

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)106 F

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit

Steffen Angenendt

Flucht- und Migrationsursachen

Entwicklungspolitische Herausforderungen und
Handlungsmöglichkeiten

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des
Deutschen Bundestags zum Antrag der Fraktion Die LINKE
„Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden -
Für eine offene, solidarische und humane
Flüchtlingspolitik in der Europäischen Union“,
2.7.2014

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880
07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Juni 2014
Berlin

Inhalt

Zusammenfassende Thesen 3

Einleitung 5

Fluchtbewegungen und Entwicklungszusammenarbeit 6

Fluchtbewegungen als Risiko für Entwicklungsländer 7

Entwicklungspolitische Handlungsmöglichkeiten 9

Migration und Entwicklungszusammenarbeit 13

Verändertes Migrationsgeschehen und neue Bewertungen

14

Pragmatismus ist notwendig 16

Kurzfristige Maßnahmen an den EU-Außengrenzen 19

Fazit 21

Zusammenfassende Thesen

1. Bei den Zuwanderungen in die EU handelt es sich zunehmend um „gemischte“ Wanderungen von Flüchtlingen und Migranten. Oft lassen sich die Wanderungsursachen nicht klar voneinander unterscheiden; politische, wirtschaftliche und andere Wanderungsgründe überlagern sich. Entsprechend verwischen in der politischen Debatte die Begriffe: Wird über „Fluchtursachen“ gesprochen, sind oft „Migrationsursachen“ gemeint. Gleichwohl muss zwischen Flüchtlingen und Migranten unterschieden werden, weil Flüchtlinge einen völkerrechtlichen Anspruch auf Schutz vor Verfolgung haben, während die Aufnahme von Migranten eine nationale Entscheidung ist.
2. In der EU besteht das Problem, dass Flüchtlinge in der Praxis keine legalen Einreisemöglichkeiten haben, der ihnen Zugang zu einem geordneten Asylverfahren sichern würde. Ähnliches gilt für Migranten, denen entweder keine oder nur wenige legale Zuwanderungsmöglichkeiten offen stehen. Deshalb nehmen beide Gruppen gefährliche irreguläre Zuwanderungswege in Kauf. Politische Bemühungen müssen daher sowohl am legalen Zugang zur EU als auch an den Wanderungsursachen ansetzen.
3. Die EU-Staaten haben bei der Gestaltung des legalen Zugangs zur EU Spielräume: Bei Flüchtlingen könnten u.a. humanitäre Visa, Botschaftsverfahren, geschützte Einreiseverfahren und Resettlement genutzt werden, bei Migranten Visaerleichterungen und Migrations- und Mobilitätsprogramme. Demgegenüber sind die Möglichkeiten zur Reduzierung von Wanderungsursachen begrenzt und müssen danach unterschieden werden, ob es sich um erzwungene oder freiwillige Wanderungen handelt.
4. Bei den Ursachen von Zwangswanderungen (Kriege, Bürgerkriege, Vertreibung und Verfolgung, zunehmend auch Zerstörung wirtschaftlicher oder natürlicher Lebensgrundlagen) kommt der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auch deshalb eine Schlüsselrolle zu, weil die Aufnahme von Flüchtlingen für viele Partnerländer eine große Belastung darstellt. Hier gibt es in der deutschen Politik wertvolle Ansätze in der Konfliktprävention, der Nothilfe, der Förderung von Rückkehr und im Politikdialog. Diese sollten ausgebaut werden, stoßen aber gerade in langandauernden Flüchtlingskrisen und bei offener Gewalt an konzeptionelle, finanzielle und praktische Grenzen.
5. Anders liegt der Fall bei den Ursachen von freiwilliger Migration (Einkommensunterschiede, fehlende Entwicklungsperspektiven). Die EZ kann zwar auch hier begrenzte Wirkungen erzielen, aber es gibt einen grundlegenden Unterschied zu Fluchtursachen: Es ist inzwischen internationaler Konsens, dass geregelte Migration eine zentrale Triebkraft für Entwicklung darstellt und gefördert werden sollte. Zudem zeigt die Forschung, dass Entwicklung Migration nicht verhindert, sondern erst ermöglicht. So sinkt erst bei einem Pro-Kopf-Einkommen, das einem höheren mittleren Einkommen entspricht, die Auswanderungsneigung.

6. Zur Verhinderung weiterer Tragödien an den EU-Außengrenzen wäre primär eine Ausweitung von legalen Möglichkeiten zur Schutzsuche für Flüchtlinge und zum Familiennachzug nötig. Zur Arbeitsmigration sollen in enger Absprache mit den Herkunftsländern weitere Programme eingerichtet und in die EU-Mobilitätspartnerschaften eingebracht werden. Diese könnten zum zentralen Instrument der EU-Migrationspolitik werden, sind aber bisher nicht kohärent. Sie werden hauptsächlich zur Migrationsvermeidung eingesetzt. Angebote für legale Migration fehlen.

Einleitung

Im ihrem Antrag „Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden – Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik der Europäischen Union“ spricht sich die Fraktion „Die Linke“ für eine radikale Reform der bisherigen Wirtschafts-, Handels- und Außenpolitik der EU aus. Eine solidarische Zusammenarbeit mit den Entwicklungs- und Schwellenländern soll helfen, Fluchtursachen zu beseitigen.

Die Forderung zur Beseitigung der Fluchtursachen, obwohl sehr plakativ, ist wenig strittig. Sie greift aber zu kurz, wenn sie sich nur auf Flüchtlinge im engeren Sinn bezieht, also auf diejenigen, die eine individuelle Verfolgung nachweisen können. Denn bei der irregulären Einreise in die EU kommen nicht nur Flüchtlinge ums Leben, sondern auch Menschen, die aus Kriegsgebieten und gescheiterten Staaten („failed states“) stammen. Hinzu kommen Migranten, die freiwillig und aus wirtschaftlichen Gründen zuwandern, die aber ebenfalls keine legale Möglichkeit der Zuwanderung sehen.

Eben diese Vermischung von Flucht- und Migrationsbewegungen („mixed flows“)¹ erschwert die Entwicklung politischer Strategien, denn für beide Gruppen – Flüchtlinge und Migranten – bestehen bei allen Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Migrationswege unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. Während die EU-Staaten durch internationales, europäisches und nationales Recht zum Schutz von Flüchtlingen verpflichtet sind, liegt die Aufnahme von Migrantinnen und Migranten weitgehend in nationaler Entscheidungskompetenz.

Flüchtlinge und Migranten müssen daher schon aus rechtlichen Gründen voneinander unterschieden werden. Aber auch aus entwicklungspolitischer Sicht ist eine Differenzierung notwendig: Fluchtbewegungen müssen verhindert werden, weil sie – wo sie auch stattfinden – immer Ausdruck einer politischen, gesellschaftlichen und menschlichen Katastrophe sind. Außerdem nehmen statistisch gesehen die ärmsten Staaten den weitaus

1 Zum Begriff vgl. The Regional Mixed Migration Secretariat (RMMS), Going West: contemporary mixed migration trends from the Horn of Africa to Libya and Europe, Nairobi 2014, S. 15f.

größten Teil der Flüchtlinge auf, und dies kann für sie eine große Belastung und ein Entwicklungshindernis darstellen. Freiwillige Migration hingegen ist eine wichtige Triebkraft für Entwicklung. Wenn sie gut geregelt wird, auf fairen Abkommen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern beruht und die Rechte der Migrantinnen und Migranten geachtet werden, liegt sie im Interesse aller Beteiligten („triple win“)² und sollte nicht begrenzt, sondern reguliert und gefördert werden.³

Für den hier betrachteten Kontext sind drei Fragen besonders relevant:

- (1) Welche Risiken birgt die Aufnahme von Flüchtlingen für Entwicklungsländer? Welche entwicklungspolitischen Möglichkeiten bestehen, um die Ursachen von Fluchtbewegungen zu reduzieren und die Partnerländer zu unterstützen?
- (2) Wie kann und soll entwicklungspolitisch mit freiwilliger Migration umgegangen werden? Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen hier, und inwieweit sind Eingriffe möglich, sinnvoll und wünschenswert?
- (3) Was kann kurzfristig unternommen werden, um weitere Tragödien an den EU-Außengrenzen zu verhindern?

Fluchtbewegungen und Entwicklungszusammenarbeit

Nach Schätzungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) befanden sich Ende 2013 weltweit 51,2 Millionen Menschen auf der Flucht, als Folge von Verfolgung, Konflikten, allgemeiner Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen. Davon standen 11,7 Millionen Flüchtlinge unter dem Mandat des UNHCR, 5 Millionen Flüchtlinge unter dem des UN-Palästinahilfswerks UNRWA. Hinzu kamen 33,3 Millionen

2 Vgl. Steffen Angenendt, Triple-win migration - Challenges and opportunities, Migration Strategy Group Framework Paper, German Marshall Fund/Robert Bosch Stiftung, Berlin/Stuttgart 2014.

3 So auch die UN-Vollversammlung: United Nations General Assembly, Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development, New York, 1.10.2013, A/68/L.5.

Binnenvertriebene und 1,2 Millionen Asylbewerber.⁴ Gegenüber dem Vorjahr, das ebenfalls schon durch eine starke Zunahme an Flüchtlingen gekennzeichnet war, stieg die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen damit nochmals um 10,7 Millionen Menschen an, vor allem aufgrund von Binnenvertreibungen und als Folge der Konflikte in Syrien und Südsudan. In diesen Zahlen sind die neuesten Fluchtbewegungen im Irak noch nicht einmal enthalten.

Ein kleiner, aber zunehmender Teil der Flüchtlinge kommt auch nach Europa. So hat die Zahl der Flüchtlinge, die in der EU um Schutz suchen, von 2012 auf 2013 um mehr als ein Viertel zugenommen. 2013 registrierten die Behörden der EU-Mitgliedstaaten 435.000 neue Asylanträge, und auch 2014 scheint sich die Zunahme fortzusetzen: Seit Anfang 2014 hat die Zahl der Asylanträge in der EU-28 gegenüber dem Vorjahreszeitraum um fast 20 Prozent zugenommen.⁵

Aus entwicklungspolitischer Perspektive und für den hier betrachteten Zusammenhang ist wichtig, dass Afrika einen großen Teil der Flüchtlinge „produziert“, aber gleichzeitig auch Asyl bietet und Flüchtlinge aufnimmt. In absoluten Zahlen haben zwar Pakistan, Iran, Libanon und Jordanien die größte Zahl von Flüchtlingen aufgenommen, aber gemessen am Pro-Kopf-Einkommen lagen 2013 sechs der zehn Länder mit der größten Flüchtlingsaufnahme in Afrika.⁶

Fluchtbewegungen als Risiko für Entwicklungsländer

Die Bereitschaft vieler Entwicklungsländer, Flüchtlinge aufzunehmen und zu schützen, ist zwar nach wie vor groß und könnte für viele reichere Staaten vorbildlich sein. Gleichwohl birgt die Flüchtlingsaufnahme gerade für die ärmsten Staaten beträchtliche Risiken. Diese müssen in der Entwicklungszusammenarbeit stärker als bisher beachtet werden, und die Industriestaaten müssen mehr Anstrengungen unternehmen, die Partnerländer bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen. Die Risiken umfassen Aspekte der staatlichen (inneren und äußeren) Sicherheit, aber auch der regionalen und menschlichen Sicherheit. Letztere werden deutlich, wenn

4 Vgl. UNHCR, War's Human Costs. Global Trends 2013, Genf, Juni 2014, S. 2f.

5 Vgl. Eurostat, Persons subject of asylum applications pending at the end of the month - monthly data, 28.5.2014.

6 Vgl. UNHCR, op. cit. (Anm. 4), S. 17.

man einen erweiterten Sicherheitsbegriff verwendet.

Generell können größere Flüchtlingsbewegungen die **innere Sicherheit** der Aufnahmeländer beeinträchtigen. In vielen Aufnahmeländern gibt es wachsende Kriminalität, Ausbeutung und Menschenhandel im Zusammenhang mit Fluchtbewegungen.⁷ So führten in Ghana Beschwerden der einheimischen Bevölkerung über zunehmende Kriminalität und Prostitution dazu, dass die Regierung liberianische Flüchtlinge auswies. Einige Aufnahmeländer befürchten zudem, dass die Aufnahme von Flüchtlingen politischen Extremismus und Terrorismus fördern könnte. Tatsächlich gibt es Beispiele aus Pakistan und dem Sahel, dass sich militante Gruppen als Helfer für Menschen in Fluchtsituationen engagieren um diese für ihre Ziele zu mobilisieren und terrorbereite Personen zu rekrutieren.⁸

Auch die **äußere Sicherheit** von Herkunfts-, Transit- und Aufnahmestaaten kann durch Fluchtbewegungen gefährdet werden.⁹ Direkte Sicherheitsrisiken sind allerdings nur im Fall von krisenhaften Massenfluchtbewegungen vorstellbar, wie im Gebiet der Großen Seen in Ostafrika in den 1990er Jahren. Indirekte Risiken können darin bestehen, dass Fluchtbewegungen die Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaaten belasten und krisenhaft zuspitzen.¹⁰ Das kann der Fall sein, wenn sich Aufnahmeländer in die inneren Belange der Herkunftsländer einmischen, um weitere Flüchtlingszuwanderungen zu verhindern.

Inbesondere lang andauernde Flüchtlingssituationen können ein Risiko für **regionale Sicherheit** darstellen. Nationale Konfliktdynamiken können sich über Flüchtlingsbewegungen auf Nachbarländer oder die gesamte Region ausdehnen. Gerade in Ostafrika haben die jahrzehntelang ungelösten Flüchtlingsprobleme und die große Zahl von Flüchtlingen, die ihr Leben teilweise oder ganz in Flüchtlingslagern verbracht haben, zur Eskalation der innenpolitischen Auseinandersetzungen

7 Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa, Wien, Juli 2009.

8 Vgl. Juris Pucpenoks, Migration of Violence, Präsentation bei der 50. Jahrestagung der International Studies Association, New York, 15.-18.2.2009 (unveröffentl. Ms.)

9 Vgl. Myron Weiner und Michael Teitelbaum, Political Demography, Demographic Engineering, New York 2001, S. 146.

10 Vgl. Gil Loescher, Beyond Charity, International Cooperation and the Global Refugee Crisis, Oxford 1993.

beigetragen. Ähnliche Risiken bergen die langen Flüchtlingskrisen in Zentralamerika (Honduras, Guatemala) und ihre Folgen für Mexiko als Transitland in die USA oder – ganz offensichtlich – auch die ungelöste palästinensische Flüchtlingsproblematik. Außerdem stellt die Militarisierung von Flüchtlingslagern ein besonderes Risiko dar.¹¹

Schließlich können größere Fluchtbewegungen gerade für die ärmsten Aufnahmestaaten ein **Risiko für menschliche Sicherheit** darstellen, wenn dort Flüchtlinge mit der einheimischen Bevölkerung um besonders knappe Ressourcen und Infrastrukturen konkurrieren. Eine anfängliche Hilfsbereitschaft der einheimischen Bevölkerung kann in Ablehnung umschlagen, und es gibt Beispiele, dass aus solchen Konkurrenzsituationen Konflikte entstehen.¹² Dies droht vor allem im Zusammenhang mit komplexen humanitären Katastrophen, in denen gewaltsame Auseinandersetzungen, wirtschaftliche Not, Überbevölkerung und Umweltkatastrophen zusammenfallen. Hinzu kann eine – von der einheimischen Bevölkerung empfundene – Bedrohung der kulturellen oder nationalen Identität sowie der gesellschaftlichen Kohäsion kommen. Flüchtlingsfeindliche Ausschreitungen können die Folge sein,¹³ insbesondere wenn die Zuwanderung bereits latent vorhandene ethnische oder religiöse Konflikte verstärkt.¹⁴

Entwicklungspolitische Handlungsmöglichkeiten

Für die Entwicklungszusammenarbeit ist es wichtig, die potenziellen Risiken zu sehen, die für die

11 Vgl. Gil Loescher und James Milner, *Protracted Refugee Situations: Domestic and international security implications*. New York: The International Institute for Strategic Studies, 2005 (Adelphi Paper 375).

12 Vgl. Steffen Angenendt und Muriel Asseburg, *Die irakische Flüchtlingskrise. Ein regionales Sicherheitsrisiko*, in: *Internationale Politik*, Januar 2008, S. 52-57.

13 Vgl. Barry Buzan, *Societal Security, State Security and Internationalization*, in: Ole Waever et al. (Hrsg.), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London 1993, S. 41-57; Dave Coleman, *Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition*, in: *Population and Development Review*, Nr. 3, 2006, S. 401-446.

14 Vgl. Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley 1985; Barbara Harff und Ted Robert Gurr, *Ethnic Conflict in World Politics*, 2. Aufl., Boulder 2004; Francis Akindès, *Les racines de la crise militaro-politique en Côte d'Ivoire*, Dakar 2004.

Aufnahmeländer mit größeren Flüchtlingszuwanderungen verbunden sein können. All diese Folgen können, müssen aber nicht eintreten. Da zu erwarten ist, dass eine weitere Zunahme an Flüchtlingen vor allem die ärmsten Staaten betreffen wird, ist es nötig, diese Länder bei der Bewältigung der Flüchtlingsaufnahme zu unterstützen.

Vier Bereiche sind dabei vordringlich:

- die Prävention von Konflikten,
- die Hilfe in Flüchtlingskrisen,
- die Unterstützung von Rückkehr und Reintegration und
- die Entlastung durch Resettlement-Programme.

Zu den ersten drei Bereichen gibt es in der europäischen und deutschen Entwicklungszusammenarbeit bereits wertvolle Instrumente und Programme. Deutlich schwächer ausgeprägt ist hingegen die Bereitschaft der EU-Staaten, sich an Resettlement-Programmen zu beteiligen.

Zur **Prävention von Flüchtlingskrisen** dienen letztlich alle EZ-Programme, die auf eine Stärkung der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern zielen. Rechtssicherheit und wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere Beschäftigungsförderung, können zur Konfliktprävention beitragen, und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen kann Fähigkeiten zur gewaltfreieren Konfliktbewältigung stärken und Konfliktpotenziale abbauen, bevor sie virulent werden und zu Gewalt und Flucht führen. In dem Maße, in dem sich die Bundesrepublik stärker in Peacekeeping- und Post-Conflict-Missionen der Vereinten Nationen beteiligt oder beteiligen will, sollten auch Maßnahmen im Bereich des Politikdialogs, der Reform des Sicherheitssektors (Polizei, Militär, usw.) in Betracht gezogen werden.

Zunehmend wichtiger werden Hilfen zur Stärkung gegenüber Natur- und Klimakatastrophen, etwa durch Katastrophenvorsorge. Während Naturkatastrophen zu sehr kurzfristigen und massenhaften, gleichwohl aber kleinräumigen und vornehmlich innerstaatlichen Fluchtbewegungen führen, wird der Klimawandel langfristige und dauerhafte Vertreibungen auslösen. Auch wenn es bislang kaum nachweisbare Fälle von Wanderungsbewegungen aufgrund klimatischer Veränderungen gibt, werden diese mittelfristig selbst dann zunehmen, falls die vereinbarten Klimaschutzziele erreicht werden: Selbst bei Einhaltung des 2-Grad-Ziels

wird es aller Wahrscheinlichkeit nach gerade in den Ländern, die heute schon unter Wasserknappheit und Extremwetter leiden, zu entsprechenden Wanderungsbewegungen kommen.¹⁵ Hier kann die Entwicklungszusammenarbeit mit Hilfen zur Anpassung an den Klimawandel (landwirtschaftliche Anbaumethoden, Bau- und Siedlungsformen) die Fähigkeit der Menschen, in den betreffenden Gebieten zu leben, stärken.

Die **Unterstützung in akuten Flüchtlingskrisen** ist der politisch am wenigsten umstrittene Hilfebereich. Die praktische Umsetzung fällt aber oft schwer, vor allem in Kriegs- und Bürgerkriegssituationen, wenn der Zugang zu den Flüchtlingen erschwert ist. Gleichwohl verfügen alle EU-Staaten hierzu über vergleichsweise große Etats, mit denen – oft über internationale Hilfsorganisationen wie den Hohen Flüchtlingskommissar der vereinten Nationen (UNHCR) und das Welternährungsprogramm (WFP) – die Grundversorgung der Flüchtlinge mit Wasser, Lebensmitteln, Unterkünften und Gesundheitsleistungen organisiert und eine Erfassung und Registrierung der Flüchtlinge unterstützt werden kann. Gerade in Hinblick auf den letzten Punkt könnten die EU-Staaten noch mehr Hilfe leisten.

Ein in allen EU-Staaten ungelöstes Problem ist die Frage, wie die unmittelbare Nothilfe nach Ausbruch der Flüchtlingskatastrophe mit längerfristiger Entwicklungshilfe verbunden werden kann. Gerade vor dem Hintergrund von nicht enden wollenden und langfristigen Flüchtlingskrisen („Protracted Refugee Situations“) in Somalia, Sudan/Darfour und jetzt Irak und Syrien ist diese Verbindung von entscheidender Bedeutung. Die Flüchtlinge, die oft jahre- und jahrzehntelang in solchen Situationen leben, brauchen Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven. Besonders wichtig ist die Vermittlung von Bildung, vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass fast die Hälfte der weltweiten Flüchtlinge Kinder sind. In manchen Ländern – wie beispielsweise in Deutschland – sind die politischen Zuständigkeiten für humanitäre Hilfe und längerfristige Entwicklungszusammenarbeit zudem in verschiedenen Ressorts angesiedelt, was die Abstimmung der Programme

15 Vgl. Steffen Angenendt/Susanne Dröge, Bevölkerungsentwicklung, Klimawandel und Lebensstandards. Globale Trends und ihre Folgen für die Versorgung mit Wasser, Energie und Nahrung, in: Marianne Beisheim (Hg.), Der „Nexus“ Wasser-Energie-Nahrung. Wie mit vernetzten Versorgungsrisiken umgehen?, SWP-Studie S 11, Mai 2013, S.19-26.

nicht erleichtert. Inzwischen gibt es erste systematischere Überlegungen, wie die beiden Politikbereiche miteinander verbunden werden können und wie die Fähigkeiten und Kenntnisse von Flüchtlingen für die Integration im Aufnahmeland genutzt werden könnten, aber der Bedarf an praktischen Hinweisen zur Umsetzung ist nach wie vor groß.¹⁶

Ein dritter wichtiger Bereich, in dem Entwicklungszusammenarbeit die Partnerländer unterstützen kann, ist die **Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen**. Es ist eine Grundlage des internationalen Flüchtlingsschutzes, dass Flüchtlinge und Vertriebene in ihre Heimatgebiete zurückkehren sollen und können, wenn die Gewalttätigkeiten im Herkunftsland beendet sind und ihnen keine Verfolgung und Gefahr mehr droht. In der Praxis fehlen vielen Flüchtlingen aber die finanziellen und praktischen Möglichkeiten zur Rückkehr, und die Reintegration ist vor allem in ehemalige Bürgerkriegsgebiete außerordentlich schwierig. Oft fehlt es an Wissen über die Lage in den Heimatgebieten und an Ressourcen für die Rückwanderung, und vor Ort ist eine Wiederansiedlung oft unmöglich, weil die Infrastrukturen zerstört sind. Hier kann die Entwicklungszusammenarbeit durch praktische Hilfen bei der Rückwanderung, bei der Schaffung von Beschäftigungsperspektiven im Herkunftsland und beim Wiederaufbau der dazu benötigten Strukturen helfen. In vielen Fällen und vor allem, wenn der Vertreibung und Flucht ethnische und religiöse Konflikte vorausgingen, müssen solche Struktur- und Wiederaufbauhilfen durch friedensfördernde Maßnahmen unterstützt werden.

Ein vierter Bereich, der ebenfalls aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden könnte, ist die **dauerhafte Umsiedlung von Flüchtlingen in andere Staaten** (Resettlement). Traditionell nehmen die klassischen Einwanderungsländer wie die Vereinigten Staaten und Kanada den größten Teil dieser Umsiedler auf. Aber auch viele europäische Staaten haben Erfahrungen mit solchen Programmen und verfügen auch über die notwendigen rechtlichen und praktischen Instrumente. Die Bundesrepublik hat bereits in den

¹⁶ So haben z.B. die kolumbianische Regierung, UNHCR, das Internationale Rote Kreuz und das UN-Entwicklungsprogramm UNDP kürzlich das Netzwerk *The Solutions Alliance* gebildet, um Lösungen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene in langandauernden Flüchtlingskrisen zu diskutieren.

1970er Jahren Kontingentflüchtlinge aus Vietnam aufgenommen, deren Integration heute als gelungen bezeichnet werden kann. In den vergangenen Jahren hat Deutschland einer begrenzten Zahl solcher Kontingentflüchtlinge aus Irak und Syrien Zuflucht geboten. Diese Maßnahmen werden in Deutschland und den meisten EU-Mitgliedstaaten kontrovers diskutiert, wie in der aktuellen Debatte über die Aufnahme von Syrien-Flüchtlingen zu erkennen ist. Obwohl offensichtlich ist, dass die Nachbarstaaten Syriens erhebliche Probleme haben, die Flüchtlinge zu versorgen, haben bisher nur wenige EU-Staaten wie Schweden und Deutschland eine größere Aufnahme von Flüchtlingen zugesagt. Hier könnten und müssten die Mitgliedstaaten noch sehr viel mehr tun, auch aus wohlverstandenen Eigeninteresse. Vor allem aber, um die Flüchtlinge zu schützen und ihnen Alternativen zur lebensgefährlichen irregulären Zuwanderung in die EU zu bieten – und um zu vermeiden, dass die oben beschriebenen Risiken der Aufnahme einer großen Zahl von Flüchtlingen die innere Sicherheit, den sozialen Frieden und die wirtschaftliche Entwicklungserfolge der betreffenden Aufnahmeländer gefährden (Libanon, Türkei, Ägypten, aber auch Kenia oder Niger).

Migration und Entwicklungszusammenarbeit

Während die Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zur Reduzierung von Fluchtursachen und Zwangswanderungen leisten sollte, stellen sich in Hinblick auf Migration andere Fragen. Ein wichtiger Grund ist, dass sich die internationale Debatte über Migration und Entwicklung in den vergangenen Jahren stark gewandelt hat, und dass insgesamt eine positive Bewertung der Entwicklungswirkung von Migration festzustellen ist. Dies wird in den Diskussionen im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) deutlich: Während beim ersten „High Level Dialogue on Migration and Development“ (HLD) der VN-Vollversammlung 2006 noch die Mehrheit der Entwicklungsländer die Auswanderung von Fachkräften in die Industriestaaten als „neo-koloniale Ausbeutung“ und Braindrain beklagte, forderten die

gleichen Länder beim zweiten HLD im Oktober 2013 die Industriestaaten auf, mehr Möglichkeiten für legale Migration zu schaffen und auf diese Weise Entwicklung zu fördern.¹⁷

Verändertes Migrationsgeschehen und neue Bewertungen

Das neue Interesse an Migration und Entwicklung ist kein Zufall, sondern stellt eine Reaktion auf grundlegende Veränderungen des globalen Wanderungsgeschehens dar. Hierzu gehören vor allem drei Entwicklungen:

- (1) Migration wandelt sich allmählich zu Mobilität. Die traditionelle Vorstellung von Migration als einer dauerhaften Aus- und Einwanderung ist weitgehend überholt. Integrierte Märkte, neue Kommunikationstechniken und preiswerte Reiseverbindungen fördern Binnenwanderungen und internationale Migration und tragen dazu bei, dass Wanderungen immer häufiger einen temporären oder zirkulären Charakter haben. Der Aufenthalt in einem anderen Land wird leichter, erschwinglicher und zu einer Möglichkeit, das Familieneinkommen zu verbessern, ohne die oft großen Belastungen einer dauerhaften Auswanderung in Kauf nehmen zu müssen. Die befristete Migration ist seit vielen Jahren die am schnellsten wachsende Wanderungsform, trotz der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise.¹⁸
- (2) Geldtransfers in Entwicklungsländer nehmen stark zu. Nach Prognosen der Weltbank werden Migrantinnen und Migranten im Jahr 2014 über 414 Mrd. US-Dollar in Entwicklungsländer überweisen, das Dreifache der öffentlichen Entwicklungshilfe. Hinzu kommen nicht offiziell erfasste Transfers in Höhe von mindestens 100 Mrd. US-Dollar. Diese Überweisungen könnten im Jahr 2016 auf 540 Mrd. US-Dollar steigen.¹⁹ Hinzu kommt, dass die Transfers sich als erstaunlich krisenresistent erwiesen haben. Für einige Herkunftsländer sind sie zu einer wichtigen

17 Vgl. United Nations General Assembly, op. cit. (Anm. 3).

18 Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), International Migration Outlook 2013, Paris 2013; International Organization for Migration (IOM), World Migration Report 2013 - Migrant Well-being and Development, Genf 2013.

19 World Bank, Migration and Development Brief 21, Washington D.C., Oktober 2013.

Einkommensquelle geworden, die bis zu einem Drittel des Bruttoinlandsproduktes ausmachen, aber auch zu chronischer ökonomischer Abhängigkeit führen können.

- (3) Netzwerke von Migrantinnen und Migranten vergrößern und verfestigen sich, und Diasporas gewinnen in der Zusammenarbeit von Herkunfts- und Aufnahmeländern an Bedeutung. Gut organisierte und vernetzte Diasporas können Investitionen in den Heimatländern fördern, zur Verbesserung von Infrastrukturen beitragen, den Wissens- und Technologietransfer vergrößern und die Einwerbung von ausländischen Direktinvestitionen ermöglichen.²⁰ Außerdem können sie eine Rolle bei der Rekrutierung von Arbeitskräften spielen, beispielsweise für in den Herkunftsländern neu gegründete Unternehmen, aber auch als Vermittler für Unternehmen im Aufnahmeland.

Diese neue entwicklungspolitische Bewertung von Migration ersetzt allmählich die in den vergangenen Jahrzehnten dominierende Auffassung, dass der Braindrain, die dauerhafte Abwanderung von Fachkräften aus Entwicklungsländern, nicht gefördert werden dürfe, und dass Rücküberweisungen überwiegend in den Konsum fließen und keine nachhaltigen Entwicklungswirkungen entfalten könnten. Inzwischen beurteilen viele entwicklungspolitische Akteure die Folgen von Migration positiver und fordern eine engere Verzahnung von Migrations- und Entwicklungspolitik. Seit langem empfiehlt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine „Migration für Entwicklung“.²¹

In der Migrationspolitik wurden entwicklungspolitische Instrumente – wie die Aus- und Weiterbildung potenzieller Migrantinnen und Migranten oder die Reintegration in den Herkunftsländern – bisher eher zurückhaltend eingesetzt. Inzwischen gibt es aber auch hier Bemühungen, solche Instrumente besser zu nutzen, da deutlich geworden ist, wie begrenzt die Steuerungsmöglichkeiten der Aufnahmestaaten sind, wenn keine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern gelingt.

Potenziell, aber nicht notwendigerweise besteht

20 IOM, *Diasporas and development: Bridging between societies and states*, Background Paper for "International Dialogue on Migration 2013 - Diaspora Ministerial Conference", Genf 18.-19.6.2013.

21 Vgl. OECD, *Policy Coherence for Development - Migration and Developing Countries*, Paris 2007.

zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik ein Zielkonflikt. Migrationspolitik wird letztlich von den Aufnahmestaaten definiert und dient dazu, Menschen ins Land zu holen, die aus arbeitsmarktbezogenen, demographischen oder anderen Gründen gebraucht werden. Demgegenüber unterstützt die Entwicklungspolitik die sozioökonomischen Zielsetzungen der Entwicklungsländer. Sie soll nachhaltig sein und durch Hilfe zur Selbsthilfe die Armut und Strukturdefizite reduzieren.

Diese unterschiedlichen Ziele erschweren die Verbindung beider Bereiche, obwohl es in der Praxis zahlreiche Überschneidungen gibt. So dient geregelte Migration immer auch der Entwicklung der Aufnahmeländer, ebenso wie Entwicklung die Abwanderung aus den Herkunftsländern oft erst ermöglicht. Migration wird für potenzielle Aufnahmeländer attraktiv, wenn die Migranten über die dort gebrauchten Qualifikationen verfügen, und die stellt sich häufig erst bei einem höheren Grad an wirtschaftlicher Entwicklung ein.

In der internationalen Debatte wird Migration inzwischen als eine wichtige Triebkraft („enabler“) von Entwicklung verstanden, und es wird diskutiert, wie Migration in die künftigen Weltentwicklungsziele aufgenommen werden kann.²²

Pragmatismus ist notwendig

Der potenzielle Zielkonflikt zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik kann aber nicht grundsätzlich, sondern nur pragmatisch bewältigt werden. Notwendig dazu ist vor allem ein differenzierter Umgang mit dem Braindrain. Das gilt zum Beispiel, wenn junge Fachkräfte keine Chance haben, auf dem heimischen Arbeitsmarkt unterzukommen und ihnen jahrelange Arbeitslosigkeit, Verlust ihrer Qualifikation und Armut drohen.²³ Oder wenn die Herkunftsländer Fachkräfte über ihren eigenen Bedarf hinaus ausbilden, in der Hoffnung, dass diese dann in anderen Ländern eine Anstellung finden (wie z.B. philippinische Krankenschwestern), oder wenn es sich um kurzfristige Wanderungen im Rahmen

22 United Nations General Assembly, Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development, New York, 3.10.2013.

23 Vgl. Steffen Angenendt / Silvia Popp, Jugendarbeitslosigkeit in Nordafrika, SWP-Aktuell, Nr. 35, Juni 2012.

von Migrationsprogrammen handelt.²⁴

Die macht deutlich, dass Mobilität und Migration, also die geregelte Abwanderung aus den Herkunftsländern und die Zuwanderung in Länder wie die Bundesrepublik gemeinsam definierte Entwicklungsziele unterstützen kann und sollte. Wenn die Analyse des Herkunftslandes zeigt, dass dort ein kritischer Mangel an Fachkräften besteht, etwa im Gesundheitssektor, sollte allerdings auf eine aktive Anwerbung verzichtet werden, oder es sollten zumindest Regeln für ein „ethical recruitment“ beachtet werden. Vorschläge dafür wurden von verschiedener Seite vorgelegt.²⁵ Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Migration und Mobilität zunehmend in den Politikdialog zwischen den EU-Ländern und den Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit gehören, aus denen die Migranten stammen.

Auch die EU hat Ansätze zur Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik vorgeschlagen und verfolgt seit 2005 den „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“.²⁶ Das Ziel ist eine „umfassende und kohärente“ gemeinsame Migrationspolitik, die auf einem Ausgleich der Interessen der Mitgliedstaaten und auf einer besseren Abstimmung von arbeitsmarkt-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Zielen beruht. Dahinter steht die Annahme, dass so genannte „Triple-win-Situationen“, von denen alle Akteure profitieren, möglich sind. In der EU-Politik stehen derzeit drei konkrete Maßnahmen im Mittelpunkt:

- (1) Bei der Anwerbung von Hochqualifizierten im Rahmen der Blue Card-Initiative sollen einheitliche ethische Anwerbungsprinzipien und ein intensiver Dialog mit den Herkunftsländern den künftigen Arbeitskräftemangel in der EU verringern, ohne einen Braindrain zu verursachen.

24 Vgl. John Gibson / David McKenzie, *The Economic Consequences of „Brain drain“ of the Best and Brightest: Microeconomic Evidence from Five Countries*, World Bank Policy Research Working Paper, 2010.

25 Zum Beispiel die (ambivalent zu beurteilenden) Vorschläge der Weltgesundheitsorganisation WHO zur Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften s. Steffen Angenendt / Micheal Clemens / Meiko Merda, *Der WHO-Verhaltenskodex. Eine gute Grundlage für die Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften?*, SWP-Aktuell A/25, April 2014.

26 Der Gesamtansatz wurde im November 2011 zum „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ erweitert, s. Europäische Kommission, *Gesamtansatz für Migration und Mobilität*, Brüssel, 18.11.2011, KOM(2011) 743.

- (2) Eine Förderung der zirkulären Migration soll den Migranten erlauben, wiederholt zwischen Aufnahme- und Herkunftsland zu pendeln, wodurch sie u.a. ihr im Ausland erworbenes Wissen im Herkunftsland einbringen sollen.
- (3) Seit 2007 werden EU-Mobilitätspartnerschaften eingerichtet. Bisher wurden Pilot-Partnerschaften mit Kapverde, Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Marokko und Tunesien vereinbart, und weitere sind in Vorbereitung.²⁷

Auch in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sind pragmatische Ansätze möglich und sinnvoll. Ansätze dazu bestehen in zwischen in vielen Ländern, und werden auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt. So kann z.B. die migrationspolitische Beratung der Herkunftsländer gefördert werden, etwa durch Hilfe bei Migrationskonzepten, bei der Weiterentwicklung der für Migration und Diasporas zuständigen Regierungseinrichtungen oder beim Aufbau eines Statistikwesens. Darüber hinaus können Geldüberweisungen von Migranten in die Heimatländer erleichtert werden, etwa durch Informationen über schnelle, preiswerte und sichere Übertragungswege. Die die Selbsthilfe von Migranten kann gestärkt werden, wenn sie sich leichter in Vereinen und Netzwerken zusammenschließen können, um Spenden zu sammeln oder Hilfsprojekte zu gründen. Schließlich kann das privatwirtschaftliche Engagement von Migranten gefördert werden, damit sie sich aktiv für ihre Heimatländer einsetzen und dort investieren, um die Lebensbedingungen dort zu verbessern. Zurückkehrende Fachkräfte können durch Informationsveranstaltungen, eine individuelle Beratung zur Rückkehr- und Karriereplanung, Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche und die Vernetzung mit Ansprechpartnern vor Ort unterstützt werden.

²⁷ Diese Partnerschaften sollen nach Auffassung der EU-Kommission die Partnerstaaten, die irreguläre Wanderungen aus ihrem Staatsgebiet einschränken, Grenzkontrollen verbessern und gegen Dokumenten- und Visafälschungen vorgehen, bei der Steuerung der Wanderungsbewegungen unterstützen und ihren Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeiten für eine legale Arbeitsmigration in EU-Staaten eröffnen. Zur Bewertung s. Steffen Angenendt, Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, SWP-Studien 2012/S25, November 2012.

Kurzfristige Maßnahmen an den EU-Außengrenzen

Wie eingangs festgestellt, handelt es sich bei den Zuwanderungen in die EU (aber auch in anderen Weltgebieten) zunehmend um „gemischte“ Wanderungen von Flüchtlingen und Migranten. Deren Ursachen lassen sich oft nicht klar voneinander unterscheiden, weil sich politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, möglicherweise künftig auch umweltbedingte Wanderungsgründe überlagern.

Gleichwohl muss zwischen Flüchtlingen und Migranten unterschieden werden, weil der internationale Umgang mit Migranten und Flüchtlingen im Prinzip auf der Annahme beruht, dass Migranten ihre Heimat freiwillig und aus wirtschaftlichen Gründen verlassen haben, Flüchtlinge aber aufgrund von politischer Verfolgung und Gewalt dazu gezwungen wurden. Wegen ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit stehen Flüchtlinge unter dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951. Zu ihrer Betreuung richteten die Vereinten Nationen das Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) ein. Kern des internationalen Flüchtlingsregimes ist das sogenannte Non-Refoulement-Gebot: Die Unterzeichnerstaaten der GFK sind verpflichtet, einem Flüchtling nicht in einen Staat zurückschicken, in dem ihm Verfolgung droht. Dazu ist es absolut notwendig sicherzustellen, dass Asylbewerber Zugang zu einem fairen Asylverfahren haben. Für Migranten hingegen existiert kein vergleichbares völkerrechtliches Regime. Wie Staaten mit ihnen umgehen, ist ihnen (im Rahmen der allgemeinen menschenrechtlichen und anderer rechtlicher Vorgaben) weitgehend selbst überlassen.

Diese Differenzierung zwischen Flüchtlingen und Migranten hat nach dem Zweiten Weltkrieg die Praxis der Staaten gegenüber Zuwanderern geprägt.²⁸ In den Zeiten des Kalten Kriegs ließ sich die Einteilung meist leicht treffen. Inzwischen fällt die Unterscheidung in Flüchtlinge und Migranten den Staaten aber zunehmend

28 Vgl. Steffen Angenendt, Das Weltflüchtlingsproblem und die Vereinten Nationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (2002) B 27-28, S. 26-31.

schwer: Migranten verlassen häufiger ihre Heimat nicht freiwillig, sondern sind aus wirtschaftlicher Not dazu gezwungen. Das Flüchtlingsregime der GFK beruht auf der Annahme der individuellen Verfolgung. Die vergangenen Jahrzehnte haben allerdings gezeigt, dass Asylbewerber relativ selten individuelle Verfolgung aus politischen, weltanschaulichen, religiösen Gründen oder die Zugehörigkeit zu einer besonderen sozialen Gruppe nachweisen können, sondern dass die Fluchtgründe eher in allgemein verbreiteter Gewalt oder der Zerstörung von wirtschaftlichen Lebensgrundlagen zu suchen sind. Diese Entwicklung führt dazu, dass immer weniger Flüchtlinge unter dem Schutz der GFK stehen.

Die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migranten wird dadurch erschwert, dass sie sich ähnlicher Netzwerke bedienen und auch Flüchtlinge vermehrt die Hilfe von Fluchthelfern und Schleppern in Anspruch nehmen.

Für den hier diskutierten Zusammenhang ist entscheidend, dass beiden Gruppen, Flüchtlingen und Migranten, in der Praxis legale Einreisemöglichkeiten fehlen. Flüchtlinge finden keinen legalen Zugang zu geordneten Asylverfahren, und Migranten stehen entweder keine oder nur begrenzte legale Zuwanderungsmöglichkeiten offen. Deshalb nehmen beide Gruppen gefährliche irreguläre Zuwanderungswege in Kauf. Politische Bemühungen müssen daher primär am legalen Zugang zur EU ansetzen. Dabei haben die EU-Staaten bei der Gestaltung des legalen Zugangs zur EU durchaus Spielräume: Bei Flüchtlingen könnten u.a. humanitäre Visa, Botschaftsverfahren, geschützte Einreiseverfahren und Resettlement genutzt werden, bei Migranten Visaerleichterungen und Migrations- und Mobilitätsprogramme.

Zur Verhinderung weiterer Tragödien an den EU-Außengrenzen wäre primär eine Ausweitung von legalen Möglichkeiten zur Schutzsuche für Flüchtlinge, zum Familiennachzug und zur Arbeitsmigration notwendig. Zur Arbeitsmigration sollen in enger Absprache mit den Herkunftsländern weitere Programme eingerichtet und in die EU-Mobilitätspartnerschaften eingebracht werden. Diese könnten zum zentralen Instrument der EU-Migrationspolitik werden, sind aber bisher nicht kohärent. Sie werden hauptsächlich zur Migrationsvermeidung eingesetzt; Angebote für legale Migration fehlen.

Fazit

Europa steht einmal mehr vor großen asyl- und migrationspolitischen Herausforderungen: Es gilt, den Zugang zu Asylverfahren neu zu ordnen und den Migrationsdruck in geordnete Bahnen zu lenken. In vielen Weltgebieten, aber vor allem in der europäischen Nachbarschaft, im Nahen und mittleren Osten und in Nordafrika und in Subsahara-Afrika wird der Abwanderungsdruck weiter steigen. Noch mehr Menschen als bisher werden versuchen, vor Gewalt und Verfolgung zu fliehen oder um für sich und ihre Familien eine bessere wirtschaftliche Zukunft in den EU-Staaten zu finden. Gleichzeitig wird aufgrund des demografischen Wandels in den europäischen Gesellschaften der Bedarf an Zuwanderern zunehmen. Bisher gibt es jedoch keinen gesellschaftlichen oder politischen Konsens über den mittel- und langfristigen Umgang mit diesen Herausforderungen. Es herrscht Unklarheit, wie Flüchtlinge besser geschützt und wie viele aufgenommen werden sollen. Noch umstrittener ist, wie viele und welche Migrantinnen und Migranten auf den nationalen Arbeitsmärkten benötigt werden.

Gleichwohl haben die Mitgliedstaaten bereits vor mehr als zehn Jahren mit dem Amsterdamer Vertrag die Ausarbeitung einer gemeinsamen Politik beschlossen. Seitdem wurden zahlreiche Baustellen eröffnet, deren Fertigstellung unterschiedlich weit gediehen ist. Größere Fortschritte in Richtung auf eine gemeinsame Politik wurden in der Asylpolitik und bei der gemeinsamen Kontrolle der EU-Außengrenzen erzielt. In der Migrationspolitik hingegen, insbesondere bei der Arbeitsmigration, konnten sich die Regierungen bis auf einzelne Aspekte (wie die Zuwanderung von Hochqualifizierten), nicht auf eine gemeinsame, einheitliche und gemeinschaftliche Politik einigen. Offensichtlich ist gerade hier die Angst vor einem Verlust nationaler Handlungsfähigkeit besonders ausgeprägt: Für viele Regierungen gehört die Entscheidung, wem unter welchen Bedingungen und zu welchem Zweck die Zuwanderung gestattet wird, nach wie vor zum Kernbereich der nationalen Souveränität und des staatlichen Regierens.

Ein solches Zögern werden sich die Mitgliedstaaten nicht mehr lange leisten können, dazu steigt der Problemdruck zu schnell. Es ist zu erwarten, dass die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik ein Balanceakt bleiben wird: Einerseits müssen nationale Kompetenzen gewahrt werden, weil die Politik nur auf diese Weise den großen nationalen, regionalen und lokalen Unterschieden in der EU gerecht werden kann. Andererseits müssen sich die EU-Staaten sich darüber klar werden, dass der Binnenmarkt auch einen gemeinsamen Arbeitsmarkt darstellt und dass das Prinzip der Freizügigkeit (wie auch die mit dem Schengener Vertrag geschaffenen Realitäten) einen verbindlichen rechtlichen Rahmen für die Zuwanderung und gemeinsame Konzepte und Instrumente notwendig macht. Migrationspolitik gehört zu den Prioritäten des politischen Dialogs.

Ob sich diese veränderte Sichtweise in Deutschland und der EU durchsetzt, wird sich u.a. bei den jüngst vereinbarten Mobilitätspartnerschaften mit nordafrikanischen Staaten zeigen. Die früheren Pilot-Partnerschaften enthielten zwar gute Ansätze, wiesen aber auch grundlegende Defizite auf. Entscheidend für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik wird sein, ob den Partnerländern tatsächlich legale Zuwanderungsmöglichkeiten und Visaerleichterungen geboten werden. Hingegen würde eine vornehmliche Bindung der Entwicklungszusammenarbeit an die Bereitschaft der Herkunftsländer, irreguläre Zuwanderung zu unterbinden („Konditionalisierung“), eher schaden als nutzen.

Die Kernfrage der europäischen Politik wird der Umgang mit den „gemischten“ Wanderungen bleiben. Dabei gilt es insbesondere zwei unterschiedliche, aber miteinander verzahnte Problemfelder zu überdenken und neu zu regeln.

- Erstens: Wie können der Flüchtlingsschutz verbessert und der Zugang zu Asylverfahren garantiert werden, ohne dass Flüchtlinge Opfer von Schleppern oder irregulären Praktiken werden? Zu dieser Frage gehört auch, ob und wie viele Kontingentflüchtlinge Deutschland und die EU aufzunehmen bereit sind, um die Destabilisierung fragiler Entwicklungsländer, die bisher den Großteil der Flüchtlinge aufnehmen, zu verhindern.
- Zweitens müssen praktikable und von einem gesellschaftlichen Konsens getragene Antworten auf

die Frage gefunden werden, wie geregelte Migration die entwicklungspolitische Zielsetzungen der Herkunftsländer und die wirtschaftlichen und sonstigen Interessen der Aufnahmeländer erfüllen kann.

Es steht außer Frage, dass die fragmentierte und konzeptlose Migrationspolitik der Mitgliedstaaten und die fehlenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten zum Missbrauch des Asylrechts zu Migrationszwecken und zur irregulären Zuwanderung beitragen. Je schneller eine Reform dieses wichtigen Politikbereiches durchgesetzt werden kann, desto größer sind die Chancen, dass der Druck auf die EU-Außengrenzen abnimmt und die Gefahr sinkt, dass Menschen ihr Leben riskieren oder gar verlieren, um in Europa Schutz oder Arbeit zu suchen.