichen Erfahrungen keine homogene Gruppe. Somit sind pauschalisierende Beurteilungen der wirtschaftlichen Nutzen und Kosten der Zuwanderung aus Entwicklungsländern nicht zielführend. Die Positionierung der Zuwanderer aus den Entwicklungsländern auf dem deutschen Arbeitsmarkt erfordert eine differenzierte Betrachtung und kann lediglich exemplarisch aufgezeigt werden.

Eine Analyse der Qualifikationsstruktur und der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern aus Subsahara-Afrika (Schmid 2011) zeigt folgendes Bild:⁸ Ein relativ hoher Anteil der Personen mit

(subsahara-)afrikanischem Migrationshintergrund weist höhere Bildungsabschlüsse auf. 35 % dieser Personen verfügen über das Abitur oder einen höheren Bildungsabschluss, gegenüber 25 % der Personen mit anderem Migrationshintergrund und 29 % der Personen ohne Migrationshintergrund. Lediglich 5 % der Personen mit (subsahara-)afrikanischem Migrationshintergrund sind jedoch in Arbeitsmarktsegmenten beschäftigt, die sich durch geringe Erwerbslosigkeit und ein hohes Einkommen auszeichnen. 66 % sind hingegen in Beschäftigungssegmenten mit einem hohen Arbeitslosenrisiko und schlechter Bezahlung beschäftigt. Die Positionierung der Personen mit (subsahara-)afrikanischem Migrationshintergrund auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist somit deutlich prekärer als die anderer Migrantengruppen. Angesichts des Qualifikationsniveaus dieser Gruppe bleiben vorhandene Potenziale derzeit ungenutzt.

3. Einstellungen der Bevölkerung in Europa zu Migrationsbewegungen aus Entwicklungsländern

Die vorhandenen Studien lassen nur teilweise Erkenntnisse zur Einstellung der Bevölkerung zu Migrationsbewegungen aus Entwicklungsländern zu, da zumeist nicht speziell Einstellungen zu „Migrationsbewegungen aus Entwicklungsländern“ abgefragt werden. Zudem ist das öffentliche Stimmungsbild stark von dem jeweils aktuellen Diskurs über Zuwanderung sowie aktuelle Ereignisse (etwa Meldungen über ertrunkene Flüchtlinge im Mittelmeer) geprägt und kann sich dementsprechend auch verändern. So hat z.B. in Deutschland die verstärkte Diskussion über die demografische Entwicklung und den Fachkräftemangel in den letzten Jahren zu einer positiven Bewertung von Zuwanderung geführt, wie die internationale Studie „Transatlantic Trends 2013“ des German Marshall Funds gezeigt hat.

Hinsichtlich der Frage, ob die Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern ein Land kulturell und ökonomisch bereichert, ergibt sich in der EU ein zwiespältiges Bild: Etwas über die Hälfte der EU-Bürger sieht eine Bereicherung für ihr Land, während rund 42 % dies ablehnen. Im europäischen Vergleich erscheint Deutschland der Zuwanderung gegenüber, trotz gleichzeitig geäußelter Zweifel an der Integrationsbereitschaft von Drittstaaten, durchaus positiv eingestellt: 63 % der Deutschen sehen Zuwanderung als Bereicherung. Jüngere EU-Bürger sind tendenziell positiver gegenüber Freizügigkeit und Migration eingestellt als ältere. Bei der Einschätzung der Zahl der Immigranten sagen rund ein Viertel der Befragten in Deutschland „zu viele“, in der EU ist es rund ein Drittel.

Mit dem Blick auf einzelne Personen-/Zuwanderergruppen zeigt sich in unterschiedlichen Situationen folgendes Bild:

- Mehr als jeder Zweite in der EU ist der Meinung, dass es für Nicht-EU-Bürger leichter sein sollte, im Rahmen von Geschäfts- oder Unhaubsreisen in die EU einzureisen. Geringer wird der Meinung zugestimmt, dass die EU mit Blick auf den bevorstehenden demografischen Wandel und den Mangel an Arbeitskräften in bestimmten Wirtschaftsbereichen die Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern fördern sollte. Dabei sind Deutsche jeweils etwas skeptischer eingestellt als der EU-Durchschnitt.
- Rund 80 % bis 90 % der Befragten sind dafür, dass die EU-Mitgliedstaaten Schutz und Asyl gewähren sollten, fordern aber eine gleichmäßigere Verteilung der Asylsuchenden und der damit verbundenen Kosten auf alle EU-Staaten. Auch wird die Forderung, dass die Bestimmungen zur Aufnahme von Asylbewerbern überall gleich sein sollten, breit unterstützt. Deutschland befindet sich dabei im europäischen Vergleich jeweils in der Spitzengruppe mit den höchsten Zustimmungswerten.
- Im europäischen Durchschnitt sind rund 80 % für die Verstärkung der EU-Unterstützung bei der Bewältigung der illegalen / irregulären Migration, wobei die Kosten auf alle EU-Mitgliedstaaten verteilt werden sollten. Etwas die Hälfte lehnen es EU-weit ab, dass jeder

⁸ Schmid, Susanne (2011): Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika. Forschungsbericht 7. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

EU-Mitgliedstaat die irreguläre Migration selbst bewältigen sollte, in Deutschland sind dies sogar 60 %. Illegale / irreguläre Zuwanderung führt bei Befragten in Deutschland wie in ausgewählten Ländern Europas zu deutlich mehr Besorgnis als legale Einwanderung.

- Die Bevölkerung in Deutschland differenziert erkennbar nach eher angenehmen oder weniger angenehmen bzw. willkommenen oder weniger willkommenen Zuwanderern. Asylbewerber gehören eher zur letzteren Gruppe. In der relativen Rangreihe der „Beliebtheit“ sind Asylbewerber oder Flüchtlinge meist im hinteren Teil platziert. Auch Roma, Personen aus der Türkei sowie aus Afrika scheinen ähnlich stark oder sogar noch stärker (Roma) von Abwertungen betroffen zu sein. Vertiefende Analysen zeigen, dass Asylbewerber u.a. eher von folgenden Personengruppen kritisch gesehen werden: Personen aus Ostdeutschland, sich politisch eher rechts einstuftende Personen, Personen mit Hang zu autoritären Einstellungen und eher von Befragten, die sich in Politik und Gesellschaft als machtlos ansehen.

4. Inhalte und Ergebnisse der nationalen Zuwanderungspolitiken in Deutschland und relevanten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Vergleich

Arbeitsmarktzwanderung

Die deutsche Migrationspolitik hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich für Erwerbsmigration – insbesondere im Bereich der Zuwanderung von Hochqualifizierten – geöffnet. Die von der OECD veröffentlichte Studie „Recruiting Immigrant Workers: Germany 2013“ bestätigt diese Entwicklung und bescheinigt Deutschland im OECD-Vergleich eines der Länder mit den geringsten Beschränkungen für den Arbeitsmarktzugang für hochqualifizierte Fachkräfte zu sein. Dies lässt sich u. a. daran festmachen, dass es keine zahlenmäßige Begrenzung beim Zuzug von Hochqualifizierten mehr gibt. Ebenso ist das administrative Verfahren, das drittstaatsangehörige Arbeitsmigranten durchlaufen, recht schnell und die Ablehnungsquote sowohl absolut als auch im internationalen Vergleich niedrig. Personen, die zwar eine qualifizierte postsekundäre Berufsausbildung besitzen, aber über keinen Hochschulabschluss verfügen, stoßen beim Arbeitsmarktzugang allerdings noch auf Hürden. Durch das neue Anerkennungsgesetz ist hier jedoch eine Verbesserung zu konstatieren. Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen bildet das Deutsche Hochschulsystem eine gute Quelle für die Rekrutierung ausländischer Personals. Die Möglichkeit, nach dem Studienabschluss bis zu 18 Monate nach einem, der Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen, stellt eine günstige Möglichkeiten für Drittstaatsangehörige dar, in den deutschen Arbeitsmarkt einzutreten (OECD 2014).

Weitere Maßnahmen der Arbeitsmarktöffnung sind das sechsmonatige Visum zur Arbeitsplatzsuche für Hochschulabsolventen ausländischer Universitäten sowie die Abschaffung der Mindestinvestitionspflicht für Selbständige. Zudem können seit dem 1. Juli 2013 auch Fachkräfte mit mindestens zweijähriger Berufsausbildung nach Deutschland zuwandern, sofern dieser ein inländischen Abschluss gleichwertig ist. Eine Voraussetzung ist allerdings, dass die Bundesagentur für Arbeit den entsprechenden Beruf als Mangelberuf identifiziert hat. Insgesamt ist die Öffnung auch durch die EU-Zuwanderungspolitik befördert worden, wobei vor allem die Richtlinie zur Blauen Karte EU (RL 2009/50/EG) zu erwähnen ist.

Flüchtlings- und Asylpolitik

Die Verfahren zur Anerkennung der Schutzbedürftigkeit sowie die Voraussetzungen für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft wurden EU-weit harmonisiert. Vor diesem Hintergrund ergeben sich in formaler Hinsicht nur geringe Unterschiede zwischen den Asylpolitiken der EU-

Mitgliedstaaten. Da bis dato keine vergleichenden Untersuchungen der Asylpraxis in den EU-Mitgliedstaaten vorliegen, lassen sich über die tatsächlichen Unterschiede bei der Durchführung des Asylverfahrens keine systematisch-vergleichenden Angaben machen. Beispielhaft lassen sich Unterschiede in der praktischen Umsetzung durch einen Vergleich Deutschlands mit Schweden und Großbritannien darstellen:

In Deutschland ist für die Durchführung der Asylverfahren und die Entscheidung das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig, für die Unterbringung der Asylbewerber die Bundesländer. Die Verteilung auf die Bundesländer erfolgt nach dem sog. Königssteiner Schlüssel, der auf der Grundlage von Steueraufkommen und Bevölkerungszahl der Bundesländer jährlich festgelegt wird. Das Bundesamt hat in der Nähe jeder Erstaufnahmeeinrichtung ab einer Größe von 500 Plätzen eine Außenstelle zu errichten. Gegenwärtig hat das Bundesamt 22 Außenstellen im ganzen Bundesgebiet. Dort finden Asylantragstellung und persönliche Anhörung statt. Bei der Antragstellung erfolgen eine erkennungsdienstliche Behandlung der Antragsteller und ein erstes persönliches Gespräch etwa zum Reiseweg. Die erkennungsdienstliche Behandlung ist auch Voraussetzung für die Prüfung gemäß der Dublin-Verordnung, ob bereits ein Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat gestellt wurde. Ist dies der Fall, stellt das Bundesamt ein Übernahmeersuchen an den betroffenen Mitgliedstaat. Im Rahmen der Asylentscheidungen arbeitet das Bundesamt mit vielen Akteuren zusammen – Gerichten, Rechtsanwältinnen und Nicht-Regierungs-Organisationen. Zudem steht den Entscheidern des Bundesamts ein Dokumentationszentrum mit rund 900.000 Dokumenten zur Verfügung.

Während in Deutschland ein einheitliches Asylverfahren unabhängig vom Herkunftsstaat des Antragstellers durchgeführt wird, unterscheidet sich die Durchführung des Asylverfahrens in Großbritannien u. a. nach dem Herkunftsland des Antragstellers. So werden Anträge von Personen aus sicheren Drittstaaten in einem besonderen Verfahren ohne aufschiebende Widerspruchsmöglichkeiten bearbeitet. Sofern durch das Innenministerium nicht anders vorgegeben, werden diese Asylanträge als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Auch Anträge von Personen, die nicht aus einem sicheren Herkunftsland stammen, bei denen die zuständige UK Border Agency von einer schnellen Entscheidung ausgeht, werden im Rahmen eines sogenannten detained fast-track Verfahrens bearbeitet. In diesen Fällen werden Asylbewerber in einem von 13 Ausreisezentren inhaftiert (mit Ausnahme besonders vulnerabler Personen). Lediglich Asylbewerber, die weder eines dieser beiden Verfahren durchlaufen, noch im Rahmen des Dublin-Verfahrens an andere Mitgliedstaaten überstellt werden, durchlaufen das reguläre Asylverfahren. Die möglichen Schutzformen, die in Großbritannien gewährt werden, entsprechen weitestgehend denen anderer Mitgliedstaaten. Zusätzlich zur EU-weit harmonisierten Flüchtlingsanerkennung bzw. der subsidiären Schutzberechtigung besteht hier noch die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens eine Ermessensauflaubnis zu erteilen, die in etwa dem Status der Duldung in Deutschland entspricht.

Dagegen geht Schweden in einzelnen Aspekten über die EU-weit vorgeschriebenen Mindeststandards hinaus. So erhalten alle Asylbewerber einen Rechtsbeistand, die Unterbringung erfolgt in der Regel in Einzelwohnungen, Widersprüche gegen die Ablehnung des Asylantrags werden vor auf Migration spezialisierten Gerichten verhandelt, Integrationsmaßnahmen setzen bereits während des laufenden Asylverfahrens ein. Auch die Gründe für die Anerkennung subsidiären Schutzes gehen über die Standards anderer EU-Mitgliedstaaten hinaus; so kann subsidiärer Schutz auch bei Opfern von Umweltkatastrophen gewährt werden. Eine weitere Besonderheit besteht in der Möglichkeit, dass nach Ablehnung des Asylantrags eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken erteilt werden kann.

Die zum Teil unterschiedliche Praxis des Asylverfahrens in den EU-Mitgliedstaaten resultiert auch in teilweise sehr unterschiedlichen Schutzquoten für einzelne Herkunftsländer. Man muss jedoch konstatieren, dass der Vergleich der Schutzquoten nur eingeschränkt geeignet ist, die Ergebnisse der nationalen Asylverfahren zu vergleichen, da die ethnische oder religiöse Zu-

sammensetzung der Antragsteller aus einzelnen Herkunftsländern in den EU-Staaten differiert. So unterscheiden sich etwa irakischer Asylbewerber in anderen EU-Mitgliedstaaten von denen in Deutschland, da hierzulande im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten überdurchschnittlich viele Jesiden Asyl beantragen, was sich entsprechend auf die Schutzquote auswirkt.

Umgang mit irregulärer Migration

In Deutschland sind verschiedene staatliche Akteure in der Praxis mit der illegalen / irregulären Migration befasst, u.a.:

- das Bundesministerium des Innern (politische Rahmenbedingungen der Verhinderung illegaler / irregulärer Migration)
- die Bundespolizei (Identitätskontrollen im grenznahen Bereich, um illegale / irreguläre Einreisen zu verhindern)
- die Polizeien der Länder (Personenkontrollen im Rahmen ihrer Ermittlungen im übrigen Bundesgebiet)
- die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollbehörde (Kontrolle illegaler Beschäftigung)
- das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zentrale Verteilungsstelle für unerlaubt eingereiste Ausländer, die nicht um Asyl nachsuchen, auf die Bundesländer)

Illegaler / irregulärer Migration wird in Deutschland in erster Linie mit restriktiv-hoheitsrechtlichen Kontrollmaßnahmen begegnet. Dem zugrunde liegt die Annahme, dass illegale / irreguläre Migration die Zuwanderungssteuerung unterläuft, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet und zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Kassen führt.

Parallel rücken auch die humanitären Probleme in den Fokus, die mit einem illegalen / irregulären Aufenthalt einhergehen. So wurde beispielsweise mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz⁹ vom 19. August 2007 die sog. Altfallregelung geschaffen, mit der eine dauerhafte Bleiberechtsregelung für langfristig geduldete Einwanderer in Deutschland begründet wurde. Am 01. Juli 2011 trat zudem die stichtagsfreie Bleiberechtsregelung für gut integrierte Jugendliche zwischen 15 und 21 Jahren in Kraft. Der Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode sieht die Einführung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung vor.

Unter humanitären Gesichtspunkten wichtige Themen sind zudem die Krankenversorgung illegal / irregulär aufhältiger Personen und die Möglichkeit des Schulbesuchs für Kinder. Illegal / irregulär aufhältigen Personen wird eine medizinische Grund- und Notversorgung ermöglicht. Der Schulzugang von illegal / irregulär aufhältigen Kindern und Jugendlichen war bis zur Umsetzung des zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes¹⁰ Ende 2011 nicht einheitlich und in der Mehrzahl der Bundesländer auch nicht eindeutig geregelt. Im Aufenthaltsgesetz wurde im Zuge der Richtlinienumsetzung schließlich eine Ausnahme von der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 1 und 2 AufenthG für Schulen und sonstige Erziehungs- und Bildungseinrichtungen eingeführt, wodurch bundesweit illegal / irregulär aufhältigen ausländischen Kindern der Schulbesuch ermöglicht werden sollte, ohne dass das Schulpersonal verpflichtet wird den unerlaubten Aufenthalt an Polizei- und Ausländerbehörden zu übermitteln (vgl. Schneider 2012: 30f).¹¹

⁹ Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007.

¹⁰ Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (EU) und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22.11.2011.

¹¹ Schneider, Jan (2012): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 41. Nürnberg: BAMF.

Umgang mit illegaler / irregulärer Migration in anderen EU-Staaten

Wie in Deutschland sind auch in Frankreich, Großbritannien, Italien und Polen die Innenministerien federführend für die politischen Rahmenbedingungen der Verhinderung illegaler / irregulärer Migration zuständig. In Schweden (auch Griechenland oder Norwegen) sind es das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten sowie das dem Justizministerium nachgeordnete Swedish Migration Board. In den meisten anderen Mitgliedstaaten wird wie in Deutschland auch Kindern und Jugendlichen der Zugang zur Schulbildung ermöglicht, ohne dass die Bildungseinrichtungen die Teilnahme dieser Jugendlichen am Unterricht anderen Behörden melden müssten, was der deutschen Praxis entspricht (vgl. European Commission 2013). In den meisten Mitgliedstaaten wird wie in Deutschland illegal / irregulär aufhältigen Personen eine medizinische Grund- und Notversorgung zugesichert, ohne dass das medizinische Personal dies der Ausländerbehörde oder der Polizei melden muss. Die Kosten der Behandlung können den betroffenen Personen dabei in Rechnung gestellt werden.

Italien und Großbritannien haben in der Vergangenheit mehrfach zielgruppenspezifische Informationskampagnen in Drittstaaten wie Ägypten, Marokko, Albanien oder der Ukraine durchgeführt, die darauf abzielten, einreisewillige Personen noch vor ihrer irregulären Einreise von ihrem Vorhaben abzuhalten.

Rückkehr

Die Schutzquote in der Bundesrepublik Deutschland und damit der Anteil der Menschen, die als Asylberechtigte bzw. anerkannte Flüchtlinge oder aufgrund von Abschiebeschutz in Deutschland bleiben können, lag in den vergangenen Jahren in der Regel bei rund 30 %. Das heißt im Umkehrschluss: Rund 70 % der Antragsteller werden abgelehnt oder sind Personen, für deren Asylantrag ein anderer EU-Staat zuständig – sie sind ausreisepflichtig. Hinzu kommen aus anderen Gründen ausreisepflichtige Personen (s.o.).

Das Ausländerzentralregister weist gegenwärtig rund 131.000 Personen aus, die ausreisepflichtig sind. Zieht man diejenigen ab, deren Ausreise durch tatsächliche oder rechtliche Hindernisse nicht möglich ist, bleibt eine Gruppe von rund 75.000 Personen, deren Ausreisepflicht vollzogen werden muss. Dagegen stehen in 2013 nur gut 20.000 tatsächliche Ausreisen (davon gut 10.000 freiwillig). Die für die Durchsetzung der Ausreisepflicht zuständigen Bundesländer haben dies sehr unterschiedlich. Einzelne Bundesländer sehen von Rückführungen während der Wintermonate in bestimmte Länder (Westbalkan) grundsätzlich ab. Aus Sicht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge stellt dies vor dem Hintergrund des geltenden Rechtsrahmens eine problematische Praxis dar.

Der Schwerpunkt bei der Organisation der Ausreise (Rückkehrpolitik) von illegal / irregulär aufhältigen Migranten hat sich in den vergangenen Jahren mehr und mehr auf die freiwillige Rückkehr gegenüber der zwangsweisen Ausreise verlagert. Dies steht im Einklang mit dem im Stockholmer Programm (vom 2. Dezember 2009) auch für die europäische Ebene niedergelegten Grundsätzen, wonach die (geförderte) freiwillige Rückkehr Vorrang vor der zwangsweisen Rückführung haben soll. Zur Rückkehrpolitik gehören die Grundsatzfragen der freiwilligen Rückkehr, der Rückkehrförderung, der Reintegration, der Rückführung und der Rückübernahme ausreisepflichtiger Personen durch ihre Herkunftsstaaten. Ihr kommt damit zunehmend auch eine entwicklungspolitische Bedeutung zu und soll perspektivisch als solches weiter ausgebaut werden (vgl. BAMF/EMN 2014).

Im Bereich der freiwilligen Rückkehr verfügt Deutschland seit 1979 über das Bund-Länder-Rückkehrförderprogramm REAG/GARP („Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany“, Government Assisted Repatriation Programme“). Das Programm bietet neben der Übernahme von Reisekosten auch Reisebeihilfen und Starthilfen zur Wiedereingliederung. Daneben existiert eine Vielzahl von Projekten zur Unterstützung der Reintegration von

Rückkehrern in ihrem Herkunftsstaat. Diese Projekte sind mehrheitlich maßgeschneiderte Programme, welche die besonderen Situationen in einigen Rückkehrländern berücksichtigen. Kooperationen mit lokalen Partnerorganisationen sollen Rückkehrern bei ihrer beruflichen und sozialen Wiedereingliederung helfen.

Der Bereich der Rückkehr verdeutlicht, wie eng Migrationspolitik / Flüchtlingspolitik und Entwicklungspolitik zusammenhängen. Der Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode sieht die Entwicklung einer abgestimmten Strategie vor, die ein besseres Ineinandergreifen von Migrations-, Außen- und Entwicklungspolitik ermöglicht. Vorgesehen ist hierzu die Erarbeitung einer „Strategie für Migration und Entwicklung“.

5. Inhalte und Ergebnisse Europäischer Zuwanderungspolitik

Im Rahmen der institutionellen und programmatischen Entwicklung hin zur heutigen EU hat sich auch eine gemeinsame Migrations- und Flüchtlingspolitik der EU entwickelt. Hierzu verabschiedete der Europäische Rat im Dezember 2005 den "Gesamtansatz zur Migrationsfrage". Er ist Ausdruck des Bestrebens der EU, einen bereichsübergreifenden Rahmen für eine kohärente Steuerung der Migration im Wege des politischen Dialogs und der engen praktischen Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten in Partnerschaft zu schaffen. Der Gesamtansatz ist in der Folgezeit kontinuierlich weiter ausgebaut und verfeinert worden, zuletzt auf Grundlage der KOM-Mitteilung vom 18. November 2011 und darauf basierenden Ratsschlussfolgerungen zum "Gesamtansatz Migration und Mobilität" (GAMM).

Der Gesamtansatz verfolgte bisher folgende Ziele ("3 Säulen"):

- Bekämpfung illegaler Migration
- Nutzung der positiven Effekte legaler Migration
- Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik.

Hinzugekommen ist mit den jüngsten Schlussfolgerungen der Flüchtlingsschutz / internationale Schutz als gleich bedeutendes viertes Ziel.

Vor dem Hintergrund der Globalisierung sowie des demografischen und gesellschaftlichen Wandels weltweit, mit vielfältigen Auswirkungen auf Migration und Flüchtlinge hat die EU-Kommission dieses Rahmenkonzept der auswärtigen EU-Migrationspolitik auch inhaltlich und geografisch fortentwickelt. Der Rat ist der EU-Kommission mit seinen jüngsten Schlussfolgerungen dazu weitgehend gefolgt.

Der erweiterte Gesamtansatz zielt auf ein besseres, umfassendes Migrationsmanagement auf der Basis verstärkter Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitstaaten. Für die künftige Umsetzung des GAMM sind als maßgebliche Instrumente zwei Grund-Typen von Kooperationspartnerschaften mit Drittstaaten vorgesehen:

- Mobilitätspartnerschaften (MP) und
- Gemeinsame Agenden für Migration und Mobilität (CAMM).

Der Abschluss von Mobilitätspartnerschaften soll künftig immer auch mit Visumvereinfachungen und dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen verknüpft sein, während die CAMM als alternativer, "leichterer" Partnerschaftsrahmen vorgesehen ist, sofern eine Partnerschaft im Umfang einer MP nicht erreicht werden kann.

Um den Arbeiten an einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik neue Impulse zu geben, hat der Rat im Oktober 2008 den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl angenommen. Der Pakt bildet für die Union und ihre Mitgliedstaaten den Sockel für eine gemeinsame

me Einwanderungs- und Asylpolitik im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und der Zusammenarbeit mit den Drittstaaten. Er umfasst fünf grundlegende Verpflichtungen:

1. Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung und Förderung der Integration
2. Bekämpfung der illegalen / irregulären Einwanderung, insb. durch Sicherstellung der Rückführung illegal / irregulär aufhältiger Ausländer in ihr Herkunfts- oder Transitland
3. Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen
4. Schaffung eines Europas des Asyls
5. Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern

Die Umsetzung der Vorgaben des Paktes in konkrete Maßnahmen erfolgt im Rahmen des sog. Stockholmer Programm mit dem Titel "Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger".

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)

Die Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist ein zentrales politisches Ziel der EU im Rahmen des Stockholmer Programms für die Jahre 2010-2014.¹² Die wichtigsten europarechtliche Grundlagen zur Harmonisierung der Asylsysteme sind:

- Aufnahmerichtlinie,
- Verfahrensrichtlinie,
- sowie die Qualifikationsrichtlinie.

Im Rahmen der Aufnahmerichtlinie werden verbindliche Mindeststandards für alle EU-Mitgliedstaaten festgelegt, um eine menschenwürdige Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern sicherzustellen. Analog regelt die Verfahrensrichtlinie, welchen Anforderungen die Asylverfahren in den EU-Mitgliedstaaten zu genügen haben, während die Qualifikationsrichtlinie Kriterien festlegt, unter denen die Mitgliedstaaten die Flüchtlingseigenschaft zuerkennen sowie subsidiären Schutz gewähren müssen. Ebenso wird die Rechstellung sowohl anerkannter Flüchtlinge als subsidiär Schutzberechtigter geregelt.

Im Juni 2013 haben das Europäische Parlament und der Rat der EU auf Vorschlag der Europäischen Kommission Neufassungen der Rechtsakte zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates für die Prüfung von Asylanträgen (Dublin-Verordnung), zur Feststellung der Identität (EURODAC-Verordnung), zum Asylverfahren als solichem und zu den Aufnahmebedingungen sowie bereits Ende 2011 zu den Voraussetzungen der Flüchtlingsanerkennung erlassen. Die Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist damit auf rechtlicher Ebene vorerst erreicht. Nunmehr gilt es die Regelungen einheitlich in allen Mitgliedsstaaten umzusetzen.

Über die Verordnungen Dublin III regelt die EU, unter welchen Bedingungen ein Mitgliedstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Nach der Dublin III Verordnung ist hierfür in der Regel der Mitgliedstaat verantwortlich, der es einem Asylbewerber ermöglicht hat, die EU zu erreichen, entweder durch die Erteilung eines Visums oder durch eine unzureichende Grenzsicherung.

Ergänzt werden diese Bestimmungen durch einen Solidaritätsmechanismus, mit dem Mitgliedstaaten, in denen eine relativ hohe Zahl an Schutzsuchenden ankommt, unterstützt werden sollen. Dazu zählen das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), der Europäische Flüchtlingsfonds, sowie das innereuropäische Umsiedlungsprogramm (Relocation). Mit dem

¹² Übernommen von http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/asyfluechtlingsschutz-EU/asyfluechtlingsschutz-EU_node.html (21.05.2014)

europäischen Umsiedlungsprogramm werden Schutzsuchende, die bereits in einem Mitgliedstaat als Flüchtling anerkannt sind, in anderen Mitgliedstaaten umgesiedelt, um eine Entlastung des Erstaufnahmelandes zu erreichen. Koordiniert wird dieses Programm durch EASO.

Zusätzlich ist hier der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF) und dessen Weiterentwicklung im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) zu erwähnen. Mit diesen Fonds stellt die EU den Mitgliedstaaten Gelder zur Verfügung, um die Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende sowie Asylpolitik und –verfahren zu verbessern.

Im weiteren Bereich der europäischen Asylpolitik zuzurechnen ist auch die finanzielle Beteiligung an den Regionalen Schutzprogrammen des UNHCR (Regional Protection Programme), mit denen die Kapazitäten von Herkunfts- und Transitstaaten zur Flüchtlingsaufnahme ausgebaut werden sollen, um auch einen größeren Flüchtlingsaufkommen begegnen zu können. Regionale Schutzprogramme spielen auch eine Rolle in den Vorschlägen der Mittelmeer-Task Force, mit der die EU auf die Flüchtlingskatastrophe vor Lampedusa im Oktober 2013 reagiert hat (COM(2013) 869 final). In diesem Rahmen sollen u.a. die bestehenden Regionalen Schutzprogramme in Nordafrika ausgebaut sowie neue eingerichtet werden, um dadurch weitere Alternativen zur Überfahrt über das Mittelmeer zu bieten. Auch soll die finanzielle Beteiligung der EU am Neuansiedlungsprogramm (Resettlement) des UNHCR aufgestockt werden, um dadurch höhere Aufnahmequoten durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Der politische, rechtliche und verwaltungspraktische Umgang mit illegaler / irregulärer Migration unterliegt wie in anderen migrationspolitischen Themenfeldern (z. B. Asyl- und Visapolitik) einer zunehmenden Harmonisierung auf EU-Ebene. So sind die administrativen und institutionellen Rahmenbedingungen im Politikfeld der irregulären Migration u. a. vom europäischen Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) geprägt, wonach die Möglichkeiten für die legale Migration nicht ausbaut werden können ohne funktionierende Grenzkontrollen, ohne Eindämmung der illegalen / irregulären Migration und ohne eine wirksame Rückkehrpolitik. Hierzu wurde auf EU-Ebene eine Reihe von Maßnahmen getroffen. Diese umfassen Maßnahmen in Herkunfts- und Transitstaaten, die gemeinsame Visumpolitik, Maßnahmen zur Sicherung der EU-Außengrenzen sowie Maßnahmen auf dem Gebiet der EU-Mitgliedstaaten. Im Rahmen der Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten setzt sich die EU dafür ein, die Migrations- und Grenzverwaltungssysteme der beteiligten Staaten zu stärken, indem Projekte zum Kapazitätsaufbau finanziell und ideell gefördert werden. Ebenso sollen die Bereitschaft und die Fähigkeit zur Rückübernahme illegaler / irregulärer Migranten gestärkt werden.

Auch die Gewährleistung eines gleichmäßig hohen Grenzschutzes an den EU-Außengrenzen dient dem Ziel, illegale / irreguläre Migration zu verhindern. Mit dem Schengener Grenzkodex wurden hier die Bedingungen für das Überschreiten der EU-Außengrenze europaweit harmonisiert. Auf operativer Ebene sollen v.a. die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX), die Schaffung eines Soforteinsatzteams für Grenzsicherungsziele (RABIT) sowie das Grenzüberwachungssystem EUROSUR einen jeweils spezifischen Beitrag zur Grenzsicherung und der Bekämpfung irregulärer Migration leisten. Daneben soll mit der Schaffung von EUROSUR die flächendeckende Überwachung des Mittelmeers und der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu Verhinderung illegaler / irregulärer Migration sowie zur Bekämpfung von Schleusungsaktivitäten ermöglicht werden. Zu diesen Aufgaben hinzugekommen ist auch die Überlegung, durch eine derartige Überwachung zur Verhinderung von Flüchtlingsdramen beizutragen und die Zahl der Menschen, die auf See ihr Leben verlieren, zu reduzieren.

Insbesondere RABIT und FRONTEX enthalten darüber hinaus Komponenten, mit denen Mitgliedstaaten, die nicht mehr in der Lage sind, den notwendigen Schutz an den Außengrenzen zu gewährleisten, entlastet werden sollen.

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: „Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik“

4. Juni 2014

Herausforderungen und Chancen der Zuwanderung von Flüchtlingen und illegalen Zuwanderern aus Entwicklungsländern nach Europa und in andere reiche Zielländer und Grundzüge der Zuwanderungspolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten

Kurzpapier zur Stellungnahme des Präsidenten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Dr. Manfred Schmidt

Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland

Zuwanderergruppen

In der Zuwanderung nach Deutschland spielte bis Mitte der 1990er Jahre der Zuzug von (Spät-) Ausiedlern und bis 1995 von Asylantragstellern eine große Rolle. Ebenfalls von Bedeutung war in der ersten Hälfte der 1990er Jahre der Zugang von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang zur Jahrtausendwende hat in den letzten Jahren die Zuwanderung von Asylbewerbern wieder zugenommen, ebenso ist die Arbeitsmarktmigration gewachsen, im Rahmen der EU-Freizügigkeit, aber auch aus Drittstaaten. Über 60% der Zuwanderer stammen heute aus der EU.

Qualifikationsstruktur

Nach Auswertungen des Mikrozensus hat sich seit Mitte der 1990er Jahre die Qualifikationsstruktur der Neuzuwanderer deutlich verbessert. Hatten Mitte der neunziger Jahre lediglich 20% einen tertiären Bildungsabschluss (ISCED-Gruppen 5-6), waren es 2011 bereits 41%. Analog hierzu ist der Anteil der Neuzuwanderer mit niedrigem Bildungsniveau (ISCED-Gruppen 0-2) von fast 40% auf 22% gesunken.

Migration aus Entwicklungsländern

Der Anteil der Zuwanderung aus Entwicklungsländern (alle legalen Zuwanderungsgruppen कुmulliert) ist seit Mitte der 1990er Jahre tendenziell gesunken. 1991 betrug ihr Anteil an der Gesamtzuwanderung nach Deutschland 14 %, stieg bis 1997 auf einen Höchstwert von 29,6 % und sank seitdem auf 17,9 % im Jahr 2012 ab. Im Jahr 2013 ist ein erneuter Anstieg auf 19,7 % zu verzeichnen, der insbesondere zurückzuführen ist auf die gestiegene Flüchtlingszuwanderung. Aber auch der Familiennachzug und Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung spielen eine Rolle bei der Zuwanderung aus Entwicklungsländern.

Illegale / irreguläre Migration

Von 1993 bis 2007 war ein deutlicher Rückgang der unerlaubten Einreisen von 54.000 (1993) bis 15.000 (2007) zu verzeichnen. Seitdem ist analog zu der Entwicklung der Asylbewerberzahl-

len ein deutlicher Wiederanstieg der Aufgriffställe in Deutschland zu beobachten (2013: 33.000). Aktuelle Schätzungen zufolge leben in Deutschland zwischen 1000.000 und 400.000 illegal / irregulär aufhältige Personen.

Asyl und Flüchtlingsschutz in Deutschland

Warum wählen Flüchtlinge Deutschland?

(1) Flüchtlinge wählen bevorzugt Zielländer, in denen bereits eine Community aus ihrem Herkunftsland existiert. Dies ist für einzelne Herkunftsländer – z.B. Irak oder Afghanistan – besonders der Fall. (2) Die Entscheidung über das Zielland wird häufig von Schleppern getroffen. (3) Flüchtlinge suchen ein Zielland, das ihnen (Rechts)Sicherheit bietet und die Möglichkeit, sich ein neues Leben aufzubauen. Die Wirtschaftskraft Deutschlands und der Umstand, dass Deutschland ein sehr sicheres Land ist, machen die Bundesrepublik zu einem bevorzugten Zielland von Flüchtlingen.

Zunahme der Asylsuchenden

Seit 2008 steigt die Zahl der Menschen kontinuierlich an, die in der Bundesrepublik Deutschland Asyl beantragen. 2008 wurden rund 28.000 Erst- und Folgeanträge vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entgegengenommen, 2014 werden es voraussichtlich rund 200.000 sein. Im Jahr 2013 wurden 109.580 Erstanträge (127.000 Erst- und Folgeanträge) registriert gegenüber 64.539 im Jahr 2012 – ein Anstieg um 70%.

Wachsende Antragszahlen aus Krisenländern

Die geopolitischen Entwicklungen und regionalen Konflikte der letzten Jahre spiegeln sich auch in der Asylzuwanderung nach Deutschland wider: Seit 2008 ist eine Zunahme von Flüchtlingen aus den Krisenregionen der Welt wie Syrien, Afghanistan, Iran, Irak und Pakistan zu verzeichnen. Hierbei handelt es sich um Menschen mit Fluchtgründen, für die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge häufig Schutz aussprechen kann.

Zunahme von Antragstellern ohne flüchtlingsrechtliche Gründe

Das Asylverfahren wird verstärkt auch von Personen als Migrationskanal genutzt, deren Zuwanderungsmotiv nicht in flüchtlingsrechtliche oder humanitäre Kategorien fällt. Hierzu zählen aktuell insbesondere Antragsteller aus den Ländern des Westbalkans. Diese Menschen haben in der Regel Deutschland als Ziel, weil sie sich erhoffen, im wirtschaftsstärksten Land Europas ihre Lebenssituation zu verbessern. Eine Lösung für ihre prekäre Lebenssituation im Herkunftsland kann das deutsche (europäische) Asylsystem aber nicht bieten.

Wirtschaftliche Effekte und Kosten der Zuwanderung aus Entwicklungsländern

Kosten der Zuwanderung

Konkrete Kosten der Zuwanderung und Integration sind nur in Teilbereichen genau ermittelbar. Dies gilt auch für die (Flüchtlings)Zuwanderung aus Entwicklungsländern. Die finanziellen Folgen der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die gesamte Wirtschaft sind als langfristige Gesamtbilanz vor allem aufgrund verschiedener interdependenter Effekte kaum quantifizierbar. Einige grundlegende Trends lassen sich aber nennen:

Wirtschaftliche Effekte

Zuwanderung steigert typischerweise das Wirtschaftswachstum im Zielland. Laut einer globalen Modellrechnung steigert Einwanderung das Wohlstandsniveau der Zielländer im Durchschnitt längerfristig um 5 bis 10 Prozent

In der Regel sind die Auswirkungen auf gesamtwirtschaftliche Vergleichswerte, wie Lohnniveau und Arbeitslosigkeit, gering. Laut einer Studie von 2011 über die OECD-Länder hat die Einwanderung kurzfristig kaum einen sichtbaren Einfluss auf die Pro-Kopf-Einkommen der Volkswirtschaften. In gewissen Regionen, Branchen und Tätigkeiten ist zum Teil Lohndruck durch Zu-

wanderung festzustellen. Die Lohneffekte der Zuwanderung sind insgesamt aber gering. Studien stellten gewisse Lohnverluste vor allem für frühere Einwanderer fest.

Folgen der Migration für Deutschland

Eine Gesamtbilanz zu den Nutzen und Kosten der Migration nach Deutschland ist weder allgemein, noch speziell für die Migration aus Entwicklungsländern bzw. die Zuwanderung von Flüchtlingen erstellbar. Die Zahl der betroffenen Akteure bei der Betrachtung der Kosten der Zuwanderung ist groß. Die finanziellen Folgen der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die gesamte Wirtschaft sind kaum quantifizierbar. Die Auswirkungen auf Lohnniveau und Arbeitslosigkeit sind in Deutschland eher gering, Verdrängung auf dem Arbeitsmarkt betrifft überwiegend bereits in Deutschland lebende andere Ausländer bzw. Personen mit Migrationshintergrund.

Kosten des Asylsystems

Eine Gesamtkostenaufstellung für das Asylverfahren in Deutschland ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen föderalen Zuständigkeiten für die Durchführung des Asylverfahrens, die Unterbringung und die Kosten des Lebensunterhalts sowie vielfältiger weiterer Kostenpunkte nicht möglich. Bezifferbar sind jene Kosten, die durch das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) entstehen: Im Jahr 2012 bezogen 164.244 Personen Leistungen nach dem AsylbLG im Umfang von insg. rund 1,1 Milliarden Euro. 45% der Leistungsempfänger stammten dabei aus Asien, 13% aus Afrika.

Der Beitrag von anerkannten Flüchtlingen zum wirtschaftlichen Leben

Viele ehemalige Asylbewerber, die einen Aufenthaltstitel haben oder eingebürgert sind, leisten einen Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Leben in Deutschland. Die Zahlen des Ausländerzentralregisters (AZR) zeigen, dass viele Menschen, die in Deutschland in der Vergangenheit Asyl beantragt haben, ihren Lebensunterhalt mittlerweile selber finanzieren können. Inwiefern sie einer Beschäftigung nachgehen, die ihrer (mitgebrachten) Qualifikation entspricht, kann aus diesen Daten jedoch nicht geschlossen werden.

Einstellungen der Bevölkerung zu Migrationsbewegungen aus Entwicklungsländern

Allgemeine Einstellungen zu Zuwanderung aus Drittstaaten

Die vorhandenen Studien lassen nur teilweise Erkenntnisse zur Einstellung der Bevölkerung zu Migrationsbewegungen aus Entwicklungsländern zu, da zumeist nicht speziell Einstellungen zu „Migrationsbewegungen aus Entwicklungsländern“ abgefragt werden.

Generell sieht etwas über die Hälfte der EU-Bürger sieht in Zuwanderern aus Nicht-EU-Ländern eine Bereicherung für ihr Land, während rund 42 % dies ablehnen. Im europäischen Vergleich erscheint Deutschland der Zuwanderung gegenüber, trotz gleichzeitig geäußelter Zweifel an der Integrationsbereitschaft von Drittstaaten, durchaus positiv eingestellt: 63 % der Deutschen sehen Zuwanderung als Bereicherung.

Einstellungen zum Themenbereich Asyl und Flüchtlingsschutz

Rund 80 % bis 90 % der Befragten sind dafür, dass die EU-Mitgliedstaaten Schutz und Asyl gewähren sollten, fordern aber eine gleichmäßigere Verteilung der Asylsuchenden und der damit verbundenen Kosten auf alle EU-Staaten. Auch wird die Forderung, dass die Bestimmungen zur Aufnahme von Asylbewerbern überall gleich sein sollten, breit unterstützt. Deutschland befindet sich dabei im europäischen Vergleich jeweils in der Spitzengruppe mit den höchsten Zustimmungswerten.

Im europäischen Durchschnitt sind rund 80 % für die Verstärkung der EU-Unterstützung bei der Bewältigung der illegalen / irregulären Migration, wobei die Kosten auf alle EU-Mitgliedstaaten verteilt werden sollten.

Die Bevölkerung in Deutschland differenziert erkennbar nach eher angenehmen oder weniger angenehmen bzw. willkommenen oder weniger willkommenen Zuwanderern. Asylbewerber gehören eher zur letzteren Gruppe. In der relativen Rangreihe der „Beliebtheit“ sind Asylbewerber oder Flüchtlinge meist im hinteren Teil platziert.

Inhalte und Ergebnisse der Zuwanderungspolitik in der EU und Deutschland

Arbeitsmarktzuwanderung

Die deutsche Migrationspolitik hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich für Erwerbsmigration – insbesondere im Bereich der Zuwanderung von Hochqualifizierten – geöffnet. Die von der OECD veröffentlichte Studie „Recruiting Immigrant Workers: Germany 2013“ bestätigt diese Entwicklung und bescheinigt Deutschland im OECD-Vergleich eines der Länder mit den geringsten Beschränkungen für den Arbeitsmarktzugang für hochqualifizierte Fachkräfte zu sein.

Flüchtlings- und Asylpolitik

Die Verfahren zur Anerkennung der Schutzbedürftigkeit sowie die Voraussetzungen für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft wurden EU-weit harmonisiert. Vor diesem Hintergrund ergeben sich in formaler Hinsicht nur geringe Unterschiede zwischen den Asylpolitiken der EU-Mitgliedstaaten. Dennoch zeigen sich Unterschiede in der Praxis der Umsetzung. Dies hat teilweise sehr unterschiedlichen Schutzquoten für einzelne Herkunftsländer zur Folge.

Rückkehrpolitik

Der Schwerpunkt bei der Organisation der Ausreise von illegal / irregulär aufhältigen Migranten hat sich in den vergangenen Jahren mehr auf die freiwillige Rückkehr gegenüber der zwangsweisen Ausreise verlagert. Dies steht im Einklang mit dem im Stockholmer Programm der EU auch für die europäische Ebene niedergelegten Grundsätzen, wonach die (geförderte) freiwillige Rückkehr Vorrang vor der zwangsweisen Rückführung haben soll.

Der Bereich der Rückkehr verdeutlicht, wie eng Migrationspolitik / Flüchtlingspolitik und Entwicklungspolitik zusammenhängen. Der Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode sieht die Entwicklung einer abgestimmten Strategie vor, die ein besseres Ineinandergreifen von Migrations-, Außen- und Entwicklungspolitik ermöglicht. Vorgesehen ist hierzu die Erarbeitung einer „Strategie für Migration und Entwicklung“.

EU-Migrations- und Flüchtlingspolitik

Der „Gesamtsatz zur Migrationsfrage“ der EU verfolgt das Ziel eines besseren, umfassenden Migrationsmanagement auf der Basis verstärkter Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitstaaten, der folgende Aspekte verbindet: Bekämpfung illegaler Migration, Nutzung der positiven Effekte legaler Migration, Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik sowie Flüchtlingspolitik.

Die Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist ein zentrales politisches Ziel der EU im Rahmen des Stockholmer Programms für die Jahre 2010-2014. Die wichtigsten europarechtliche Grundlagen zur Harmonisierung der Asylsysteme sind dabei die Aufnahmefrichtlinie, die Verfahrensrichtlinie, die sowie die Qualifikationsrichtlinie sowie zur Bestimmung des für ein Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaats die Dublin-Verordnung, die alle in einer Neufassung vorgelegt wurden. Nimmehr gilt es die Regelungen in allen Mitgliedsstaaten umzusetzen und die Praxis des Flüchtlingsschutzes stärker zu vereinheitlichen.

Deutscher Bundestag
 Ausschuss f. wirtschaftl.
 Zusammenarbeit u. Entwicklung
 Ausschussdrucksache
 18(19)069 h
 Anhörung am 4. Juni 2014
 2. Juni 2014



Brot für die Welt –
 Evangelischer
 Entwicklungsdienst

Abteilung Politik
 Referat Menschenrechte und Frieden
 Tel.: 030 65211 1791
 julia.duchrow@brot-fuer-die-welt.org
 www.brot-fuer-die-welt.de
 Caroline Michaelis Str. 1
 10115 Berlin

An:
 Den Deutschen Bundestag
 Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
 Platz der Republik
 11011 Berlin

Stellungnahme

Dr. Julia Duchrow, Brot für die Welt, Leiterin Referat Menschenrechte und Frieden¹

anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 4. Juni 2014 zum Thema „Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik“ zu Themenblock 3: „Möglichkeiten einer konstruktiven Entwicklungs- und Migrationspolitik, die die Potenziale von Migration für Entwicklung zur Geltung bringt“

„Brot für die Welt“ bedankt sich für die Gelegenheit, zum genannten Ausschussthema Stellung zu nehmen.

Brot für die Welt hat im Jahr 2009 eine Arbeitsstelle für Migration und Entwicklung eingerichtet, die im Referat Menschenrechte und Frieden der Politikabteilung angesiedelt ist. Das evangelische Entwicklungswerk bekräftigt damit die Erkenntnis, dass internationale Migration eine wichtige Dimension menschlicher Entwicklung ist. Sie kann sowohl in den Herkunftsländern als auch in den Zielländern als Antrieb für Entwicklung fungieren. Dies setzt allerdings voraus, dass die Migrations- und Entwicklungspolitik Menschenrechte gewährleisten und schützen.² Ausgehend von dieser Grundposition nimmt „Brot für die Welt“ zu den vom Ausschuss für die Anhörung vorgeschlagenen Aspekten wie folgt Stellung:

1. Entwicklungspolitische Ziele der Steuerung von Flüchtlings- und anderen Migrationsbewegungen
 Die entwicklungspolitische Steuerung von Flüchtlingsbewegungen einerseits und weiteren Migrationsbewegungen andererseits sollte getrennt voneinander erfolgen. Dies betrifft auch die entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Steuerung der beiden Bereiche, die getrennt voneinander betrachtet werden müssen. Sowohl die Ursachen für Flucht und Migration als auch die rechtlichen

¹ Diese Stellungnahme ist mit maßgeblicher Unterstützung von Sophia Wirsching, Referentin Migration und Entwicklung, Brot für die Welt, entstanden.
² Diakonie Bundesverband, „Brot für die Welt“, CCME: Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung, Diakonie Texte, Positionspapier 3. 2012, S. 18.

Rahmenbedingungen und die Bedürfnisse der involvierten Menschen können sich stark unterscheiden. Nichtsdestotrotz ist es richtig, die freiwillige Mobilität von Menschen ebenso wie erzwungene Flucht und Alternativlosigkeit als verschiedene Aspekte globaler Migration wahrzunehmen.

Insoweit begrüßt „Brot für die Welt“, dass der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung diese unterschiedlichen Aspekte von Migration in den Blick nimmt. Wichtig ist es, vorab darauf hinzuweisen, dass Migration ein möglicher Weg der individuellen Anpassung des Menschen an sich ändernde Lebensbedingungen, wie etwa Klimabedingte Bodenerosion oder Arbeitslosigkeit aufgrund der Wirtschaftskrise eines Staates, und damit Ausdruck des Strebens nach Freiheit und Selbstbestimmung sein kann. Wird Entwicklungspolitik als Beitrag für internationale Gerechtigkeit und Freiheit verstanden, bedeutet das, dass sie darauf abzielt, zu selbstbestimmter Migration zu befähigen und zugleich den Zwang zu mindern, das eigene Lebensumfeld verlassen zu müssen.³

1. Ziele der Steuerung von Flüchtlingsbewegungen

Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen hat zum Weltflüchtlingsstag im letzten Jahr bekannt gegeben, dass durchschnittlich 23.000 Menschen täglich vor gewaltsamen Konflikten oder Verfolgung fliehen müssen.⁴ Hinzu kommen die wachsenden Zahlen Vertriebener infolge des Klimawandels und derer, die aus wirtschaftlicher Not in die Migration gezwungen sind.

Für viele wirtschaftlich arme Länder bewirken hohe Flüchtlingszahlen eine Überforderung ihrer Infrastruktur und ernsthafte Herausforderungen für die Versorgungskapazitäten. Etwa 80 % aller Flüchtlinge weltweit leben in sogenannten Entwicklungsländern.

Zunächst nur vorübergehend scheinende Flüchtlingskrisen werden immer häufiger zur dauerhaften Lebensrealität für die Betroffenen. Humanitäre Hilfe bietet hier mit ihren eher auf vorübergehende Lösungen ausgelegten Konzepten keine nachhaltige Antwort. Insbesondere Flüchtlingslager werden häufig für Jahrzehnte zur tristen Heimat von Flüchtlingen, die kaum Aussicht auf Rückkehr in ihre Herkunftsgebiete haben.

- Aus Sicht von „Brot für die Welt“ sollte der Ausschuss berücksichtigen, dass für eine entwicklungspolitische Ausrichtung im Umgang mit Flüchtlingsbewegungen neben der humanitären Unterstützung - die eben gerade nicht nur kurzzeitig bleiben darf - konflikt sensible und friedensfördernde Maßnahmen notwendig sind.
- Länder, die Flüchtlinge und Schutzsuchende aufnehmen, müssen darüber hinaus wirtschaftlich und im Hinblick auf den Aufbau sozialer Sicherungssysteme unterstützt werden. Bei dauerhaften sich verstetigenden Fluchtsituationen, in denen auf absehbare Zeit keine Aussicht auf Rückkehr in Herkunftsregionen besteht, sollte die Entwicklungspolitik darauf zielen, Flüchtlinge in die Lage zu versetzen, sich selbst zu versorgen, und darauf, mit den Gemeinden bzw. der Bevölkerung vor Ort gemeinsame Projekte zu implementieren.⁵

³ Diakonie Bundesverband, „Brot für die Welt“, CCME: Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung, Diakonie Texte, Positionspapier 3. 2012, S. 15.

⁴ <http://www.unhcr.org/mv/news-and-views/2011-world-refugee-day>

⁵ Vgl. Diakonie Katastrophenhilfe und Caritas international: Gemeinsame Erklärung zu Grundsätzen in der humanitären Hilfe, 2004 http://www.diakonie-katastrophenhilfe.de/ueber-uns/wie-wir-arbeiten/grundsaeatze-positionen/gerne-ins-name-erklaerung.html?no_cache=1&cid=1900&did=973&sechash=8c8dad17

- Regionale Schutzprogramme, die die Kapazitäten für die Flüchtlingsaufnahme in Staaten außerhalb Europas stärken, sind wichtig, dürfen aber nicht dazu missbraucht werden, Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen und Migrantinnen in andere Staaten abzuschleiben oder die Rechte von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen zu verwässern.
- Auch „Resettlement“, die Neuansiedlung von Flüchtlingen, ist ein möglicher zusätzlicher Lösungsansatz, der neben freiwilliger Rückkehr, Asyl und Integration Flüchtlinge darin unterstützen kann, sich ein neues Leben in Frieden und Würde aufzubauen. Die Neuansiedlung von Flüchtlingen in einem Drittstaat ist dann geboten, wenn in Erstzufluchtsländer die Flüchtlingszahlen zu groß werden oder keine Aussicht auf dauerhafte Integration der Flüchtlinge besteht.

2. Entwicklungspolitische Ziele der Steuerung von klimabedingter Flucht und Migration⁶

Pauschale Blaupausen für den Umgang mit Migration im Kontext des Klimawandels gibt es aufgrund der sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Migrationsmuster kaum. Das Spektrum reicht von dauerhafter, erzwungener Vertreibung bis hin zur temporären, freiwilligen Arbeitsmigration. Auch hier gilt: Lösungsansätze sollten die Rechte und Bedürfnisse der Betroffenen in den Mittelpunkt stellen und sie an der Planung und Umsetzung dieser Ansätze selbst beteiligen. Positive Rahmenbedingungen für nachhaltige Entwicklung im Kontext interner Wanderungsbewegungen und Vertreibungen können durch die Umsetzung der UN-Leitprinzipien zum Schutz und Umgang mit Binnenvertriebenen geschaffen werden. Grundsätzlich hilfreich ist auch, im Falle plötzlicher Klima- oder Umweltkatastrophen über gut durchdachte Systeme des Katastrophenmanagements zu verfügen. Entwicklungspolitik sollte auch den Übergang von Nothilfe in langfristige Zusammenarbeit in den Blick nehmen, um Betroffenen nach Ende der unmittelbaren Gefährdung eine Perspektive zur Rückkehr bieten zu können.

Brot für die Welt ist der Ansicht, dass Migration infolge schleichender klimatischer Veränderungen eine legitime Form der Anpassung an den Klimawandel ist. Dies sollten auch der Ausschuss und die Bundesregierung anerkennen. Daher darf es nicht das ausschließliche Ziel politischer Maßnahmen sein, Migration zu verhindern. Mit konkreter Unterstützung bei der Umsetzung von Anpassungsstrategien können tatsächlich neue Mobilitäts- und Einkommenskonzepte für betroffene Bevölkerungsgruppen entwickelt werden. Beispiele sind unter anderem regionale Kooperationen, die auf Freizügigkeit zielen, um die Mobilität von Arbeitsmigrantinnen und –migranten zu erleichtern, eine Verbreiterung der Einkommensmöglichkeiten auch mithilfe von Remittances, veränderte landwirtschaftlichen Methoden und Investitionen in Weiterbildung.

- Wichtig ist, dass solche Maßnahmen Teil einer kohärenten Migrationspolitik sind und im Einklang mit längerfristigen Entwicklungszielen der betroffenen Länder stehen und mit diesen gemeinsam geplant, durchgeführt und entsprechend finanziert werden.

Bisher gibt es keine verbindlichen internationalen Bestimmungen, die Schutzansprüche und Rechte von Menschen festlegen, die wegen des Klimawandels Grenzen überschreiten und damit den

⁶ Brot für die Welt befasst sich intensiv mit den Zusammenhängen von Klimawandel und Migration und den Wechselwirkungen zu Entwicklung und Menschenrechten. Zu den hier aufgeführten Punkten siehe auch: Pro Asyl, Amnesty International, Brot für die Welt, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Germanwatch, medico international, Oxfam Deutschland: „Auf der Flucht vor dem Klima“ – Diskussionsbeitrag 2013 und Brot für die Welt, Oxfam, Jugendrotkreuz „Vom Klimawandel vertrieben Migration und Flucht infolge des Klimawandels, Mai 2014.

Wirkungsbereich der eigenen Hoheitsgewalt verlassen. Notwendige erste Schritte sind daher bilaterale Abkommen zur Aufnahme der Betroffenen und regionale Kooperationen für grenzüberschreitende Anpassungsmaßnahmen.

- Parallel sollte die Staatengemeinschaft durch völkerrechtliche Vereinbarungen den Status der Betroffenen und deren Rechte definieren und Instrumente entwickeln, die ihnen in der neuen Umgebung neben Rechtssicherheit auch Einkommensperspektiven und die Schaffung von Lebensgrundlagen gewähren. Die Nansen-Initiative leistet hier wichtige Vorarbeiten, die später für völkerrechtliche Vereinbarungen genutzt werden könnten. „Brot für die Welt“ begrüßt, dass die Bundesregierung der Nansen-Initiative beigetreten ist. Die Bundesregierung und die Mitglieder dieses Ausschusses sollten in diesem Prozess darauf hinwirken, dass die Initiative in das UN-System aufgenommen oder in internationale Regelwerke eingebunden wird.

Da klimabedingte Migration in den allermeisten Fällen innerhalb der Grenzen eines Landes als Binnenmigration stattfindet, sollte hier ähnliches Engagement wie in der Nansen-Initiative gezeigt werden.

3. Entwicklungspolitische Ziele der Steuerung von Arbeitsmigration

„Brot für die Welt“ stellt fest, dass die gegenwärtige migrationspolitische Debatte im Wesentlichen von sicherheitspolitischen Interessen des Staates und der Perspektive der makroökonomischen Verwertbarkeit von Arbeitsmigranten geprägt wird. Migrationssteuerung findet ihren Ausdruck vor allem im Grenzmanagement und der Festschreibung und Handhabung von Aufenthaltsrechten.

Hier sollte der Ausschuss ein Umdenken mit anstoßen und dem innen- und sicherheitspolitischen Diskurs ein Gegengewicht entgegensetzen. Diese Anordnung erkennt „Brot für die Welt“ als wichtigen Schritt dahingehend an, die politische Debatte entwicklungspolitisch und nicht rein innenpolitisch zu prägen.

Der Nexus von Migration und Entwicklung wird häufig reduziert auf Armutsbekämpfung in sogenannten Entwicklungsländern, aufgrund der Remittances, die Arbeitsmigrantinnen und –migranten leisten.

Tatsächlich sind die Wirkungen der derzeit weltweit zu verzeichnenden ca. 231 Millionen Migrantinnen und Migranten auf nachhaltige Entwicklung komplexer. Die Mehrzahl von ihnen verlässt die Heimat, um Arbeit zu finden, und nimmt im Zielland am wirtschaftlichen Leben teil. Die Weltbank gibt an, dass in 2012 401 Mrd. US-Dollar in Form von Rücküberweisungen in die Entwicklungsländer geflossen sind.⁷ Hierbei handelt es sich um ein Vielfaches der globalen Entwicklungsgelder.⁸ Die Empfänger dieser Gelder investieren sie häufig in Bildung und Gesundheit.

Für die Migrantinnen und Migranten selbst kann das Herauslösen aus traditionellen Umgebungen und (Geschlechter-)Rollen Selbstermächtigung und Emanzipation bedeuten, sie gewinnen an Expertise und Erfahrungen.

⁷ The World Bank: Migration and Remittances Brief 20. Officially recorded remittance flows to developing countries reached an estimated \$401 billion in 2012, April 2013.

⁸ Ebd.

- Brot für die Welt begrüßt, dass die Bundesregierung im letzten Jahr das IAO-Übereinkommen Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit ratifiziert hat.
- Brot für die Welt fordert den Ausschuss auf, sich gegenüber der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass Deutschland zügig die folgenden Übereinkommen Nr. 143 über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer, und Nr. 181 über private Arbeitsvermittler ratifiziert.

Migration als Sicherheitsrisiko wird vor allem seitens der Zielländer von Migrantinnen und Migranten thematisiert. Das Thema ist eng geknüpft an negative Stereotype und Vorurteile. Migrantinnen und Migranten werden pauschal kriminalisiert und als Konkurrenz um knappe Arbeitsplätze auf dem nationalen Arbeitsmarkt wahrgenommen oder als „Sozialleistungsschmarotzer“ diffamiert. Fremdenfeindliche Haltungen gegenüber „den Anderen“ und ein diskriminierendes Klima gegenüber Migrantinnen und Migranten sind weltweit auf dem Vormarsch und stehen dem Bemühen entgegen, für Migration als Entwicklungshebel oder Entwicklung per se zu sensibilisieren.

Männer und Frauen sind von den Risiken und Folgen internationaler Migration unterschiedlich betroffen: Frauen arbeiten häufig in privaten Haushalten und werden so als quasi „unsichtbare“ Migrantinnen besonders häufig Opfer häuslicher Gewalt.¹²

Die Perspektive, Migration als einen Schlüssel für nachhaltige Entwicklung zu sehen, erfährt erst seit kurzem, im Kontext der Debatten um die Post-2015-Entwicklungsagenda ernsthafte, internationale Aufmerksamkeit. Im Oktober 2013 stufen die UN-Mitgliedstaaten menschliche Mobilität einstimmig und offiziell als einen entscheidenden Faktor inklusiver und nachhaltiger Entwicklung ein¹³. Seitdem kreisen Diskussionen um die Frage, wie Migration hier gebührend aufgenommen werden sollte. Bislang zeichnet sich aber kein eindeutiges Bild dazu ab.

Auch zivilgesellschaftliche Akteure arbeiten noch an einer klaren Empfehlung, wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beiträge von Migrantinnen und Migranten anzuerkennen und wertzuschätzen sind, ohne die Migranten selbst zu instrumentalisieren.¹⁴

- Der Ausschuss sollte diese Diskussion begleiten und dafür eintreten, dass ein Bekenntnis zu Mobilität als Beitrag für nachhaltige Entwicklung bestehen bleibt und der Schutz von Migrantinnen und Migranten von besonderer Bedeutung ist.

¹² http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/...
¹³ <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/10/131009.html>
¹⁴ <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/10/131009.html>

aus gleichem Anlass des kirchlichen Netzwerks Churches Witnessing with Migrants http://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/cw/wm4_advocacy_papers_final_version_10.09.2013_0.doc
¹² Nach Schätzungen der ILO arbeiten bis zu 100 Millionen Menschen auf der Welt als Hausangestellte, die meisten davon Frauen. In Entwicklungsländern machen Hausangestellte 4-12 % aller Beschäftigten aus. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/...
¹³ <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/10/131009.html>
¹⁴ <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/10/131009.html>

Gleichzeitig sind die negativen Folgen und Risiken für Migrantinnen und Migranten erheblich. Ihre Gesundheit, Sicherheit, Wohlergehen und menschenrechtlicher Schutz werden vielfach in Mitleidenschaft gezogen. Menschenrechtsverletzungen, prekäre oder ausbeuterische Arbeitsbedingungen treffen Menschen in der Migration besonders häufig. In einigen Ländern, aus denen Migranten abwandern, kann es zu Arbeitskräftemangel oder sog. Brain Drain kommen. Die sozialen Kosten können sehr hoch sein, etwa wenn ältere Menschen oder Kinder in Herkunftsländern zurückgelassen werden.

Rein ökonomisch gesehen, profitieren alle Zielländer von Arbeitsmigrantinnen und -migranten, insbesondere dann, wenn diese über gefragte Qualifikationen verfügen, sie anwenden und an der Gesellschaft teilhaben können.

- Um diese Effekte zu begünstigen braucht es soziale und gesetzgeberische Maßnahmen durch die Bundesregierung, beispielsweise im Bereich Bildung und politischer Teilhabe.
- Der Ausschuss kann auf veränderte Rahmenbedingungen hinwirken. Beteiligt er sich an zusätzlichen Beschränkungen von Migrationsmöglichkeiten und –wegen, beispielsweise durch die Befürwortung einer weiteren Finanzierung von Grenzschutztechnologie in Staaten vor der Grenzen Europas, ist dies für Entwicklung sowohl in den Entsende- als auch in den Aufnahmeländern kontraproduktiv, und immer häufiger auch lebensgefährlich für Migrationswillige.

Dies belegt etwa das Beispiel Mauretaniens, wo durch drastische Aufrüstung der Grenzkontrollen nach Vorgaben europäischer Staaten, die Freizügigkeit innerhalb der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft de facto eingeschränkt worden ist, dass die von Arbeitsmigranten abhängige Wirtschaft schwere Einbußen hinnehmen musste. Migrantinnen und Migranten werden durch die Einführung von Kontrollen, Verwaltungsvorschriften und Straftatbeständen willkürlich irregulärisiert und kriminalisiert. In der Folge ist wachsende Fremdenfeindlichkeit zu beobachten.⁹

Zwar sind in den vergangenen Jahren zumindest die Verlautbarungen, die einen verbesserten rechtlichen Schutz der Migrantinnen und Migranten betreffen, zahlreicher geworden. Tatsächliche Maßnahmen, diesen effektiv zu befördern, sind aber weiterhin die Ausnahme. Viele Staaten sehen weiterhin davon ab, Schutznormen, wie sie die internationale Arbeitsorganisation in verschiedenen Konventionen formuliert hat, zu ratifizieren.¹⁰ Sozialstandards werden nicht umgesetzt. Dieser Schutz ist aber unabdingbar, um viele Migranten aus ihren massiven Notlagen zu bringen und Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Das Fehlen einer rechtsbasierten Migrationspolitik haben Migrantenselbstorganisationen und andere Akteure der Zivilgesellschaft in das Zentrum ihrer Kritik gerückt.¹¹

⁹ Brot für die Welt, medico international, Pro Asyl (Hrsg.): „Im Schatten der Zitadelle. Der Einfluss des Europäischen Migrationsregimes auf Drittstaaten“, 2013, S. 30 f. <http://bit.ly/ide/migration>

¹⁰ Besonders hervorzuheben sind hier die Übereinkommen Nr. 97 über Wanderarbeitnehmer; Nr. 143 über Arbeitsmigranten in ausbeuterischen Arbeitsbedingungen; Nr. 181 über private Arbeitsvermittler und Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte.

¹¹ Siehe Deklaration und Forderungen der zivilgesellschaftlichen Plattform Peoples' Global Action on Migration, Development and Human Rights zum Hochrangigen UN-Dialog über Migration und Entwicklung im Oktober 2013: <http://hid2013.gcmigration.org/media/pga-2013-declaration-tescomentations/> und Advocacy-Paper

II. Chancen und Grenzen der Migrationsbeeinflussung unter besonderer Berücksichtigung der Instrumente der Entwicklungspolitik

Die Wirkungen von Entwicklungspolitik auf internationales Migrationsgeschehen sind mehrdimensional und gleichzeitig begrenzt. Allgemein gilt, dass Migration, sofern sie unter Migrantinnen und ihren Familien Schutz und Sicherheit bietenden Rahmenbedingungen stattfindet, ihr Entwicklungspotential am besten entfalten kann.

Da Migration ein kostenintensiver Prozess ist, der zumeist Startkapital, soziale Ressourcen, Kontakte und Mut erfordert, sind es gerade nicht die besonders Armen, die internationale, oft militärisch gesicherte Grenzen überwinden. Das bedeutet, ein gewisses Einkommens- und Bildungsniveau sind sogar Grundvoraussetzung für Migration.

Auch gibt es keine linearen Zusammenhänge zwischen geringer Entwicklung und hoher Auswanderungsquote. Die Philippinen, die Türkei oder auch Mexiko gelten in unserer Zeit als klassische Emigrationsländer, zählen aber nicht zu den ärmsten Staaten. Subsahara-Afrika wiederum gilt als „least migratory region of the world.“¹⁵ Migrationsvermeidung durch Entwicklung kann also kein Ziel von Entwicklungspolitik sein.

- Aus Sicht von Brot für die Welt kann internationale Entwicklungszusammenarbeit aber dazu beitragen, den Lebensalltag von in verschiedenen Ländern lebenden Familien enorm zu erleichtern, u.a. indem sie den Aufbau eines vernetzten Bankensystems fördert, das flächendeckend preisgünstige und zuverlässige Überweisungen aus dem Ausland ermöglicht.
- Diasporaorganisationen setzen vielfältige Entwicklungsprojekte um. Diese Leistungen sollten gefördert und nachhaltig unterstützt werden. Dies kann beispielsweise durch eine verstärkte Einbindung der Diasporaorganisationen in die staatlichen Kooperationsstrukturen, so wie dies auch in der Praxis schon teilweise durch die GIZ praktiziert wird, geschehen. Außerdem sollte die Entwicklungspolitik darauf zielen, Expertise im Projektmanagement zu verbessern, evtl. auch durch die Bereitstellung notwendiger Gelder.
- Herkunftsstaaten sollten darauf hingewiesen werden, dass Angebote für zurückkehrende Migrantinnen und Migranten dazu dienen können, ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen für den Entwicklungsprozess zu nutzen. Barrieren und Diskriminierungen für Rückkehrer sind soweit als möglich abzubauen.¹⁶

In einigen Staaten bedarf es entwicklungsfördernder Maßnahmen, um die Folgen der Abwanderung von Fachkräften auszugleichen. Hier ist eine Verbesserung der Rahmenbedingungen betroffener Berufe und Sektoren notwendig. Ausbildungsprogramme und –partnerschaften können hier ebenso sinnvolle Instrumente sein, wie bilaterale Programme, die Mobilität fördern.

Die am 21.05. 2014 beschlossenen **„Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung“** und die neue Sonderinitiative des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Titel **„Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“** zielen darauf, strukturelle und akute Ursachen von Flucht zu überwinden und gesellschaftliche und politische Stabilisierung zu fördern. Insofern begrüßt Brot für die Welt die Leitlinien und die Sonderinitiative der Bundesregierung.

¹⁵ Hein de Haas: „What drives human migration“ Blogbeitrag unter <http://heindehaas.blogspot.de/2013/12/what-drives-human-migration.html>, Dezember 2013.

¹⁶ Diakonie Bundesverband, „Brot für die Welt“, COME: Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung Diakonie Texte, Positionspapier 3. 2012, S. 22.

Richtig ist, dass den Nötigungen zu unfreiwilliger Migration durch Entwicklungspolitik entgegenwirken werden kann, indem mittel- und langfristig Lebensperspektiven vor Ort, im Sinne von umfassendem Menschenrechtsschutz, good governance und der Schaffung von fairen Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten, geboten werden. Migration sollte eine Wahlmöglichkeit und nicht ultima ratio sein.

Mit Blick auf die oben formulierte Erkenntnis aber, dass ein Mehr an Entwicklung erst zu selbstbestimmter Migration befähigt, erscheint es fraglich, ob es tatsächlich eine „präventive Migrationpolitik, die entwicklungsorientiert gestaltet“¹⁷ ist, so wie dies die Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung annehmen, geben kann.

Diese Frage stellt sich auch im Hinblick auf die im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien benannte „Strategie für Migration und Entwicklung“. Hierbei sollte es sich tatsächlich um eine Politik handeln, die Entwicklungspotentiale sowohl in den Herkunftsländern als auch direkt für die Migrantinnen und Migranten fördert und die nicht nur auf die „konsequente Rückführung nicht schutzbedürftiger Personen“ beschränkt ist.¹⁸

- Der Ausschuss sollte sich daher dafür einsetzen, dass Abkommen mit Herkunfts – und Transitstaaten über die „Bekämpfung illegaler Migration“ hinausgehen und faire Migrationsmöglichkeiten und Migrationsbedingungen ermöglichen. Sie müssen sich unbedingt an menschenrechtlichen Standards und der Verpflichtung zum Flüchtlingsschutz orientieren. Die Leistung von Entwicklungshilfe darf nicht an den Abschluss der Vereinbarungen geknüpft werden.

Auch die Europäische Union (EU) begründet ihre Migrationspolitik mit dem Hinweis auf das Entwicklungspotential von Migration für die Entwicklung der Drittstaaten. Sie befürwortet zirkuläre Migration, setzt auf die Wirkung von Rücküberweisungen und auf Wissenstransfer. Sie hat diese Elemente in den sogenannten **GAMIM**, den **Gesamtansatz zu Migration und Mobilität** eingebunden, der eine Strategie für eine umfassende und kohärente Migrationspolitik darstellen möchte.

Trotz deutlicher Nachbesserungen des 2005 erstmals vorgestellten Konzepts, in das 2011 nachträglich ein ganzes Kapitel zum Schutz für Asylsuchende und Wahrung der Rechte von Migranten eingefügt wurde, lässt sich der Eindruck, es gehe hier hauptsächlich um die Bekämpfung irregulärer Migration, nur schwer entkräften. Wenig übrig ist von der Absicht, die Synergien zwischen Migration und Entwicklung stärker zu nutzen und vermehrte Möglichkeiten legaler Zuwanderung nach Europa zu schaffen. Grenzmanagement ist nicht entwicklungsorientiert – Sparmaßnahmen und Einschnitte bei Sozialausgaben auf der einen Seite und milliardenteure Grenzsyste wie EUROSUR zeugen von einem unausgegorenen Entwicklungsverständnis.

Eigentlich sollten der Vorschlag von der Schaffung von Mobilitätspartnerschaften und einzelne Vorhaben des Stockholmer Programms das Gegenteil beinhalten. Das Stockholmer Programm war Ausgangspunkt für die Erarbeitung der Richtlinien zur zirkulären Migration für Saisonarbeiter und konzerninterne Versendung von Arbeitnehmern. Erst im Februar 2014 verabschiedete der Rat der Europäischen Union die Richtlinie „Über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von

¹⁷ Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung vom 21.05.2014, S. 7.

¹⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode S. 109.

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?document=24087&CB9A1F345120A9F52A357F6154117> biob-publicationFiles#v=2,

Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer“. Die inhaltliche Weiterführung des Stockholmer Programms wird bei der Sitzung des Europäischen Rates am 24. Juni 2014 auf der Tagesordnung stehen. Es ist davon auszugehen, dass die neuen strategischen Richtlinien der EU im Bereich Inneres weiterhin auf restriktives Migrationsmanagement setzen werden.

Die Mobilitätspartnerschaften gelten dabei als dasjenige Instrument, mit dem entwicklungs- und migrationspolitische Anliegen effektiv und nachhaltig zusammengebracht werden können. Es handelt sich um politische Vereinbarungen zwischen einzelnen EU-Mitgliedsstaaten und einem Drittstaat, die Möglichkeiten legaler Migration nach Europa und Entwicklungsinitiativen eröffnen und im Gegenzug dafür strikte Verpflichtungen zur Eindämmung irregulärer Migration und einen verbesserten Grenzschutz einfordern. Mobilitätspartnerschaften sind völkerrechtlich nicht bindend und vermutlich gerade deshalb so attraktiv für EU-Mitgliedsstaaten.

Deutschland ist Partner der Mobilitätspartnerschaften mit Moldau, Georgien, Tunesien, Armenien und Marokko. Die Partnerschaften setzen offensichtlich die Vereinbarung Rückübernahmeabkommen für ausgewiesene Migranten mit den Drittstaaten voraus. Auch in den Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung werden die Mobilitätspartnerschaften mit der Bereitschaft zu Rückübernahme verknüpft.¹⁹

Erste Analysen von Nichtregierungsorganisationen deuten darauf hin, dass die Mobilitätspartnerschaften bislang hauptsächlich der Vorverlagerung der europäischen Grenzsicherung dienen, aber allenfalls in sehr geringem Maße die Entwicklung fördern – auch wenn ihnen das Potential dafür nicht vollkommen abgesprochen werden soll.²⁰

- Brot für die Welt ist der Auffassung, dass eine Entwicklungspolitik, die Grenzüberwachung und Kampf gegen unerwünschte Migration zur Vorbedingung von Entwicklungszusammenarbeit macht, nicht legitim und nicht legitimierbar ist. Der Ausschuss sollte sich vielmehr für die tatsächliche Ermöglichung von Mobilität von Menschen aus diesen Staaten einsetzen.

III. Möglichkeiten einer konstruktiven Entwicklungs- und Migrationspolitik, die die Potentiale von Migration für Entwicklung zur Geltung bringt

Eine Entwicklungs- und Migrationspolitik, die die Potentiale für Migration zur Geltung bringen wird, muss den Migranten in den Mittelpunkt rücken und die Vereinbarkeit nationaler Migrationspolitiken mit internationalen Konventionen gewährleisten.

Sie muss außerdem in einen gesamtpolitischen Strategierahmen eingebettet sein und - anders als bisherige Politikkonzepte - das völlige Ungleichgewicht zwischen Migrationskontrolle einerseits und der nur nachrangigen Entwicklung andererseits mindestens auszugleichen versuchen.

Das herrschende allgemeine Entwicklungsparadigma produziert Ungleichheiten, die erzwungenermaßen zu Migration führen. So führt eine einseitig auf Gewinn ausgerichtete Wirtschaftspolitik in vielen Bereichen, wie etwa der Fischereipolitik oder im Bereich von subventionierten Fleischexporten, zum Verlust von Wirtschaftszweigen in den betroffenen Ländern.

¹⁹ Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung, S. 7.

²⁰ Brot für die Welt, medico international, Pro Asyl (Hrsg.): „Im Schatten der Zitadelle. Der Einfluss des Europäischen Migrationsregimes auf Drittstaaten.“, Dezember 2013, S. 30 f. <http://bib.fw.de/migration>.

Gleichzeitig ist die oft illegalisierte Arbeit von Migrantinnen und Migranten in allen Industriestaaten ein entscheidender Wirtschaftsfaktor. Migration in den Kontext nachhaltiger Entwicklung zu stellen, bedeutet, die gesamte Komplexität von Migration in der globalisierten Welt anzuerkennen, Ursachen und Ausgestaltung in den Blick zu nehmen:

Brot für die Welt ist der Auffassung, dass sowohl Herkunfts- als auch Zielländer durch nationale und internationale Gesetze gute Arbeit für alle – für Staatsbürger wie für Migrantinnen und Migranten, auch mit irregulärem Aufenthalts- und Arbeitsstatus - ermöglichen müssen. Gerade letztere sind in ihrem Nicht-Vertrautsein mit den Lebensverhältnissen und Rahmenbedingungen im Transit- oder Zielland verletzlich. Entwicklungspolitik muss der Ausnutzung von Migrantinnen und Migranten als billige und flexible Arbeitskräfte entgegenwirken. Internationale Schutzinstrumente, wie die ILO-Konventionen oder die UN-Konvention zum Schutz von Wanderarbeitnehmerinnen und ihren Familien sollten ratifiziert und in die jeweils nationale Gesetzgebung der Staaten übertragen werden, so dass die Übereinkommen für die Regierungen bindend und einklagbar für die Betroffenen werden. Wie schon erwähnt, sollte deswegen der Ausschuss auf die Ratifizierung von Schutznormen für Migrantinnen und Migranten hinwirken.

Konkret kann die Entwicklungspolitik der Bundesregierung sich dafür einsetzen, die Kontrolle von privaten Rekrutierungsagenturen und Kreditunternehmen zu verbessern.

Die Schaffung effektiver Strafverfolgungsmechanismen für Akteure, die in die Ausbeutung von Migrantinnen und Migranten verwickelt sind, bildet einen weiteren wichtigen Ansatzpunkt.

Staaten müssen sich für eine inklusive soziale Sicherung einsetzen. Gesundheit und Bildung, insbesondere der Schulbesuch für Kinder mit Migrationshintergrund sind wichtige Grundvoraussetzungen für nachhaltige Entwicklung.

IV. Die Rolle der Migranten-Diaspora für Entwicklungsländer

Viele Migrantinnen und Migranten schließen sich im Ausland zu Verbänden oder Vereinen zusammen und engagieren sich für die Entwicklung ihrer Herkunftsregionen. Sie investieren in Unternehmensgründungen im Herkunftsland und nehmen Einfluss auf den politischen Diskurs und können etwa als Peace-Builders signifikant auf Friedensprozesse in Konfliktstaaten einwirken.²¹

Migrantinnen und Migranten sollten in die Lage versetzt werden, sich durch neue Partnerschaften für Entwicklung einzusetzen zu können. Diese Partnerschaften können als wichtige Plattformen für Kooperationen auf lokaler, nationaler oder regionaler Ebene fungieren und Raum für Konsultationen und Prozessgestaltung bieten. Der Dialog und die Kooperation zwischen Entsende- und Empfängerländern, Unternehmen und Migranten, sollte gefördert werden, um Potentiale zwischen Migration und Entwicklung für alle Teilhaber zu identifizieren und zu ermöglichen.

Aus Sicht von Brot für die Welt sind Remittances aber keine geeignete Antwort auf gescheiterte Entwicklung und sollten nicht als staatliches Politikinstrument zur Armutsreduzierung instrumentalisiert werden. Natürlich sind die Überweisungen aus dem Ausland für einige Staaten zur

²¹ Siehe African Diaspora Policy Center: *Diasporas as partners in conflict resolution and peacebuilding. Policy recommendations for fruitful collaboration based on fieldwork studies in Finland, Germany, Italy, the Netherlands and Norway*, 2010.

wichtigsten Devisenquelle geworden – sie nehmen aber die Migrantinnen und Migranten oft unverhältnismäßig stark in die Pflicht für das Einkommen ihrer Angehörigen in der Heimat.

Die Wirkung dieser Zahlungen auf die ökonomische Situation in den Herkunftsländern ist schwer zu ermesen. So profitieren auch Geldinstitute, die oftmals hohe Gebühren für die Überweisungen erheben. Die Weltbank berechnet, dass im globalen Mittel auch im ersten Quartal 2014 immer noch über 8 % Transaktionskosten fällig werden – mit regional stark ausgeprägten Unterschieden.²² Auch politisch können Rücküberweisungen verheerend wirken, da sie dazu führen können, dass gescheiterte Entwicklungspolitik verschleiert wird. Sie entlasten Staaten in ihrer Verpflichtung gegenüber den Bürgern und stabilisieren so Regierungen, „die in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Beschäftigung keine Anstrengungen mehr unternehmen.“²³

V. Anwaltliche Funktion der Entwicklungspolitik gegenüber anderen Politikbereichen im Interesse von Flüchtlingen aus Entwicklungsländern und im Interesse von Entwicklungsländern, in denen Migration Entwicklung maßgeblich beeinflusst.

In ihrem Ende Mai 2014 veröffentlichten Weiterarbeitsbericht konstatiert die Internationale Arbeitsorganisation, ILO, dass rund 231 Millionen Menschen in Ländern leben, die nicht ihre Geburtsländer sind. Die Zahl der Migranten ist seit dem Jahr 2000 um 57 Millionen gewachsen. Die Hälfte der Migrantinnen und Migranten leben in der EU und anderen entwickelten Ländern, obgleich sich die Migration dorthin im Zuge der Wirtschaftskrisen verlangsamt hat. Hauptursache für die anhaltende Migration aus armen Ländern ist das weiterhin starke Einkommensgefälle. Für dieselbe Arbeit verdienen Menschen in Entwicklungsländern oft nur ein Zehntel dessen, was in Industriestaaten bezahlt wird. Insbesondere die Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern sind mit enormen Herausforderungen konfrontiert. Der ILO zufolge werden hier ca. 200 Millionen vor allem junge Menschen zusätzlich nach Jobs suchen.

Entwicklungspolitik muss die Partnerländer dabei unterstützen, Arbeitsplätze zu schaffen, die qualitativ hochwertig sind und besser bezahlt werden.

Nach Auffassung von „Brot für die Welt“ muss Entwicklungspolitik, um ihre Ziele zu erreichen, als kohärente Politikgestaltung verstanden werden. Freihandelsabkommen dürfen dann beispielsweise keine negativen Auswirkungen auf Arbeitsbedingungen und Einkommensverhältnisse für Entwicklungspartner haben.

Wenn sich Entwicklungs- und Migrationspolitik darüber hinaus an den Rechten und Bedürfnissen der Migrantinnen und Migranten orientiert, setzt sie die richtigen Rahmenbedingungen für selbstbestimmte und nachhaltige Entwicklung.

Berlin, 2. Juni 2014

²² <https://remittanceprices.worldbank.org/en> Wo ein formelles Bankensystem nicht zur Verfügung steht, zu unsicher oder teuer ist, gelangen Geldströme über informelle Wege in die Zielregionen. Die Wechselwirkungen mit der lokalen Ökonomie sind komplex. Es kann beispielsweise zu einem nachteiligen Effekt kommen, wenn der Zufluss an Devisen und ein gesteigerter Konsum zu steigenden Preisen etwa für Lebensmittel oder zu einer unbeabsichtigten Aufwertung der Landeswährung führen.

²³ Mabanza, Bonface: Rücküberweisungen von Migranten: Opium für das Volk? Plädoyer für eine neue Rolle der afrikanischen Diaspora, Kirchliche Arbeitsstelle Südliches Afrika, Heidelberg, 2011.



Deutscher Bundestag
Ausschuss I. wirtschaftl.
Zusammenarbeit u. Entwicklung
Ausschussdrucksache
18(19)069 I
Anhörung am 4. Juni 2014
3. Juni 2014

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
Vertretung in Deutschland
Representation in Germany

Wallstraße 9 – 13
10179 Berlin
Tel: +49 30 202 202 14
Fax: +49 30 202 202 20
E-Mail: gfrbe@unhcr.org



und Bürgerkriegten Schutz suchen, nicht weit von ihrer eigentlichen Heimat Zuflucht suchen. Die interkontinentale Flucht tritt in ihrer Größenordnung demgegenüber deutlich zurück. Zwar steigt die Zahl der Asylbewerber in den westlichen Industriestaaten, aber auch in Nordamerika und Europa, wo die meisten Asylbewerber gezählt werden, bleibt der Anteil jener sehr hoch, deren Heimat- wie Zielstaat auf demselben Kontinent zu finden ist: Laut einer UNHCR-Statistik für das Jahr 2013 befinden sich unter den zehn Hauptherkunftsländern von Asylbewerbern in der Europäischen Union folgende Staaten: Russische Föderation (hinter Syrien Hauptherkunftsländer) gefolgt von Serbien (plus Kosovo) und Albanien (10. Stelle). Insgesamt stammen die 400.000 Asylantragsteller in Europa in 2013 zu jeweils rund einem Drittel aus europäischen, asiatischen und afrikanischen Staaten.

UNHCR ist keine Organisation der Entwicklungszusammenarbeit. UNHCR hat jedoch ein genuines Interesse, dass jene Bevölkerungsgruppen – Flüchtlinge und Binnenvertriebene –, für die es aufgrund seines völkerrechtlichen Mandats, internationaler bzw. regionaler Abkommen und Vereinbarungen sowie Beschlüssen des UN-Sicherheitsrats und der UN-Vollversammlung zuständig ist, von entwicklungspolitischen Maßnahmen nicht ausgeschlossen sind.

Die Mehrheit der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen auf der Welt lebt bereits länger als fünf Jahre im Exil bzw. nicht mehr in der Heimatregion ihres Herkunftslandes. Die Gesamtzahl könnte sich in den folgenden Jahren noch erheblich ausweiten, falls es keine politischen Lösungen bzw. nachhaltige Befriedung von Konflikten gibt, die in jüngerer Zeit bzw. im letzten und in diesem Jahr zu einem Massenexodus ganzer Bevölkerungsgruppen geführt haben.

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem: Syrien mit derzeit insgesamt über 9 Millionen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, Südsudan mit über 1,2 Millionen, die Zentralafrikanische Republik mit über 900.000, Mali mit über 420.000.

Zu den sogenannten langanhaltenden Flüchtlings- und Binnenvertriebensituationen (*protracted refugee/IDP situations*) gehören u.a.

in Asien:
Afghanistan mit rd. 2,5 Mio. Flüchtlingen sowie 660.000 Binnenvertriebenen;

Myanmar (250.000 Flü./455.000 IDPs);

Irak (91.000 Flü./1,3 Mio. IDPs);

in Afrika:

Somalia (957.000 Flü./1,1 Mio. IDPs);

Demokratische Republik Kongo (437.000 Flü./2,6 Mio. IDPs);

Sudan (252.000 Flü./1,5 Mio IDPs);

in Südamerika:

Kolumbien (400.000 Flü./5,6 Mio. IDPs).

Die Zahlen für Flüchtlinge beziehen sich auf die Nachbarländer ihrer Herkunftsstaaten und zeigen, dass die meisten Menschen, die vor Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen, Krieg

Neben dem internationalen Flüchtlingsschutz (mit Blick auf entsprechende internationale und regionale Rechtsgrundlagen) ist es laut Statut die Hauptaufgabe von UNHCR, bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu helfen, sei es die freiwillige Rückkehr in ihre Heimatländer, wenn die Bedingungen es erlauben, die lokale Integration in ihrem Erstaufnahmeland oder die dauerhafte Wiederansiedlung in einem Drittland. In den langandauernden Flüchtlingssituationen sind diese Perspektiven über Jahre, mitunter Jahrzehnte hinweg nicht gegeben. Konsequenz: UNHCR hat im Auftrag und durch Finanzierung der internationalen Staatengemeinschaft die Aufgabe übernommen, in Zusammenarbeit mit Behörden und Partnerorganisationen für die Betroffenen nicht nur Überlebenshilfe, sondern auch Notstrukturen zu schaffen, sei es im Gesundheits- oder Bildungsbereich. Dies gilt vor allem für Flüchtlinge, die in Lagern leben müssen. Beispiel: Ost-sudan, wo von UNHCR seit mittlerweile über 40 Jahren die Grundversorgung geleistet werden muss. Ein anderes Beispiel sind die Dadaab-Flüchtlingslager in Nordkenia, die seit über 20 Jahren bestehen. Unverkennbar trägt die Perspektivlosigkeit der betroffenen Menschen dazu bei, das sogenannte Abhängigkeitsyndrom zu verbreiten und zu verstärken. Im Lager geboren und aufgewachsen, stellt sich für ganze Generationen jedoch auch Hoffnungslosigkeit ein.

Der Standard der jeweils geleisteten Unterstützung kann dabei sehr unterschiedlich sein: Mitunter ist dieser zumindest zeitweise sogar besser als jener, den die örtliche Bevölkerung sich leisten kann. Die Folge sind entsprechende Spannungen. Zumeist aber ist es gerade für die langandauernden Flüchtlingssituationen besonders schwierig, über Jahre oder gar Jahrzehnte hinweg ausreichende finanzielle Mittel zu erhalten. Die Folge: Die Hilfsstandards sinken.

Vor dem Hintergrund dieser nicht neuen Situation hat UNHCR in den letzten Jahrzehnten wiederholt Anläufe unternommen, ein grundsätzliches Problem bei der Finanzierung und Durchführung von Maßnahmen zugunsten von Flüchtlingen anzugehen: die zum Teil strikt eingehaltene Trennung zwischen Flüchtlingshilfe im engeren Sinne und Maßnahmen, die gemeinhin dem entwicklungspolitischen Bereich zugeordnet werden.

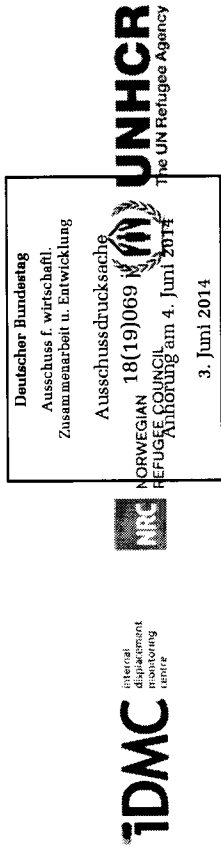
Über viele Jahre hinweg waren entsprechende Initiativen vor allem von dem Gedanken geprägt, wie zum Beispiel in Postkonfliktsituationen die Überbrückung von humanitärer Hilfe zu Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und eine entsprechende Übergabe der Trägerschaft der jeweiligen Akteure am besten bewerkstelligt werden kann. Heute steht UNHCR im Sinne eines holistischen Ansatzes für den Versuch, einen entwicklungspolitischen Ansatz möglichst frühzeitig in seinen Hilfsprogrammen zu verankern. Hierzu ist es notwendig, dass sich die handelnden Akteure, namentlich Hilfs- und Entwicklungsorganisationen,

Regierungen der Aufnahme- wie der Geberländer sich frühzeitig auf gemeinsame Ziele einigen.

UNHCR setzt sich deshalb nachhaltig dafür ein, in nationale Entwicklungsprogramme neben der einheimischen Bevölkerung auch Flüchtlinge zu berücksichtigen. Auch sie können positiv zur Entwicklung ihrer Aufnahmeländer beitragen. Ein aktuelles Beispiel bietet Dollo Ado in Äthiopien, wo sich die Zahl der Einwohner durch die somalischen Flüchtlinge in kurzer Zeit verdoppelte. Aus dem Notstand können sich jedoch auch Gelegenheiten ergeben, um im landwirtschaftlichen Bereich die Existenzgrundlagen der örtlichen Bevölkerung wie der Flüchtlinge zu sichern. Ziel ist es, die Getreideproduktion insgesamt zu erhöhen, um hierdurch auch Überschüsse besser verkaufen zu können. Investitionen im Bildungs- oder Gesundheitsbereich haben das Potential, die lokale oder regionale Entwicklung zu fördern. Gleichzeitig helfen sie dabei, parallele Hilfsstrukturen zu vermeiden, die von UNHCR unterhalten und finanziert werden müssen.

Um diesen Ansatz effektiv wahrnehmen zu können, muss auch UNHCR sich in seiner Programmplanung verändern und verändert präsentieren. Ziel ist, statt des Ein-Jahres-Zyklus eine mehrjährige Programmplanung, verbunden mit dem Angebot an entwicklungspolitischen Akteure zur frühzeitigen Zusammenarbeit bereits in der Phase der Nothilfe. Ziel ist es somit, den Übergang zu entwicklungspolitischen Maßnahmen mit Blick auf langfristige Lösungen als integralen Bestandteil zur Bewältigung von Flüchtlingssituationen zu verstehen und wirken zu lassen. Es geht nicht nur darum, Projekte zur Finanzierung zu präsentieren, sondern aktiv Partnerschaften zu begründen, die den Planungsprozess und die Durchführung von Programmen und entsprechende Resultate ermöglichen.

Berlin, Mai 2014



A record 33.3 million now displaced by war worldwide, as one family flees inside Syria every 60 seconds

Press release under strict embargo until 11.30am CET on 14 May 2014

GENEVA, 14 MAY 2014: 33.3 million people were internally displaced at the end of 2013 due to conflict and violence says a new report by the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). This equates to a staggering increase of 4.5 million from 2012, signalling a record high for the second year running.

Today IDMC, part of the Norwegian Refugee Council (NRC), launched its *Global Overview 2014* at the United Nations in Geneva, alongside the UN Refugee Agency (UNHCR). The report, which covers internal displacement in 2013 highlights that a full 63% of the record breaking 33.3 million internally displaced people (IDPs) reported worldwide, come from just five countries; Syria, Colombia, Nigeria, Democratic Republic of Congo (DRC) and Sudan. Including figures for Nigeria for the first time, the report documents that an astounding, 3.3 million Nigerians have been displaced by conflict.

"This record number of people forced to flee inside their own countries confirms a disturbing upward trend of internal displacement since IDMC first began monitoring and analysing displacement back in the late 90s," says Jan Egeland, the Secretary General of NRC.

"The dramatic increase in forced displacement in 2013 and the fact that the average amount of time people worldwide are living in displacement is now a staggering 17 years, all suggest that something is going terribly wrong in how we are responding and dealing with this issue," says Egeland.

The UN High Commissioner for Refugees António Guterres added: "We should all be concerned about these numbers and the continuing upwards trend. We have a shared responsibility to act to end this massive suffering. Immediate protection and assistance for the internally displaced is a humanitarian imperative."

By the end of 2013, 8.2 million people were newly displaced, an increase of 1.6 million compared to the year before. A shocking 43% of all the people newly displaced in 2013 were in Syria.

"The IDMC report reveals a frightening reality of life inside Syria, now the largest internal displacement crisis in the world," says Egeland. "Not only do armed groups control the areas where internal displacement camps are located, these camps are badly managed, provide inadequate shelter, sanitation and limited aid delivery." Further to this, the IDMC report reveals how large concentrations of IDPs have been particularly targeted by artillery bombardments and airstrikes.

With 9,500 people a day (approximately one family every 60 seconds) being displaced inside Syria, the country remains the largest and fastest evolving displacement crisis in the world.

The three countries experiencing the worst levels of new displacement - Syria, the Central African Republic (CAR) and the Democratic Republic of Congo (DRC) - together accounted for 67% of the 8.2 million people newly displaced in the year.

"That these three countries appear top of the IDMC list reveals an alarming reality," said Alfredo Zamudio, Director of IDMC. "They account not only for those fleeing from relatively new crises, as in Syria and CAR, but are also reflective of the horrendous situations still faced by innocent people stuck in the midst protracted conflict, such as the DRC which has suffered persistent turmoil dating back to the mid 90's."

Egeland continues: "These trends do not bode well for the future - we have to sit up, listen up and act up by working more closely together to end this misery for millions; humanitarians alone cannot make this happen."

"Global internal displacement is everyone's problem, from politicians to private companies, development actors and lawyers - we all have a role to play," said Egeland.

- END -

To download the full report, summary, maps and charts, [click on this link](#).

Note to editors:

- In 2013, IDMC celebrates its 15th year of monitoring internally displaced people throughout the world.
- With over 12.5 million IDPs in 21 countries at the end of 2013, sub-Saharan Africa remained the region with the highest level of displacement brought about by conflict and violence.
- The number of internally displaced people in Nigeria is included in the annual report for the first time, with a total 3.3 million IDPs in the country, according to the National Commission for Refugees. Nigeria serves as a good example among governments that have promoted and supported efforts to collect better data in 2013.
- By the end of 2013, at least 6.3 million people were internally displaced in four countries in the Americas region. The vast majority were in Colombia, showing a constant increase over a ten-year period due to the country's protracted conflict.
- The report covers displacement occurring in 2013 and is based on data provided by governments, NGO partners and UN agencies. It documents the figures and analysis of internal displacement in 5 regions, and in 60 war-affected countries and territories in 2013 - the year that IDMC celebrated its 15th year of global monitoring.
- Percentages are calculated based on actual figures, not rounded figures.

A key feature of the report is its analysis of the multiple and interlinked causes of internal displacement worldwide, from conflicts over land and resources in many African contexts, to mass displacements from criminal violence often seen in parts of many parts of Latin America.

NRC Secretary General Jan Egeland will be available for a limited number of interviews on the 14th May 2014. Please arrange an interview in advance by contacting:

Clare Spurrell, Head of Communications

Internal Displacement Monitoring Centre

E-Mail: clare.spurrell@nrc.ch

Mobile: 41 79 379 89 52

About IDMC

The Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) is a world leader in the monitoring and analysis of the causes, effects and responses to internal displacement. Through its monitoring and analysis of people internally displaced by conflict, generalised violence, human rights violations, and natural or human-made disasters, IDMC raises awareness and advocates for respect of the rights of at-risk and uprooted peoples.

IDMC is part of the Norwegian Refugee Council (NRC). For more information, visit our website at www.internal-displacement.org.

Follow IDMC on social media:

Facebook: <http://www.facebook.com/InternalDisplacement>

Twitter: @IDMC_Geneva

At a glance

Global Overview 2014: people internally displaced by conflict and violence

Under strict embargo until 11.30am CET on 14 May, 2014

Record internal displacement for the second year running

At the end of 2013, there were at least 33.3 million people internally displaced by armed conflict, generalised violence and human rights violations in the world. This figure represents a 16% increase compared with 2012, and is a record high for the second year running.

In 2013, IDMC marked its 15th year of monitoring internal displacement across the globe. While there were 19.3 million internally displaced people (IDPs) worldwide in 1998, this past decade has shown a longer-term upward trend from around 25 million in 2001.

Internal displacement per region

As of the end of 2013, sub-Saharan Africa had the largest total number of IDPs (12.5 million) followed by the Middle East and north Africa (9.1 million)

63% of all IDPs globally come from just five countries affected by conflict: Syria, Colombia, Nigeria, the Democratic Republic of Congo (DRC) and Sudan.

Around 8.2 million people were newly displaced in 2013, an increase by 24% compared with 2012.

78% of all those newly displaced in 2013 came from just five countries affected by conflict: Syria, DRC, the Central African Republic (CAR), Nigeria and Sudan.

Middle East and north Africa

- There were over 9.1 million IDPs in the Middle East and north Africa region at the end of 2013.
- Syria surpassed Colombia this year as the country with the highest total number of IDPs, with a total 6.5 million people internally displaced as of the end of 2013.
- In terms of new displacement, Syria accounted for 43% of new displacements worldwide in the year. Just over 3.5 million people were forced to flee their homes in the region in 2013, a 39% increase compared with 2012.
- Syrian citizens continue to bear the brunt of the escalating hostilities, and faced indiscriminate attacks by all parties to the conflict that included government airstrikes on displacement camps in the north
- In Iraq, ongoing sectarian violence newly displaced nearly 11,800 people in the year, and new displacements were also reported in Palestine and Yemen.

- With more than 12.5 million IDPs in 21 countries at the end of 2013, sub-Saharan Africa remained the region with the largest number of IDPs.
- As in previous years, DRC's total displaced population remained at nearly 3 million.
- Nigerian authorities published official figures for the first time this year, and put the number of IDPs in the country at 3.3 million.
- Just over 3.7 million people were newly displaced in sub-Saharan Africa in 2013, which represents a 55 % increase from 2012.
- As many as 1 million people fled inter-communal violence, land disputes and violence by state and non-state armed groups in DRC.
- The crisis in CAR escalated from March to December following a coup by the predominantly Muslim armed coalition Séléka, displacing around 935,000 people during the year.
- An increase in attacks by the Islamist armed group Boko Haram, heavy handed counter insurgency operations and ongoing inter-communal violence triggered the displacement of at least 470,500 people in Nigeria in 2013, while in Sudan 470,000 were newly displaced.

South and south-east Asia

- The number of IDPs in south and south-east Asia fell for the third year running, leaving at least 3.2 million people displaced as of the end of 2013.
- The region's IDPs were concentrated in seven countries – Pakistan, Myanmar, Afghanistan, India, the Philippines, Indonesia and Sri Lanka.
- The number of new displacements in south and south-east Asia fell by almost half, from 1.4 million in 2012 to 712,000 in 2013.
- Fewer people fled their homes in India and large-scale returns took place in north-west Pakistan, where the number of newly registered IDPs fell by two-thirds.
- Armed conflict and generalised violence displaced people in the Philippines, Pakistan and Afghanistan, which together accounted for more than 80% of new displacement in the region.

The Americas

- By the end of 2013, at least 6.3 million people were internally displaced in the Americas.
- The vast majority were in Colombia, where the figure has increased consistently over a ten-year period and now stands at 5.7 million. The country's protracted conflict is the main cause of displacement, but spreading criminal violence has also forced tens of thousands of people to flee their homes across the region including in Mexico and Honduras.
- The number of people newly displaced fell by around 23% in the region, from 230,000 in 2012 to 176,900 in 2013.
- Most new displacement took place in Colombia. The government has been in peace talks with the FARC since 2012, but in the absence of a ceasefire civilians in rural areas continue to suffer the ravages of the conflict.
- In Mexico, the activities of criminal groups, and large-scale military operations against them, also forced people from their homes.

Europe, the Caucasus and central Asia

Veranstaltungstag:
Ausschuss f. Wirtschaft,
Zusammenarbeit u. Entwicklung
Ausschussdrucksache
18(19)069 k
Anhörung am 4. Juni 2014
3. Juni 2014

- There were still at least 2.2 million IDPs in Europe, the Caucasus and central Asia.
- The figure is the lowest of the five regions IDMC covers for the seventh consecutive year, but with many people having fled their homes more than 20 years ago, the protracted nature of displacement there remains a major challenge.
- No new displacement was reported in Europe, the Caucasus or central Asia in 2013.

Key concerns

Challenges of collecting data on IDPs

Challenges to data collection on IDPs remain, as access to displaced people in remote areas is difficult and information is lacking on unregistered IDPs or on those who have returned, integrated locally or settled elsewhere.

Also, the definition of an IDP varies from country to country. For example, in Azerbaijan, Cyprus, Georgia and Palestine, children born in displacement are counted as IDPs. As this is not the case in other countries, such differences can paint an unbalanced picture.

The best available data often comes from outdated sources, with little or no reliable information to indicate the number of people who may have achieved long-term solutions. This was the case in many countries monitored by IDMC, including: Bangladesh, Burundi, India, Indonesia, Guatemala, Senegal and Thailand.

The combined impact of conflict and natural hazards

A natural hazard often forces IDPs to flee again, either from places where they had taken refuge from conflict, or from places to which they had returned or relocated.

In the Philippines for example, those living in poorly equipped camps and makeshift shelters in central Mindanao were more exposed to flooding than their counterparts in the general population.

Natural hazards and environmental degradation can also create tensions over scarce resources.

In Nigeria, for example, deforestation, desertification and recurrent floods reduced sustainable access to land and other natural resources and forced many to head south in search of pastures and arable land. This put them in direct competition with local communities, leading to increased insecurity and violence.

IDPs outside camps

In a large proportion of countries monitored by IDMC, IDPs were living outside camps, mostly in towns and cities.

This reality complicates protection and assistance due to significant information gaps concerning the number of IDPs, their specific vulnerabilities, needs, and living conditions.

Key challenges for IDPs outside of camps include security of tenure, substandard housing and living conditions, and the risk of increased vulnerability and marginalisation, especially in towns and cities where they can be exposed to forced evictions.

For example, Iraqi IDPs living in and around informal settlements in Baghdad are under constant threat of eviction, and similar concerns are faced by urban IDPs in countries such as Afghanistan, Somalia and Colombia.

Protracted displacement

After an initial crisis passes, less visible challenges remain for displaced populations that are often harder to overcome.

Without sustained leadership and commitment from a broad range of organisations and institutions, IDPs are often unable to resolve their displacement and have no prospect of rebuilding their lives or achieving a durable solution.

In Bangladesh and Cyprus, for example, IDPs have been living in protracted displacement since the 1970s, and IDPs in Myanmar, Palestine and Colombia for even longer, with displacement dating back to the 1960s.

The assessment of IDPs' progress towards achieving a durable solution requires gauging whether they have become more or less vulnerable over time, which in turn requires a significant long-term investment in data gathering.

Response to displacement 15 years on

Calls for a more nuanced understanding of the causes and effects of displacement, alongside the year-on-year increases in the numbers of IDPs around the world, re-emphasise the need for fundamental changes in efforts to prevent and respond to internal displacement.

Despite a strong consensus at the global level on the need to develop coordinated and long-term strategies to respond to displacement, the challenge ahead lies in overcoming the perception of internal displacement as a solely humanitarian issue and positioning it as a matter for development agencies, private companies and others to address in order to move towards long-term solutions to displacement.

2013 served as a stark reminder that emergency response systems still need a lot of improvement. With 8.2 million people forced to flee their homes, the concurrent crises in 2013 went beyond what anyone could have prepared for. They put enormous strain on the humanitarian system and tested its ability to respond to unparalleled needs.

**Percentages based on calculations from actual (not rounded) figures*