

KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

MIGRATION UND FLÜCHTLINGE



■ **Wer hat hier die Verantwortung? Modelle und Perspektiven europäischer Flüchtlingspolitik**
Katharina Senge

■ **Ausreise-, Transit- und Aufnahmeland – Migration in Marokko**
Helmut Reifeld

■ **Filipinos und Diaspora – Zwischen „Amerikanischem Traum“ und Leibeigenschaft**
*Benedikt Seemann /
Miriam Fischer*

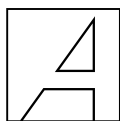
■ **Migration in Zentralamerika: Umfang, Gründe und Lösungsansätze**
*Dínorah Azpuru /
Violeta Hernández*

■ **Simbabwe: Wie Diktatur und Misswirtschaft Menschen ins Ausland treiben**
Im Interview: Jürgen Langen

■ **DR Kongo: Konflikte und Unruhen in der Region sorgen für Flüchtlingsströme**
Im Interview: Steffen Krüger



KAS
AUSLANDSINFORMATIONEN
2/3 | 15



Konrad
Adenauer
Stiftung



EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

Migration ist ein vielschichtiger Begriff, er bedeutet zunächst einmal nichts anderes als eine „Wanderungsbe-
wegung“, meist verstanden als Auswanderung. In einer
globalisierten Welt wie der unsrigen ist Migration ein alltäg-
licher Prozess, der sich im Kleinen wie im Großen, regional
wie auch grenz- und kontinentübergreifend vollzieht. Was
sich jedoch verändert hat, sind die quantitativen Dimensi-
onen. Seit einigen Jahren lässt sich beobachten, dass die
Zahl der Menschen, die migrieren und freiwillig oder aus
der Not heraus ihre Heimat verlassen, steigt. Laut Verein-
ten Nationen umfasste diese Gruppe weltweit, einschließ-
lich der Flüchtlinge, im Jahr 2013 232 Millionen Personen.
Zum Vergleich: 1990 lag diese Zahl bei 154 Millionen.

Die Gründe dafür sind vielfältig. Neben wirtschaftlichen
Motiven und der Hoffnung auf ein besseres Leben gehören
politische Verfolgung, Konflikte und regionale Krisen sowie
zunehmend Umwelt- und Klimaveränderungen zu den
wesentlichen Faktoren. Hinzu kommen Familienzusam-
menführungen und die oft zeitlich begrenzte klassische
Arbeitsmigration. Während die beiden letztgenannten Kate-
gorien zumeist auf regulären Wegen geschehen und durch
entsprechende Gesetze gesteuert werden können, bringen
irreguläre Wanderungen besondere Herausforderungen
für die Ursprungs-, Transit- und Zielländer mit sich. Diese
unterschiedlichen Facetten möchten wir in dieser Ausgabe
der *KAS-Auslandsinformationen* näher beleuchten.

Europa (als Kontinent) zählt noch vor Nordamerika zu den
Hauptzielregionen von Migranten. Innerhalb der Euro-
päischen Union trifft das insbesondere für Deutschland,
Großbritannien, Frankreich, Spanien und Italien zu. Die
europäischen Mittelmeerränder sind überdies von den
anhaltenden Flüchtlingsströmen aus Nordafrika und dem
Nahen Osten besonders betroffen. Schnell drängt sich der
Eindruck ungleicher Belastungen auf. Jedoch zeigen die

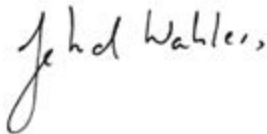
Registrierungspraktiken beispielsweise in Italien und Griechenland Unzulänglichkeiten auf, wenn etwa die Behörden Migranten und Asylsuchende zur Weiterreise in andere EU-Staaten ermuntern, ohne dass sie zuvor registriert worden wären. Dadurch treten die Schwächen des Dublin-Systems, das Asylverfahren innerhalb der EU regeln soll, offen zutage. Hier ist Handlungsbedarf angezeigt. Darauf weist auch Katharina Senge in ihrem Beitrag zur Migrations- und Asylpolitik der EU hin. Dass dieses Politikfeld von missverständlichen Wahrnehmungen gekennzeichnet ist, spricht sie genauso an wie verschiedene Möglichkeiten, die Aufnahme von Zuwanderern und Schutzsuchenden unter den EU-Mitgliedern solidarischer zu gestalten.

Mit welchen Belastungen ein Transitland der Migration konfrontiert ist, beschäftigt Helmut Reifeld am Beispiel Marokkos. Das Land hat aufgrund der spanischen Exklaven Ceuta und Melilla direkte Außengrenzen mit der EU. Beide Territorien sind zwar von aufwändigen Zaunkonstruktionen umgeben. Doch ist das für tausende Migranten, überwiegend aus Subsahara-Afrika, kein Hinderungsgrund, deren Überwindung zu riskieren. Der Wunsch, Armut und Not hinter sich zu lassen, wiegt für sie schwerer als die Gefahren ihrer Flucht. Daher könnte die Schlussfolgerung des Autors Anlass sein, die Migrations- und die Entwicklungspolitik besser miteinander zu verknüpfen. Denn, so schreibt Reifeld, „die Migranten davon zu überzeugen, dass es für sie besser wäre, dorthin zurückzukehren, wo sie herkommen, ist ebenso surreal wie die größer werdende Grenzzaunanlage.“

Migration und Fluchtbewegungen sind in Asien und Amerika genauso gegenwärtig wie in Europa. Dies verdeutlichen die Beiträge von Benedikt Seemann und Miriam Fischer sowie von Dinorah Azpuru und Violeta Hernández. Zum einen stellen sie die philippinische Diaspora vor, die mit zehn Millionen Filipinos weltweit zu den größten zählt. Mit ihren Rücküberweisungen in die Heimat stützen sie die philippinische Wirtschaft. Allerdings hat die von der Regierung in Manila geförderte Auswanderung ihre Schattenseiten, wie Seemann und Fischer herausstellen. Zum anderen analysieren mit Blick auf Zentralamerika Azpuru und Hernández die Ursachen und Folgen der Abwanderung in Richtung USA. Die aktuellen Debatten zur US-Einwanderungspolitik,

die besonders im Zuge der Präsidentschaftswahlen 2016 relevant werden dürften, werden in diesem Zusammenhang ebenfalls aufgegriffen.

Die Bilder sind uns täglich in den Medien präsent: Menschen auf der Flucht in Syrien, im Irak, im Südsudan oder in der Ukraine, überfüllte Boote, die auf Lampedusa oder Malta angespült werden. Die Augen dürfen wir nicht verschließen, wenn Schutzbedürftige unsere Hilfe benötigen. Dies ist humanitäres Gebot und christliche Verantwortung. Noch stärker ist an die Verantwortung der Regierungen in den Abwanderungsländern zu appellieren. Denn Armut, schlechte Regierungsführung und Konflikte berauben die Menschen ihrer Entwicklungsperspektiven, zum Verlassen ihrer Heimat werden sie oft genug gedrängt. Migration ist Herausforderung und Chance zugleich. An einer vorausschauenden Migrationspolitik in Europa, die außen- und entwicklungspolitische Akteure einbindet und nach Möglichkeit auf einem konstruktiven Dialog mit den Ursprungsländern basiert, kommen wir nicht vorbei.



Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär

gerhard.wahlers@kas.de

Inhalt

2 | EDITORIAL

Migration und Flüchtlinge

6 | FAKTEN ZUM THEMA

10 | WER HAT HIER DIE VERANTWORTUNG?

MODELLE UND PERSPEKTIVEN

EUROPÄISCHER FLÜCHTLINGSPOLITIK

Katharina Senge

31 | AUSREISE-, TRANSIT- UND AUFNAHMELAND –

MIGRATION IN MAROKKO

Helmut Reifeld

55 | FILIPINOS UND DIASPORA – ZWISCHEN

„AMERIKANISCHEM TRAUM“ UND LEIBEIGENSCHAFT

Benedikt Seemann / Miriam Fischer

75 | MIGRATION IN ZENTRALAMERIKA:

UMFANG, GRÜNDE UND LÖSUNGSANSÄTZE

Dinorah Azpuru / Violeta Hernández

101 | SIMBABWE:

WIE DIKTATUR UND MISSWIRTSCHAFT

MENSCHEN INS AUSLAND TREIBEN

Im Interview: Jürgen Langen

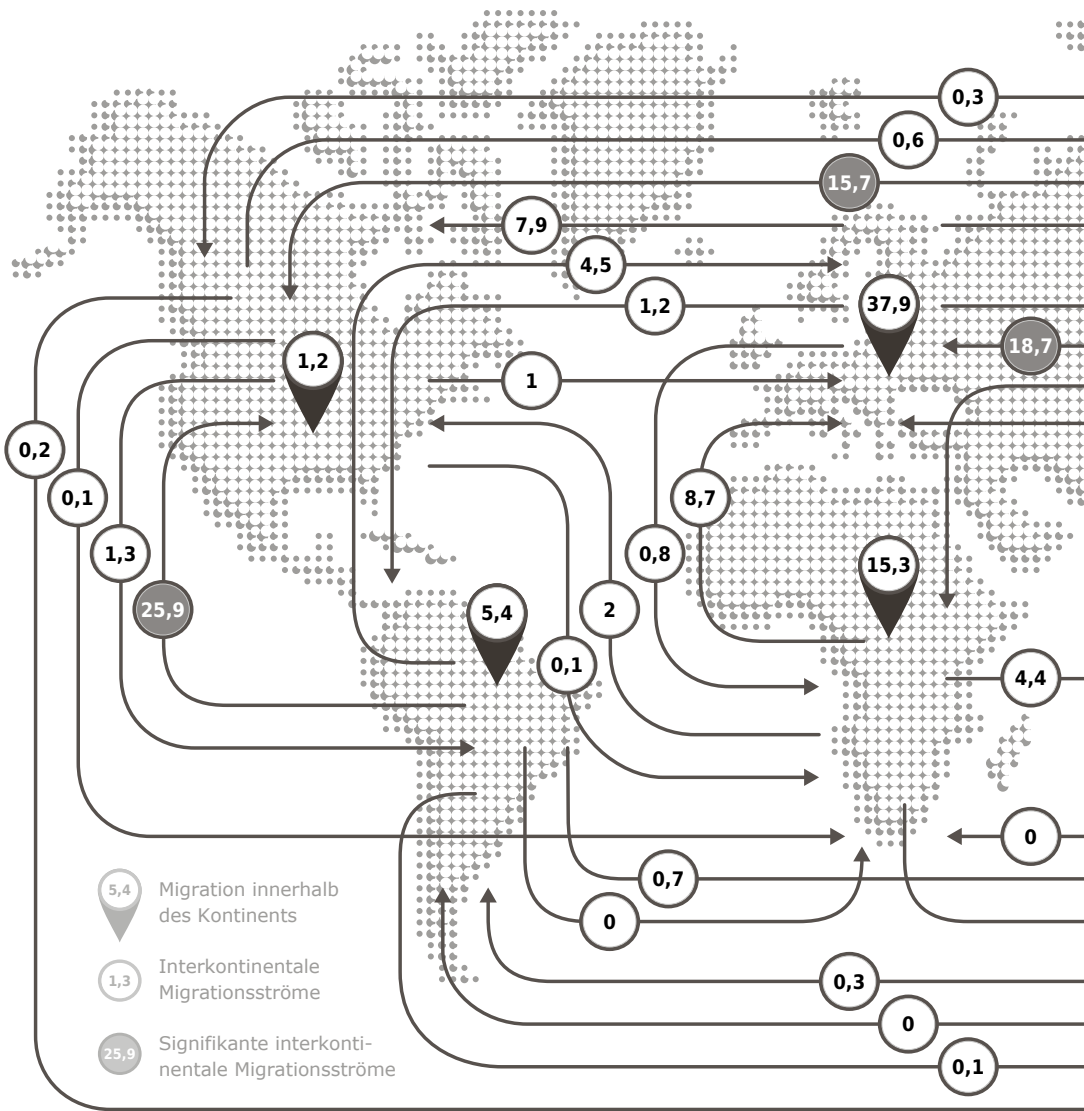
107 | DR KONGO:

KONFLIKTE UND UNRUHEN IN DER REGION

SORGEN FÜR FLÜCHTLINGSSTRÖME

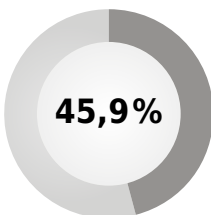
Im Interview: Steffen Krüger

MIGRATION 2013 (IN MILLIONEN)⁽¹⁾

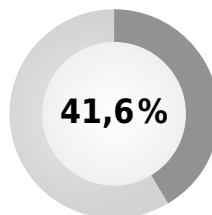


MIGRATION VON FRAUEN 2013 (IN PROZENT)⁽²⁾

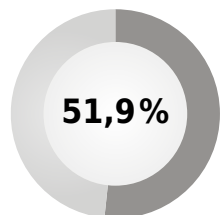
AFRIKA



ASIEN



EUROPA



VÖLKERRECHTLICHE UND RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948, Artikel 14⁽³⁾

1. Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.
2. Dieses Recht kann nicht in Anspruch genommen werden im Falle einer Strafverfolgung, die tatsächlich auf Grund von Verbrechen nichtpolitischer Art oder auf Grund von Handlungen erfolgt, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen.

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Artikel 16a⁽⁴⁾

- (1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention), Artikel 1⁽⁵⁾

Im Sinne dieses Abkommens findet der Ausdruck „Flüchtling“ auf jede Person Anwendung die [...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen

LATEIN-AMERIKA

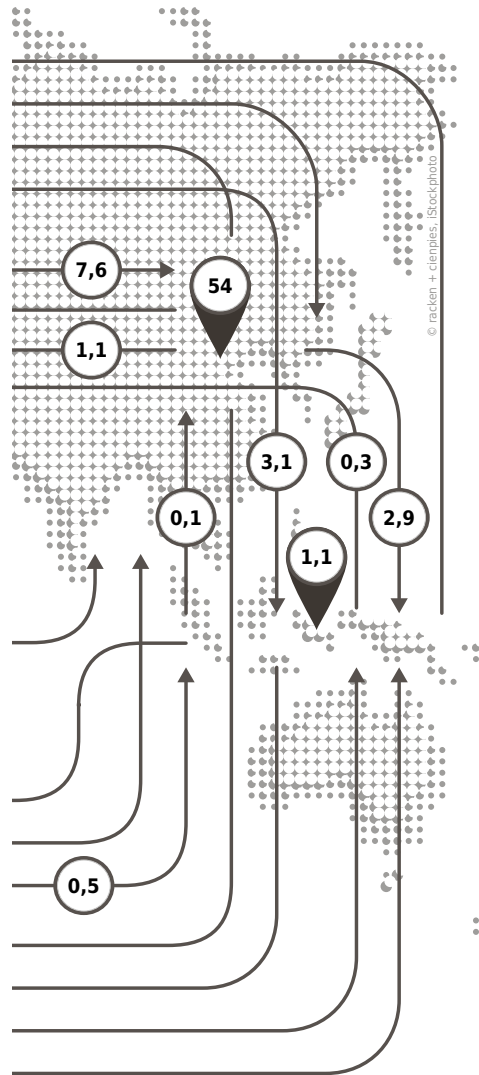
51,6%

NORD-AMERIKA

51,2%

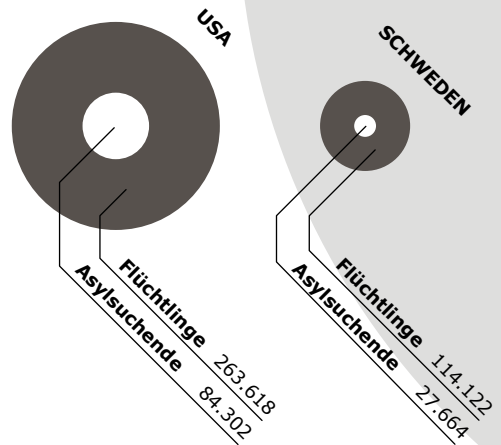
OZEANIEN

50,2%



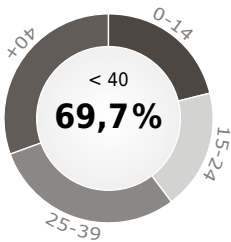
nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will. Für den Fall, dass eine Person mehr als eine Staatsangehörigkeit hat, bezieht sich der Ausdruck „das Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt,“ auf jedes der Länder, dessen Staatsangehörigkeit diese Person hat. Als des Schutzes des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie hat, beraubt, gilt nicht eine Person, die ohne einen stichhaltigen, auf eine begründete Befürchtung gestützten Grund den Schutz eines der Länder nicht in Anspruch genommen hat, deren Staatsangehörigkeit sie besitzt.

FLÜCHTLINGE UND ASYLSUCHENDE 2013 (IN ABSOLUTEN ZAHLEN) ⁽⁶⁾

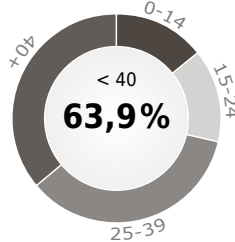


ALTERSSTRUKTUR VON MIGRANTEN 2013 (IN PROZENT) ⁽⁷⁾

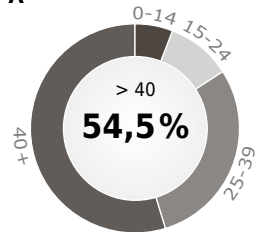
AFRIKA



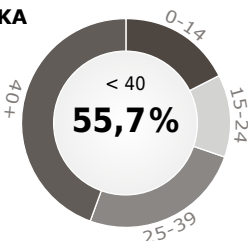
ASIEN



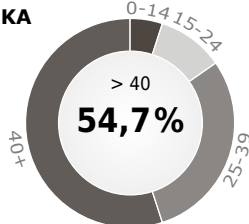
EUROPA



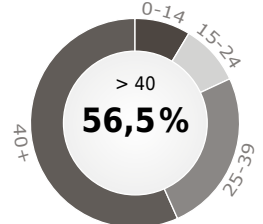
LATEIN-AMERIKA

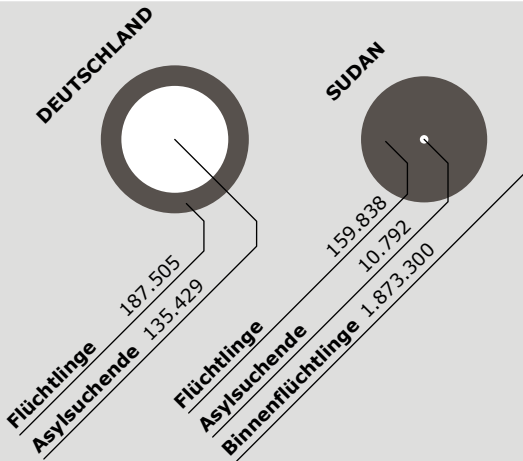


NORD-AMERIKA



OZEANIEN





Quellen

- 1 | Vereinte Nationen (VN), „International Migrant Stock: By Destination and Origin“, <http://un.org/en/development/desa/population/migration/data/index.shtml> [04.03.2015].
- 2 | VN, „International Migrant Stock: By Age and Sex“, <http://un.org/en/development/desa/population/migration/data/index.shtml> [04.03.2015].
- 3 | VN, „Resolution der Generalversammlung 217 A (III). Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“, A/RES/217 A (III), 10.12.1948, <http://un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf> [03.03.2015].
- 4 | Deutscher Bundestag, „Rechtliche Grundlagen. Grundgesetz. Die Grundrechte“, http://bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01/245122 [03.03.2015].
- 5 | VN, „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951. Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967“, http://unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf [03.03.2015].
- 6 | Angaben für ausgewählte Aufnahmeländer. Flüchtlingshilfswerk der VN (UNHCR), „UNHCR Population Statistics“, http://popstats.unhcr.org/PSQ_POC.aspx [03.03.2015].
- 7 | VN, „International Migrant Stock: By Age and Sex“, http://esa.un.org/unmigration/TIMSA2013/Data/subsheets/UN_MigrantStockByAge_2013T4.xls [04.03.2015].
- 8 | Zitiert nach Genfer Flüchtlingskonvention: UNHCR, „Flüchtlinge“, <http://unhcr.de/mandat/fluechtlinge.html> [03.03.2015].
- 9 | Ebd.
- 10 | Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), „Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)“, http://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/BJNR111260992.html [03.03.2015].

DEFINITIONEN

Flüchtling⁽⁸⁾

Ein Flüchtling ist eine Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“.

Migrant⁽⁹⁾

Flüchtlinge werden zur Flucht gezwungen; Migranten suchen zumeist aus eigenem Antrieb, Möglichkeiten zur Verbesserung ihres wirtschaftlichen Status.

Asylverfahrensgesetz in Deutschland⁽¹⁰⁾

(1) Ein Ausländer ist Flüchtling im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559, 560), wenn er sich

1. aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe
2. außerhalb des Landes (Herkunftsland) befindet,
 - a) dessen Staatsangehörigkeit er besitzt und dessen Schutz er nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will oder
 - b) in dem er als Staatenloser seinen vorherigen gewöhnlichen Aufenthalt hatte und in das er nicht zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht zurückkehren will.



Katharina Senge ist Koordinatorin für Zuwanderung und Integration in der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

WER HAT HIER DIE VERANTWORTUNG?

MODELLE UND PERSPEKTIVEN EUROPÄISCHER FLÜCHTLINGSPOLITIK

Katharina Senge

EINLEITUNG

Am 3. Oktober 2013 ertranken 390 Bootsflüchtlinge, überwiegend aus Eritrea, nur einen Kilometer von der italienischen Mittelmeerinsel Lampedusa entfernt. Zivile Boote konnten mit Mühe 155 Menschen aus dem Wasser retten. Die Bilder der aufgereihten Särge riefen eine europaweite Welle der Erschütterung und Empörung hervor, denn sie machten die Realität von Leben und Tod an den Grenzen Europas sichtbar. Lampedusa ist damit zum Sinnbild und Symbol der schätzungsweise 20.000 im Mittelmeer ertrunkenen Migranten der letzten 20 Jahre¹ geworden.

Das Unglück regte nicht nur eine politische Debatte über die Verantwortung Europas für die Flüchtlingsschicksale, sondern auch über die Verantwortungsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten sowie über konkrete politische Reformen an. In Italien wurde mit der inzwischen wieder beendeten Aktion Mare Nostrum der Grenzschutz durch gezielte Seenotrettung bis tief in internationale Gewässer hinein ergänzt. Dies war eine erste Antwort auf das ethische Dilemma, das dem Schutz der EU-Außengrenze innewohnt.

1 | Vgl. Deutscher Bundestag, Innenausschuss, „Stellungnahme von Christopher Hein. Zum Antrag ‚Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden – Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik der Europäischen Union‘, in Vorbereitung der öffentlich Anheörung beim Innenausschuss 2. Juli 2014“, BT-Drucksache 18/288, Ausschussdrucksache 18(4)106A, http://bundestag.de/blob/285500/9215a3cb_e312d5beb839bfa2e204e494/stellungnahme_01-data.pdf [26.01.2015].

Auch über das europäische Asylsystem hinausgehende Vorschläge zur Weiterentwicklung der europäischen Migrationspolitik wurden von verschiedenen politischen Akteuren unterbreitet. Dazu gehörten Anregungen, legale Migrationswege weiterzuentwickeln, um dadurch die Zahl lebensgefährlicher Fluchten zu vermindern.

Im Zentrum der Debatte steht jedoch die Frage, wie die Verantwortung für die Flüchtlinge zwischen den Mitgliedstaaten gerechter aufgeteilt werden kann. Besonders die Länder an den südlichen und südöstlichen

Besonders die südlichen EU-Länder fordern von den Staaten Mittel- und Nordeuropas, sich an den Belastungen durch die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen zu beteiligen.

Rändern der EU fordern von den Staaten Mittel- und Nordeuropas, sich an den Belastungen durch den Grenzschutz und die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen zu beteiligen. Verschiedene Seiten plädieren für eine Verteilung nach festen Quoten. Maßnahmen wie ein finanzieller Belastungsausgleich stehen ebenfalls zur Diskussion. Eine substanzielle Neuausrichtung der europäischen Flüchtlingspolitik ist seit dem Unglück von Lampedusa indes nicht erfolgt. Sie war auch nicht zu erwarten angesichts der Tatsache, dass gerade erst der lange und schwierige Prozess zur Verabschiedung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zum Abschluss gekommen ist, das die Mitgliedstaaten nun umsetzen müssen.

Dennoch hat sich die Debatte belebt und beide Diskussionsstränge – erstens der Umgang mit Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union und zweitens die Verhinderung (oder realistischerweise Eindämmung) menschenverachtender Migrationswege – müssen jenseits tagesaktueller Bilder weitergeführt werden. Letztlich lässt die Situation in den Nachbarregionen Europas erwarten, dass die aktuelle Flüchtlingswelle anhält und für das Jahr 2015 sogar zunimmt.²

Im Mittelpunkt dieser Erörterungen steht die innereuropäische Solidarität in der Flüchtlingspolitik. Neben der ethischen Konfliktlinie, die dieses Politikfeld durchzieht, wird zunächst die Entwicklung der Flüchtlingszahlen dargestellt.

2 | 2013 wurde mit 436.000 die höchste Zahl von Asylanträgen in der EU28 seit der Datenerhebung registriert. Der Anstieg betrug im Vergleich zum Vorjahr 30 Prozent. 2014 stieg die Zahl erneut auf über 540.000 (wobei für Dezember noch keine vollständigen Zahlen vorliegen). Experten schätzen ▶

Schließlich werden drei aktuell diskutierte Modelle inner-europäischer Flüchtlingsverteilung, namentlich das bestehende Dublin-System, die Verteilung nach Quoten sowie die freie Wahl des Ziellandes, erläutert.



Papst Franziskus im EU-Parlament: Das Oberhaupt der katholischen Kirche hat im November 2014 die Politik angesichts der Flüchtlingskatastrophe erneut zum Handeln aufgefordert. | Quelle: Tiberio Barchielli, Filippo Attili, Palazzo Chigi, flickr ©@@.

DAS ETHISCHE DILEMMA

Der tausendfache Tod von Menschen, die den Versuch, die Europäische Union zu erreichen, mit ihrem Leben bezahlen, ist ein moralisches Skandalon. Papst Franziskus hat das ethische Dilemma immer wieder betont und nannte Lampedusa eine Schande.³ In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament im November 2014 rief er die Politiker zum Handeln auf: „Man kann nicht hinnehmen, dass das

diese Tendenz für das Jahr 2015 als stabil ein. Vgl. EASO, *Jahresbericht 2013 über die Asylsituation in der Europäischen Union*, Luxemburg, 2014, http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/BZAB14001DEC_PDF-Web.pdf [21.01.2015]; sowie für das Jahr 2014: Eurostat, „Asylum and new asylum applicants – monthly data“, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00189&plugin=1> [21.01.2015].

3 | Zit. nach „Lampedusa, papa Francesco: ‚E’ una vergogna“, Repubblica TV, 03.10.2013, <http://video.repubblica.it/dossier/lampedusa-strage-di-migranti/lampedusa-papa-francesco-e-una-vergogna/141793/140327> [26.01.2015].

Mittelmeer zu einem großen Friedhof wird!⁴ Die Bilder angespülter Leichen oder bei der Überfahrt Erstickter belasten die Glaubwürdigkeit Europas und seiner Werte.

Das Dilemma hat zwei Seiten: Erstens vermischen sich bei der irregulären Migration Flüchtlinge, also Personen, die aus Angst vor Verfolgung unfreiwillig ihre Heimat verlassen haben, und Migranten im eigentlichen Sinne, also Personen, die aus eigenem Entschluss nach Europa gelangen wollen, um für sich und ihre Familien ein besseres und sicheres Leben zu schaffen. Beide Gruppen sitzen in denselben Booten und riskieren ihr Leben. Erstere werden durch das Asylsystem aufgefangen. Letztere durchlaufen entweder ebenfalls ein Asylverfahren und müssen danach, wenn sich keine anderen rechtlichen Aufenthaltsmöglichkeiten ergeben, mit ihrer Ausweisung zurück in ihre Herkunftsländer rechnen oder sie verschwinden

nach ihrer Ankunft ohne Registrierung von den Bildschirmen der Behörden. Für alle Beteiligten, die Herkunfts- wie die Zielländer und die Migranten selbst, ist reguläre Migration immer die beste Option. Sie ist aller-

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist das Recht verankert, das eigene Land zu verlassen und dorthin zurückzukehren, sowie das Recht, in einem anderen Land Asyl zu suchen.

dings nicht immer möglich. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist das Recht verankert, das eigene Land zu verlassen und dorthin zurückzukehren, sowie das Recht, in einem anderen Land Asyl zu suchen.⁵ Jedoch besteht kein Recht darauf, in ein beliebiges Land einzuwandern. Es sind immer die souveränen Nationalstaaten, die die Konditionen für Zuwanderung auf ihr Territorium festlegen. Gleichzeitig verbietet Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention als völkerrechtliche Grundlage des Flüchtlingssschutzes die Zurückweisung von Personen in ein Land, in dem ihnen Menschenrechtsverletzungen drohen (*Non-refoulement*-Gebot). Eine Einzelfallprüfung steht danach jedem Flüchtling zu. Seit Lampedusa steht zudem die Verantwortung an den Grenzen der EU wieder stärker

4 | Papst Franziskus, „Besuch des Heiligen Vaters beim Europaparlament und beim Europarat. Ansprache des Heiligen Vaters an das Europaparlament“, Straßburg, 25.11.2014, http://w2.vatican.va/content/francesco/de/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141125_strasburgo-parlamento-europeo.html [21.01.2015].

5 | Vgl. Vereinte Nationen, Generalversammlung, „Resolution der Generalversammlung. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“, A/RES/217 A (III), Art. 13 (2), 10.12.1948, <http://un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf> [21.01.2015].

im Fokus, und damit das Dilemma zwischen Grenz- und Flüchtlingsschutz.

Die zweite Dimension des ethischen Dilemmas liegt darin, dass eine Öffnung und Erleichterung des Zugangs zur EU die Anreize für irreguläre Migration erhöht. Wenn die Chancen auf eine erfolgreiche und weniger riskante Migration steigen, muss davon ausgegangen werden, dass sich noch mehr Menschen auf den Weg durch instabile Regionen begeben und dadurch ihr Leben gefährden. Die Steuerbarkeit der Migration nimmt dann nicht nur aus Sicht der Zielländer, in diesem Fall der EU-Mitgliedstaaten, ab, sondern auch aus Sicht der Herkunftsstaaten, aus denen die gut Ausgebildeten auswandern. So kann das Bemühen um die Sicherung eines menschenwürdigen Zugangs zur EU unbeabsichtigte negative Folgen sowohl auf der individuellen Ebene für (potenzielle) Migranten als auch für die Herkunfts- und Zielländer haben.



Flüchtlinge aus Nord- und Subsahara-Afrika erhoffen sich in Europa ein besseres Leben. Dafür nehmen sie die gefährliche Fahrt über das Mittelmeer auf sich. | Quelle: Jordi Bernabeu Farrús, flickr ©©.

Wo beginnt also und wo endet die ethische Verantwortung Europas und wie wird man ihr gerecht? Die Einflussnahme ist nur begrenzt möglich, denn die Europäische Union kann weder Fluchtursachen weltweit beheben noch die individuellen Entscheidungen von Menschen vollumfänglich

beeinflussen. Bei der Frage nach der Verantwortung dürfen die Herkunfts- und Transitländer nicht außen vor bleiben. Auch sie sind gefordert, sich der Verantwortung für ihre Bürger und der Migrationsproblematik zu stellen. Allerdings sollte die EU ihre Politik und deren Auswirkungen immer wieder an menschenrechtlichen Standards überprüfen. Bisher hat sie sich ihrer Verantwortung dadurch gestellt, dass sie sich für gleiche, hohe Schutzstandards bei der Aufnahme von Flüchtlingen in allen EU-Ländern eingesetzt hat. Wer es einmal in die EU geschafft hat, soll unabhängig vom Ort ein faires Asylverfahren nach menschenrechtlichen Standards erhalten. Der Zugang zum Schutz wirft hingegen nach wie vor viele Fragen auf. Sie sollen jedoch hier nicht im Zentrum stehen.

Die Asylpolitik der EU ist – im Vergleich zur gesteuerten Fachkräftezuwanderung – in raschem Tempo vergemeinschaftet worden. Diese Ungleichzeitigkeit der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik war in den letzten Jahren Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen.⁶ Fachkräftezuwanderung ist per se bedarfsorientiert und ihre Steuerung hängt von den nationalen Arbeitsmärkten ab. Deshalb sind die Anreize zur Harmonisierung der Fachkräftezuwanderung geringer als bei der Flüchtlingszuwanderung. Diese ist nicht steuerbar, gleichzeitig haben die Staaten eine Verpflichtung zum Schutz von Verfolgten. Aus diesem Grund sind für die Mitgliedstaaten die Anreize höher, die aus der rechtlichen Verpflichtung resultierende Verantwortung zu teilen. Mit der Schaffung des Schengenraumes und dem Wegfall der EU-Binnengrenzen ist außerdem die Notwendigkeit gestiegen, die Außengrenzen stärker zu kontrollieren. Das Dublin-System, das bestimmt, dass ein Flüchtling in dem Mitgliedstaat ein Asylverfahren bekommt, das er zuerst betreten hat, stellte damit auch eine klare Verantwortlichkeit eines Staates fest.

6 | Siehe zum Beispiel die Beiträge von: Simon Fellmer, *Vergemeinschaftung von Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Anreize und Widerstände aus Sicht der Mitgliedstaaten*, Studien zu Migration und Minderheiten, Bd. 26, 2013; Bernd Parusel, *Abschottungs- und Anwerbestrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration*, 2010; Julia Wahnel, „Die Asyl- und Flüchtlingspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen. Das Beispiel Italien“, in: Gudrun Hentges/Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.), *Europa – Quo vadis?*, Wiesbaden, 2011; Jens Wassenhoven, *Europäisierung deutscher Migrationspolitik. Policy-Wandel durch Advocacy-Koalitionen*, 2011.

Tabelle 1

Asylanträge in EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2013

	Asylbewerberzahlen		Asylbewerber pro 1 Mio. Einwohner	
1	Deutschland	126.705	Schweden	5.680
2	Frankreich	66.265	Malta	5.330
3	Schweden	54.270	Österreich	2.070
4	Großbritannien	29.875	Luxemburg	1.990
5	Italien	26.620	Ungarn	1.905
6	Belgien	21.030	Belgien	1.885
7	Ungarn	18.895	Deutschland	1.575
8	Österreich	17.500	Zypern	1.450
9	Niederlande	17.160	Dänemark	1.280
10	Polen	15.240	Niederlande	1.025
11	Griechenland	8.225	Bulgarien	980
12	Dänemark	7.170	Frankreich	958
13	Bulgarien	7.145	Griechenland	745
14	Spanien	4.485	Finnland	590
15	Finnland	3.210	Italien	470
16	Malta	2.245	Großbritannien	465
17	Rumänien	1.495	Polen	395
18	Zypern	1.255	Kroatien	250
19	Kroatien	1.075	Irland	200
20	Luxemburg	1.070	Litauen	135
21	Irland	920	Slowenien	130
22	Tschechische Republik	695	Spanien	95
23	Portugal	500	Lettland	95
24	Slowakei	440	Slowakei	80
25	Litauen	400	Rumänien	75
26	Slowenien	270	Estland	70

Asylbewerberzahlen			Asylbewerber pro 1 Mio. Einwohner	
27	Lettland	195	Tschechische Republik	65
28	Estland	95	Portugal	50
29	Schweiz*	21.305	Schweiz*	2.650
30	Norwegen*	11.930	Norwegen*	2.360
	Gesamt EU28	434.160	Durchschnitt EU28	860

* Die Schweiz und Norwegen sind keine EU-Mitgliedstaaten.

Anmerkung: Bis Platz 12 nehmen die Länder überdurchschnittlich viele Flüchtlinge pro Einwohner auf, ab Platz 12 unterdurchschnittlich viele. Quelle: Eurostat, „Deutlicher Anstieg der registrierten Asylbewerber auf nahezu 435.000 in der EU28 im Jahr 2013“, Pressemitteilung, STAT/14/46, 24.03.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-14-46_de.pdf [17.02.2015].

DIE FLÜCHTLINGSZUWANDERUNG IN DIE EU-MITGLIEDSTAATEN

Die Asylbewerberzahlen in der EU sind in den letzten drei Jahren angestiegen. In Tabelle 1 sind die Zahlen für die einzelnen Mitgliedstaaten für das Jahr 2013 dargestellt, und zwar zunächst in absoluten Zahlen gestellter Asylanträge, gefolgt von der Antragszahl pro eine Million Einwohner. In der Relation verschieben sich die Belastungen deutlich. Dass die Flüchtlingszahlen weiter steigen, ist sowohl für Deutschland (203.000 Asylanträge im Jahr 2014 im Vergleich zu 127.000 im Jahr 2013⁷) als auch für die gesamte EU belegt. Dort sind die Anträge in der ersten Jahreshälfte 2014 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum erneut um 23 Prozent gestiegen.⁸ 70 Prozent aller Asylbewerber entfielen im Jahr 2013 auf folgende fünf Länder: Deutschland (29 Prozent), Frankreich (15 Prozent), Schweden (13 Prozent),

7 | Bereits in der ersten Jahreshälfte 2014 war Deutschland mit 65.700 neuen Asylanträgen das Land mit der höchsten absoluten Flüchtlingsaufnahme unter den industrialisierten Ländern und hat damit die USA auf Platz eins abgelöst: Vgl. UNHCR, *Asylum Trends, First Half 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries*, <http://unhcr.org/5423f9699.html> [21.01.2015]; Zahlen für das Jahr 2014 in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), „Aktuelle Zahlen zu Asyl“, 12/2014, http://bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile [21.01.2015].

8 | Siehe UNHCR, Fn. 7.

Großbritannien (sieben Prozent) und Italien (sechs Prozent). Im Verhältnis zur Bevölkerung führen Schweden, Malta, Luxemburg, Österreich, Ungarn und Belgien die Liste an.

Da die Herkunftsstruktur der Flüchtlinge von Land zu Land schwankt und damit die möglichen anzuerkennenden Fluchtgründe variieren, sind Unterschiede in der Anerkennungsrate zu erwarten.

Das European Asylum Support Office (EASO) hat in seinem Jahresbericht 2013 die Anerkennungsquote in den EU-Mitgliedstaaten bei Erstanträgen in erster Instanz ermittelt.

Sie variiert von 88 Prozent in Bulgarien bis zu einstelligen Raten in Ungarn und Estland.⁹ Da die Herkunftsstruktur der Flüchtlinge von Land zu Land stark schwankt und damit auch die möglichen anzuerkennenden Fluchtgründe variieren, sind Unterschiede in der Anerkennungsrate zu erwarten. Unterschiedliche Anerkennungsrate für Flüchtlinge aus denselben Ländern hingegen weisen auf verschiedene Standards in den Asylverfahren hin. Deutschland hatte 2013 die höchste Zahl an Rückführgesuchen¹⁰ in andere EU-Mitgliedstaaten, also Verfahren nach dem Dublin-System, zu verzeichnen und ebenfalls die höchste Zahl anhängiger Verfahren. Auf diesen Bearbeitungsstau reagierte das für die Asylverfahren zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) inzwischen mit einer Personalaufstockung. Außerdem sind Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina vom Gesetzgeber als sichere Herkunftsstaaten eingestuft worden, denn, so Michael Griesbeck, Vizepräsident des BAMF: „Etwa 25 Prozent der Asylanträge werden von Menschen aus den Staaten des Westbalkans gestellt, die ohne Visum nach Deutschland einreisen können. Diese Anträge werden fast immer abgelehnt, da kein Schutzgrund vorliegt.“¹¹

9 | Vgl. EASO, Fn. 2, S. 26.

10 | Die Zahl der Rückführgesuche zeigt, dass eine relevante Zahl an Personen in Deutschland Asyl beantragt, für die nach dem Dublin-System andere Staaten zuständig sein könnten. Nicht wenige Flüchtlinge kommen auch auf legalem Wege zum Beispiel per Flugzeug mit einem Visum nach Deutschland und beantragen dann Asyl.

11 | Michael Griesbeck, „Europa als Ziel. Die Entwicklung der Flucht- und Asylmigration“, *Die Politische Meinung*, Nr. 529, 2014. Er weist in seinem Beitrag außerdem auf die Bedeutung der Schlepperbranche in diesem Zusammenhang hin. Die Zahl der Asylanträge vom Westbalkan sei direkt nach dem Bundesverfassungsgerichts-Urteil zur Erhöhung der Asylbewerberleistungen in Deutschland stark angestiegen. Gegenüber den aus wirtschaftlichem Kalkül gemachten Versprechungen der Schlepper erweist sich das Unwissen der „Kunden“ demnach oft als fatal.

Diese Daten legen nahe, dass die öffentliche Debatte von nationalen Interessen, aber auch von Missverständnissen begleitet wird:

1. Das als besonders überlastet wahrgenommene Italien liegt bei der relativen Aufnahme von Flüchtlingen nur auf Platz 15. Tatsächlich kommen tausende von Flüchtlingen an den italienischen Küsten an. Nur ein Teil dieser Personen strengt jedoch ein Asylverfahren in Italien an und taucht somit in der italienischen Asylstatistik auf.
2. Entgegen der vereinfachten Wahrnehmung, die Solidaritätsfrage gehe zu Lasten der südlichen Mitgliedstaaten, widerlegen die Zahlen diesen Eindruck. In Relation zur Einwohnerzahl belegen Griechenland, Italien, Spanien und Portugal die Plätze 13, 15, 22 sowie 28.
3. Besonders belastet sind kleine Staaten wie Malta und Luxemburg, die in der öffentlichen Debatte kaum eine Rolle spielen.

Die Herausforderung in der europäischen Asylpolitik besteht darin, zwischen denjenigen Ländern, die in absoluten oder relativen Zahlen überdurchschnittlich viele Flüchtlinge aufnehmen und versorgen, und jenen, die unterdurchschnittlich betroffen sind, die Harmonisierung und die Solidarität zu steigern.

Zur Gruppe mit hohen Aufnahmezahlen gehörten 2013 Deutschland, Schweden, Frankreich, Malta, Österreich, Großbritannien, Italien und Ungarn. Geringere Flüchtlingszahlen betrafen hingegen Estland, Portugal, Lettland, die Tschechische Republik, Slowenien, Litauen, Rumänien und die Slowakei. Die vermeintliche Konfliktlinie in Sachen Solidarität ist demnach weniger eine Süd-Nord- denn eine Ost-West-Linie. Die osteuropäischen Mitgliedstaaten haben weder relevante Communities aus den Herkunftsstaaten der Flüchtlinge, die diese anziehen und ihnen die Integration erleichtern würden, noch haben sie lang etablierte Asyltraditionen im Kontext der europäischen Vorgaben. Für eine Verteilung der Flüchtlinge nach Quoten müssten demnach diese Mitgliedstaaten und ihre Bevölkerungen in besonderer Weise überzeugt

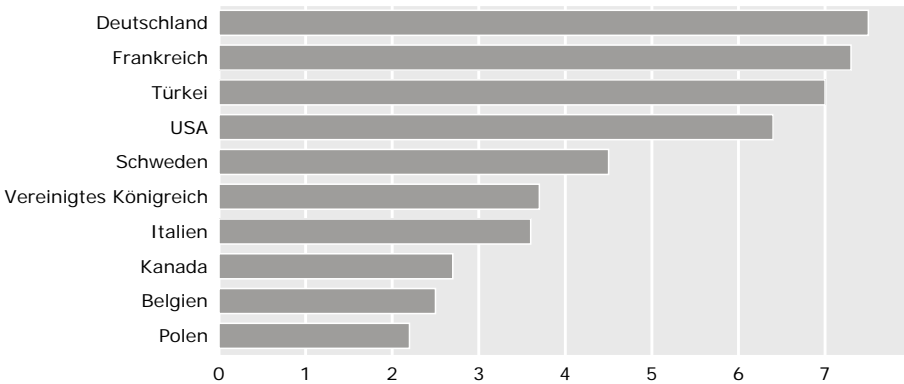
Die osteuropäischen Mitgliedstaaten haben weder relevante Communities aus den Herkunftsstaaten der Flüchtlinge noch etablierte Asyltraditionen im Kontext der europäischen Vorgaben.

werden. Auch zwischen den stark betroffenen Ländern wie Italien, Schweden und Deutschland gibt es große Unterschiede in den nationalen Narrativen zu Einwanderung, Auswanderung und Asyl. Historisch gewachsen und Teil des gesellschaftlichen Selbstverständnisses prägen diese Narrative auch die Wahrnehmung der Politik anderer Mitgliedstaaten. Echte Kooperation setzt Kenntnis der historischen Hintergründe der nationalen Flüchtlingspolitiken in Europa voraus.

Neben der Einwohnerzahl ist die Wirtschaftskraft ein weiteres Kriterium zur Berechnung der Belastung der Mitgliedstaaten durch die Flüchtlingszuwanderung. Hier steht nach Berechnungen des VN-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR) erneut Deutschland an der Spitze.

Abb. 1

Anzahl von Asylbewerbern pro 1 US-Dollar BIP pro Kopf (kaufkraftbereinigt), 2009 bis 2013



Quelle: UNHCR, Fn. 7.

Wie könnte also eine solidarische Verteilung von Flüchtlingen in der EU aussehen? Der Experte für Ausländerrecht Daniel Thym hatte bereits 2013 das Gedankenspiel durchgeführt, den Königsteiner Schlüssel,¹² die Formel für die Verteilung der Asylbewerber auf die deutschen Bundesländer, in abgewandelter Form auf die EU anzuwenden. Er kombinierte Bevölkerung und Bruttoinlandsprodukt (siehe Tabelle 2) und offenbarte damit die Schieflagen in

12 | Dem Königsteiner Schlüssel liegt zur Berechnung zu zwei Dritteln das Steueraufkommen und zu einem Drittel die Bevölkerungszahl zugrunde.

der Debatte um Solidarität. Nach Thym's Berechnungen für 2012 hatte Malta seine Quote um über 1.000 Prozent übererfüllt, Schweden um 450 und Deutschland um 15 Prozent. Italien blieb um 53 Prozent hinter der errechneten Quote zurück, Ungarn um 98,¹³ Portugal um 94 Prozent.¹⁴

Das Konzept der Quote klingt verlockend einfach: Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, Lastenverteilung bei der Flüchtlingsaufnahme sowie Vermeidung von Überlastung einzelner Regionen und Konflikten mit der einheimischen Bevölkerung. Dies gelingt zwar bereits auf nationalstaatlicher Ebene (nach unterschiedlichen Modellen der Verteilung). Doch wie realistisch ist dieser Vorschlag einer Verteilung nach Quoten? Wie könnten Modelle aussehen und ist die Verteilung der Flüchtlinge die Antwort auf das Flüchtlingsproblem?

DAS GEMEINSAME EUROPÄISCHE ASYLSYSTEM UND VERTEILUNGSMODELLE

Während der letzten Jahrzehnte hat sich Brüssel intensiv mit den Politikfeldern Fluchtmigration und Asylpolitik auseinandergesetzt und Schritte zur Harmonisierung einge-

13 | Ungarn hat seit 2012 einen in der EU einmaligen Anstieg der Asylbewerberzahlen zu verzeichnen. Daher schwankt seine Position erheblich, je nachdem, welches Jahr als Berechnungsgrundlage zugrunde liegt.

14 | Auch Steffen Angenendt (Stiftung Wissenschaft und Politik) und Jan Schneider (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration) haben ein Modell vorgeschlagen, das Wirtschaftskraft, Bevölkerung, Fläche und Arbeitslosigkeit in unterschiedlicher Gewichtung zur Berechnung von Quoten heranzieht. Vgl. Steffen Angenendt/Marcus Engler/Jan Schneider, „Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenverteilung“, *SWP aktuell* 65, 11/2013, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A65_adt_engler_schneider.pdf [26.01.2015]. Diese Beiträge dienten vor allem dazu, die Diskussion über Solidarität zu versachlichen, indem sie die Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten nach objektiven Kriterien vergleichen. Andere Vorschläge versuchen, die Umsetzung des Quotenmodells mitzudenken, insbesondere die Frage, nach welchen Kriterien entschieden werden kann, welcher Flüchtling von welchem Land in welches Land „verteilt“ werden soll. Vgl. Hillel Rapoport/Jesús Fernández-Huertas Moraga, „Tradable Refugee-admission Quotas: a Policy Proposal to Reform the EU Asylum Policy“, EUI Working Paper RSCAS 2014/101, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33097/RSCAS_2014_101.pdf [26.01.2015].

leitet.¹⁵ Nach 14 Verhandlungsjahren wurde 2013 das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) verabschiedet, was die Mitgliedstaaten bis 2015 implementieren sollen. Damit sollen Asylverfahren verkürzt sowie Unterbringung, Verfahrensverlauf, Zugang zum Arbeitsmarkt und Integrationsmaßnahmen in allen EU-Mitgliedstaaten standardisiert werden. Teil des GEAS ist die EURODAC-Verordnung, die vor allem die Datenerhebung und -übermittlung zwischen den Mitgliedstaaten regelt, unter anderem auch die Speicherung von Fingerabdrücken, um die Mehrfachstellung von Asylanträgen in verschiedenen Staaten zu vermeiden.

Tabelle 2

Mögliche Quotenberechnung auf Basis des Königsteiner Schlüssels für Asylanträge in den EU-Mitgliedstaaten, 2012

Mitgliedstaat	Schlüssel in %	Asylanträge	Quote kraft Schlüssel	mehr / weniger Anträge als Quote	Abweichung von Quote in %
Belgien	2,7	18.450	7.830	10.620	136
Bulgarien	0,7	1.230	2.017	-787	-39
Dänemark	1,6	6.075	4.783	1.292	27
Deutschland	19,1	64.540	56.148	8.392	15
Estland	0,2	75	514	-439	-85
Finnland	1,3	2.920	3.956	-1.036	-26
Frankreich	14,7	54.280	43.365	10.915	25
Griechenland	1,7	9.575	5.113	4.462	87
Irland	1,1	940	3.365	-2.425	-72
Italien	12	15.570	35.182	-19.612	-56
Kroatien	0,5	—	1.514	—	—
Lettland	0,2	190	731	-541	-74
Litauen	0,4	560	1.079	-519	-48

15 | Vgl. Petra Bendel, „Wohin bewegt sich die europäische Einwanderungspolitik? Perspektiven nach dem Lissabon-Vertrag und dem Stockholm-Programm“, in: Gudrun Hentges/Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg), *Europa – Quo vadis? Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik*, Wiesbaden, 2011.

Mitgliedstaat	Schlüssel in %	Asylanträge	Quote kraft Schlüssel	mehr / weniger Anträge als Quote	Abweichung von Quote in %
Luxemburg	0,3	2.000	750	1.250	166
Malta	0,1	2.060	184	1.876	1.019
Niederlande	4,2	9.665	12.298	-2.633	-21
Österreich	2,1	17.450	6.275	11.175	178
Polen	4,5	9.175	13.217	-4.042	-31
Portugal	1,5	290	4.535	-4.245	-94
Rumänien	2,1	2.420	6.122	-3.702	-60
Schweden	2,7	43.930	7.999	35.931	449
Slowakei	0,7	550	2.120	1.570	-74
Slowenien	0,3	260	932	-672	-72
Spanien	8,3	2.355	24.494	-22.139	-90
Tschechische Republik	1,5	515	4.344	-3.829	-88
Ungarn	1,2	65	3.387	-3.322	-98
Vereinigtes Königreich	14,1	27.410	41.450	-14.040	-34
Zypern	0,1	1.590	435	1.155	266
Gesamt	100	294.140	294.140		

Anm.: Die Berechnung beruht auf Eurostat-Daten für das Jahr 2012. Zusammensetzung des Schlüssels aus Bevölkerung (ein Drittel) und BIP in Euro ohne Kaufkraftausgleich (zwei Drittel). Asylantragszahlen beziehen sich auf Erstanträge; eine Asylstatistik für Kroatien liegt nicht vor, für Ungarn nur für das Jahr 2011. Bei Österreich sind Zweitanträge umfasst, d.h. die Zahl der Erstanträge ist tatsächlich geringer.

Quelle: Daniel Thym/Carolin Beverungen/Sigrid Gies, „Ein ‚Königsteiner Schlüssel‘ für die EU-Flüchtlingspolitik“, Verfassungsblog, 11.10.2013, <http://verfassungsblog.de/koenigsteiner-schluesel-fuer-eu-fluechtlingspolitik> [21.01.2015].

Daneben gehören zum GEAS die Qualifikationsrichtlinie, die einheitlich definiert, wer als Flüchtling gilt, die Aufnahme-richtlinie, die die Standards für Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern festlegt, sowie die Asylverfahrensrichtlinie, die den Verfahrensablauf,

Fristen und die Rechte des Flüchtlings im Verfahren konkretisiert. Dadurch sollen sich nicht nur die Anerkennungsquoten angleichen (und damit die fairen Chancen auf Schutzgewährung), die bisher zum Teil für Flüchtlinge aus demselben Herkunftsland erheblich variieren, je nachdem, in welchem Mitgliedstaat das Verfahren durchgeführt wird. Vor allem mit Blick auf die Versorgung und die Verfahrensrechte weisen die Asylsysteme in einigen Mitgliedstaaten erhebliche Mängel auf, was das GEAS beheben will. Damit hat das GEAS das Potenzial, die Situation von Flüchtlingen zu verbessern, ihre Chancen auf ein transparentes und faires Verfahren zu erhöhen, und die Anreize zu senken, selbst innerhalb der EU mithilfe von Schleppern weiterzureisen, um in einem Land Asyl zu beantragen, in dem bessere Standards gelten. Des Weiteren gehören zum GEAS Instrumente, die auf die Solidarität durch finanzielle und technische Unterstützung zielen: Neben dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) mit einem Volumen von rund 3,14 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014 bis 2020¹⁶ wird zudem ein Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) mit Sitz in Malta aufgebaut, das die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des GEAS technisch und praktisch unterstützt.



Im nordfranzösischen Calais: Die Region ist als Transitstation für Menschen bekannt, die über den Kanal nach Großbritannien wollen. | Quelle: Marie Barbier, flickr ©©©©.

16 | Vgl. European Commission, Migration and Home Affairs, „Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)“, 23.12.2014, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund> [26.01.2015].

Dublin-System

Ein zentraler Pfeiler des GEAS bleibt das Dublin-System, das nunmehr in seiner dritten Version besteht. Dessen Grundidee liegt darin, dass ein Flüchtling in dem EU-Mitgliedsland ein Asylverfahren bekommt, das er zuerst betreten hat. Folglich existiert ein klares Kriterium für die Zuständigkeit der Antragsbearbeitung. Es sollte damit einerseits vermieden werden, dass Personen mehrfach in verschiedenen Ländern Anträge stellen, und andererseits, dass sich Staaten ihrer Verantwortung entziehen und Flüchtlinge auf der Suche nach Schutz durch die EU geschickt werden (*refugees in orbit*). Darüber hinaus werden Flüchtlinge auf die Weise – in der Theorie – sofort nach ihrer Ankunft aufgenommen und versorgt. Es wird deutlich, dass das Dublin-System in seiner Funktionalität eng verknüpft mit dem GEAS und den dabei vorgegebenen Standards ist. Nur wenn beide Systeme gleichzeitig und gut umgesetzt werden, können Schutzgewährung, Harmonisierung und Solidarität als Ziele europäischer Flüchtlingspolitik realisiert werden.

Die Nachteile des Dublin-Systems, darauf weisen Menschenrechtsorganisationen immer wieder hin, bestehen darin, dass die Präferenzen der Flüchtlinge für bestimmte Zielländer kaum berücksichtigt werden (können). Außerdem bestünden für die Staaten an EU-Außengrenzen Anreize, Flüchtlinge vom Betreten ihres Territoriums abzuhalten.¹⁷ Hingegen sind die ebenfalls oft kritisierte „Schutzlotterie“, das heißt die ungleiche Chance auf Schutzgewährung von Mitgliedsland zu Mitgliedsland, sowie die Mängel in den Asylsystemen einiger Staaten nicht dem Dublin-Prinzip als solchem anzulasten, sondern eine Folge unterschiedlicher Standards in den Mitgliedstaaten. Die Umsetzung des GEAS könnte hier bereits wesentliche Verbesserungen mit sich bringen. Außerdem hält das Dublin-System zunächst keine Solidaritätsmechanismen vor, um die in der Praxis entstehenden ungleichen Belastungen auszugleichen.

Die ungleiche Chance auf Schutzgewährung von Mitgliedsland zu Mitgliedsland ist nicht dem Dublin-System anzulasten.

17 | Vgl. Deutscher Anwaltverein et al. (Hrsg.), *Memorandum. Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit*, 3/2013, http://proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/STARTSEITE/Memorandum_Dublin_deutsch.pdf [26.01.2015].

Quotenregelungen

Eine Verteilung nach Quoten hingegen könnte den Solidaritätsaspekt stärken. Denn dadurch wären – im Gegensatz zu Ausgleichzahlungen – alle Länder aufgefordert, sich auch gesellschaftlich der Aufnahme Schutzbedürftiger zu öffnen. Die Kriterien für die Aufnahmefähigkeit und Belastungsgrenzen müssten klar gefasst werden, wodurch die Auseinandersetzung um mehr Solidarität beigelegt werden könnte. Jedoch müsste ein neues System für die Zuteilung der Flüchtlinge auf die Aufnahmestaaten sowie für die praktische Umsetzung entwickelt werden. Aufgrund der dabei zu erwartenden Komplexität und Bürokratie zeichnen Kritiker das Bild von Europa als einem Verschiebebahnhof für Flüchtlinge. Der Aspekt der Harmonisierung bliebe auch bei einer Quotenregelung von der Umsetzung des GEAS abhängig. Das Kriterium der Schutzgewährung bliebe abhängig von der konkreten Ausgestaltung und könnte gegenüber dem Dublin-System sowohl gestärkt als auch geschwächt werden. Die Vorteile einer Verteilung von Flüchtlingen scheinen also hinter den Nachteilen bei der praktischen Umsetzung zurückzubleiben. So bleibt die Frage der Quoten zunächst eine abstrakte Diskussion über Kriterien der Solidarität, die als solche aber geführt werden muss.

Freie Wahl des Ziellandes

Die freie Wahl des Ziellandes ist ein dritter Vorschlag, der die Debatte prägt. Flüchtlingsorganisationen kritisieren seit Langem das Dublin-Verfahren und fordern, dass sich die Verteilung der Flüchtlinge an deren Wünschen orientieren solle, was die Integration erleichtern und damit Kosten senken würde.¹⁸ Zum Verständnis dieses Ansatzes und zur Einschätzung der Interessenwahl der Flüchtlinge ist ein Perspektivenwechsel auf die individuelle Ebene sinnvoll:

Ein Flüchtling in der EU kann sich nach dem Dublin-System nicht aussuchen, wo er Asyl beantragt, es sei denn, es gelingt ihm, ohne Umwege sein Wunschland zu erreichen (zum Beispiel mit einem Visum). Besonders für diejenigen Flüchtlinge, die über See- oder Landwege im Süden der EU ankommen, ist nachgewiesen, dass ihre Routen stark von

18 | Vgl. ebd.

Zufällen, wie zum Beispiel den Angeboten ihrer Schlepper sowie der spontanen Anpassung an sich verändernde Umstände und sich bietende Gelegenheiten beeinflusst sind.¹⁹ Wenn das ursprüngliche Zielland also vom zuerst erreichten Land abweicht, können sich aus Sicht des Migranten eine Reihe von Problemen ergeben (wie zum Beispiel Trennung von der Familie), die dessen Verhalten beeinflussen und daher Auswirkungen auf die realistische Umsetzbarkeit vorgeschlagener Verteilungsmodi zwischen den Mitgliedstaaten haben.



Flüchtlingsboote in Malta: Das Land nimmt gemessen an seiner Einwohnerzahl die meisten Flüchtlinge innerhalb der EU auf und drängt auf eine bessere Lastenverteilung. | Quelle: Chuck Holton, flickr ©①③③.

Daraus resultieren teils drastische Konsequenzen: In Italien stellte 2013 nicht einmal die Hälfte der angelandeten Flüchtlinge einen Asylantrag. Die anderen reisten größtenteils im Schatten der Illegalität weiter in Richtung des tatsächlich angestrebten Landes, um dort einen Asylantrag zu stellen. Dort wird überprüft, wie die Person ins Land gekommen ist und ob nicht ein anderer Staat zuständig wäre. Ohne Registrierung im ersten Ankunftsland ist das jedoch schwer zu ermitteln. Für Malta berichtet Ahmed

19 | Vgl. Susanne Schmidt/ Kevin Borchers, *Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika*, Forschungsbericht 7, BAMF, Nürnberg, 8/2009, https://bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/872076/publicationFile/54527/migration_afrika.pdf [26.01.2015].

Bugre von der Organisation Foundation for Shelter and Support to Migrants von registrierten Asylbewerbern, die in den Norden Europas reisten, dort im Untergrund lebten, bis sie – nach ein bis zwei Jahren – aufgegriffen und nach Malta zurückgebracht wurden. Dies wiederholte sich teils mehrfach. Die Menschen kommen in diesen Fällen nie an einem Ort an, an dem sie auch eine Zukunft haben, die Perspektivlosigkeit – so Bugre – zermürbe sie.²⁰ Es wird nun zu bewerten sein, in welchem Ausmaß die Einführung des GEAS dazu beiträgt, diese Schwächen des Asylsystems zu reduzieren, und mit welchen flexiblen, vielleicht auch bilateralen Instrumenten sich nachsteuern ließe.

Bei der Frage, in welches Land Flüchtlinge bei freier Entscheidung gehen würden, kommen Faktoren wie die Arbeitsmarktsituation im Zielland sowie kulturelle Verbindungen zum Tragen.

Während die geografische Lage und das Kalkül der Schlepperbanden²¹ beeinflussen, in welchem Staat Flüchtlinge zuerst europäischen Boden betreten, kommen bei der Frage, in welches Land sie bei freier Entscheidung gehen würden, andere Faktoren zum Tragen.

Entscheidend sind vielmehr die wirtschaftliche Lage und die Arbeitsmarktsituation im Zielland sowie die historischen und kulturellen Verbindungen,²² aber auch das Ansehen des Ziellandes zum Beispiel durch sein entwicklungspolitisches Engagement. Migrationsregime einzelner Mitgliedstaaten (zum Beispiel eine restriktive oder offene Asylpolitik) sind im Vergleich zu diesen Faktoren vermutlich weniger ausschlaggebend.²³ Dennoch ist nicht zu vernachlässigen, dass bei freier Wahl des Ziellandes die

20 | Auf einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin im Dezember 2014, vgl. Winfried Weck, „...als wären eine Million Flüchtlinge in Berlin“. Prävention und Rückführung – Wirksame Ansätze einer integrierten Flüchtlingspolitik?, <http://kas.de/wf/de/33.39830> [21.01.2015].

21 | Bei geschätzten Schlepperkosten von 10.000 Euro pro Person und 430.000 Flüchtlingen in die EU im Jahr 2013 summieren sich die Gewinne dieser „Branche“ auf 4,3 Milliarden Euro allein für die registrierten Flüchtlinge. Vgl. Deutscher Anwaltsverein et al. (Hrsg.), Fn. 17.

22 | Eine relevante Community im Zielland und Netzwerke zum Herkunftsland (vielleicht sogar Bekannte, Freunde, Familienangehörige) erhöhen die Attraktivität eines Ziellandes. Daneben können durch historische Verbindungen entstandene kulturelle, wirtschaftliche und sprachliche Brücken eine Rolle spielen. Vgl. Eiko R. Thielemann, „Towards a Common EU Asylum Policy? The Political Economy of Refugee Burden-Sharing“, 2006, https://www.utexas.edu/cola/centers/european_studies/_files/PDF/immigration-policy-conference/thielemann.pdf [26.01.2015].

23 | Vgl. ebd.

Asylpolitik auf die Ebene der Nationalstaaten zurückverwiesen würde. Der Anreiz für die Mitgliedstaaten – und damit erfolgt der Perspektivenwechsel zurück auf die politische Ebene – bestünde darin, die Standards für Unterbringung, Versorgung und Verfahrensablauf in ihren Asylsystemen so unkomfortabel wie möglich zu gestalten, um für Flüchtlinge nicht attraktiv zu sein. Vor einem solchen „race to the bottom“ in der EU warnte zuletzt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.²⁴

FAZIT

Solange sich das Gemeinsame Europäische Asylsystem in der Umsetzung befindet, wäre eine grundlegende Neuordnung der innereuropäischen Asylpolitik eine Kraftanstrengung mit geringem Mehrwert. Die neuen Standards für gerechte und gleiche Verfahren sollten umgesetzt, die technischen und finanziellen Instrumente für den Aufbau der dafür nötigen Asylsysteme und die Bewältigung der aktuellen Flüchtlingsströme von den Mitgliedstaaten genutzt werden. Auch die Inanspruchnahme von zu entwickelnden Entlastungsmechanismen für Ausnahmesituationen hängt von korrekten Verfahren, zuvorderst der Registrierung der Flüchtlinge, ab. Dieses *Do-ut-des*, das derzeit eine sachliche Debatte über Solidarität und Verantwortung verhindert, erfordert den Aufbau gegenseitigen Vertrauens und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, und zwar besonders zwischen denen, die entweder absolut oder relativ stark betroffen sind. Eine langfristige Debatte über Solidarität wird hingegen diejenigen Länder einbeziehen müssen, die gegenwärtig weder absolut noch relativ stark an der Flüchtlingsaufnahme beteiligt sind. Darüber hinaus gilt es, mittelfristige Ansätze zur Entlastung durch Kooperationen weiter zu führen, wie zum Beispiel das freiwillige Umsiedlungsprojekt für Flüchtlinge aus Malta (*relocation*).

Die GEAS-Standards sollten umgesetzt, die technischen und finanziellen Instrumente für den Aufbau der Asylsysteme und die Bewältigung der aktuellen Flüchtlingsströme von den Mitgliedstaaten genutzt werden.

24 | Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer*, Berlin, 2014, S. 88, http://svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR_JG_2014_WEB.pdf [26.01.2015].

Um eines wird die EU jedoch nicht umhinkommen, will sie dem ethischen Dilemma begegnen: die Entwicklung von Ansätzen für eine reguläre Zuwanderung jenseits von Hochqualifizierten und Familiennachzug. Der Umgang mit so genannten „Wirtschaftsflüchtlingen“ bedarf einer Lösung. Dazu ist es notwendig, bilaterale Kooperationen mit den Herkunfts- und Transitstaaten auf der Grundlage der Zusammenhänge zwischen Entwicklung und Migration und unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten zu entwickeln.²⁵ Die Mobilitätspartnerschaften der EU erfüllen diese Funktion bislang noch nicht.

Migration mit ihren Ursachen und ihren Auswirkungen betrifft als Querschnittsthema verschiedene Politikfelder. Besonders entwicklungs- und außenpolitische Positionen gegenüber den Herkunfts- und Transitregionen sollten auch mit Blick auf die Migrationslage in jenen Regionen ausgestaltet werden. Obwohl sich durch eine weitsichtige, aktive Gestaltung politischer Rahmenbedingungen Flüchtlingsströme nicht vollständig steuern lassen, ist dies dennoch der geeignete Weg, politische Verantwortung zu übernehmen.

25 | Vgl. Steffen Angenendt, „Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit“, *SWP-Studie* S 25, 11/2012, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S25_adt.pdf [26.01.2015].

AUSREISE-, TRANSIT- UND AUFNAHMELAND

MIGRATION IN MAROKKO

Helmut Reifeld

Unterschiedliche Erscheinungsformen der Migration gehören seit Jahrhunderten auch in Marokko zur sozialgeschichtlichen „Normalität“. Sie spiegeln primär einen menschlichen Überlebenswillen wider, durch den sich der „homo migrans“ als dynamisch, anpassungsfähig und kreativ erwiesen hat. Bis heute kann Migration sowohl Folge als auch Ursache von veränderten Lebensbedingungen sein. Sie ist damit immer auch ein Indikator politischer, ökonomischer, sozialer oder umweltbedingter Veränderungen, die Menschen andernorts nach neuen Lebens- oder auch nur Überlebenschancen suchen lassen.

Marokko gehört zu den Ländern, die seit Langem sehr stark sowohl vom Zuzug als auch vom Transit und von der Ausreise von Menschen geprägt worden sind. Die beiden Hauptachsen verlaufen dabei sowohl in Nord-Süd- als auch in Süd-Nord-Richtung. Sie beginnen in und reichen bis zu vielen Orten in Afrika ebenso wie in Europa. Die Migrationsbewegungen gingen allenfalls phasenweise nur in Richtung Norden; dem folgten auch immer wieder Wellen in die Gegenrichtung. Neben Spaniern und Franzosen sind viele andere Europäer seit Jahrhunderten in Marokko präsent. Bereits lange vor dem Kolonialzeitalter wird der Anteil europäisch-stämmiger Bewohner im Maghreb auf 15 Prozent geschätzt. Die konstante Immigration zehntausender meist verarmter Südeuropäer gehörte zum nordafrikanischen Alltag.¹ Was Deutschland betrifft, lebten zu Beginn



Dr. Helmut Reifeld leitet das Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Marokko.

1 | Ausgezeichnet hierzu: Julia A. Clany-Smith, *Mediterraneans. North-Africa and Europe in the Age of Migration 1800-1900*, Berkeley, 2012. Zur historischen „Normalität“ von Migration in Europa, Asien und Afrika: Michael H. Fisher, *Migration: A World History*, Oxford, 2014.

des 20. Jahrhunderts wahrscheinlich mehr Deutsche in Marokko als umgekehrt.²

Für diese Migrationsbewegungen stellten weder das Mittelmeer noch die Sahara jemals ein unüberwindbares Hindernis dar. Für Menschen aus der Sahelzone, aber auch südlich davon, hat es immer viele Wege durch die Sahara nach Norden an die Mittelmeerküsten gegeben und von dort ggf. auch weiter zu den europäischen Gegenküsten. Je unsicherer oder besser kontrolliert heute bestimmte Routen geworden sind, umso attraktiver werden andere. Routen, die früher Nomaden oder Sklavenhändlern vertraut waren, werden heute von Schlepperbanden und Menschenhändlern wiederentdeckt. Je unsicherer Libyen, der Sinai und der Nahe Osten werden, umso mehr richten sich die Blicke auf den Maghreb. Als Brückenland zwischen Nordafrika und Europa war und bleibt Marokko ein Zentrum multipler Migrationsbewegungen.

MAROKKANER IN EUROPA

Im gesamten 20. Jahrhundert war Marokko eines der wichtigsten Länder, aus denen Einwanderer nach Europa kamen. Die meisten von ihnen zog es nach Frankreich und in die frankophonen Beneluxstaaten, aber auch nach Spanien und einige Hochqualifizierte sogar in die USA oder nach Kanada.³ Rund ein Zehntel der marokkanischen Bevölkerung arbeitete phasenweise bzw. zirkulär im Ausland. Die Rücküberweisungen nach Marokko waren und sind bis heute von großer Bedeutung für die marokkanische Wirtschaft. Als besonders mobil galten über Jahrhunderte hinweg die marokkanischen Juden, die häufig als Zwischenhändler im Transsahara-Handel fungierten und zugleich eigene Niederlassungen in Gibraltar, Marseilles und London unterhielten. Dieser Handel brachte immer auch große Wanderungsbewegungen mit sich, die erst durch den Zweiten Weltkrieg zum Stilltand kamen. Nach der Gründung des Staates Israel 1948 wanderten fast alle 250.000 Juden, die bis dahin in Marokko gelebt hatten, nach Israel aus.

2 | Für die Präsenz Deutscher in Marokko vgl. Gunter Mai, *Die Marokko-Deutschen 1873-1918*, Göttingen, 2014.

3 | Vgl. hierzu insgesamt: Hein de Haas, „Focus Migration. Länderprofil Marokko“, HWWI Hamburg, 2009, http://hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/LP_16_Marokko_01.pdf [14.01.2015].

Einen besonderen Migrationsschub brachte die französische Kolonisierung Algeriens ab 1830 mit sich, die mit einem deutlichen Anstieg des Arbeitskräftebedarfs einherging und bis zum Algerienkrieg (1954 bis 1962) eine kontinuierliche Pendelmigration zur Folge hatte. In beiden Weltkriegen mangelte es Frankreich in großem Umfang an Arbeitskräften, die überwiegend aus Algerien und Marokko angeworben wurden. Von den Marokkanern, die in Frankreich blieben, waren rund 126.000 marokkanische Männer während des Zweiten Weltkrieges sowie in den Kriegen in Korea und Indochina Angehörige der französischen Armee.⁴ Einen markanten Einschnitt für diese Entwicklung brachte 1973 die Ölkrise mit sich, die nicht nur den Zuzug weiterer Marokkaner drastisch reduzierte, sondern vor allem diejenigen, die bereits Fuß gefasst hatten, auf der sicheren Seite bleiben ließ: in Europa. Zugleich führte der Anwerbestopp zwar zu einer Beendigung der zirkulären Migration, aber auch zu einer dauerhaften Zuwanderung, denn von diesem Zeitpunkt an nahmen sowohl die Forderungen nach Familienzusammenführung als auch die Anträge auf eine entsprechende neue Staatsbürgerschaft deutlich zu.



In Diensten Frankreichs: In beiden Weltkriegen sowie im Indochina-Krieg wurden Marokkaner in die französische Armee rekrutiert, hier das Foto eines so genannten Goumier im Zweiten Weltkrieg. | Quelle: Unbek. © in: Peter Caddick-Adams/Monte Cassino, *Ten Armies in Hell*, Oxford University Press, 2013.

Die Möglichkeiten, in Europa Arbeit zu finden, haben sich für Marokkaner vor allem durch die Einführung der Visumpflicht in Italien und Spanien erschwert.

Es fällt auf, dass diese Entwicklung in vielen europäischen Staaten gleichzeitig verläuft und nicht mehr von einer Fixierung auf Frankreich gesprochen werden kann. Weiter

erschwert haben sich die Möglichkeiten speziell für Marokkaner, zeitweise oder langfristig in Europa Arbeit zu finden, vor allem durch die Einführung der Visumpflicht in Italien und Spanien 1990 bzw. 1991. Seitdem entwickelte sich die irreguläre Einreise erstmals auch für Marokkaner zu einer unumgänglich erscheinenden Alternative. Die anhaltende Nachfrage nach ungelernten Arbeitskräften auf dem irregulären Arbeitsmarkt in Südeuropa führte in den 1990er Jahren speziell in Italien und Spanien zu einem sprunghaften Anstieg der illegalen Einreise. Nachdem Algerien 1994 erneut seine Grenze mit Marokko einseitig geschlossen hatte, stieg die Migration aus Marokko nach Europa weiter an, und auch Deutschland rückte als Zielland immer mehr in den Vordergrund des Interesses.

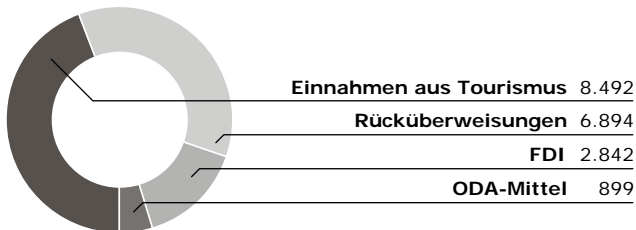
Bereits seit Jahrzehnten widmet Marokko seinen im Ausland lebenden Staatsbürgern besondere Aufmerksamkeit. Sie werden heute auf ca. fünf Millionen geschätzt und in der Amtssprache traditionell als *Marocains résidents à l'étranger* (MRE), neuerdings aber bevorzugt als *Marocains du Monde* bezeichnet. Dass sie Marokkaner sind und bleiben, gehört elementar zum marokkanischen Selbstverständnis und zur Identität des über 1.000 Jahre alten Cherifenreichs. 1990 wurde für sie sogar ein eigenes Ministerium eingerichtet, und in der neuen Verfassung von 2011 werden diese Aufgaben laut Artikel 163 dem *Conseil de la communauté marocaine à l'étranger* zugeteilt. Bezeichnenderweise zählt dieser Rat zur Gruppe der Institutionen, die die Durchsetzung der Menschenrechte gewährleisten sollen. Er soll die MRE nicht nur über politische Entwicklungen in Marokko auf dem Laufenden halten, sondern sie vor allem in ihrem nationalen Identitätsgefühl bestärken.

Es sind vor allem zwei Gründe, aus denen Marokko die Option verweigert, die marokkanische Staatsangehörigkeit ablegen zu können: Zum einen sind es die umfangreichen Rücküberweisungen der MRE nach Marokko, denen schon immer eine ökonomische Schlüsselfunktion zukam. Sie überstiegen jahrzehntelang die Einnahmen aus dem Tourismus und liegen noch immer weit über den ausländischen

Direktinvestitionen oder den Mitteln aus der Entwicklungszusammenarbeit (siehe Abb. 1). Zum anderen hoffen die Regierenden, auf diese Weise eine spätere Rückkehr der MRE sicherstellen zu können. Deshalb wurden nicht nur regelmäßig Informationen verschickt und Kontrollmaßnahmen durchgeführt, sondern auch Lehrer für Arabisch und den Koran-Unterricht entsandt. Die MRE sollten in Europa weder einer Gewerkschaft oder Partei beitreten noch sich in anderer Form integrieren. Damit soll verhindert werden, dass sie sich zu einem externen Einflussfaktor auf die marokkanische Politik und somit quasi zu einer Art „Opposition“ von außen entwickeln.

Abb. 1

Verhältnis von Rücküberweisungen, FDI s, Einnahmen aus Tourismus und ODA in 2012 (in Millionen US-Dollar)



Quellen: Weltbank, <http://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.RCPT.CD> [18.02.2015]; Weltbank, „Bilateral Remittance Matrix“, 2012; Weltbank, <http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD> [18.02.2015]; OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A> [18.02.2015].

Gegen diese Politik gibt es seit Langem in vielen EU-Staaten Kritik, da sie deren Integrationsbemühungen konterkariert. Insbesondere die Niederlande haben sich früh dagegen gewehrt, aus Marokko entsandte Lehrer in ihr Schulsystem zu integrieren und entsprechende Imame überhaupt ins Land zu lassen. Ein Ersuchen der niederländischen Regierung von 2005, es den in den Niederlanden lebenden MRE zu ermöglichen, zumindest ab der dritten Generation ihre marokkanische Staatsbürgerschaft abzulegen, wurde in Rabat abgelehnt.⁵ Für das marokkanische Selbstverständnis von staatlicher Legitimität hat diese strikte und illiberale Handhabung des Staatsbürgerschaftsrechts, basierend auf

dem Geburtsprinzip, eine zentrale Bedeutung. Ob mit oder ohne doppelte Staatsangehörigkeit gilt Marokko heute für viele EU-Staaten als eines der wichtigsten Herkunftsländer. Unter den afrikanischen Zuwanderern bilden die Marokkaner damit nicht nur die größte, sondern auch die in Europa am weitesten verstreute nationale Gruppe. Nach den Türken stehen sie unter den Nicht-EU-Staaten an zweiter Stelle.

Tabelle 1

Marokkanische Einwanderer weltweit

Land	Anzahl marokkanischer Einwanderer	Land	Anzahl marokkanischer Einwanderer
Frankreich	840.985	Tunesien	6.439
Spanien	778.451	Dänemark	6.420
Italien	475.783	Schweden	6.242
Israel	245.574	Norwegen	6.123
Belgien	172.682	Jordanien	4.926
Deutschland	108.442	Senegal	3.194
USA	84.496	Sonstige (Europa)*	7.221
Kanada	45.465	Sonstige (Asien-Pazifik)**	2.660
Saudi-Arabien	20.584	Sonstige (Mittel- und Südamerika)***	1.439
Großbritannien	12.940	Sonstige (Afrika)****	2.927
Schweiz	10.580	Sonstige (gesamt)	14.247

* Finnland, Griechenland, Irland, Österreich, Polen, Portugal, Ungarn, Slowakei, Tschechische Republik; ** Australien, Irak, Philippinen, Japan, Neuseeland; *** Uruguay, Chile, Venezuela, Bolivien, Ecuador, Peru, Panama, Dominikanische Republik, Honduras, Mexiko; **** Ägypten, Zentralafrikanische Republik, Sudan, Mauretanien.

Quelle: IOM, „World Migration Data“, 2010, <http://iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/world-migration.html> [18.02.2015].

CEUTA, MELILLA UND DIE TRANSITMIGRATION

Erst seit dem Ende der 1990er Jahre hat sich Marokko, das zuvor primär als klassisches Auswanderungsland gelten konnte, zu einem der wichtigsten Transitländer entwickelt. Dabei hat sich der Charakter der Migration kontinuierlich verändert. Einen Anstoß gaben die Bürgerkriege und politischen Unruhen in vielen zentralafrikanischen Staaten. Nicht zuletzt die zuwandererfeindliche Politik in Libyen drängte viele Migranten in Richtung Marokko.

Die Möglichkeiten, in Europa Arbeit zu finden, haben sich für Marokkaner vor allem durch die Einführung der Visumpflicht in Italien und Spanien erschwert.

Eine der am stärksten frequentierten Routen führt heute von Niger und Mali aus über Tamanrasset, eine der größten Oasen im Süden Algeriens, zur nordalgerischen Stadt Maghnia und von dort illegal über die geschlossene Grenze nach Oujda auf marokkanischer Seite. Insofern die Migranten nicht direkt versuchen, das Mittelmeer per Schiff zu überqueren, sind es dann vor allem die beiden spanischen Exklaven Ceuta und Melilla, die wie ein Eingangstor nach Europa erscheinen.

Die Motive dieser Migranten sind vielschichtig. Die meisten sind jung, männlich und unverheiratet. Sie stammen aus kinderreichen Familien, haben eine gute, oft sogar universitäre Ausbildung und häufig idealisierte Vorstellungen von Europa. Sylvie Bredeloup, die seit vielen Jahren die Motivlagen der frankophonen Migranten aus Subsahara-Afrika untersucht und analysiert, bezeichnet sie in erster Linie als „Abenteurer“.⁶ Sie entfliehen einem tristen Alltag, der – sei es primär aus ökonomischen oder auch aus politischen Gründen – keine Verbesserungen ihrer Lebensmöglichkeiten erkennen lässt. Demgegenüber bietet die, wenn auch ungewisse, so doch offene Option zu migrieren viele Chancen für neue Lebensentwürfe. Angesichts dieser Aussichten auf einen Neuanfang sind die damit verbundenen Risiken Teil der Herausforderung, sich täglich neu selbst behaupten zu müssen und zu können. Geld zu verdienen ist dabei nicht das primäre Kalkül, sondern eher Mittel zum Zweck. Vor dem Hintergrund, nicht viel verlieren zu können, wird die Migration temporär zu einem neuen Raum der Freiheit, verbunden mit einem neuen Gemeinschaftsgefühl

6 | Sylvie Bredeloup, *Migrations d'Aventures. Terrains Africains*, Comité des travaux historiques et scientifiques, Paris, 2014.

und dem Traum auf ein eigenes Eldorado – eine „illusion biographique“⁷.

Vor diesem Hintergrund mobilisiert der reale Blick auf Ceuta oder Melilla viel Energie. Seit die EU einen visa-freien Schengen-Raum geschaffen hat und versucht, ihre Außengrenzen immer strenger zu kontrollieren, sind diese beiden spanischen Exklaven an der marokkanischen Mittelmeerküste zu besonders attraktiven Zielen für Flüchtlinge und Migranten geworden. Sie bilden gewissermaßen die einzige Landesgrenze, die ein nordafrikanischer Staat mit Europa hat. Da der Zustrom auf Melilla mehr als doppelt so stark ist wie auf Ceuta, besteht die Grenze dort bereits aus zwei, teilweise drei Zäunen im Abstand von gut einem Meter. Die beiden äußeren Zäune sind jeweils sechs Meter

hoch, der mittlere bis zu drei Meter. Den Bau eines vierten Zauns an der Außenseite inklusive eines vorgelagerten, drei Meter tiefen Grabens hat Marokko zugesagt und bereits begonnen. Seit 2005 ist diese Zaunkonstruktion zum Symbol der „Zitadelle Europa“ geworden.⁸ Um

Die spanischen Exklaven sind zu attraktiven Zielen für Flüchtlinge und Migranten geworden. Sie bilden die einzige Landesgrenze, die ein nordafrikanischer Staat mit Europa hat.

trotzdem nach Melilla zu gelangen, haben Migranten oder Flüchtlinge drei Möglichkeiten: Entweder überwinden sie den Zaun, umgehen ihn über das Meer oder benutzen den offiziellen Grenzübergang.

Die Überwindung der Zauanlagen

Bei der ersten dieser Möglichkeiten versuchen seit Jahren Gruppen von Migranten unregelmäßig, unerwartet und in größtmöglicher Zahl gleichzeitig die drei Zäune zu überwinden. Diejenigen, die es schaffen, werden in Melilla ggf. im Aufnahmelager CETI⁹ untergebracht. Diejenigen, die es nicht schaffen, sind erst einmal damit beschäftigt,

7 | Pierre Bourdieu, „L’illusion biographique“, *Actes de la recherche en sciences sociales*, Jg. 62, Nr. 62-63, 1986.

8 | Vgl. hierzu etwa: Brot für die Welt/medico international/Stiftung PRO ASYL (Hrsg.), *Im Schatten der Zitadelle. Der Einfluss des europäischen Migrationsregimes auf „Drittstaaten“*, Berlin/Frankfurt a.M., 2013, <http://medico.de/themen/menschenrechte/migration/dokumente/eu-migrationsregime-im-schatten-der-zitadelle/4567> [14.01.2015].

9 | Im Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), das ursprünglich auf 480 Personen ausgelegt worden war, sind heute nach entsprechenden Umbaumaßnahmen bis zu 2.400 Personen untergebracht.

ihre Verletzungen zu heilen, um sich dann, teilweise schon am nächsten Tag, auf einen erneuten Ansturm vorzubereiten. Je mehr Menschen es gleichzeitig versuchen, umso aussichtsreicher ist es für wenige. Je jünger, stärker und geschickter sie sind, desto größer sind ihre Chancen.¹⁰ Weit über tausend Migranten leben zum Teil seit Jahren in den Wäldern und auf den Hügeln um Melilla. Nur wenige werden in Nador geduldet, der marokkanischen Kleinstadt unmittelbar an der Grenze.



Die Exklaven Ceuta und Melilla können auch auf dem Seeweg erreicht werden, was diesen Flüchtlingen bereits gelungen ist. | Quelle: Asier Solana Bermejo, flickr ©©©.

Bei den Massenerstürmungen der vergangenen zwei Jahre (wofür auch zahlreiche Todesfälle dokumentiert sind) gelang im Durchschnitt zwischen 200 und 500 Migranten pro Monat auf diese Weise die „illegale Einreise“. Dieser Druck auf die Grenzanlagen verändert sich kontinuierlich. Der Anfang 2014 unternommene Versuch, den Außenzaun mit „übersteigermehmenden“ Metallgittern zu verstärken, hat sich als wirkungslos erwiesen. Ob nun der von Marokko begonnene Bau eines weiteren Zauns inklusive eines Grabens diesen Trend umkehrt, bezweifeln viele; und ob die von Madrid bereitgestellten Mittel hierfür reichen, ist

10 | Wie der Kommandeur der Guardia Civil in Melilla in einem Gespräch mit dem Verfasser berichtete, liegt der Rekord für die schnellste, gefilmte Überquerung der drei Zäune bei gerade einmal einer Minute.

ebenso zweifelhaft. Die außerordentliche Mittelbewilligung aus Brüssel in Höhe von zehn Millionen Euro ist jedenfalls nicht allein für den Ausbau der Grenzanlagen bestimmt, sondern auch für den des Aufnahmelagers und für die Rückführung von Migranten in ihre Heimatländer.

Von denjenigen Migranten, die entweder zwischen den Zäunen gefasst oder unmittelbar nach dem Überqueren des letzten Zauns noch festgehalten werden können, werden die meisten ohne ein förmliches Rücknahmeersuchen durch entsprechende Türen im Zaun der marokkanischen Grenzmiliz Menahia übergeben, die diese dann „zurück“ nimmt. Diejenigen, die zunächst noch stundenlang oben auf dem letzten Zaun ausharren, warten darauf, dass die Guardia Civil die Geduld verliert, um so ihre Chancen auf eine erfolgreiche Überquerung zu verbessern. Hierbei kommt es nicht selten zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und den Immigranten sowie zu Körperverletzungen. Obwohl dieses Verfahren rechtlich umstritten ist, wird es in Madrid als „nicht vollendete Einreise“ deklariert.



Die marokkanische Grenzmiliz Menahia campiert in Sichtweite der Zaunanlage vor Melilla, um Flüchtlinge „zurück“ zu nehmen. | Quelle: © KAS Marokko.

Mitte Dezember 2014 hat das spanische Parlament nunmehr ein Gesetz verabschiedet, das es der Guardia Civil ausdrücklich erlaubt, wie bisher „illegale Einwanderer“

sofort wieder nach Marokko abzuschicken. Es soll der spanischen Polizei Rechtssicherheit geben, zumal diese einer ständigen Beobachtung unterliegt. Sie musste bisher oft auch ohne hinreichende rechtliche Befugnisse agieren, und es wurde in der öffentlichen Meinung wiederholt als unangemessen bewertet, sie mit dieser Verantwortung rechtlich allein zu lassen. Gleichzeitig ist jedoch unübersehbar, dass gewalttätige Zugriffe bevorzugt der marokkanischen Grenzmitz überlassen werden. Dies betrifft vor allem Vorfeldinsätze in den Lagern, deren Zerstörung und Auflösung sowie den Abtransport von Migranten und deren nächtliche Abschiebung im Niemandsland der marokkanisch-algerischen Grenze. Spätestens wenn dieselben Menschen am nächsten Tag 50 Kilometer weiter zurück abgeschoben werden, müsste jedem die völkerrechtliche und vor allem menschliche Untragbarkeit dieses Zustands bewusst werden.

Denjenigen Migranten hingegen, die den Grenzzaun überwunden haben, steht im Prinzip das Aufnahmelager offen. Da dieses jedoch bereits hoffnungslos überfüllt ist und einige dort bereits seit Jahren wohnen, wurden im ersten Halbjahr 2014 ca. 1.600 Immigranten aus Subsahara-Staaten sowie 740 syrische Flüchtlinge direkt auf das spanische Festland gebracht und dort mit einer Aufforderung zur Ausreise in die Freiheit entlassen.

Auf dem Seeweg in die Exklaven

Die zweite Möglichkeit, nach Ceuta und Melilla zu gelangen, ist schwimmend oder in Booten. Angesichts der Zusammenarbeit der Guardia Civil mit der marokkanischen Marine scheidet diese Option jedoch häufig,

da die Boote oder die Schwimmer bereits vor Erreichen der spanischen Hoheitsgewässer aufgegriffen und auf das marokkanische Festland zurückgebracht werden. Eine direkte Überquerung der Meerenge von Gibraltar oder auch die Passage zu den Kanarischen Inseln sind angesichts der präzisen Überwachung der spanischen Seegrenzen und der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Ausgangsstaaten inzwischen quasi unmöglich geworden. Unter diesen Bedingungen riskieren viele den Weg über das Meer vor allem dann, wenn sie davon ausgehen können, von den Spaniern

Eine direkte Überquerung der Meerenge von Gibraltar oder die Passage zu den Kanarischen Inseln sind angesichts der präzisen Überwachung der spanischen Seegrenzen quasi unmöglich geworden.

gerettet zu werden. Als dies am 11. und 12. August 2014 über 1.000 Migranten versuchten, schafften es fast alle, sich von der spanischen Seerettung aufnehmen und auf das spanische Festland bringen zu lassen, weil an diesen beiden Tagen die marokkanische Seerettung nicht im Einsatz war. Mehr als jedes andere Beispiel unterstreicht dieser Vorfall die hohe Abhängigkeit der spanischen Grenz-sicherung von der marokkanischen Unterstützung.



Britisches Territorium: Aufgrund präziser Überwachung der Grenzen schaffen es kaum mehr Flüchtlinge, die Halbinsel Gibraltar südlich von Spanien zu erreichen. | Quelle: IamRender, flickr ©①②.

Der Grenzübergang Beni-Enzar

Die dritte Möglichkeit eines illegalen Grenzübertritts bildet schließlich der Haupt-Grenzübergang Beni-Enzar. Die Versuche, diesen direkt zu passieren, haben sich erst in der letzten Zeit verstärkt herausgebildet. Nachdem zahlreiche Migranten es geschafft hatten, sich in Autos oder Kleintransportern zu verstecken, verfügt die Guardia Civil inzwischen über Herzschlagdetektoren, die „blinde Passagiere“ zwar mit großer Sicherheit identifizieren, aber nur bei Verdacht eingesetzt werden können.

Eine sehr viel aussichtsreichere Option – insbesondere für syrische Flüchtlinge – bieten demgegenüber die Gruppen hunderter von Marokkanern, die täglich diesen Grenzübergang teilweise nur flüchtig kontrolliert überqueren. Hintergrund ist das Wohnrecht, das Spanien im Jahr 1868 den Bewohnern der unmittelbaren Nachbarstädte Tetouan (von Ceuta) und Nador (von Melilla) für die beiden Exklaven konzidiert hat. Inzwischen ist der Anteil der marokkanisch-stämmigen Bewohner in Ceuta auf 38 Prozent und in Melilla auf 43 Prozent gestiegen. Ein Zusatzprotokoll zum Schengen-Abkommen legt fest, dass diese keine Visa für das europäische Festland erhalten.¹¹ Zwar handelt es sich aus marokkanischer Sicht bei den beiden Exklaven um Überreste der kolonialen Vergangenheit. Aber diese Regelung bietet viele Arbeitsplätze und Handlungsmöglichkeiten – den illegalen eingeschlossen.¹²

Inzwischen ist der Anteil der marokkanisch-stämmigen Bewohner in Ceuta auf 38 Prozent und in Melilla auf 43 Prozent gestiegen. Diese erhalten keine Visa für das europäische Festland.

Für die seit Herbst 2013 ständig steigende Zahl der syrischen Flüchtlinge ist diese Möglichkeit des visafreien Grenzübertritts jedoch zu einer besonderen Chance geworden. Da sie – im Unterschied zu den Migranten aus Subsahara-Afrika – nicht ohne Weiteres von den Marokkanern zu unterscheiden sind, mischen sie sich morgens früh unter die Pendler und Lastenträger, die zu hunderten die Grenzübergänge passieren. Dies gelingt in der Regel mit gestohlenen oder oberflächlich gefälschten marokkanischen Ausweispapieren, oder in Einzelfällen sogar ganz ohne dieselben. Schaffen sie es bis zum Aufnahmelager, können sie direkt den Flüchtlingsstatus beantragen.

11 | Vgl. „Schengen-Besitzstand – Übereinkommen über den Beitritt des Königreichs Spanien zu dem am 19. Juni 1990 in Schengen unterzeichneten Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, dem die Italienische Republik mit dem am 27. November 1990 in Paris unterzeichneten Übereinkommen beigetreten ist“, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Jg. 43, L 239, 22.09.2000, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=OJ:L:2000:239:TOC> [21.01.2014].

12 | Vgl. Xavier Ferrer-Gallardo/Ana Planet-Contreras, „Ceuta and Melilla: Euro-African Borderscapes“, *Agora Magazine*, 4/2012, <http://agora-magazine.nl/wp-content/uploads/2012/10/2012-4-EuroAfrican-Borderscapes.pdf> [14.01.2015].

SICHERHEITSINTERESSEN VERSUS MENSCHENRECHTE

Die Lebensbedingungen der Migranten in der Umgebung der beiden Exklaven stellen nicht nur Marokko vor große rechtliche und vor allem menschenrechtliche Probleme.

Etwa seit dem Jahr 2000 hat der Andrang von Transitmigranten aus Subsahara-Afrika auf Ceuta und Melilla kontinuierlich zugenommen. Im Jahr 2013 lag die Zahl der illegalen Einreisen bei knapp 5.000; im ersten Halbjahr 2014 bereits bei 4.176. Nach Angaben des marokkanischen Innenministeriums halten sich derzeit zwischen 35.000 und 40.000 irreguläre Transitmigranten hier auf, die nach einer möglichen Passage nach Europa suchen.¹³ Das Land ist damit ungewollt zu einem Aufnahmeland illegaler Transitmigranten mit unbestimmter Aufenthaltsdauer geworden. Die Lebensbedingungen dieser Migranten in der Umgebung der beiden Exklaven stellen jedoch nicht nur Marokko vor große rechtliche und vor allem menschenrechtliche Probleme. Sie führen vor Augen, dass diese Situation insgesamt nicht in erster Linie ein sicherheitspolitisches Problem darstellt, sondern ein humanitäres. Diese Menschen leiden nicht nur akute Not; sie werden ausgegrenzt und ausgebeutet, schikaniert und oft auch misshandelt. Die Verantwortung hierfür trifft viele Seiten. Internationale und marokkanische Menschenrechtsorganisationen sind zwar vor Ort mit großem Engagement präsent; können sich dem aber nur begrenzt entgegenstellen. Seit die meisten EU-Staaten in den 1990er Jahren ihre Zuwanderungsgesetze drastisch verschärft haben, werden irreguläre Migranten zunehmend kriminalisiert.

Anders als bei den syrischen Flüchtlingen ist es bei den Migranten aus Subsahara-Ländern schwer festzustellen, ob sie vor Verfolgung und vor lebensbedrohlichen Bedingungen geflohen sind. Schätzungen gehen davon aus, dass letzteres bei strikter Anwendung der VN-Flüchtlingskonvention von 1951 auf die Hälfte von ihnen zutreffen könnte. Verlässliche Zahlen liegen jedoch nicht vor. Die marokkanischen Behörden behandeln sie in der Regel als „Wirtschaftsmigranten“ auf dem Weg nach Europa. Obwohl Marokko 1951 die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet hat, werden auch Asylbewerber als „illegale Wirtschaftsmigranten“ abgeschoben. Selbst anerkannte

13 | Vgl. hierzu: „Immigration. C'est maintenant ou jamais“, *Telquel*, Nr. 634, 9/2014, S. 23-29.

Flüchtlinge hatten in der Vergangenheit selten eine Chance, einen Aufenthaltsstatus zu bekommen.

Das Bemühen der EU-Staaten, ihre Grenzen gegen illegale Migration abzusichern, bürdet Drittstaaten wie Marokko große Probleme auf. Eine Reihe von Einzelstudien, die Brot für die Welt, medico international und Pro Asyl erstellt haben, belegen die vielfach menschenunwürdigen Bedingungen, unter denen Migranten und Flüchtlinge in den südlichen Anrainerstaaten zu überleben versuchen. Speziell für die Situation um Melilla hat die Hilfsorganisation Médecins Sans frontières (MSF, Ärzte ohne Grenzen) hierzu eine solide recherchierte und dokumentierte Studie vorgelegt.¹⁴ Hierin stützen sich die Ärzte von MSF

auf ihre umfassenden Erfahrungen aus der jahrelangen medizinischen Betreuung der Migranten sowie auf ihre begleitende Befragung. Je länger sich die Migranten bereits illegal in Marokko aufhalten, so das wichtigste Ergebnis, umso größer sind ihre Verletzungen und Traumata, ihre Exklusion und Diskriminierung. Sie sind in einem großen Ausmaß sowohl alltäglicher Gewalt als auch nicht selten offenem Fremdenhass und verstecktem Rassismus ausgesetzt. Obwohl die Kooperation zwischen der spanischen und marokkanischen Polizei sehr eng ist, werden die Rechte von Migranten und selbst von Flüchtlingen oft ignoriert. Es kommt bei Einsätzen immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen, auch die Gesundheitsstandards müssen als menschenunwürdig bezeichnet werden. Mehr als die Hälfte aller Erkrankungen waren durch diese prekäre Lebenslage bedingt.

Je länger sich die Migranten illegal in Marokko aufhalten, umso größer sind ihre Traumata, ihre Exklusion und Diskriminierung. Sie sind Gewalt und Fremdenhass ausgesetzt.

Das spezifische Anliegen dieser Bestandsaufnahme bildete jedoch das Ausmaß an Gewalt: Über 90 Prozent aller Opfer gewalttätiger Übergriffe waren älter als 15 Jahre. Der Befragung zufolge geht etwa 60 Prozent dieser Misshandlung von marokkanischen Sicherheitskräften aus. 63 Prozent aller Befragten bestätigen, dass ihnen Gewalt angetan worden ist, und zwar in 92 Prozent dieser Fälle bewusst

14 | Vgl. Médecins sans Frontières, „Violence, Vulnerability and Migration: Trapped at the Gates of Europe. A report on the situation of sub-Saharan migrants in an irregular situation in Morocco“, 3/2013, <https://aerzte-ohne-grenzen.de/sites/germany/files/attachments/2013-03-trapped-at-the-gates-of-europe.pdf> [14.01.2015].

und intentional! Viele leiden unter Langzeitschäden, fühlen sich stigmatisiert und sehen sich zum Betteln gezwungen.

Insbesondere die Frauen, für die zudem eine permanente Androhung von Abschiebung schwerer wiegt als für Männer, sehen sich einer fatalen Abhängigkeit unterworfen und leben in ständiger Furcht. Von den Gewaltopfern sind 94 Prozent weiblich und sechs Prozent männlich. Die Sterblichkeitsraten von jungen Müttern und Kleinkindern liegen weit über dem marokkanischen Durchschnitt. Die Wälder auf den Gourougou-Bergen in Sichtweite von Melilla sind fast nur von Männern bevölkert, während die Frauen versuchen, in Nador unterzukommen. Jedoch gibt es auch dort nirgendwo für sie Schutzräume, ganz zu schweigen von legalen Arbeitsmöglichkeiten.



Abschiebung ins Niemandsland: Zahlreiche Fälle sind dokumentiert, bei denen aufgegriffene Flüchtlinge in der Wüste im marokkanisch-algerischen Grenzgebiet ausgesetzt wurden, teilweise sogar mehrmals. | Quelle: Bachmont Fotografia, flickr ©.

Was die nationalen Zugehörigkeiten betrifft, stammten 32 Prozent der Opfer aus der Demokratischen Republik Kongo, 30 Prozent aus Nigeria, neun Prozent aus Kamerun und die übrigen Anteile waren jeweils geringer. Bei einem Vergleich dieser Opferzahlen mit der Herkunftsübersicht fällt jedoch auf, dass Migranten aus Nigeria und der DR Kongo sehr viel häufiger Opfer werden als andere, denn in der Gesamtübersicht liegt ihr Anteil bei 16 Prozent bzw.

für den Kongo bei sechs Prozent. Demgegenüber sind die Opferzahlen unter den (befreundeten) frankophonen Staaten Mali, Senegal und Elfenbeinküste deutlich geringer.¹⁵ Was die Abschiebepaxis betrifft, geben 68 Prozent der Befragten an, bereits einmal im Niemandsland der Grenze zu Algerien ausgewiesen worden zu sein; 80 Prozent davon bereits mehr als einmal; 16 Prozent mehr als zehn mal (darunter schwangere Frauen und Kleinkinder). Allerdings ging diese Zahl 2014 angesichts nationaler und internationaler Proteste stark zurück. Stattdessen werden die Betroffenen immer häufiger in die Großstädte Casablanca, Rabat und Fes gebracht. Das gleiche Ziel verfolgte auch die Räumung der Behausungen in den Gourougou-Wäldern um Melilla am 10. Februar 2015, als insgesamt 1.200 vor allem Frauen und Kinder von dort in Bussen an ver-

schiedene Orte in Marokko gebracht wurden. Diese Polizeiaktion wurde vom Innenministerium damit begründet, dass die katastrophalen Zustände innerhalb dieser Ansiedlungen die Evakuierung aus humanitären Gründen zwingend erforderlich gemacht hätten.¹⁶ Dennoch steht außer Frage, dass der humanitäre und menschenrechtliche Schaden, der dabei verursacht wird, alarmierend ist. Das Ausmaß dieses Konflikts zwischen den Sicherheitsvorstellungen auf der einen und den Menschenrechten auf der anderen Seite ist in diesem Umfang für Marokko ein neues Phänomen.

Das Ausmaß des Konflikts zwischen den Sicherheitsvorstellungen auf der einen und den Menschenrechten auf der anderen Seite ist für Marokko ein neues Phänomen.

An den Landesgrenzen der beiden Exklaven stehen sich die Sicherheitsinteressen der EU und die Sehnsüchte vieler Migranten anscheinend unvereinbar gegenüber. Dabei haben sich erstere bislang keineswegs als die eindeutig stärkeren erwiesen. Viele bauliche „Verbesserungen“ der Zaunkonstruktion haben die an sie geknüpften Erwartungen bisher nicht erfüllt. Der Abschreckungseffekt, der

15 | Vgl. ebd., v.a. S. 12 ff. und 23 ff. Nach der Veröffentlichung dieses Berichts hat die Organisation MSF aus Protest Marokko verlassen. Vgl. Médecins sans Frontières, „Morocco: Sharp Increase in Violence Against Migrants“, 14.03.2013, <http://doctorswithoutborders.org/news-stories/press-release/morocco-sharp-increase-violence-against-migrants> [14.01.2015].

16 | Vgl. „1.200 migrants subsahariens expulsés du camp de Gorougou près de Nador“, *HuffPost Maroc*, 12.02.2015, http://huffpostmaghreb.com/2015/02/12/immigration-clandestine_n_6667156.html [19.02.2015].

sowohl vom materiellen Aufwand als auch vom personellen Einsatz ausgeht, erscheint oft als unwirksam. Selbst das häufig gewalttätige Vorgehen der Sicherheitskräfte, bei dem es in der Vergangenheit in Einzelfällen auch zum Schusswaffeneinsatz mit Todesfolge gekommen ist, vergrößerte nur das humanitäre Dilemma und führte allenfalls kurzfristig zu einem Rückgang der illegalen Einreisen. Die spanischen Behörden haben inzwischen den Einsatz von Gummigeschossen und Reizstoffen auf dem Meer untersagt, nachdem im Februar 2014 Migranten nach einem solchen Sperrfeuer ertrunken waren.



Geringer Abschreckungseffekt: Die Zaunanlagen werden mit einem hohen materiellen und personellen Aufwand betrieben. Dennoch hält dies die Flüchtlinge nicht davon ab, die meterhohen Absperrungen zu überwinden. | Quelle: © KAS Marokko.

MAROKKO ALS NEUES AUFNAHMELAND

Nicht nur Händler und Investoren, sondern auch Migranten und Flüchtlinge aufzunehmen ist für Marokko kein Novum. Seit seiner Unabhängigkeit hat das Land die Einwanderung von Fachkräften und Studierenden gefördert. Im Unterschied zu den übrigen Staaten Nordafrikas kann Marokko auf politische Stabilität und eine positive ökonomische Entwicklung verweisen: Die Geburtenrate ist eindrucksvoll zurückgegangen. Das Wirtschaftswachstum und die Nachfrage nach Arbeitskräften sind stabil. Es gibt Fortschritte bei der Entwicklung von Freihandelszonen. Für die meisten

der aus dem Subsahara-Raum kommenden Migranten ist Marokko ohne Zweifel bereits ein reiches Land.

Heute leben rund 74.000 legal registrierte Ausländer in Marokko und verfügen mitunter auch über eine Arbeitserlaubnis. Von diesen sind 32.000 Europäer (allein 21.000 Franzosen), darunter relativ viele wohlhabende Industrielle, namhafte Politiker sowie eine große Zahl von Rentnern, für die die – noch – günstigen Lebenshaltungskosten den Ausschlag geben. An zweiter Stelle stehen 28.000 Afrikaner (davon ca. 11.000 Algerier), gefolgt von 9.000 Asiaten sowie Personen aus den restlichen Weltregionen.¹⁷ Dieser Gruppe der legal Registrierten stehen 35.000 bis 40.000 Ausländer gegenüber, die sich illegal

und fast ausschließlich in den Großstädten aufhalten. Marokko war nicht deren primäres Ziel. Wenige von ihnen werden kontrolliert, einige toleriert, die meisten ignoriert. Zu dieser Gruppe zählen auch diejenigen, die die Grenzen um die beiden Exklaven zwar bereits überwunden hatten, dann aber wieder *sin impresos* (ohne Vorgang) nach Marokko abgeschoben worden sind.¹⁸ Marokko lehnt diese Rücknahme offiziell mit der Begründung ab, dass es keinen Nachweis dafür gebe, dass diese Personen aus Marokko gekommen wären. Obwohl Marokko das Rücknahmeabkommen ratifiziert hat, bleiben entsprechende Anträge im Prinzip unbeantwortet.

Marokko lehnt die Rücknahme von Flüchtlingen aus den Exklaven mit der Begründung ab, dass es keinen Nachweis dafür gebe, dass diese Personen aus Marokko gekommen wären.

Nicht zuletzt, um diese prekäre Situation zu entspannen und international ein positives Image für sein Land zu erzeugen, ließ der König im September 2013 eine neue Asyl- und Einwanderungspolitik verkünden, deren Ziel vor allem die Legalisierung einer nicht unerheblichen Zahl illegaler Migranten aus den Subsahara-Staaten sein soll. Die Motive und Ziele dieser Maßnahme waren vielschichtig. Zum einen hatte der Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) einen Bericht über die prekäre Menschenrechtslage veröffentlicht und eine Reihe von Empfehlungen

17 | Vgl. Consortium for Applied Research on International Migration, *Report 2010*.

18 | Die marokkanische Presse berichtete zum Beispiel bei dem Ansturm vom 15.10.2014 von acht Zurücknahmen, während bei dem größeren Ansturm von ca. 400 Migranten am 17.11.2014 angeblich keiner erfolgreich war.

formuliert.¹⁹ Zum anderen wollte die Regierung den Druck auf die beiden Exklaven verringern, da sich das Land gegenüber der EU verpflichtet hat, deren Grenzen zu sichern. Darüber hinaus erhält Marokko hierbei die Unterstützung der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sowie anderer internationaler Organisationen und damit zugleich die Chance, sein internationales Ansehen weiter zu verbessern.

Der CNDH hatte für die Umsetzung dieses Projekts eine Reihe umfassender Empfehlungen formuliert: Sie reichen vom Rechtsbeistand bei Konflikten am Arbeitsplatz, über die Schulung der zuständigen Verwaltungsangestellten bis hin zu einem differenzierten Verbot jeglicher Gewaltanwendung. Zudem wurden diese Empfehlungen spezifiziert für die Arbeitgeber, die Gewerkschaften, die Medien und die Regierungsinstitutionen. Seit Anfang 2014 gibt es nun überall im Land „Ausländerbüros“, die nicht nur eine Beratungsfunktion haben, sondern auch Anträge für eine Aufenthaltserlaubnis entgegennehmen. Insgesamt haben diese 2014 inoffiziellen Angaben zufolge 27.000 Anträge akzeptiert, von denen etwa 10.000 positiv beschieden wurden. Angesichts der hohen Anforderungskriterien (entweder der Nachweis eines marokkanischen Ehepartners, seit zwei Jahren bestehende Arbeitsverträge, mindestens fünf Jahre Aufenthalt in Marokko oder besondere gesundheitliche Beeinträchtigungen) erscheint dieser Anteil erstaunlich hoch.

Bereits Anfang 2014 hatten die marokkanischen Behörden 850 Personen, die vom VN-Flüchtlingshilfswerk als Asylbewerber anerkannt worden sind, Aufenthaltserlaubnisse erteilt.

Zwar steht eine kritische Bilanz der Realisierung dieses Projekts noch aus, doch scheinen, was die Asylbewerber betrifft, die Bestimmungen für eine Aufnahme insgesamt großzügig ausgelegt worden zu sein. Bereits

Anfang 2014 hatten die marokkanischen Behörden 850 Personen, die vom VN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) als Asylbewerber anerkannt worden sind, Aufenthaltserlaubnisse erteilt. Bei den Verhandlungen zwischen Marokko und der EU Mitte Dezember 2014 zu Fragen der Migration hatten

19 | Vgl. CNDH, *Conclusions et recommandations du rapport: Etrangers et Droits de l'Homme au Maroc: Pour une politique d'asile et d'immigration radicalement nouvelle*, Rabat, 2013. Vgl. auch: Matthias Kaspers, „Marokko – neuer Vorreiter in der Migrationspolitik“, KAS-Länderbericht, 01/2014, <http://kas.de/marokko/de/publications/36735> [14.01.2015].

Rabat eine beschleunigte Vergabe von Aufenthaltserlaubnissen und Brüssel eine entsprechende finanzielle Unterstützung dafür zugesagt. Die Verantwortlichen in Marokko wissen jedoch sehr wohl, dass es nicht reicht, Menschen lediglich als Arbeitskräfte aufzunehmen. Wenn sie bleiben, müssen sie integriert werden. In diesem Kontext stehen viele Fragen überhaupt noch nicht auf der Tagesordnung, geschweige denn, dass sie auch nur ansatzhaft geklärt seien: Welchen Status haben die Migranten, die Marokko – nolens, volens – „zurück“ nimmt? Welche Konsequenzen ergeben sich aus den zahlreichen, vorangegangenen gewalttätigen Übergriffen? Welche Verantwortung behalten die lokalen Behörden, die bis dato überfordert und wenig hilfsbereit waren? Welche Sonderrolle haben die politischen Flüchtlinge und welche schließlich die immer zahlreicher werdenden internationalen Beobachter? Vor allem die grundsätzlichen Fragen sind nach wie vor unbeantwortet: Was impliziert letztlich eine Legalisierung? Welche Freiheiten haben diese Migranten? Welche politischen Rechte und Pflichten sollen sie bekommen?

Vor allem die grundsätzlichen Fragen sind nach wie vor unbeantwortet: Was impliziert letztlich eine Legalisierung? Welche politischen Rechte und Pflichten erhalten die Betroffenen?

GIBT ES EINEN LÖSUNGSWEG?

Seit Marokko 1996 das Mittelmeerabkommen mit der EU unterzeichnet hat, das insbesondere die Einrichtung einer Freihandelszone vorsieht, profitiert das Land zunehmend von der Zusammenarbeit mit und demzufolge von der Annäherung an die EU. Speziell das MEDA-Programm, das die finanzielle Zusammenarbeit regelt und primär auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gerichtet ist, sieht auch Mittel für Maßnahmen zur Zuwanderungsbegrenzung vor.

Aus europäischer Sicht spielt Marokko ohne Zweifel eine Schlüsselrolle für den Umgang mit dem Migrationsproblem. Was die Situation in und um Ceuta und Melilla betrifft, sind die europäischen Staaten maßgeblich auf die marokkanische Kooperationsbereitschaft angewiesen. Monetäre Kompensationen sind selbstverständlich, aber nicht allein ausschlaggebend. Wesentlich wichtiger für Marokko sind die außenpolitische Anerkennung und die innenpolitischen Umsetzungsmöglichkeiten. Außenpolitisch möchte das

Land sich auf Dauer nicht mit dem bisher erreichten *Statut avancé* seitens der EU begnügen. Es möchte als zuverlässiger und verbindlicher Partner auf Augenhöhe akzeptiert werden. Auch im Kontext der Süd-Süd-Kooperation, für die sich kein nordafrikanisches Land in den vergangenen Jahren mehr engagiert hat als Marokko, spielt der Umgang mit den Migrationsproblemen eine für Europa wichtige Rolle.



Aufmerksamkeit erzeugen: Bei einer Demonstration im Aufnahmelager CETI im Februar 2015 machen afrikanische Flüchtlinge auf ihre Not aufmerksam. Die Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer Situation bleibt für viele unerfüllt. | Quelle: Laura Ortiz, flickr ©📷📷.

Demgegenüber fehlt es von europäischer Seite an einer langfristigen Steuerung von Migration und an einer kohärenten Flüchtlingspolitik, in die sich Marokko einfügen könnte. Das neue Ausmaß an irregulärer Migration in und über Marokko erfordert neue, gemeinsame und nachhaltige Lösungen in der Migrationspolitik zwischen Marokko und Spanien bzw. der EU. In diesem Zusammenhang gilt es daran zu erinnern, dass Spanien das erste EU-Mitgliedsland war, das massiv mit den Herausforderungen der irregulären Migration konfrontiert worden ist und dabei in der neuen europäischen Grenzpolitik eine Vorreiterrolle übernehmen musste. Das größte Problem, das sich dabei herausgebildet hat, war die rechtswidrige Rückführung von Drittstaatsangehörigen nach Marokko ohne Zugang zu einem fairen Verfahren.²⁰ Die EU kann und sollte sich nicht

20 | Vgl. hierzu: Stefan Luft, „Grenzsicherung der Europäischen Union – ein neuer ‚Eiserner Vorhang‘ im 21. Jahrhundert?“, in: Stefan Luft/Peter Schimany (Hrsg.), *20 Jahre Asylkommissar. Bilanz und Perspektiven*, Bielefeld, 2014, S. 276-305.

darauf beschränken, Flüchtlinge und Migranten lediglich abzuwehren. Da sie ein „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ bleiben will, muss ihre Migrationspolitik sowohl demokratisch legitimiert sein als auch den menschen- und flüchtlingsrechtlichen Maßstäben gerecht werden. Vor allem darf sie keinem den Zugang zu einem fairen Verfahren verweigern. Dieses Glaubwürdigkeitsproblem gilt es letztlich auch in Partnerländern wie Marokko zu gewährleisten.

Je häufiger Problemfälle inzwischen vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und vom Europäischen Gerichtshof (EUGH) entschieden

werden, umso mehr wird damit gleichzeitig der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten eingeschränkt. Das betrifft vor allem das Zurückschiebe-Verbot. Doch angesichts der intendierten Europäischen Nachbarschaftspolitik müssen beide Seiten gemeinsam nach Möglichkeiten suchen, die prekäre Menschenrechtssituation um die beiden Exklaven zu beenden, denn jenseits jeder zweckrationalen Begründung hat der Zaun schließlich etwas Surreales, das mit den ethischen Standards beider Seiten nicht in Einklang zu bringen ist. Und „realpolitisch“ gedacht, sollte letztlich auch nicht vergessen werden, dass Marokko diese Politik primär im Interesse und auf Druck Europas betreibt. Es verteidigt eine Grenze, die die meisten Marokkaner im Grunde gar nicht anerkennen.

Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik müssen beide Seiten gemeinsam nach Möglichkeiten suchen, die prekäre Menschenrechtssituation um die beiden Exklaven zu beenden.

Mehr als je zuvor ist Marokko heute Ausreise-, Transit- und Aufnahmeland zugleich. Es herrscht eine transnationale Mobilität, in der sich das eine kaum noch vom anderen trennen lässt. Der Staat unternimmt große Anstrengungen, diese Mobilität zu regeln, um sie besser kontrollieren und vielleicht sogar steuern zu können. Dabei geht es ihm nicht nur um Staatsbürgerschaft und mehr denn je zuvor um Terrorismuskontrolle; es geht auch um den Charakter und den Zusammenhalt Marokkos insgesamt. Auf der einen Seite steht die Forderung nach sozialer Integration nach wie vor sehr hoch auf der politischen Agenda; auf der anderen zwingt der Wandel von „Migration“ und „Migranten“ dazu, die Diskurse um Identität und Religion sowie um Sozialstaat und Marktwirtschaft immer wieder neu zu überdenken.

Im Hinblick auf seine Bereitschaft, immer mehr Migranten selbst aufzunehmen, sieht sich das Land heute vielleicht einem ähnlichen Migrationsdruck ausgesetzt wie die Türkei oder Mexiko. Die Option, die Migranten davon zu überzeugen, dass es für sie besser sein könnte, dorthin zurückzukehren, wo sie herkommen, ist ebenso surreal wie die größer werdende Grenzzaun-Anlage. Mehr Realismus ließ demgegenüber ein Migrantensprecher erkennen, als er in einem Gespräch in Nador den Gästen aus Europa gegenüber äußerte: „Wissen Sie, Melilla ist euer Problem – für uns ist es die Lösung.“²¹

21 | Rundtischgespräch mit dem Verfasser am 27.11.2014 in Nador.

FILIPINOS UND DIASPORA

ZWISCHEN „AMERIKANISCHEM TRAUM“ UND LEIBEIGENSCHAFT

Benedikt Seemann / Miriam Fischer

Fast 350 Jahre spanische und beinahe 50 Jahre US-amerikanische Kolonialzeit, japanische Besatzung im Zweiten Weltkrieg, gefolgt von Unabhängigkeit und Demokratisierung, Jahren der Diktatur, der Revolution und dem erneuten Rekurs auf die Demokratie – die Geschichte der Philippinen ist wechselvoll. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Missstände sowie Ungleichheiten in der Gegenwart haben darin ihren Ursprung. Klassische Patronage-Systeme in Wirtschaft und Politik erschweren den sozialen Aufstieg für jene, die nicht aus wohlhabenden Familien stammen. Auch fast 30 Jahre nach dem Ende der Marcos-Diktatur 1986, deren Folgen das Land noch heute belasten, hat sich am starken Gegensatz von Arm und Reich wenig geändert. Obwohl das Land inzwischen ein stabiles Wirtschaftswachstum aufweisen kann, profitieren davon nur wenige Menschen; ein Viertel der 100 Millionen Filipinos lebt in Armut. Weil der heimische Arbeitsmarkt längst nicht alle Erwerbsfähigen aufnehmen und ausreichend beschäftigen kann, wie es die demografische Entwicklung erfordern würde, suchen viele Filipinos in der Hoffnung auf ein besseres Leben nach einer Perspektive im Ausland.

ANFÄNGE UND ENTWICKLUNG DER PHILIPPINISCHEN DIASPORA

Historisch liegen die Anfänge der philippinischen Diaspora in der US-amerikanischen Kolonialzeit von 1898 bis 1946. Der Status als Kolonie der Vereinigten Staaten von Amerika verlieh den Filipinos automatisch die US-amerikanische Staatsbürgerschaft. Während der ersten Jahre wurden insbesondere Studien- und Schulaufenthalte in den USA gefördert. Eine große Auswanderungswelle begann zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als Arbeitskräfte auf den



Benedikt Seemann ist Leiter des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung auf den Philippinen.



Miriam Fischer ist Ko-Managerin des EU-Projektes IPDEV der Konrad-Adenauer-Stiftung auf den Philippinen.

Zuckerplantagen Hawaiis benötigt wurden.¹ Dorthin wanderten zwischen 1907 bis 1929 mehr als 102.000 Filipinos aus. Weitere Tätigkeitsfelder eröffneten sich später in den Landwirtschaftsbetrieben Kaliforniens oder in der Fischereiwirtschaft Alaskas. Allmählich entwickelten sich philippinische Gemeinden in denjenigen Regionen, die zu Hauptdestinationen von Auswanderern in die USA geworden sind.

1935 erhielten die Philippinen den Commonwealth-Status der USA mit der Konsequenz, dass Filipinos nicht mehr als US-Staatsbürger galten. Dies ließ die Auswanderung spürbar absinken.

1930 dienten zudem 25.000 Filipinos in der US Navy. 1935 erhielten die Philippinen den Commonwealth-Status der USA mit der Konsequenz, dass Filipinos nicht mehr als US-Staatsbürger galten. Dies ließ die Aus-

wanderung spürbar absinken. Erst liberalere Einwanderungsvorschriften während und nach der Zeit des Zweiten Weltkriegs führten zu einem Anstieg der Einwanderer von den Philippinen in die USA (ab den 1960er Jahren auch nach Australien und Kanada). Doch auch nicht westlich geprägte Länder wurden zu Migrationszielen. In den 1970er Jahren erlebten Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate, wo die boomenden Ölindustrien einen Arbeitskräftemangel verzeichneten, Einwanderungswellen aus den Philippinen.

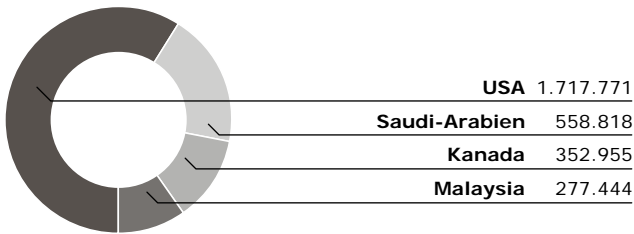
1974 begann die philippinische Regierung, die Auswanderung ihrer Bürger aktiv zu fördern. Sie sah darin ein probates Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Heute zählt die philippinische Diaspora zu den größten Auslandsgemeinden weltweit. Mehr als zehn Millionen Filipinos – und damit mehr als zehn Prozent der Bevölkerung im Heimatland – leben dauerhaft oder zeitlich begrenzt im Ausland. Mehr als 200.000 Filipinos sind etwa weltweit als Schiffsbesatzungen im Dienst und stellen in diesem Sektor somit die größte Gruppe nach Nationalität.² Ob Selbstständige in den Vereinigten Staaten, Pflegekräfte in Europa oder Haushaltshilfen in arabischen Ländern, die philippinische Diaspora hat viele Facetten.

1 | Vgl. Victoria P. Garchtonera, „Diaspora Philanthropy: The Philippine Experience“, 5/2007, S. 1, <http://cbd.int/financial/charity/philippines-diaspora.pdf> [26.01.2015].

2 | Vgl. Perla Aragon Choudhury, „Filipino Seamen Still Rule the Seas, For Now“, *Planet Philippines*, 02.02.2010, <http://planetphilippines.com/migration/filipino-seamen-still-rule-the-seas-for-now> [15.01.2015].

Abb. 1

Zielländer philippinischer Migranten 2010 (in absoluten Zahlen)



Quelle: IOM, Fn. 4.

Mehrere Länder haben Abkommen mit den Philippinen geschlossen, um die Arbeitsmigration gesetzlich zu regeln. Ein Freihandelsabkommen mit Japan erlaubt es philippinischen Pflegekräften, dort zu arbeiten. Im Gegenzug wurden Restriktionen für japanische Geschäftsleute und Investoren auf den Philippinen gelockert. Mit Deutschland hat die philippinische Regierung ebenfalls Schritte zur Steuerung der Arbeitsmigration unternommen. Seit März 2013 besteht eine offizielle Vermittlungsabsprache zwischen der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der deutschen Bundesagentur für Arbeit und der Philippine Overseas Employment Administration (POEA). Das „Triple-Win-Projekt“ vermittelt qualifizierte philippinische Fachkräfte, die im Heimatland zwar sehr gut ausgebildet werden, aber oftmals unter- bzw. unbeschäftigt bleiben, nach Deutschland, um dem Fachkräftemangel etwa im Gesundheitswesen zu begegnen.³ Konkret wird eine Soll-Zahl von 500 Pflegekräften angestrebt, bis Februar 2015 haben aber erst rund 50 philippinische Pflegekräfte in Deutschland eine entsprechende Anstellung gefunden.

Mit 1,7 Millionen Auswanderern in den USA verläuft in dieses Land der größte Strom der philippinischen Migration, gefolgt von Saudi-Arabien mit 558.818, Kanada mit 352.955 und Malaysia mit 277.444 Personen (Stand 2010). Nordamerika bildet mit über zwei Millionen Filipinos

3 | Vgl. Bundesagentur für Arbeit/GIZ, *Vermittlung von qualifizierten Pflegekräften aus Drittstaaten nach Deutschland*, http://cimonline.de/documents/Triple_Win_Arbeitgeber_Informationen_April_2014.pdf [15.01.2015].

die Hauptregion der Diaspora, in der Golfregion sind es mehr als 930.000 Filipinos.⁴ Diese Zahlen beziehen sich erstens auf Personen, die auf Dauer in ihre Zielländer ausgewandert sind, zweitens auf solche, die dort eventuell geheiratet und/oder eine ausländische Staatsbürgerschaft angenommen haben, und drittens auf diejenigen, die nur vorübergehend ins Ausland gehen, um dort zu arbeiten. Diese Gruppe der Arbeitsmigranten hat den größten Anteil an der philippinischen Auswanderung. Migranten aus den Philippinen treffen in ihren Gast- und Aufnahmeländern auf unterschiedliche Herausforderungen. Während in manchen Ländern günstige Entwicklungsmöglichkeiten vorliegen und auch die Chance zur Integration in die Gesellschaft besteht, herrschen andernorts Ausbeutung und Ausgrenzung. Diese unterschiedlichen Facetten der philippinischen Diaspora und die Auswirkungen auf das Heimatland gilt es näher zu betrachten.

DER AMERIKANISCHE TRAUM

Fast herrscht ein gesellschaftlicher Druck, dass die gut Qualifizierten auswandern sollten, um besser zu verdienen und die Familie zu Hause zu unterstützen.

Getrieben von tiefer Armut, hoher Arbeitslosigkeit, extremer Unterbeschäftigung und Perspektivlosigkeit in ihrer Heimat hoffen Millionen Filipinos auf ein besseres Leben

außerhalb der Heimat. Es herrscht fast schon ein gesellschaftlicher und familiärer Druck, dass die gut Qualifizierten auch auswandern sollten, um besser zu verdienen und die Familie zu Hause zu unterstützen. Die International Labour Organization (ILO) schätzt, dass jedes Jahr eine Million Filipinos das Land verlassen – und die Tendenz ist steigend.⁵

Die im Ausland arbeitenden Filipinos (*overseas Filipino workers*, OFW) in den USA und die dort mittlerweile Eingebürgerten stellen nicht nur die größte philippinische Diasporagruppe dar, sie sind zudem Vorbilder für die Daheimgebliebenen. Die Erfolgsgeschichten im „Land der unbegrenzten Möglichkeiten“ werden zum Ideal einer Karriere im Ausland stilisiert. Zu diesen Vorbildern im Sinne des „amerikanischen Traums“ gehören zum Beispiel

4 | Vgl. International Organization for Migration (IOM), „World Migration“, <http://iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/world-migration.html> [15.01.2015].

5 | Vgl. ILO, „Labour Migration“, <http://ilo.org/manila/areasofwork/labour-migration/lang--en/index.htm> [15.01.2015].

Edward Soriano, der erste auf den Philippinen geborene Offizier, der zum General in der US Army aufstieg, der philippinisch-stämmige Popstar Bruno Mars, außerdem der Gouverneur des US-Bundestaates Hawaii und Sohn philippinischer Einwanderer, Ben Cayetano, sowie Ronald Ravelo, der 2014 als erster Amerikaner philippinischer Abstammung das Kommando über einen US-Flugzeugträger übernommen hat.



Amerikanischer Traum: Die Mutter des Popsängers Bruno Mars (gebürtig Peter Gene Hernandez) wanderte als Kind aus den Philippinen in die USA ein. Der Künstler ist für die philippinische Community zur Symbolfigur geworden. | Quelle: Chrizta T, flickr ©.

In den Vereinigten Staaten stellen Filipinos mit vier Prozent der Gesamtbevölkerung die viertgrößte Einwanderergruppe (Stand 2011). Nur aus Mexiko (29 Prozent), China und Indien (jeweils fünf Prozent) stammen mehr Einwanderer.⁶ Für das einzige mehrheitlich christliche Land in Asien setzen die USA kulturelle Maßstäbe, egal ob beim Fernsehen, in der Musik, in Bezug auf die Küche oder die

6 | Vgl. Sierra Stoney/Jeann Batalova, „Filipino Immigrants in the United States“, Migration Policy Institute, 05.06.2013, <http://migrationpolicy.org/article/filipino-immigrants-united-states> [15.01.2015].

Mode. Entsprechend groß ist der Stolz auf die dorthin ausgewanderte Verwandtschaft und im philippinischen Alltag bietet dieser Umstand oft Gesprächsstoff. Nahezu jede in Nordamerika populäre Sportart wird auch auf den Philippinen intensiv verfolgt und ausgeübt.⁷ Keineswegs verläuft

Tagalog, die am weitesten verbreitete der philippinischen Sprachen, sprechen 1,6 Millionen Menschen in den USA. Damit folgt sie Spanisch und Chinesisch als gängigste Minderheitensprachen.

die kulturelle Beeinflussung nur in eine Richtung, auch die in Nordamerika lebenden Filipinos tragen zur kulturellen Vielfalt bei. Tagalog, die am weitesten verbreitete der philippinischen Sprachen, sprechen 1,6 Millionen Menschen in den USA. Damit folgt sie

Spanisch und Chinesisch als Nummer drei der gängigsten Minderheitensprachen.⁸ In Kalifornien stellen Filipinos die größte Gruppe asiatischer Einwanderer – noch vor den Chinesen.⁹ Kulinarisch zeugt die Expansion der Fastfood-Kette Jollibee, die sich allgemein wachsender Beliebtheit erfreut, von der Bedeutung der philippinischen Diaspora.¹⁰

Signifikanter als dieser Aspekt ist indes der ökonomische Einfluss. Filipinos gelten heute als „Musterimmigranten“. 48 Prozent der erwachsenen US-Filipinos besaßen im Jahr 2011 einen College- bzw. Universitätsabschluss, also mindestens einen Bachelor-Grad. Dieser Wert ist deutlich höher als bei der Gruppe der erwachsenen Einwanderer insgesamt (27 Prozent) sowie im Vergleich zur erwachsenen amerikanischen Gesamtbevölkerung (29 Prozent). Nur acht Prozent der erwachsenen US-Filipinos besitzen keinen sekundären Schulabschluss.¹¹ Philippinische Einwanderer verfügen in der Regel über sehr gute Englischkenntnisse und meist über eine gute Ausbildung, die sie bereits vor

7 | Vgl. Gregorio C. Borlaza, „Philippines: Sports and Recreation“, *Encyclopaedia Britannica Online*, 19.08.2014, <http://britannica.com/EBchecked/topic/456399/Philippines/272987/Sports-and-recreation> [15.01.2015].

8 | Vgl. Rocelle Tangi, „Tagalog is 3rd Most Widely Spoken Foreign Language in US“, *Asian Journal*, 07.10.2014, <http://asianjournal.com/news/tagalog-is-3rd-most-widely-spoken-foreign-language-in-us> [15.01.2015].

9 | Vgl. Steve Angeles, „Pinoys now Largest Asian Population in California“, *ABS-CBN News.com*, 02.11.2013, <http://abs-cbnnews.com/global-filipino/02/11/13/pinoys-now-largest-asian-population-california> [15.01.2015].

10 | Vgl. Lynda C. Corpuz, „In US, Jollibee ranks among 10 best foreign fast food chains“, *Rappler*, 01.10.2014, <http://www.rappler.com/business/industries/176-food-and-beverage/70716-jollibee-best-international-fastfood-us> [15.01.2015].

11 | Vgl. Stoney/Batalova, Fn. 6.

der Auswanderung erworben hatten.¹² Auf dem US-Arbeitsmarkt finden Filipinos im tertiären Sektor Beschäftigung; 18 Prozent der erwerbsfähigen Männer arbeiten in diesem Bereich, 17 Prozent der erwerbsfähigen Frauen speziell in der Krankenpflege.



Die philippinische Fastfoodkette Jollibee baut ihre Präsenz in den USA, vor allem in Kalifornien, aus. Ein Zeichen, dass die kulturelle Beeinflussung nicht einseitig verläuft. | Quelle: Martin Ng, flickr ©©©.

BEDEUTENDE RÜCKÜBERWEISUNGEN

Durch die hohe Anzahl der im Ausland lebenden und arbeitenden Filipinos ist ein Wirtschaftsfaktor entstanden. Mehr als zehn Prozent des philippinischen Bruttosozialprodukts sind den Auslandsfilipinos zu danken.¹³ Für die Philippinen, die im Human Development Index der Vereinten Nationen auf dem 117. Platz rangieren, sind die Rücküberweisungen (*remittances*) an die Verwandtschaft in der Heimat essenziell. Im Jahr 2013 erreichten die OFW-Zahlungsflüsse einen Rekordstand: Mehr als 25 Milliarden US-Dollar wurden aus den USA, Saudi-Arabien, Großbritannien, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Kanada, Singapur und Japan

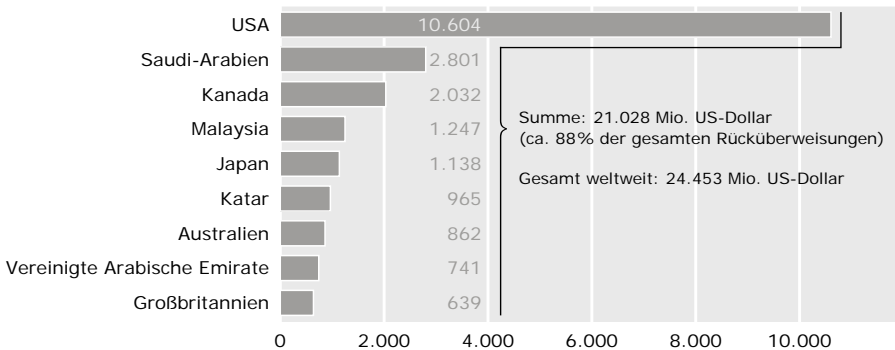
12 | Vgl. ebd.

13 | Vgl. Manny Villar, „New threat to OFW remittances“, *Manila Bulletin*, 19.08.2014, <http://mb.com.ph/new-threat-to-ofw-remittances> [15.01.2015].

an Empfänger in den Philippinen überwiesen.¹⁴ Allein zehn Milliarden US-Dollar sind 2012 aus den USA¹⁵ und mehr als zwei Milliarden US-Dollar aus Kanada zurück in die Philippinen überwiesen worden.¹⁶ Die privaten Zahlungsströme von Filipinos sind zum stärksten Wirtschaftszweig des südostasiatischen Landes geworden und haben damit eine existenzielle Bedeutung erlangt. Wird zusätzlich der Wert aller Waren und Dienstleistungen addiert, die auf informellen Wegen oder aber im Gepäck von Heimreisenden ins Land gelangen, könnte diese Summe bis zu 40 Milliarden US-Dollar betragen.¹⁷

Abb. 2

Länder mit signifikanten Rücküberweisungen in die Philippinen, 2012 (in Millionen US-Dollar)



Quelle: Weltbank, „Bilateral Remittance Estimates for 2012 using Migrant Stocks, Host Country Incomes, and Origin Country Incomes (millions of US\$)“, 05/2013.

Zahlreiche Studien haben die Frage, wie die Auslandsüberweisungen in den Philippinen genutzt werden und welche Wirkung sie entfalten, untersucht. Durchaus wider-

14 | Vgl. „Remittances hit record high of \$25.1 B in 2013“, *The Philippine Star*, 17.02.2014, <http://philstar.com/business/2014/02/17/1291769/remittances-hit-record-high-25.1-b-2013> [15.01.2015].

15 | Vgl. Andy Kiersz, „Here’s Where Migrant Workers in America Send Their Money“, *Business Insider*, 07.04.2014, <http://businessinsider.com/world-bank-us-remittance-map-2014-4> [15.01.2015].

16 | Vgl. Weltbank, „Bilateral Remittance Matrix 2012“, http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Bilateral_Remittance_Matrix_2012.xlsx [15.01.2015].

17 | Vgl. Niklas Reese/Rainer Werning (Hrsg.), *Handbook Philippines: Society, Politics, Economy, Culture*, Köln, 2013.

sprüchliche Ergebnisse sind damit verbunden. Es ist davon auszugehen, dass der größte Teil des Geldes unmittelbar in den lokalen Konsum fließt und weniger für Investitionen eingesetzt wird. Den Großteil der Rücküberweisungen verwenden die Empfänger für Nahrungsmittel, Schuldenbegleichung und an dritter Stelle für Bildung. Laut philippinischer Zentralbank (Bangko Sentral ng Pilipinas) wird das Geld in weniger als der Hälfte der Fälle gespart und noch seltener investiert. Wenn dies dennoch geschieht, dann werden damit *sari sari stores* betrieben, Läden oder Kioske, die kleinste Packungen von Gütern des täglichen Bedarfs anbieten. Die Inhaber erzielen jedoch nur sehr geringe Gewinnmargen. Außerdem gibt es diese Geschäfte an jeder Straßenecke, weshalb die Konkurrenz groß ist und nur ein kleiner Kundenkreis bedient werden kann. Der Umsatz reicht aus, um die Kosten für Bau, Renovierung, Instandsetzung und Wareneinkauf zu decken, nicht aber für größere und langfristige Investitionen.



Private Zahlungsflüsse: Rücküberweisungen der Überseearbeiter in ihre Heimat sind für die philippinische Wirtschaft von tragender Bedeutung. Im Jahr 2013 erreichten sie mit 25 Milliarden US-Dollar einen Rekordstand. | Quelle: Konrad Lembcke, flickr ©1©.

Die philippinische Zentralbank hat dieses Defizit erkannt und bietet deshalb in der Hauptstadt, insbesondere aber in den ländlichen Provinzen Informationskurse zum Umgang mit Geld an (*financial literacy programs*). Allerdings konnte dadurch die Praxis, die Rücküberweisungen in den Konsum

und weniger in Investitionen oder Bildung zu stecken, bislang nicht umgekehrt werden.¹⁸ Tendenziell zeigt sich jedoch ein Umdenken. Eine Studie der Asian Development Bank (ADB) stellte im Jahr 2004 fest, dass immer mehr Familien die Ausgaben für die Ausbildung ihrer Kinder erhöhten.¹⁹

Auf dem philippinischen Immobilienmarkt spielt die Diaspora ebenfalls eine wichtige Rolle. Wer es in den USA, Kanada oder Australien geschafft hat, kauft oder baut Häuser oder Mietwohnungen in der alten Heimat. Dies gilt in erster Linie für Inhaber der doppelten Staatsbürgerschaft. Denn wer keinen philippinischen Pass (mehr) besitzt, ist in seinen wirtschaftlichen Aktivitäten auf den Philippinen äußerst eingeschränkt.²⁰

Ein Großteil der Rücküberweisungen stammt von Beschäftigten im Pflegektor. Deren Zukunft hängt von der Entwicklung des US-Gesundheitssystems ab.

Die Überweisungen der Auslandsfilipinos bergen allerdings auch Unwägbarkeiten. Zum einen sind die Investitionen auf dem Immobilienmarkt riskant, da für die nahe Zukunft

dessen Zusammenbruch nicht auszuschließen ist.²¹ Zum anderen, so argumentiert das *Forbes Magazine*, stamme ein Großteil der Rücküberweisungen von Beschäftigten im Pflegesektor. Deren Zukunft hängt jedoch von der weiteren Entwicklung des US-Gesundheitssystems ab. Aufgrund einer befürchteten *healthcare bubble* in den USA sind negative Folgen für die Auslandsüberweisungen denkbar.²²

18 | Vgl. Aubrey D. Tabuga, „How do Filipino Families use the OFW remittances?“, *PIDS Policy Notes*, 12/2007, <http://dirp4.pids.gov.ph/ris/pn/pidspn0712.pdf> [15.01.2015].

19 | Vgl. ADB, „Technical assistance for the Southeast Asia workers' remittance study“, 12/2004, <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/5gRogers.pdf> [15.01.2015].

20 | Die Landesverfassung von 1987 regelt in Art. XII („National Economy and Patrimony“) die Investitions- und Besitzrechte von Ausländern strikt.

21 | Vgl. „INFOGRAPHIC: Is there a real estate bubble?“, *Rappler*, 20.10.2014, <http://rappler.com/brandrap/rich-media/72360-infographic-is-there-a-real-estate-bubble> [26.01.2015].

22 | Vgl. Jesse Colombo, „Here's Why the Philippines' Economic Miracle Is Really a Bubble in Disguise“, *Forbes*, 21.11.2013, <http://forbes.com/sites/jessecolombo/2013/11/21/heres-why-the-philippines-economic-miracle-is-really-a-bubble-in-disguise> [15.01.2015].

Neben diesen Faktoren sowie den Korrelationen zwischen der amerikanischen Sozialpolitik und dem Niveau der Rücküberweisungen in die Philippinen sind weitere Schattenseiten der Auswanderung zu beleuchten. Junge, gut ausgebildete Akademiker und Fachkräfte suchen ihr Glück von vornherein im Ausland, da die Karriere- und Verdienstmöglichkeiten in der Heimat begrenzt sind. Dadurch vollzieht sich seit Jahren die Abwanderung kluger Köpfe. Ob der ökonomische Beitrag der Auslandsfilipinos für die Philippinen somit Fluch oder Segen ist, bleibt Bestandteil kontroverser Diskussionen.²³ Doch so sehr darüber die Meinungen auch auseinandergehen, die materielle Unterstützung der Diaspora verläuft in einer Größenordnung, auf die man in den Philippinen nicht verzichten kann.

Junge Akademiker und Fachkräfte suchen ihr Glück im Ausland, da die Karrieremöglichkeiten in der Heimat begrenzt sind. Dadurch vollzieht sich seit Jahren die Abwanderung kluger Köpfe.

SCHATTENSEITEN DER MIGRATION

Für die Registrierung eines Beschäftigungsverhältnisses im Ausland ist die Regierungsbehörde POEA verantwortlich. Offiziell sind dort all jene Auslandsfilipinos gemeldet, die über befristete Arbeitsverträge von bis zu drei Jahren verfügen. Die meisten dieser OFW arbeiten in Saudi-Arabien.²⁴ Laut Angaben von POEA ist der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor (unter anderem Gastronomie, Haushaltshilfen, Hausmeister, Fahrer, Kinderbetreuung etc.) am höchsten, an zweiter Stelle folgt der Bereich der Produktion (unter anderem Fabrik- und Bauarbeiter, Handwerker etc.).²⁵

Bei einer genaueren Betrachtung der philippinischen Diaspora wird deutlich, dass es eine Zwei-Klassen-Gesellschaft unter den Migranten gibt. Auf der einen Seite stehen jene mit guter schulischer und beruflicher Bildung, die es verstärkt nach Nordamerika, Australien und Europa zieht. Auf der anderen Seite stehen mehrheitlich die Gering- bzw. Unqualifizierten, die hauptsächlich in die Golfregion und

23 | Vgl. Rosemarie Francisco, „Philippine Catholic Church struggles with social costs of labor migration“, *Reuters*, 15.01.2015, <http://reuters.com/article/2015/01/15/us-pope-philippines-migrants-idUSKBN0K00AM20150115> [26.01.2015].

24 | Vgl. POEA, „Statistics: 2009-2013“, http://poea.gov.ph/stats/2013_stats.pdf [15.01.2015].

25 | Vgl. ebd.

arabische Staaten sowie nach Hongkong, Singapur und in andere asiatische Staaten migrieren. Dieser Unterschied wird zusätzlich dadurch festgeschrieben, dass die Filipinos in Nordamerika ökonomisch schneller Fuß zu fassen scheinen, denn auf sie entfallen 40 bis 50 Prozent der Rücküberweisungen in die Philippinen.²⁶



Gering- und unqualifizierte philippinische Migranten leben im Ausland häufig am Existenzminimum. Sie sind meist im Dienstleistungssektor, wie hier in Hongkong, als Haushaltshilfen oder im produzierenden Gewerbe beschäftigt. | Quelle: Konrad Lembcke, flickr ©📷📷.

Obwohl die Geldzahlungen der Auslandsfilipinos das finanzielle Rückgrat des Landes bilden, vernachlässigt die Politik die soziale Absicherung der Migranten während ihrer Zeit im Ausland und nach ihrer Rückkehr. Zwar äußert sich die Regierung anerkennend gegenüber den OFW, die oftmals im Land als morderne oder neue Helden (*bagong bayani*) gefeiert werden.²⁷ Doch überträgt sich dies nicht in einen angemessenen (Versicherungs)Schutz oder andere Maßnahmen zur Absicherung der Vertragsarbeiter.

26 | Vgl. Reese/Werning, Fn. 17.

27 | Vgl. Rina Jimenez-David, „A better deal for our new heroes“, *The Inquirer*, 09.08.2013, <http://opinion.inquirer.net/58433/a-better-deal-for-our-new-heroes> [21.01.2015]; Ernie D. Delfin, „If the OFWs are the new heroes, then treat them ac“, *The Philippine Star*, 26.08.2001, <http://philstar.com/opinion/131431/if-ofws-are-new-heroes-then-treat-them-ac> [21.01.2015].

Ausschreibungen von Vermittlungsagenturen, die offene Stellen im Ausland anbieten, sind auf den Philippinen allgegenwärtig. Sie finden sich im Internet, in nationalen und lokalen Zeitungen, auf Plakaten in der Straße oder in Radiospots. Legale Rekrutierungsagenturen müssen bei der POEA registriert sein. Eine Auflistung dieser Agenturen ist online zugänglich. Die dem Arbeitsministerium angegliederte Oversea Work Welfare Organization, die sich für den Schutz der Rechte von OFW und ihrer Angehörigen einsetzt, bietet Informationsprogramme an und stellt entsprechende Zertifikate aus. Nur Agenturen mit zertifizierter Rechtmäßigkeit werden auf der oben erwähnten Liste aufgeführt.

Problematisch ist die Informationsbeschaffung jedoch für die Menschen, die in den ländlichen Provinzen kaum einen Internetzugang haben. Diesen Umstand nutzen einige Vermittlungsagenturen aus, so dass es zu Betrugsfällen bei der Arbeitsbeschaffung im Ausland kommt. Ein Indiz dafür ist die illegale Praxis, Vermittlungsagenturen im Voraus zu bezahlen. Deren Gebühren können zwischen ein bis drei Monatslöhne betragen, was für die meisten Menschen einen enormen finanziellen Aufwand bedeutet. In nicht seltenen Fällen verkaufen Migrationswillige ihr Land oder wertvolle Nutztiere, um die Kosten zu begleichen. Damit gefährden sie ihre ohnehin prekäre Existenz und die ihrer Familien weiter. Immer wieder werden Fälle illegaler Rekrutierungen bekannt, bei denen unlautere Agenturen gefälschte Arbeitsvisa an OFW-Bewerber ausgegeben hatten. Außerdem versuchen die Agenturen, die philippinischen Regierungsbehörden und die Aufenthaltsbestimmungen der Zielländer mit der Ausstellung von Studenten-, Praktikums- und Besuchervisa zu umgehen. In anderen Fällen stellte sich nach der Ausreise heraus, dass die im Zielland zu besetzende Arbeitsstelle nicht existierte.

Nicht selten verkaufen Migrationswillige ihr Land oder wertvolle Nutztiere, um die Kosten für Vermittlungsagenturen zu begleichen. Damit gefährden sie ihre ohnehin prekäre Existenz weiter.

Wer die Rekrutierung erfolgreich bewältigt hat, hofft auf eine Verbesserung seiner Lebensumstände und genug Lohn, um der Familie Geld schicken zu können. Der Druck dazu ist groß und so wird oft der gesamte Verdienst in die Heimat geschickt. In der Folge gelingt es vielen Arbeitsmigranten nicht, sich im Gastland eine Existenz aufzubauen.

Hinzu kommen schlechte Arbeitsbedingungen, wozu auch eine Entlohnung auf geringstem Niveau zählt, die der tatsächlichen Leistung keineswegs entspricht. In dieser Hinsicht sorgten die Arbeitsbedingungen in den Golfstaaten wiederholt für Schlagzeilen. Internationale Organisationen und Medien berichteten mehrfach von Arbeitern im Bausektor, die über mehrere Monate keinen oder bedeutend weniger Lohn erhielten und zudem schlecht gepflegt wurden.²⁸ Vertragsumfang oder -dauer werden häufig nach Ankunft im Gastland – mit oder ohne Zustimmung der OFW – geändert. Arbeitszeiten von 16 bis 20 Stunden täglich ohne Urlaubstage sind nicht selten. Besonders hart trifft es jene Gastarbeiter, die nicht genug verdienen, um Geld nach Hause zu schicken. Darüber hinaus können sich viele von ihnen keinen Rückflug leisten, wofür der Arbeitgeber eigentlich vertraglich aufkommen müsste.

Das in vielen Golfstaaten herrschende *kafala*-System erlaubt es Arbeitgebern, zugewanderte Arbeiter wie Leibeigene zu behandeln.²⁹ Ungeachtet der Arbeits- und Lebensbedingungen darf die Arbeitsstelle nicht ohne Zustimmung des Arbeitgebers verlassen oder gewechselt werden. Dieser muss außerdem die Ausreiseerlaubnis gegenzeichnen. Doch da den Migranten in der Mehrzahl

Da in einigen Golfstaaten den eintreffenden Migranten häufig die Ausweisdokumente abgenommen werden, können sie nicht aus eigener Entscheidung heraus ausreisen.

der Fälle bereits bei Ankunft ihre Ausweisdokumente abgenommen wurden, können sie folglich nicht aus eigener Entscheidung heraus ausreisen. Ein Arbeitsplatzwechsel käme einem Vertragsbruch gleich, was im Gastland rechtliche Konsequenzen hätte.³⁰ Bauarbeiter sind in einfachsten Gemeinschaftsunterkünften und Haushaltshilfen in der Regel im Haus der Arbeitgeber untergebracht, was aus Arbeitgebersicht Transport- und Unterkunftskosten senkt und gleichzeitig Kontrollmöglichkeiten schafft. Vielen, die auf Grund ausbleibender Bezahlung oder mangelnder Nah-

28 | Vgl. Amnesty International, „Qatar: Unpaid Migrant Construction Workers Left to Go Hungry“, 18.12.2013, <http://amnesty.org/en/news/qatar-unpaid-migrant-construction-workers-left-go-hungry-2013-12-18> [15.01.2015].

29 | Vgl. Azfar Khan, „Why it’s time to end kafala“, *The Guardian*, 26.02.2014, <http://theguardian.com/global-development/2014/feb/26/time-to-end-kafala> [21.01.2015].

30 | Vgl. Rebecca Falconer, „Broken Promises: Qatar’s Migrant Workers Caught in the kalafa System“, *The Guardian*, 26.02.2014, <http://theguardian.com/world/2014/feb/26/broken-promises-qatar-migrant-workers> [15.01.2015].

zung die Arbeit niederlegen, droht eine Gefängnisstrafe. Laut Definition der ILO läge damit Zwangsarbeit vor.³¹

Fälle, bei denen philippinische Gastarbeiter unter unmenschlichen Bedingungen leben und/oder von Arbeitgebern misshandelt werden, sind keine Ausnahme. Einer Studie des Komitees für Übersee-Filipinos (Committee on Filipinos Overseas) zufolge erleiden fast 70 Prozent der Haushaltshilfen in den Golfstaaten verbale, körperliche oder seelische Misshandlungen, auch zahlreiche Fälle von Vergewaltigungen sind dokumentiert.³² In einigen Golfstaaten werden Frauen, die sexuelle Gewalt anzeigen, für gesetzeswidriges Verhalten sogar selbst angeklagt.

Bedenklich ist des Weiteren, wenn Arbeitgeber Aufenthaltsgenehmigungen oder Arbeitserlaubnisse nicht ordnungsgemäß verlängern. Dann droht den Gastarbeitern die Illegalität. Für fehlende Statusdokumente werden Strafbühnen erhoben, die die Betroffenen oftmals nicht aufbringen können.³³ Schätzungsweise sind davon mehr als zwei Millionen Filipinos in ihrem jeweiligen Gastland betroffen und leben so stets in Angst vor den Behörden.

Junge Frauen werden auf den Philippinen unter falschen Versprechungen als Haushaltshilfen nach Singapur, Hongkong oder in die Golfregion gelockt und in die Prostitution gezwungen.

Die in diesem Zusammenhang zunehmenden Fälle von Menschenhandel sind ein gravierendes Problem. Junge Frauen werden auf den Philippinen unter falschen Versprechungen als Haushaltshilfen nach Singapur, Hongkong oder in die Golfregion gelockt und in die Prostitution gezwungen.³⁴ Dokumentiert ist, dass organisierte lokale Verbrechersyndikate und korrupte Regierungsvertreter auf den Philippinen Familien und Bekannte aus Dörfern und der Nachbarschaft rekrutieren und sich als Vertreter offiziell registrierter Arbeitsvermittlungsagenturen ausgeben. Sie

31 | Vgl. ILO, *ILO Indicators of Forced Labour*, http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf [21.01.2015].

32 | Vgl. Antonia Molloy, „Saudi Arabia Employer ‚Pours Boiling Water‘ on Filipino Woman“, *The Independent*, 19.05.2014, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/saudi-arabia-employer-pours-boiling-water-on-filipino-woman-9397433.html> [15.01.2015].

33 | Vgl. Amnesty International, *Isolated and Abused: Women Migrant Domestic Workers in Jordan Denied Their Rights*, 30.10.2008, <http://refworld.org/docid/4909ca532.html> [15.01.2015].

34 | Vgl. Human Trafficking, „Trafficking of Filipinas in Singapore“, <http://www.humantrafficking.org/updates/772> [15.01.2015].

nutzen zunehmend das Internet und die sozialen Medien für die Arbeitsvermittlung ins Ausland. Insbesondere die unübersichtliche Lage nach Naturkatastrophen, wie beispielsweise dem Taifun Haiyan, durch den im November 2013 mehr als vier Millionen Menschen zu Binnenflüchtlingen geworden sind, wird zu solchen Machenschaften ausgenutzt. Besonders häufig werden dann Kinder Opfer illegaler Rekrutierungen.³⁵ Außerdem tragen anhaltende Konflikte auf den Philippinen dazu bei, dass tausende Einwohner aus ihren Heimatregionen vertrieben werden, wodurch der Menschenhandel begünstigt wird.



Glitzerwelt zum hohen Preis: Der Bauboom in vielen Golfstaaten, wie hier in Doha, Katar, hat viele philippinische Arbeitsmigranten in die Region gebracht. Gerade dieser Sektor ist bekannt dafür, dass es dort zu Menschenrechtsverletzungen und Ausbeutung kommt. | Quelle: Bob Ramsak, Piran Café, flickr ©115©.

Zu den Nutznießern der Arbeitsvermittlung von Gastarbeitern zählen neben kleinen Unternehmen oder privaten Haushalten auch große internationale Unternehmen. Renommiertere Architekturvorhaben und Stadien für internationale Sportveranstaltungen entstehen auf Kosten von Arbeitsmigranten. Zu diesem Themenkomplex gehört daher auch die Frage, wie ausländische Regierungen, die

35 | Vgl. IOM, „The Evolving Picture of Displacement in the Wake of Typhoon Haiyan“, 5/2014, <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/The-Evolving-Picture-of-Displacement-in-the-Wake-of-Typhoon-Haiyan.pdf> [21.01.2015].

Verantwortlichen in den Gastländern und die Auftraggeber der genannten Infrastrukturprojekte (wie etwa der Weltfußballverband FIFA) auf die genannten Missstände reagieren werden.³⁶

FAZIT UND AUSBLICK

Die Lebenswirklichkeiten der philippinischen Diaspora könnten unterschiedlicher nicht sein. Während viele sich eine Existenz als Selbständige aufgebaut haben und oft schon in zweiter oder dritter Generation in den USA dem „amerikanischen Traum“ anhängen, geraten weniger Privilegierte in menschenunwürdige Lebensumstände bis hin zur Leibeigenschaft in anderen Teilen der Welt. Die philippinische Regierung ist sichtbar bemüht, die Problematik der Misshandlungen von Übersee-Arbeitern aktiv und präventiv anzugehen. Dazu hat sie zahlreiche Gesetze geändert bzw. verschärft.³⁷ Darüber hinaus sind inzwischen weitere bilaterale Kooperationsabkommen für die Vermittlung gut qualifizierter Arbeiter mit Aufnahmeländern abgeschlossen worden. Nichtsdestotrotz mutet es im Gesamtbild seltsam an, dass ein Land, welches vor einigen Jahrzehnten wirtschaftlich die meisten Nachbarn in Südostasien hinter sich ließ, nun Armut, Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit nur noch durch Arbeitskraftexport begegnen kann.

Die philippinische Regierung ist bemüht, die Problematik der Misshandlungen von Übersee-Arbeitern aktiv und präventiv anzugehen. Dazu hat sie zahlreiche Gesetze verschärft.


Die POEA organisiert zahlreiche, inzwischen rechtlich vorgeschriebene Orientierungsseminare für zehntausende vor der Ausreise stehende Filipinos und die Kommission für Übersee-Filipinos hat gezielt Beratungsprogramme in mehr als 20 Provinzen angeboten. Dazu gibt es Trainingsseminare für Regierungs- und NGO-Vertreter sowie für das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung, um den Kampf gegen illegale Rekrutierung zu intensivieren. Das

36 | Vgl. Robert Booth/Pete Pattison, „Qatar World Cup: migrants wait a year to be paid for building offices“, *The Guardian*, 28.07.2014, <http://theguardian.com/global-development/2014/jul/28/qatar-world-cup-migrants-not-paid-building-office> [21.01.2015].

37 | Vgl. Patricia Sto. Tomas, *Protecting Migrant Workers from the Philippines*, ILO Asian Regional Programme on Governance and Labour Migration, Working Paper 21, 3/2009, http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_105098.pdf [15.01.2015].

philippinische Außenministerium erhielt zudem ein größeres Budget für Hilfsprogramme, die sich an von Missbrauch, von Gewalt wie auch von Menschenhandel betroffene Filipinos in Übersee richten. Dadurch sollen sie bei der Versorgung mit dem Nötigsten, bei der Repatriierung sowie in rechtlichen Fragen Unterstützung erhalten. Zusätzlich werden Sozialarbeiter in Philippinischen Botschaften eingesetzt, insbesondere in Malaysia und Saudi-Arabien. In Kooperation mit internationalen Nichtregierungsorganisationen erhielten auf diese Weise bereits tausende Betroffene in Übersee eine Unterkunft, medizinische Versorgung oder eine Rechtsberatung für die Heimreise.



Sorge um Heimkehrer: Krisen in den Gastländern veranlassen Arbeitsmigranten zur Rückkehr in ihre Heimat. Die Internationale Organisation für Migration bietet Hilfe an. | Quelle: Ray Leyesa, IOM, flickr .

Diesen positiven Signalen stehen Berichte entgegen, dass das Botschaftspersonal meist nicht adäquat ausgestattet und ausgebildet sei, um die vielen Fälle von Missbrauch und Menschenhandel zu bearbeiten. Das Philippine Overseas Labour Office in Katar musste beispielsweise im ersten Halbjahr 2013 mehr als 600 entlaufenen Haushaltshilfen Obdach gewähren.³⁸ Daher bleiben Aufklärungsmaßnah-

38 | Vgl. Rebecca Falconer, „Qatar’s Foreign Domestic Workers Subjected to Slave-Like Conditions“, *The Guardian*, 26.02.2014, <http://theguardian.com/global-development/2014/feb/26/qatar-foreign-workers-slave-conditions> [15.01.2015].

men und Schulungen in den Botschaften, aber auch auf den Philippinen in Zukunft erforderlich, um erstens das Problembewusstsein von Regierungs-, Flughafen-, Hafen- und Polizeipersonal zu erhöhen und zweitens in Notfällen handeln zu können.

Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang die Herausforderung der Opfererkennung in den Zielländern. Viele Betroffene haben keine Möglichkeit, die amtlichen Behörden oder NGOs zu kontaktieren und auf ihre Not aufmerksam zu machen. Gleichzeitig sollten diejenigen Filipinos intensiver unterstützt werden, die in die Heimat zurückgekehrt sind. Obwohl das philippini-

sche Sozial- und Entwicklungsministerium (Department of Social Welfare and Development) mehr Mittel für die Wiedereinstiegs- und Reintegrationshilfe (Recovery and Reintegration Program) für von Misshandlungen und Gewalt betroffene OFW erhalten hat, existieren bislang nur wenige Schutz- und Hilfsangebote, die sich an Opfer von Menschenhandel richten. In diesem Zusammenhang wären mehr Expertise und an den Bedürfnissen von Heimkehrern orientierte Angebote zu begrüßen. Oftmals geht es dabei um die Existenzsicherung, da vor der Ausreise alles aufgegeben und verkauft wurde. Durch die Arbeit in Übersee hat sich die prekäre Lage vieler Filipinos vergrößert und nicht gelindert.

Mehr Expertise und an den Bedürfnissen von Heimkehrern orientierte Angebote wären zu begrüßen. Oftmals geht es dabei um die Existenzsicherung.

Der Schutz von in die Illegalität geratenen OFW ist ein weiteres Handlungsfeld. Es liegt im Interesse der philippinischen Regierung, die Bürger vor Ausbeutung und Misshandlung zu schützen. Der Staat als Gewinner der Arbeitsmigration kann sich dafür einsetzen, dass Gastarbeiter im Ausland ein menschenwürdiges Leben führen können, angemessen entlohnt werden und nach ihrer Rückkehr zur Entwicklung der Wirtschaft beitragen können. Aufklärung über die Verwendung von Rücküberweisungen, Schutz der OFW in Gastländern, Stopp und Umkehr des Braindrains – die Herausforderungen für die Philippinen sind mannigfaltig. Doch im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung ist es, den Arbeitsmarkt im Land selbst zu beleben und dazu speziell den Mittelstand zu fördern. Erst wenn sich die Perspektiven für alle Bürger bessern, wird

der Migrationsstrom ins Ausland nachlassen.³⁹ Einen wichtigen Ansatz werden hierbei etwa gemeinsame Bemühungen von Kommunen, kleinen und mittleren Unternehmen sowie zivilgesellschaftlichen Gruppen zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den Provinzen darstellen. Die KAS Philippinen führt gegenwärtig ein von der EU ko-finanziertes Projekt „Integrity for Jobs Creation“ durch, das sowohl die Förderung von Arbeitsplätzen als auch von Integrität der kooperierenden Lokalregierungen unterstützt.

39 | Siehe Konrad-Adenauer-Stiftung, „I4J Projektbroschüre“, 01.10.2014, <http://kas.de/philippinen/de/publications/39849> [15.01.2015].

MIGRATION IN ZENTRALAMERIKA

UMFANG, GRÜNDE UND LÖSUNGSANSÄTZE

Dinorah Azpuru / Violeta Hernández

Seit Jahrzehnten findet Migration von Zentralamerika in andere Länder, insbesondere in die USA statt. Sie erreichte jedoch im Sommer 2014 ein kritisches Ausmaß, als Tausende Minderjähriger aus Zentralamerika – die meisten ohne Begleitung Erwachsener und nach einer gefährlichen Reise durch Mexiko – die Grenze zwischen Mexiko und den USA überquerten und sich freiwillig der US-Grenzpolizei stellten.¹ Dies war die Spitze des Eisbergs gravierender Probleme in Zentralamerika (genauer: im Norddreieck),² die nicht nur Armut und einen Mangel an Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wie medizinische Versorgung oder Bildung offenbaren, sondern auch eine Zunahme der Gewalt in diesen Gesellschaften. Außerdem hat diese Krise erhebliche Mängel der US-Zuwanderungspolitik zutage geführt.

Die besagten Zwischenfälle sorgten mehrere Wochen lang für Schlagzeilen und führten zur Verabschiedung einiger kurzfristiger Maßnahmen mit dem Ziel, die Flut illegaler junger Migranten und Frauen mit kleinen Kindern aufzuhalten. Von der Regierung initiierte Kampagnen zur Abschreckung der Migranten, die Abschiebung einer großen Zahl



Dr. Dinorah Azpuru ist außerordentliche Professorin für Politikwissenschaft an der Wichita State University in Kansas. Sie ist außerdem Mitglied der Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).



Violeta Hernández ist Analystin und Forscherin bei der Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) in Guatemala City.

- 1 | Die Zahl unbegleiteter Kinder, die vom US-Grenzschutz aufgegriffen wurden, war seit 2010 stetig gewachsen, stieg jedoch im Sommer 2014 besonders dramatisch an.
- 2 | Historisch zählen zu Zentralamerika die Länder Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica. Das so genannte Norddreieck umfasst Guatemala, El Salvador und Honduras. Siehe John Booth/Christine Wade/Thomas Walker, *Understanding Central America: Global Forces, Rebellion and Change*, Boulder, 2015. Panama und Belize werden in einigen Studien hinzugerechnet, unterscheiden sich jedoch historisch und kulturell sowie aufgrund ihrer bisherigen Beziehung zu den USA von den fünf typischen zentralamerikanischen Ländern.

von ihnen durch Behörden der USA und Mexikos³ sowie die Spätsommerhitze in den Wüstenlandschaften der Grenzregion trugen zu einer Abschwächung der Einwanderungswelle bei. Die ursprünglichen Gründe blieben jedoch bestehen und herkömmliche Migrationsmuster setzen sich fort. Um die Entwicklung der drei Länder des so genannten Norddreiecks – Guatemala, El Salvador und Honduras – zu fördern und damit die Migranten zum Bleiben zu bewegen, riefen die drei Präsidenten dieser Länder im November 2014 in Washington D.C. einen Langzeitplan mit der Bezeichnung „The Alliance for Prosperity“ („Allianz für den Wohlstand“) ins Leben. Vor diesem Hintergrund lohnt sich eine Bestandsaufnahme der Emigration aus Zentralamerika in den letzten Jahren, um ein Profil der Migranten zu gewinnen, die Push- und Pull-Faktoren zu diskutieren und andere strukturelle Variablen zu identifizieren, die die Migration beeinflussen. Eine Machbarkeitsbewertung der „Allianz für den Wohlstand“ soll die Analyse vervollständigen.

UMFANG UND TYPOLOGIE DER EMIGRATION

Nach Einschätzung mehrerer Analysten kristallisierten sich die heutigen Emigrationsmuster in Zentralamerika in den 1970er Jahren vor allem infolge von Wirtschaftskrisen, politischen Problemen und Bürgerkriegen heraus.⁴ Orozco und Yansura sehen in der Region mindestens drei Emigrationsphasen, die jeweils von unterschiedlichen Faktoren ausgelöst wurden.⁵ In den 1970er und 1980er Jahren sei

- 3 | Nach Angaben der Organisation Save the Children wurden im Jahr 2014 ca. 18.000 Minderjährige aus Mexiko und den USA in ihre Herkunftsländer abgeschoben: 8.400 Kinder nach Honduras, 4.500 nach El Salvador und 5.300 nach Guatemala. Siehe „Se duplica el número de menores deportados desde Estados Unidos y México a Centroamérica en 2014“, EuropaPress, 30.12.2014, <http://europapress.es/internacional/noticia-duplica-numero-menores-deportados-estados-unidos-mexico-centroamerica-2014-20141230000257.html> [25.01.2015].
- 4 | Siehe Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL)/International Organization for Migration (IOM) / Interamerican Development Bank (IDB), *Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica*, Santiago, Chile, 2002. Die Verfasserinnen verwenden die Begriffe Bürgerkrieg und bewaffneter Konflikt synonym.
- 5 | Manuel Orozco/Julia Yansura, *Understanding Central American Migration, The crisis of Central American Child Migrants in Context*, Inter-American Dialogue, Washington D.C., 08/2014.

die Emigration demnach durch politische Instabilität und, konkreter noch, durch die bewaffneten Konflikte der Region forciert worden.⁶ Die zweite Phase umspannte die 1990er und frühen 2000er Jahre, d.h. die Zeit nach Ende der Bürgerkriege. Damals war die Emigration hauptsächlich von wirtschaftlichen Motiven geprägt, wozu auch Naturkatastrophen beigetragen hatten. Die dritte Phase hat um die Jahrtausendwende begonnen: Hierbei handelt es sich um eine Kombination aus nichtpolitischer Gewalt, dem Wunsch nach Familienzusammenführung sowie wirtschaftlichen Bedürfnissen, die die Migration in die USA und andere Länder antreibt.

Während dieser drei Perioden waren die Vereinigten Staaten das Hauptziel der Einwanderer aus Zentralamerika. Schätzungsweise 80 Prozent der Migranten aus dieser Region leben in den USA.⁷ In einem geringeren Maße fand Migration in andere Länder wie Mexiko, Spanien und Kanada statt, darüber hinaus eine Binnenmigration innerhalb Zentralamerikas⁸ (Details siehe Tabelle 1).⁹ Den größten Anteil an Auswanderung verzeichnet El Salvador,

Etwa 80 Prozent der Migranten aus Zentralamerika leben in den USA. Geringer sind die Migrationsströme nach Mexiko, Spanien und Kanada sowie die Binnenmigration innerhalb der Region.

- 6 | Während der zentralamerikanischen Krise in den späten 1970er bis 1980er Jahren flohen Bürger des Norddreiecks aus Angst vor der Unterdrückung durch autoritäre Regime oder aus Furcht, in die Kämpfe zwischen Militärregierungen und revolutionären Guerillatruppen zu geraten. Viele wanderten in die USA aus und blieben dort auch nach dem Ende der Bürgerkriege. Zahlreiche Guatemalteken suchten zudem in mexikanischen Grenzstädten Zuflucht und kehrten nach Abschluss der Friedensverträge in den frühen 1990er Jahren zurück. Aus Nicaragua flohen Menschen nach Costa Rica, um dem Krieg der sandinistischen Regierung gegen die Aufständischen zu entkommen.
- 7 | Vgl. Orozco/Yansura, Fn. 5, S. 3.
- 8 | In dieser Betrachtung werden Saisonarbeiter, die kurzfristig migrieren, um zeitlich befristete Arbeit zu finden, nicht berücksichtigt.
- 9 | Die Zahlen in Tabelle 1 wurden am 21.01.2015 der interaktiven Landkarte auf der IOM-Internetseite entnommen: <http://iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/world-migration.html>. Laut Angaben der IOM handelt es sich hierbei um von der Weltbank im Jahr 2010 veröffentlichte Daten. In der Tabelle sind vor allem Daten von Aufnahmeländern mit mehr als 1.000 zentralamerikanischen Migranten enthalten. Die Gesamtbevölkerungszahlen der Herkunftsländer entstammen dem vom VN-Entwicklungsprogramm (UNDP) herausgegebenen Bericht *Estado de la Nación: Centroamérica – Informe actual*, <http://estadonacion.or.cr/estado-de-la-region/region-informe-actual2011> [23.01.2015].

dessen Bevölkerung zu fast 20 Prozent im Ausland lebt und das damit weit vor allen anderen Ländern rangiert, während Costa Rica mit einem geringen Migrantenanteil an letzter Stelle steht.

Tabelle 1
Migranten aus Zentralamerika nach Zielland

	Ursprungsland					Im Zielland gesamt
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	
USA*	753.720	1.116.420	469.202	242.886	82.624	2.664.852
Kanada	18.282	49.801	6.013	10.588	3.428	88.112
Mexiko	35.022	7.869	5.314	3.684	3.155	55.044
Spanien	6.699	8.130	27.059	11.540	3.296	56.724
Deutschland	1.037	768	896	937	1.177	4.815
Migranten innerhalb Zentralamerikas						
Guatemala	k.A.	14.855	6.534	6.668	906	28.963
El Salvador	8.528	k.A.	11.207	7.507	841	28.083
Honduras	2.849	5.474	k.A.	4.802	532	13.657
Nicaragua	1.387	3.291	14.597	k.A.	7.284	26.559
Costa Rica	3.294	14.379	4.861	373.548	k.A.	396.082
Gesamt nach Land	830.818	1.220.987	545.683	662.160	103.243	3.362.887
Bevölkerungs- zahl 2010	14.361.666	6.183.002	7.621.106	5.822.395	4.563.539	38.551.708
Prozentualer Anteil von Migranten	5,8	19,7	7,2	11,4	2,3	8,7

Quelle: Von den Verfasserinnen aus Migrationsdaten des IOM erstellt. Bevölkerungszahlen vom UNDP.

* Das konservative Center for Immigration Studies (CIS) ermittelte auf der Grundlage öffentlich verfügbarer Daten der vom U.S. Census Bureau durchgeführten American Community Survey, dass es im Jahr 2012 2,7 Millionen Migranten aus Zentralamerika gab. Sie verteilten sich wie folgt auf die Herkunftsländer: El Salvador 1,3 Millionen, Guatemala 880.000 und Honduras 536.000. Das CIS weist darauf hin, dass das US-Ministerium für Innere Sicherheit (Homeland Security) den Anteil illegaler Einwanderer auf 60 Prozent schätzt, <http://cis.org/central-american-immigrants-us> [24.01.2015].

Anmerkung: Andere Zielländer mit mehr als 1.000 Migranten aus Zentralamerika waren im Jahr 2010: Frankreich (1.745 aus Guatemala und 1119 aus El Salvador) sowie Schweden (2.899 aus El Salvador). Außerdem lebten 20.070 Guatemalteken in Belize. Eine von den Verfasserinnen erstellte Landkarte mit Migrationsdaten ist abrufbar unter: https://public.tableausoftware.com/profile/vhernandez#!/vizhome/Migration_7/Dashboard1 [25.02.2014].

Migration in die USA

Zunächst ist zu betonen, dass sich die Migrantentypen stark unterscheiden. Zweifellos begab sich ein beträchtlicher Teil der zentralamerikanischen Migranten in den USA unter widrigen Umständen auf den Weg nach Norden, passierte illegal die Grenze und arbeitet dort ohne Aufenthaltsberechtigung. Doch gibt es eine weitere Kategorie:¹⁰ In seinem Lagebericht zur Region aus dem Jahr 2011¹¹ weist das UNDP darauf hin, dass Zentralamerika eine der beiden amerikanischen Regionen mit dem größten Braindrain in die Industrieländer sei. Besonders hoch ist der Anteil in Guatemala, El Salvador, Honduras und Nicaragua: Fast 30 Prozent der Akademiker aus diesen Ländern leben in den USA.¹² Das hat deutliche Auswirkungen auf das jeweilige Heimatland, da dessen Akademikeranteil an der Bevölkerung entsprechend gering ist, besonders im Norddreieck: 2,8 Prozent in Guatemala, 3,4 Prozent in Honduras und 7,7 Prozent in El Salvador.¹³

Das UNDP hat 2011 darauf hingewiesen, dass Zentralamerika eine der beiden amerikanischen Regionen mit dem größten Braindrain in die Industrieländer sei.

Laut Terrazas machen Zentralamerikaner mit abgeschlossenem Universitätsstudium nur etwa zehn Prozent aller Migranten aus dieser Region aus. Wie der Autor ausführt, besaßen im Jahr 2009 fast die Hälfte der zentralamerikanischen Migranten im Alter von 25 Jahren oder älter (48 Prozent) keinen Sekundarschulabschluss und bei 25 Prozent entsprach dies dem höchsten Bildungsabschluss. Die übrigen 17 Prozent konnten eine gewisse Hochschulbildung

10 | Schätzungen zufolge haben 40 Prozent aller Migranten ohne Aufenthaltstitel in den USA die Gültigkeitsdauer ihrer Visa überzogen. Spezifische Daten für Zentralamerika waren jedoch nicht verfügbar.

11 | Siehe UNDP, Fn. 9.

12 | Siehe ebd., Kap. 9, S. 382.

13 | Nicaragua und Costa Rica hatten mit elf Prozent bzw. 17,5 Prozent einen höheren Anteil. Vgl. Robert J. Barro/Jong-Wha Lee, „Barro-Lee Educational Attainment Dataset“, <http://barrolee.com> [25.01.2015]. Daten für 2010.

vorweisen.¹⁴ Höchstwahrscheinlich besitzen viele oder die meisten der Migranten mit höherer Schulbildung eine Aufenthaltsgenehmigung. Doch insgesamt sind laut Terrazas mehr als zwei von fünf Einwanderern aus Zentralamerika illegal im Land und nur einer von zehn genießt temporären humanitären Schutz. Damit ist der Temporary Protection Status (TSP) gemeint, der Bürgern aus El Salvador, Honduras und Nicaragua vor einigen Jahren gewährt wurde.¹⁵



Großer Grenzverkehr: Tausende Menschen aus Zentralamerika zieht es jährlich aus unterschiedlichen Gründen in die Vereinigten Staaten. Der Grenzübergang San Ysidro zwischen Mexiko und Kalifornien zählt zu den geschäftigsten. | Quelle: Phil Konstantin, flickr ©.

- 14 | Vgl. Aaron Terrazas, „Central American Immigrants in the United States“, Migration Policy Institute, *Spotlight*, 10.01.2011, <http://migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states-0> [24.02.2015]. Der Autor weist außerdem darauf hin, dass 74 Prozent der Einwanderer aus Guatemala, 71,8 Prozent aus Honduras, 71,5 Prozent aus El Salvador, 59,5 Prozent aus Nicaragua und 46,2 Prozent aus Costa Rica (im Alter von fünf Jahren oder älter) begrenzte Englischkenntnisse besitzen.
- 15 | Laut US-Ministerium für Innere Sicherheit (DHS) wird der TPS-Status gewährt, wenn die Bedingungen im Ursprungsland „eine sichere Rückkehr seiner Staatsangehörigen vorübergehend nicht zulassen, oder unter bestimmten Umständen wenn ein Land nicht in der Lage ist, die Rückkehr seiner Staatsangehörigen adäquat zu bewältigen.“ Vgl. U.S. DHS, „Temporary Protected Status“, <http://uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status-deferred-enforced-departure/temporary-protected-status#What%20is%20TPS> [25.01.2015]. Terrazas berichtet, dass TPS einigen Migranten aus El Salvador ▶

Wichtig ist ebenfalls die Auseinandersetzung mit der künftigen Entwicklung der Einwanderung aus Zentralamerika in die USA. Das Pew Research Center stellt fest, dass die Zahl der Einwanderer aus Mexiko in die USA (die den Großteil illegaler Migranten in den USA ausmachen) zwischen 2009 und 2012 rückläufig war. Hingegen wurde im selben Zeitraum ein leichter Anstieg der illegalen Einwanderung aus Zentralamerika verzeichnet.¹⁶ Ob sich diese Tendenz fortsetzt, hängt in großem Maße von den Schwankungen der Pull- und Push-Faktoren – wie zum Beispiel der Lage der US-Volkswirtschaft – sowie von den Maßnahmen und der Politik der Regierungen in Washington und Zentralamerika ab.

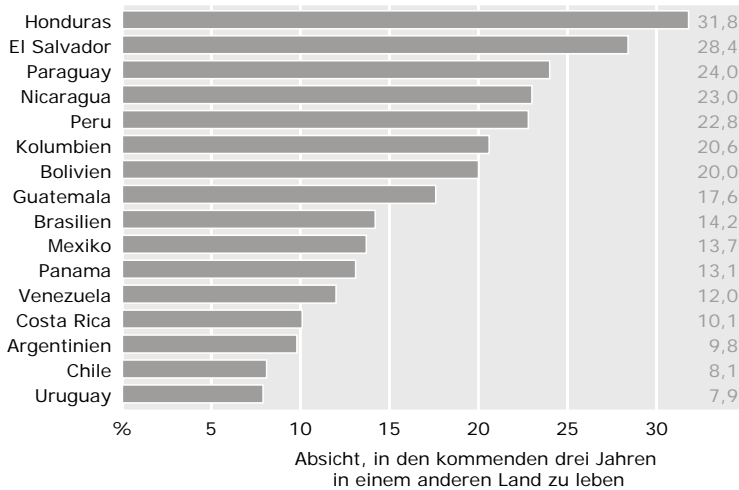


Migranten können auch Staatsbürger des Gastlandes werden. Im Jahr 2013 wurden fast 800.000 Immigranten eingebürgert, davon mehr als 99.000 aus Mexiko. | Quelle: Michael Quinn, Grand Canyon National Park, flickr ©📷

1990 aufgrund des Bürgerkrieges gewährt wurde, einigen Migranten aus Honduras und Nicaragua nach dem Hurrikan Mitch 1998 und weiteren Salvadorianern nach zwei verheerenden Erdbeben im Jahr 2001. Für diese Länder wurden die TPS-Regelungen mehrfach verlängert und sind immer noch in Kraft. Nach Schätzungen der US-Einwanderungsbehörde USCIS erhielten im Jahr 2010 229.000 Salvadorianer, 70.000 Honduraner und 3.500 Nicaraguaner TPS-Schutz. Guatemala beantragte TPS mehrmals vergeblich.

16 | Vgl. Jens Manuel Krogstad/Jeffrey S. Pässe, „5 facts about illegal immigration in the U.S.“, Pew Research Center, 18.11.2014, <http://pewresearch.org/fact-tank/2014/11/18/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s> [24.01.2015].

Abb. 1

Emigrationsabsichten in Lateinamerika

Quelle: Von den Verfasserinnen auf Basis des *AmericasBarometer 2014* erstellt.

Eine andere Sichtweise ermöglicht die Analyse des *AmericasBarometer 2014*.¹⁷ Hierbei wurden Menschen in Zentralamerika nach ihren Absichten befragt, in den nächsten drei Jahren in einem anderen Land zu leben oder zu arbeiten (siehe Abb. 1). Demnach haben ein Drittel der Menschen in Honduras und El Salvador diese Absicht, wobei die Differenz zu anderen abgebildeten Ländern statistisch signifikant ist. Etwa ein Fünftel der Menschen in Nicaragua und Guatemala haben ebenfalls Emigrationspläne, doch sind die Prozentsätze mit denen von Paraguay, Peru, Kolumbien und Bolivien vergleichbar. Nur zehn Prozent der Befragten in Costa Rica äußerten sich in diesem Sinne.

GRÜNDE FÜR DIE EMIGRATION AUS ZENTRALAMERIKA

Der abrupte Zuwachs minderjähriger Migranten ohne Begleitung von Erwachsenen aus dem Norddreieck im Jahr 2014 (Abb. 2) brachte eine Reihe tief verwurzelter Entwicklungsprobleme der Region ans Tageslicht und diskreditierte die jeweiligen Regierungen in den Augen der

17 | Die Studie wird alle zwei Jahre in 26 Ländern der westlichen Hemisphäre durchgeführt und gehört zum Latin American Public Opinion Project an der Vanderbilt University. Näheres unter <http://vanderbilt.edu/lapop> [24.01.2015].

Öffentlichkeit im In- und Ausland.¹⁸ Diese Krise darf als Wendepunkt in der Haltung zentralamerikanischer Politiker und Regierungsbeamter zur Emigration ihrer Bürger in die USA gesehen werden. Jahrelang hatten sie kaum versucht, ihre Bevölkerung im Land zu halten, sondern von der US-Regierung eine Ausweitung des TPS und ähnlicher Fördermaßnahmen sowie einen Abschiebestopp gefordert.

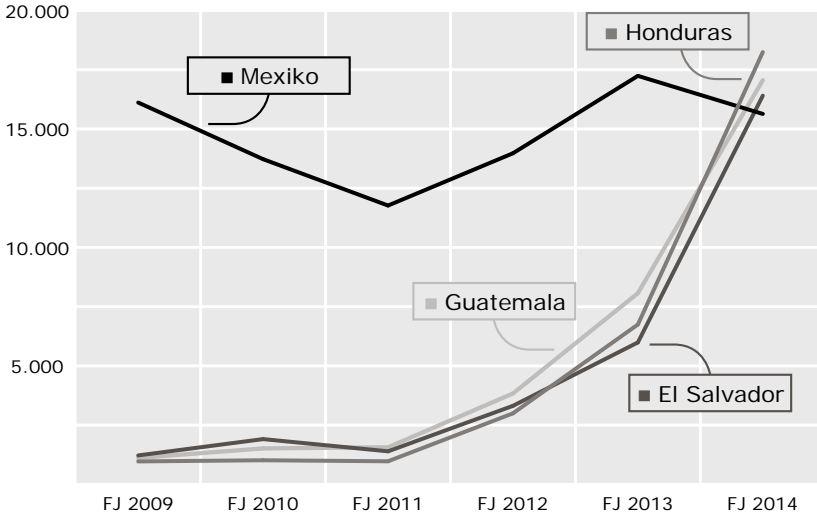
Bis zur Krise der unbegleiteten Minderjährigen hatten die Regierungen Zentralamerikas wenig unternommen, um Migranten von ihrem Vorhaben abzuhalten, vor allem weil deren Rücküberweisungen an ihre Familien dem Ursprungsland zugute kamen. Neben ihrer positiven Wirkung auf die makroökonomischen Verhältnisse dieser Länder linderten diese Gelder auch die Armut tausender Familien und nahmen damit Druck von den Regierungen. Laut Angaben des Zentralamerikanischen Währungsrates haben diese Überweisungen besonders im Norddreieck einen relevanten Anteil am BIP: In El Salvador machten sie 2013 16,3 Prozent des BIP aus (verglichen mit 13,3 Prozent im Jahr 2000); in Honduras hatten Rücküberweisungen 2013 einen Anteil von 16,1 Prozent am BIP (6,1 Prozent im Jahr 2000) und in Guatemala waren es im selben Jahr 9,5 Prozent (2,8 Prozent im Jahr 2000).¹⁹

18 | Im Jahr 2014 verschob sich auch die Struktur festgenommener Migranten aller Altersgruppen insgesamt, da demografische, wirtschaftliche und bildungspolitische Veränderungen zu einer Abnahme der Migration aus Mexiko führten. Vgl. Demetrious Papademetriou/Doris Meissner/Eleanor Sohnen, *Thinking Regionally to Compete Globally*, Migration Policy Institute, Washington D.C., 2013. Die Autoren erwähnen auch, dass Mexiko zum Einwanderungsland werden könnte.

19 | Zusammen mit den Überweisungen von in Costa Rica lebenden Migranten machten im Jahr 2013 Geldtransfers der Diaspora 9,6 Prozent von Nicaraguas BIP aus. In Costa Rica sind es weniger als ein Prozent. Insgesamt trugen Geldsendungen von Migranten in Zentralamerika dazu bei, den Konsum der Haushalte aufrechtzuerhalten und das Armutsniveau zu senken. Vgl. Manuel Orozco, *Central America: remittances and the macroeconomic variable*, Inter-American Dialogue, 2007. Andere Studien haben jedoch gezeigt, dass Geldströme aus dem Ausland zu einer effektiven Aufwertung der Währung führen und damit die Wettbewerbsfähigkeit Zentralamerikas beeinträchtigen können. Siehe Catalina Amuedo-Dorantes/Susan Pozo, „Workers’ Remittances and the Real Exchange Rate: A Paradox of Gifts“, *World Development*, Jg. 32, Nr. 8, 2004, S. 1407-1417. Siehe ferner Violeta Hernández, „Realidad y mitos sobre la migración centroamericana“, *Observador Económico*, 02.02.2015, <http://perspectiva.com.gt/realidad-y-mitos-sobre-la-migracion-centroamericana> [08.02.2015].

Abb. 2

An der US-Grenze aufgegriffene Kinder aus dem Ausland ohne Begleitung Erwachsener



Anmerkung: Im Fiskaljahr (FJ) 2010 (10/2009 bis 09/2010) erreichten 4.444 Kinder aus Zentralamerika die Grenze. Diese Zahl stieg im FJ 2013 auf 20.805 und im FJ 2014 auf 51.705.

Quelle: Von den Verfasserinnen anhand von Daten der U.S. Customs and Border Protection erstellt, „Southwest Border Unaccompanied Alien Children“, <http://cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children> [23.01.2015].

Die Krise der unbegleiteten minderjährigen Migranten entfachte sowohl in den USA als auch in Zentralamerika eine politische und akademische Debatte über die Gründe der Migration und mögliche Ansätze, um Minderjährige und andere Migranten zum Bleiben zu bewegen. Wie sich herausstellte, sind die Gründe vielfältig,²⁰ und schnelle, einfache Lösungen unmöglich.

Pull-Faktoren

Die Krise an der mexikanisch-amerikanischen Grenze im letzten Sommer offenbarte nicht nur die mangelhafte Entwicklung und die unzureichende Sicherheit im Zentral-

20 | Siehe z. B. Dinorah Azpuru, „The Multiple Causes of the Border Crisis“, *Panoramas*, Center for Latin America at the University of Pittsburgh, 20.10.2014, <http://panoramas.pitt.edu/content/multiple-causes-border-crisis> [24.01.2015].

amerika, sondern offenbarte auch die Defizite des US-Einwanderungssystems. Die Krise führte zu Anhörungen im US-Kongress und kurz anberaumten Besuchen hochrangiger US-Regierungsvertreter in Zentralamerika – darunter Vizepräsident Joe Biden und Außenminister John Kerry. Die Präsidenten der Länder des Norddreiecks trafen sich auch mit US-Präsident Barack Obama in Washington zur Besprechung der Lage. Die Region war in den US-Medien so präsent wie zuletzt vor mehr als 30 Jahren, als dort bewaffnete Konflikte aufflammten.²¹ In einigen von der US-Regierung als Aufnahmeorte für die Minderjährigen ausgewählten Städten kam es zu Zusammenstößen zwischen Gegnern der vorübergehenden Aufnahme und denen, die sich dafür aussprachen.



Teilhabe am Amerikanischen Traum: Dank des „Dream Act“ haben Minderjährige, die vor 2012 in die USA migrierten, die Möglichkeit, Colleges zu besuchen. | Quelle: Kris Price, SEIU, flickr ©©©©.

Die Debatte in Washington konzentrierte sich auf die Frage, ob die Politik der Obama-Regierung und speziell die Verordnung über die Verzögerung der Abschiebung von Minderjährigen aus 2012 („Deferred Action for Childhood Arrivals“, auch bekannt als DACA oder „Dream Act“) arme Eltern in Zentralamerika dazu ermutigt hätte, ihre Kinder

21 | Vgl. Cynthia Arnson, einleitende Ansprache beim Ausschuss der Außenminister des Norddreiecks mit dem Titel *Migration of Central American Minors: Causes and Solutions*. Latin American Program, Woodrow Wilson Center, Washington D.C., 24.07.2014, <http://wilsoncenter.org/event/Regional-View> [24.01.2015].

in die USA zu schicken.²² Republikanische Politiker warfen der US-Regierung lasche Sicherheitsmaßnahmen an der Grenze vor. Der Präsident beantragte beim Kongress Mittel in Höhe von 3,7 Milliarden US-Dollar für Maßnahmen zur Krisenbewältigung, darunter eine Betreuung der Minderjährigen in den USA, eine Verstärkung der Grenzsicherung, die Einstellung zusätzlicher Einwanderungsrichter sowie Programme zur Rücksendung und Wiedereingliederung der Migranten in ihre Herkunftsländer. Wenngleich der Kongress den Großteil der beantragten Gelder ablehnte, wurden doch verschiedene Schritte unternommen, wie z.B. die Abschiebung zahlreicher Migranten und die Lancierung abschreckender Medienkampagnen in den Ursprungsländern, um zu verhindern, dass noch mehr Minderjährige die Reise nach Norden antraten.²³

Neben wirtschaftlichen Gründen ist die Wiederzusammenführung getrennter Familien ein weiterer Pull-Faktor.

Ursache für das Schicksal der minderjährigen Migranten waren teils irreführende Informationen von Menschenhugglern in Zentralamerika, die unter Eltern in der Region falsche Gerüchte über das DACA-Gesetz verbreiteten. Tatsächlich dauert jedoch die illegale Einwanderung zentralamerikanischer Erwachsener (und einiger Minderjähriger) in die USA bereits seit Jahrzehnten an, größtenteils motiviert von der Möglichkeit, durch Arbeit ein Einkommen zu verdienen, das in der Heimat unerreichbar wäre. Neben den wirtschaftlichen Gründen sind weitere Pull-Faktoren relevant, wie der Wunsch nach Wiederzusammenführung von Familien, die jahrelang getrennt waren, weil ein Elternteil ausgewandert war oder einzelne Familienmitglieder abgeschoben wurden, während andere

22 | DACA wurde im Juni 2012 initiiert. Jugendliche ab 15 Jahren, die vor 2012 als Kinder in die USA gekommen sind, können drei Jahre Aufschub für Abschiebemaßnahmen beantragen – mit der Möglichkeit zur Verlängerung. Sie können dadurch eine Arbeitserlaubnis oder einen Führerschein erwerben und sich leichter an öffentlichen Colleges und Universitäten einschreiben. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft ist nicht vorgesehen. Vgl. U.S. DHS, „Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)“, <http://uscis.gov/humanitarian/consideration-deferred-action-childhood-arrivals-daca> [24.01.2015].

23 | Die prioritäre Verhandlung der Fälle minderjähriger Migranten ohne Aufenthaltstitel vor den Einwanderungsgerichten führte zu einer verzögerten Bearbeitung laufender Verfahren, die »

in den USA bleiben konnten.²⁴ Nach geltendem Recht hätte ein Zentralamerikaner ohne gute Bildung kaum Chancen auf ein Visum für die USA, geschweige denn auf eine Niederlassungserlaubnis, es sei denn, er hätte Verwandte mit US-Staatsbürgerschaft.²⁵

Führende Politiker in den USA diskutieren seit Jahren eine Reform des Einwanderungssystems, um die Frage der ca. elf Millionen Ausländer zu lösen, die illegal auf US-amerikanischem Boden leben – die meisten von ihnen aus Mexiko und Zentralamerika – und um dem ununterbrochenen Zustrom illegaler Migranten zu begegnen. Obwohl Einigkeit über die Unhaltbarkeit der derzeitigen Situation besteht, ist es dem Kongress bisher nicht gelungen, Gesetze zur Verbesserung des Systems zu verabschieden. Anfang 2013

teilweise bis 2019 anhängig bleiben werden. Siehe „Gobierno deja a miles de personas en el limbo migratorio: tendrían que esperar hasta 2019“, *Univision.com y Agencias*, 02.02.2015, <http://noticias.univision.com/article/2233581/2015-02-02/inmigracion/noticias/gobierno-deja-a-miles-de-personas-en-el-limbo-migratorio-tendrian-que-esperar-hasta-2019> [08.02.2015].

24 | In der Rechtssprache werden die Abschiebungen als *removals* bezeichnet. Darunter fallen Migranten, die an der Grenze aufgegriffen und in ihre Heimatländer zurückgeschickt werden, ebenso wie Migranten ohne Aufenthaltstitel, die auf US-Staatsgebiet leben. Laut Angaben der Einwanderungs- und Zollbehörde ICE sank die Gesamtzahl der Abschiebungen illegaler ausländischer Staatsbürger von 368.644 im FJ 2013 und auf 315.943 im FJ 2014. Die Zahl der Abschiebungen nach Guatemala, El Salvador und Honduras stieg jedoch um 15 Prozent: Es wurden 54.423 Guatemalteken, 40.695 Honduraner und 27.180 Salvadorianer abgeschoben. Mexikanische Staatsbürger waren mit 176.968 Abschiebungen (weniger als im FJ 2013) am stärksten betroffen. Im selben Jahr wurden nur 1.266 Nicaraguaner und 245 Costa Ricaner abgeschoben. Vgl. U.S. DHS, *ICE Enforcement and Removal Operations Report. Fiscal Year 2014*, 19.12.2014, http://dhs.gov/sites/default/files/images/ICE%20FY14%20Report_20141218_0.pdf [25.01.2015]. Im Jahr 2014 stieg außerdem die Zahl von Mexiko nach Zentralamerika abgeschobener Migranten auf 107.199. Vgl. José Mendez, „Se dispara número de deportados en 2014“, *El Universal*, 27.12.2014, <http://eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/se-dispara-numero-de-deportados-en-2014-1064483.html> [26.01.2015].

25 | Direkte Familienangehörige, die im Besitz der US-Staatsbürgerschaft sind, können für bestimmte Familienmitglieder (Eltern, Kinder unter 21 Jahren und Geschwister) eine US-Aufenthaltslaubnis (Greencard) beantragen, meist jedoch mit langen Wartezeiten. Vgl. U.S. DHS, „Family of U.S. Citizens“, 01.05.2014, <http://uscis.gov/family/family-us-citizens> [09.02.2015].

schienen die Chancen gut zu stehen, als einige Abgeordnete der Demokratischen Partei und der Republikanischen Partei (GOP) einen gemeinsamen Reformvorschlag vorlegten. Gemäßigte Konservative von Rang und Namen erklärten ihre Unterstützung für den parteiübergreifenden Gesetzentwurf.²⁶ Die Diskussion kam jedoch im Repräsentantenhaus zum Stillstand, vor allem weil zahlreiche republikanische Abgeordnete befürchteten, dass eine migrantenfreundliche Politik ihre Wiederwahlchancen in den Zwischenwahlen im November 2014 gefährden würde. In konservativen Wahlbezirken stößt der Gedanke, Menschen, die illegal in die USA eingewandert sind, das Aufenthaltsrecht zu gewähren, auf Ablehnung.



Transitmigranten: Kriminalität und fehlende Arbeitsplätze veranlassen Menschen aus Zentralamerika, ihre Heimat zu verlassen und auch illegal in die USA zu gelangen. Im Transitland Mexiko gibt es einige Notunterkünfte für Migranten. | Quelle: Grüne/EFA, flickr ©.

26 | Siehe David Nakamura, „U.S. Chamber of Commerce pushes House GOP on immigration reform“, *The Washington Post*, 25.02.2014, <http://wapo.st/1JPFrzL> [24.02.2015]; Lisa Mascaro, „Conservative economists endorse immigration reform bill“, *Los Angeles Times*, 23.05.2013, <http://articles.latimes.com/2013/may/23/nation/la-na-pn-immigration-letter-20130522> [08.02.2015]

Nach dem Scheitern des überparteilichen Gesetzesvorschlags gewannen die migrationskritischen Abgeordneten der Republikaner im Kongress die Oberhand.²⁷ Der überwältigende Wahlsieg der Republikaner am 4. November 2014, durch den diese die Kontrolle über beide Kammern erlangten, lässt die Verabschiedung einer Reform des Migrationsrechtes durch den Kongress in naher Zukunft unmöglich erscheinen. Angesichts der geringen Fortschritte im Kongress kündigte Präsident Obama am 20. November eine Exekutivmaßnahme (*executive action*) an, die Eltern eines US-Bürgers oder dauerhaft Bleibeberechtigten eine temporäre Duldung gewährt, falls diese illegal im Land sind (Deferred Action for Paternal Accountability, DAPA). Darüber hinaus erweiterte der Präsident den Gültigkeitsbereich von DACA.²⁸ Beide Programme zusammen könnten schätzungsweise etwa fünf Millionen Migranten ohne Aufenthaltstitel vor der Abschiebung bewahren.²⁹ Der wichtigste spanischsprachige Fernsehsender in den USA – Univision – und migrantenfreundliche Gruppen von Hispano-Amerikanern begrüßten die Verordnung, da diese zwar nicht alle Ausländer ohne Aufenthaltstitel schützte, aber dennoch einen bedeutenden Fortschritt darstelle. Etwa 64 Prozent der Hispanics in den USA befürworteten die Maßnahme.³⁰


27 | Siehe Benjy Sarlin, „Steve King, once a GOP pariah, emerges as critical 2016 player“, *msnbc.com*, 23.01.2015, <http://msnbc.com/msnbc/steve-king-once-gop-pariah-emerges-critical-2016-player> [24.01.2015].

28 | Mehr Informationen über die Präsidialmaßnahme unter: U.S. DHS, „Executive Actions on Immigration“, 30.01.2015, <http://uscis.gov/immigrationaction>. Diese Maßnahmen sollen Migranten ohne Aufenthaltstitel allgemein helfen und nicht den Minderjährigen, die im Sommer 2014 die Grenze passierten.

29 | Vgl. Eyder Peralta, „Obama Goes It Alone, Shielding Up To 5 Million Immigrants From Deportation“, *NPR*, 20.11.2014, <http://npr.org/blogs/thetwo-way/2014/11/20/365519963/obama-will-announce-relief-for-up-to-5-million-immigrants> [25.01.2015].

30 | Vgl. Thomas Sparrow, „Are Hispanics satisfied with President Obama’s executive action?“, *BBC Mundo*, 21.11.2014, <http://bbc.com/news/world-us-canada-30140369> [08.02.2015]. Justin McCarthy, „Hispanics’ Support for Obama Climbs After Executive Actions“, 10.12.2014, <http://gallup.com/poll/180005/hispanics-support-obama-climbs-executive-order.aspx> [18.02.2015].



Der ehemalige Gouverneur von Florida und mögliche Präsidentschaftskandidat Jeb Bush hält die Ausweisung von Millionen illegaler Migranten für unrealistisch. Damit vertritt er eine andere Auffassung als viele seiner republikanischen Parteifreunde. | Quelle: The World Affairs Council of Philadelphia, flickr ©.

Obamas Präsidialmaßnahme traf jedoch bei der Opposition auf starken Widerstand. Republikanische Kongressabgeordnete drohten, den Etat des Ministeriums für Innere Sicherheit zu kürzen, um die Obama-Regierung zur Umkehr zu zwingen.³¹ Zudem reichten Gouverneure aus 26 Bundesstaaten vor Gericht Klage gegen die Exekutivmaßnahme ein, weil der Präsident damit seine Befugnisse überschritten habe. Am 16. Februar entschied der US-Bezirksrichter Andrew S. Hanen, dass die Klage fundiert genug sei, um die neuen Maßnahmen für die Dauer des Rechtsstreits zunächst auszusetzen. DAPA und die DACA-Erweiterung sind daher auf Eis gelegt und ausländische Staatsbürger ohne Aufenthaltstitel erhalten vor Abschluss des Verfahrens keinen legalen Status (Führerschein, Arbeitserlaubnis und andere staatliche Leistungen). Experten rechnen mit einer Verfahrensdauer von mindestens

31 | Republikaner im Kongress haben die Verabschiedung des Etats für dieses Ministerium bis zum Ablauf der Frist Ende Februar verzögert. Der Sprecher des Repräsentantenhauses, der Republikaner John Boehner, erklärte, dass dieser Schritt nicht gegen Einwanderung als solche gerichtet sei, sondern ein Protest gegen die Überschreitung exekutiver Kompetenzen. Doch viele republikanische Kongressmitglieder gaben zu, dass sie die Exekutivmaßnahme auch inhaltlich ablehnen.

einem Jahr.³² Auch nach Hanens Entscheidung kann die Regierung Obama immer noch die Abschiebung illegaler Migranten mit niedriger Priorität hinauszögern, doch Millionen von Migranten ohne Aufenthaltstitel befinden sich nun in einem rechtlichen Vakuum.³³ Trotzdem haben einige Städte in den USA Programme gestartet, um den Migranten Zugang zu bestimmten Leistungen und den Erwerb von Führerscheinen zu ermöglichen. Darüber hinaus reichten 14 Staaten am 11. März einen gemeinsamen Antrag ein, um die Regierung zu unterstützen, die einstweilige Verfügung aufzuheben, die derzeit die Exekutivmaßnahme blockiert. Die Unterstützer argumentieren, dass Obamas Einwanderungspolitik auch den Bundesstaaten durch höhere Steuereinnahmen und bessere öffentliche Sicherheit zugutekommt.

Alles in allem hat die Einwanderungsdebatte einen zentralen Platz im politischen Geschehen eingenommen und dürfte eines der Hauptthemen in den Präsidentschafts- und Kongresswahlen im November 2016 sein.

Erste Wahlveranstaltungen der Republikaner lassen darauf schließen, dass die Einwanderungsdebatte ein Hauptthema bei den Präsidentschaftswahlen 2016 sein wird.

Erste Wahlveranstaltungen geben einen Vorgeschmack auf die derzeit innerhalb der republikanischen Partei vorherrschenden Argumente. Im Januar 2015 wurden neun mögliche Präsidentschaftskandidaten für die anstehenden Vorwahlen der Republikaner zum Iowa Freedom Summit eingeladen. Die Eröffnungsansprachen bei der Veranstaltung ließen den Standpunkt der Teilnehmer erahnen: „Niemand aus Iowa hat etwas gegen Einwanderung. Wir sind alle einmal irgendwo hergekommen. Wogegen wir etwas haben, sind Menschen, die sich illegal Zutritt verschaffen.“³⁴ Einige prominente republikanische Kandidaten für 2016,

32 | Am 23. Februar legte die Obama-Administration Berufung ein, die darauf zielt, Hanens Entscheidung, Obamas Exekutivmaßnahme zu stoppen, außer Kraft zu setzen. Der Rechtsstreit könnte bis zum Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten fortgeführt werden. Dieses Urteil betrifft nicht das Gesetz zu DACA 2012.

33 | Vgl. Laura Meckler/Nathan Koppel, „Obama Administration Dealt Setback on Immigration“, *Wall Street Journal*, 17.02.2015, <http://wsj.com/articles/federal-judge-stalls-obamas-executive-action-on-immigration-1424152796> [18.02.2015].

34 | Vgl. Brian Tashman, „Steve King Summit Kicks Off with Attacks on DREAMers“, *Right-Wing Watch*, 24.01.2015 <http://rightwingwatch.org/content/steve-king-summit-kicks-attacks-dreamers> [08.02.2015].

die hierbei nicht zugegen waren, scheinen jedoch eine flexiblere Position zu vertreten. So erklärte Jeb Bush, dass die Abschiebung von Millionen illegaler Migranten keine realistische Lösung darstelle: „Niemand schlägt ein systematisches Vorgehen dieser Art vor. Die Kosten wären unermesslich. Wir brauchen einen Weg, bei dem sie Strafen zahlen, Englisch lernen, arbeiten, und sich hinten anstellen. Aber sie müssen aus dem Schatten hervor-

Gemäßigte Republikaner warnen davor, eine unnachgiebige Position zum Thema Einwanderung könne die mehr als 25 Millionen wahlberechtigten Hispano-Amerikaner brüskieren.

kommen, um als vollwertige Partner an dieser Strategie des hohen Wirtschaftswachstums mitzuwirken.“³⁵ Insgesamt sind die möglichen Präsidentschaftskandidaten der Republikaner unsicher, wie das Thema Einwanderung anzugehen ist. Gemäßigte Republikaner und Wahlkampfstrategen warnen davor, dass eine unnachgiebige Position zum Thema Einwanderung die mehr als 25 Millionen wahlberechtigten Hispano-Amerikaner brüskieren und die Wahlergebnisse der Partei erheblich gefährden könnte.³⁶ Gleichzeitig ist ihnen bewusst, dass die republikanische Parteibasis – die eine wichtige Rolle bei den Vorwahlen spielt – erzkonservativ und gegen eine Reform des Einwanderungsrechts ist.³⁷

Wie Umfragen zeigen, ist die US-amerikanische Öffentlichkeit bei diesem Thema geteilter Meinung. Eine im Dezember 2014 vom Pew Research Center durchgeführte Erhebung ergab, dass 50 Prozent der US-Bürger Obamas Exekutivmaßnahme zur Einwanderung ablehnten und 46 Prozent

Wie Umfragen zeigen, ist die US-amerikanische Öffentlichkeit bei diesem Thema geteilter Meinung. Eine im Dezember 2014 vom Pew Research Center durchgeführte Erhebung ergab, dass 50 Prozent der US-Bürger Obamas Exekutivmaßnahme zur Einwanderung ablehnten und 46 Prozent

35 | Vgl. Jon Ward, „Jeb Bush speaks up for immigrants as Republicans flock to conservative confab in Iowa“, *YAHOO! News*, 24.1.2015, <http://news.yahoo.com/jeb-bush-speaks-up-for-immigrants-as-republicans-flock-to-conservative-confab-in-iowa-224706855.html> [24.01.2015].

36 | Detaillierte Informationen zur Position anderer potenzieller Kandidaten finden sich in *A Guide to 2016 Republican Candidates' Position on Illegal Immigration*, <http://breitbart.com/big-government/2015/01/16/a-guide-to-2016-republican-candidates-positions-on-illegal-immigration> [08.02.2015]. Die aussichtsreichste Kandidatin für die Demokratische Partei ist zurzeit Hillary Clinton, die sich für eine Reform des Einwanderungsrechts ausgesprochen hat und die von Präsident Obama ergriffene Exekutivmaßnahme billigt.

37 | Der konservative Flügel der republikanischen Partei, die so genannte Tea Party, hat dazu beigetragen, die Reform des Einwanderungsrechts zu bremsen. Vgl. Cesar Vargas, „On immigration, will the Tea Party dominate the new Congress?“, *The Hill*, 07.01.2015, <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/immigration/228723-on-immigration-will-the-tea-party-dominate-the-new-congress> [09.02.2015].

sie befürworteten. Deutliche Unterschiede ergeben sich bei der Betrachtung nach Parteizugehörigkeit: 72 Prozent der Demokraten begrüßten die Entscheidung, während es auf republikanischer Seite nur 15 Prozent waren. 44 Prozent der Wechselwähler (keine Parteibindung) äußerten ebenfalls Ablehnung. In derselben Umfrage erklärten jedoch 53 Prozent der Republikaner, dass Migranten ohne Aufenthaltstitel „eine legale Bleibemöglichkeit erhalten sollten“.³⁸

Push-Faktoren

Unabhängig von einer möglichen Reform des Einwanderungsrechts in den USA sind die Ursprungsgründe der Migration in den Ausgangsländern zu finden. Mehreren Analysen zufolge gehörten Armut, fehlende Aufstiegschancen sowie Angst und Unsicherheit – insbesondere wegen Bandenkriminalität – zu den Hauptursachen der Flucht unbegleiteter Minderjähriger im Jahr 2014.

Tatsächlich gehört Armut im Norddreieck zum Alltag. Nach Daten der Weltbank lebten im Jahr 2011 61,9 Prozent der Menschen in Honduras, 53,7 Prozent der Bevölkerung von Guatemala und 40,6 Prozent der Menschen in El Salvador unterhalb der jeweiligen nationalen Armutsschwelle, davon jeweils knapp die Hälfte in extremer Armut. In diesen Gesellschaften herrscht außerdem große soziale Ungleichheit und einem Großteil der Bevölkerung wird der Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wie guter Bildung und Gesundheitsversorgung verwehrt. In punkto öffentliche Sicherheit gehören die Länder des Norddreiecks zu den gewalttätigsten der Welt. Laut Ergebnissen der weltweiten Studie zu Tötungsdelikten 2013 war Honduras mit 90,4 Tötungsdelikten je 100.000 Einwohner im Jahr 2012 das von Gewalt am meisten betroffene Land. El Salvador rangierte mit 41,2 Tötungsdelikten je 100.000 Einwohner auf Platz vier und Guatemala nahm mit 39,9 den fünften Platz ein.³⁹ Daneben werden diese Länder

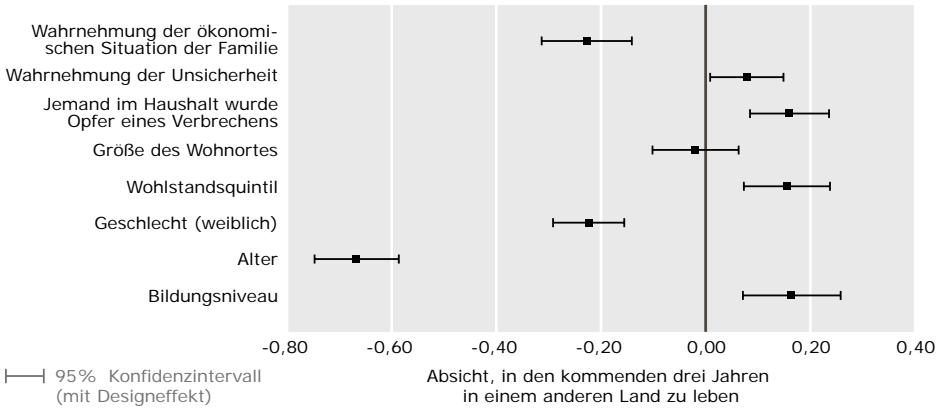
Die Länder des Norddreiecks gehören zu den gewalttätigsten der Welt. Honduras hielt mit 90,4 Tötungsdelikten je 100.000 Einwohner 2012 die Spitzenposition.

38 | Vgl. Pew Research Center, „Immigration Action Gets Mixed Response, But Legal Pathway Still Popular“, 11.12.2014, <http://people-press.org/2014/12/11/immigration-action-gets-mixed-response-but-legal-pathway-still-popular> [24.01.2015].

39 | Siehe Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), *Global Study on Homicide 2013*, <http://unodc.org/gsh> [25.01.2015].

von anderen Formen des Verbrechens heimgesucht, wie Erpressung, Raub oder Entführung. Ursachen für die Gewalt sind größtenteils Jugendgangs, die einst in den 1980er Jahren von aus den USA abgeschobenen Migranten gegründet wurden, sowie die gestiegene Bedeutung des Norddreiecks als Umschlagplatz für den Drogenschmuggel.

Abb. 3
Faktoren im Zusammenhang mit Auswanderungsabsichten im Norddreieck



Anmerkung: Zum Verständnis dieser Abbildung ist die vertikale Linie bei „0“ zu betrachten. Wenn der geschätzte Koeffizient einer Variable links der Linie liegt, so beeinflusst diese Variable die abhängige Variable negativ, (d.h. die zu erklärende Einstellung, Verhaltensweise oder Eigenschaft). Liegt der Koeffizient rechts der Linie, so hat er einen positiven Einfluss. Wenn das Konfidenzintervall die vertikale Linie nicht schneidet, ist der Einfluss mit einer Sicherheit von 95 Prozent statistisch signifikant.

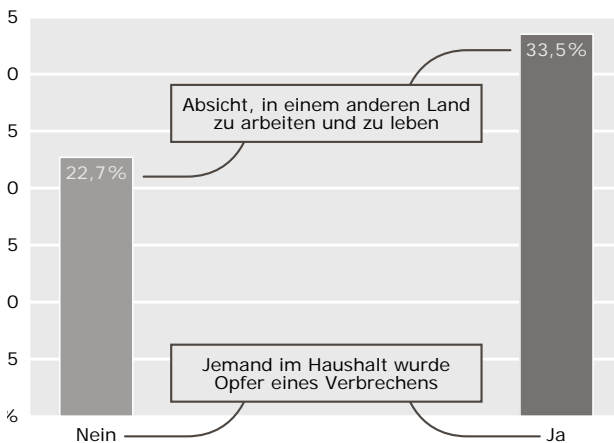
Quelle: Zusammenstellung durch die Verfasserinnen basierend auf unterschiedlichen Datenreihen des *AmericasBarometer 2014*.

Eine Regressionsanalyse mit Daten des *AmericasBarometer 2014* liefert Variablen, die mit der Absicht, aus Ländern des Norddreiecks auszuwandern, korreliert sind. Wie Abbildung 3 zeigt, weisen sowohl eine negative Wahrnehmung der wirtschaftlichen Lage der Familie als auch die Betroffenheit eines Familienmitglieds von Verbrechen eine Korrelation mit dem Willen zur Emigration auf. Männer, jüngere Befragte sowie Menschen mit einem mittleren Einkommensniveau und einer gewissen Bildung tendieren darüber hinaus stärker zur Emigration.

Emigration und Armut treten in verschiedenen Teilen der Welt häufig gemeinsam auf, aber ein Zusammenhang zwischen einer hohen Kriminalitätsrate und vermehrter Emigration ist weniger verbreitet. Abbildung 4 zeigt, dass Menschen aus dem Norddreieck größere Emigrationsabsichten haben, wenn jemand aus ihrem Haushalt Opfer eines Verbrechens geworden ist.

Abb. 4

Emigrationsabsicht und Betroffenheit von Verbrechen im Norddreieck



Quelle: Zusammenstellung durch die Verfasserinnen basierend auf unterschiedlichen Datenreihen des *AmericasBarometer 2014*.

LÖSUNGSANSÄTZE

Zusätzlich zu den kurzfristigen Maßnahmen, die im Anschluss an die Krise der unbegleiteten Minderjährigen Mitte 2014 ergriffen wurden, versammelten sich die Präsidenten der Länder des Norddreiecks, um einen Plan mit dem Titel „Allianz für den Wohlstand“ aufzustellen, der die Bürger ihrer Staaten auf nachhaltigere Weise von der Emigration in die USA und andere Länder abbringen sollte. In einer gemeinsamen Erklärung verlautbarten die drei Präsidenten, Emigration solle künftig kein Zwang mehr sein, sondern eine Option.⁴⁰

40 | Vgl. „Centroamérica busca garantizar que la migración sea opción, no obligación“, *NA-24 Noticias de América*, 12.11.2014, <http://portalproyectovida.net/index.php/noticias-4/9910-centroamerica-busca-garantizar-que-la-migracion-sea-opcion-no-obligacion> [25.01.2015].



Entwicklungshilfe: US-Vizepräsident Joe Biden, hier beim Treffen mit dem Präsidenten Guatemalas Otto Pérez, wirbt für einen „Plan for Central America“. Ziel ist es, die Länder des Norddreiecks in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung und gute Regierungsführung finanziell zu unterstützen. | Quelle: DCA, MINEX GUATEMALA, flickr ©①②.

Die „Allianz“ hat vier Säulen: (1) produktive Entwicklung, (2) Investitionen in Humankapital, (3) Sicherheit für die Bürger und (4) Stärkung der lokalen Institutionen. Die erste Säule bemüht sich um die Förderung produktiver Sektoren mit strategischer Bedeutung sowie ausländischer Investitionen. Beispielsweise identifiziert der Plan Investitionsmöglichkeiten in neun logistischen Korridoren, die zum Ausbau des regionalen Handels beitragen könnten. Im Rahmen der zweiten Säule sollen die technische und berufsorientierte Ausbildung gestärkt und das Bildungssystem mit der produktiven Wirtschaft verzahnt werden. Zur besseren Sicherung der Bürger will der Plan Gewaltpräventionsprogramme intensivieren und die Kapazitäten der Polizei aufstocken. Die letzte Säule umfasst eine Verbesserung der finanziellen Kapazitäten der Regierungen und ihrer Transparenz sowie die Korruptionsbekämpfung. Die „Allianz“ ist als Ergänzung zu den bestehenden Entwicklungsplänen der einzelnen Länder konzipiert und soll sich auf Regionen mit hohem Emigrationsanteil konzentrieren.⁴¹ Nach eigener Einschätzung verfügen die drei Regierungen über begrenzte Ressourcen, eine niedrige Steuererhebungskapazität und beschränkte Schuldenaufnahmemöglichkeiten.

41 | Vgl. *Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*, 9/2014, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39224313> [24.01.2015].

Daher schlagen sie alternative Finanzierungsmechanismen wie so genannte *Debt for Nature Swaps* (Tauschgeschäfte nach dem Muster „Schulden gegen Natur“) oder Spenden auf der Basis von Leistungskennzahlen vor. Gleichzeitig versprechen sie die Einführung besserer Verfahren für Rechenschaftspflicht und Transparenz.

Die unklare Finanzierung wird als eine der Haupthürden der Initiative gesehen. Bisher hat nur der Präsident Guatemalas, Otto Pérez, eine Schätzung der Kosten zur Umsetzung des Plans abgegeben. Er sprach von möglichen Aufwendungen von ca. 15 Milliarden US-Dollar. Er erwähnte auch, dass jedes Land bereit sei, die Auslandshilfen für den Plan mit eigenen Ressourcen zu ergänzen.⁴² Das Dokument der „Allianz für den Wohlstand“ betont, dass die drei Länder für die Finanzierung auf internationalen Beistand angewiesen sind. Zwar sind in erster Linie die USA als wichtigster potenzieller Geldgeber angesprochen, doch wird die Beteiligung anderer Länder nicht ausgeschlossen. Bei einem Besuch in Guatemala im Februar sagte zum Beispiel die Präsidentin Chiles ihre Unterstützung für das Vorhaben zu.⁴³

Die Regierung Obama begrüßte die „Allianz für den Wohlstand“ insoweit, als dass Vizepräsident Joe Biden vor Kurzem einen „Plan für Zentralamerika“ forderte.⁴⁴ Er erklärte, das Weiße Haus werde beim Kongress für das Fiskaljahr 2016 eine Milliarde US-Dollar zur Förderung von Wohlstand, Sicherheit und guter Regierungsführung

Das Weiße Haus will beim Kongress für das Fiskaljahr 2016 eine Milliarde US-Dollar zur Förderung von Wohlstand, Sicherheit und guter Regierungsführung in Zentralamerika beantragen.

42 | Vgl. Michael D. McDonald, „Slowing Migrants to U.S. Will Cost \$15 Billion, Guatemala Says“, *Bloomberg*, 26.1.2015, <http://bloomberg.com/news/articles/2015-01-26/slowing-migrants-to-u-s-will-cost-15-billion-guatemala-says> [10.02.2015]; Regierung von Guatemala, „Estiman monto de inversión destinada a plan de Alianza para la Prosperidad“, 26.01.2015, <http://guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/10867-estiman-monto-de-inversi%C3%B3n-destinada-a-plan-de-alianza-para-la-prosperidad> [10.02.2015]. Mitte März wollen die Präsidenten des Norddreiecks in Washington D.C. Pläne vorstellen, wofür die Mittel verwendet werden sollen.

43 | Vgl. „Chile apoyará plan de desarrollo en norte de Centroamérica“, *Emisoras Unidas*, 30.01.2015, <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/chile-apoyara-plan-desarrollo-norte-centroamerica> [10.02.2015].

44 | Vgl. Joseph R. Biden, „A Plan for Central America“, *The New York Times*, 29.01.2015, <http://nyti.ms/1JQkCRH> [02.02.2015].

in der Region beantragen. US-amerikanische Experten und Politiker, die Zentralamerika gut kennen, bezeichnen die Bekanntgabe des Plans als positiv, wiesen jedoch darauf hin, dass die Bereitstellung der Mittel alles andere als geklärt sei und mit weiteren Geberländern abgestimmt werden müsse. Ellis kommentiert: „Das Vorgehen sollte auch international nicht nur mit unseren Partnern in der Region koordiniert werden, sondern auch mit externen Akteuren wie europäischen und asiatischen Staaten, die eventuell Ressourcen und Lösungen beisteuern können.“⁴⁵ Noch wichtiger ist der Hinweis, dass Geld allein die Probleme des Norddreiecks nicht lösen wird.⁴⁶

Einige Experten zweifeln am Fortbestand der „Allianz“, sobald die amtierenden Präsidenten der Länder des Norddreiecks aus dem Amt geschieden sein werden.

Das Weiße Haus selbst stellt fest: „Zwar investieren die USA erhebliche Ressourcen, der Erfolg dieses Unterfangens wird jedoch viel stärker von der Bereitschaft zentralamerikanischer Regierungen abhängen, weiterhin politischen Willen zu demonstrieren und sich politisch und wirtschaftlich substantiell für einen positiven Wandel in der Region zu engagieren.“⁴⁷ Tatsächlich zweifeln einige Experten in der Region am Fortbestand der „Allianz“, sobald die amtierenden Präsidenten der drei Länder aus dem Amt geschieden sein werden.⁴⁸

Es darf nicht vergessen werden, dass das vom Weißen Haus beantragte Budget für Zentralamerika vom Kongress genehmigt werden muss. Dieser ist jedoch in Sachen Einwanderungspolitik zwischen Demokraten und Republikanern gespalten. Außerdem würde es sich dabei um das Dreifache der Mittel für das bereits bestehende Programm namens Central American Security Initiative (CARSI) und

45 | Vgl. Evan Ellis, „A New Beginning for the United States in Central America?“, *War in the Rocks*, 05.02.2015, <http://warontherocks.com/2015/02/a-new-beginning-for-the-united-states-in-central-america> [09.02.2015].

46 | Siehe Michael Allison, „U.S. Can't Solve Central America's Problems With Money Alone“, *World Politics Review*, 03.02.2015, <http://worldpoliticsreview.com/articles/14996/u-s-can-t-solve-central-america-s-problems-with-money-alone> [09.02.2015].

47 | Vgl. Adam Isacson, „White House Fact Sheet on \$US1b Aid Request for Central America“, *Latin American Blog*, 29.01.2015, <http://thisisadamsblog.com/post/109573218159/white-house-fact-sheet-on-us-1b-aid-request-for> [09.02.2015].

48 | Vgl. Julie López, „¿Quién asesora la política de EEUU hacia Centroamérica?“, *La Opinión*, 15.02.2015 <http://laopinion.com/opinion-columnistas/150219569-quien-asesora-politica-eeuu-hacia-centroamerica> [18.02.2015].

andere Hilfsprogramme handeln.⁴⁹ Selbst wenn die US-Hilfsgelder in Höhe von einer Milliarde US-Dollar für das Fiskaljahr 2016 fließen würden, wäre der von den Präsidenten des Norddreiecks veranschlagte Finanzierungsbedarf allerdings noch nicht gedeckt. Auch gäbe es keine Garantie dafür, dass die US-Regierung einen solchen Betrag auch in den kommenden Jahren bereitstellen würde.

Die Regierungen von El Salvador, Guatemala und Honduras haben nicht erklärt, wie sie vorgehen wollen, wenn die von den USA und anderen internationalen Geldgebern für die Wohlstandsallianz erbetenen Mittel ausbleiben. Letztlich tragen sie die Verantwortung dafür, Armut und Unsicherheit zu bekämpfen, die Menschen zur Emigration veranlassen. Unter anderem könnten sie durch gezielte Haushaltsreformen mehr Geldmittel innerhalb dieser Gesellschaften freisetzen und damit die Programme für schwache Bevölkerungsgruppen mit starker Emigrationstendenz verbessern. Sie müssen außerdem die Unternehmen im Inland davon überzeugen, dass Investitionen in die öffentliche Sicherheitsinfrastruktur ihren eigenen Interessen mehr nützen als das Anheuern privater Sicherheitsdienste für Millionen US-Dollar. Mindestens ebenso wichtig wie die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen ist allerdings ein Engagement aller drei Regierungen für den Kampf gegen Korruption und schlechte Regierungsleistung auf allen Ebenen.

Die größte Kehrseite des Plans ist schlussendlich dessen offenbar langfristige Orientierung, denn wenn sich die Lebensbedingungen tausender Menschen in Zentralamerika nicht bald verbessern – hinsichtlich wirtschaftlicher Chancen und der persönlichen Sicherheit –, dann wird sich die Emigration trotz abschreckender Medienkampagnen und Grenzkontrollen mit großer Wahrscheinlichkeit fortsetzen.

49 | Ein detaillierter Vergleich der Hilfsbeträge im Jahr 2014 und der im Plan des Weißen Hauses für Zentralamerika 2016 beantragten Beträge findet sich bei Adam Isacson, „What’s in the Billion-Dollar Aid Request for Central America?“, Washington Office on Latin America, 03.02.2015, http://wola.org/commentary/a_walk_through_the_billion_dollar_us_aid_request_for_central_america [09.02.2015].



AUSLANDSINFORMATIONEN AKTUELL ÜBER DIE KAS-APP

Aktuelle und vergangene Ausgaben der Auslandsinformationen können Sie kostenfrei im Kiosk der KAS-App herunterladen.

Mit der App der Konrad-Adenauer-Stiftung für Smartphones und Tablets haben Sie stets aktuelle Vorträge, Konferenzen, Seminare oder Diskussionen in Ihrer Nähe sowie Neuigkeiten aus der KAS im Blick.



Für iPhone:



Für Android:



Konrad
Adenauer
Stiftung

SIMBABWE

WIE DIKTATUR UND MISSWIRTSCHAFT MENSCHEN INS AUSLAND TREIBEN

Was sind die wesentlichen Ursachen von Emigration in Simbabwe?

Die wirtschaftliche Situation ist katastrophal. Die Talsohle ist aber wohl noch immer nicht erreicht. Es gibt kurz- und mittelfristig keinerlei Aussicht auf Besserung. Die Arbeitslosigkeit liegt bei über 90 Prozent. Die wenigen, die noch Arbeit haben, sind meistens als private Haushaltshilfen beschäftigt oder versuchen sich als „fliegende Händler“ zu verdingen. Ein produzierendes Gewerbe ist so gut wie nicht mehr vorhanden. Seit Mitte 2013 haben etwa 5.000 Firmen Konkurs gemeldet.

Das Land, das noch vor Jahren die Nachbarländer, vor allem Südafrika, mit Getreide und Fleisch versorgte, ist heute auf Hilfslieferungen aus dem Ausland angewiesen. Seit der so genannten Landreform liegen viele Felder brach. Die Misswirtschaft führt zu Ernteaussfällen und Hunger. Hilfe von außen wird vielfach behindert oder ganz unterbunden. Nachdem die Simbabweer lange unter einer Hyperinflation gelitten hatten, wurden im Februar 2009 Fremdwährungen wie der US-Dollar als zulässiges Zahlungsmittel eingeführt. Viele Menschen, insbesondere auf dem Land, haben aber kaum Zugang zu den Devisen.

In Krankenhäusern und Gesundheitsstationen fehlt mittlerweile die einfachste Ausstattung und Ärzte gibt es immer weniger. Viele Menschen sind unterernährt und sterben selbst an heilbaren Krankheiten wie Malaria und Durchfallerkrankungen – und Tausende Frauen bei der Geburt eines Kindes. Die statistische Lebenserwartung für einen Simbabweer liegt jetzt deutlich unter 40 Jahren. Größtes Problem ist und bleibt AIDS: ca. 15 Prozent der 15- bis 49-Jährigen sind infiziert, Medikamente und Therapien sind rar.

IM INTERVIEW:



Jürgen Langen, Leiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Simbabwe, im Kurzinterview mit der Redaktion der *KAS-Auslandsinformationen*.



Quelle: © Lucky.

Die Schere zwischen extrem Reich und extrem Arm klappt unüberbrückbar auseinander. Viele Unternehmen schließen, neue Unternehmen rücken nicht nach. Junge Unternehmer haben selten eine Chance. Ein Mittelstand ist kaum vorhanden, doch er wird hauptsächlich für Steuerzahlungen herangezogen.

Hinzu kommt, dass eine Vielzahl von Menschenrechten der Bevölkerung weiterhin vorenthalten werden: zum Beispiel das Recht auf sauberes Trinkwasser und Bildung. In besseren Zeiten hatte Simbabwe ein Bildungssystem mit Vorbildcharakter für viele afrikanische Staaten. Das hat sich drastisch verschlechtert. Zudem fehlen Lehrkräfte, denn angesichts äußerst geringer Löhne rechnet sich der teure Weg zur Arbeit für die Lehrer häufig nicht. Die Klassen bleiben leer. Etwa ein Fünftel der Bevölkerung sind daher Analphabeten.

Die politischen Verhältnisse in Simbabwe sind natürlich auch ein wichtiger Grund für die Auswanderung. Seit 34 Jahren behauptet sich Präsident Mugabe uneingeschränkt an der Macht durch unnachgiebige Verfolgung, Schikanen

und Brutalität gegenüber der Opposition und deren Unterstützern sowie anderen als regierungsfeindlich eingeschätzten Personen. So startete das Mugabe-Regime z.B. im Jahr 2005 die „Operation Murambatsvina“, eine großangelegte Kampagne, bei der Slum-Gebiete und illegale Siedlungen dem Boden gleich gemacht wurden. Diese Gebiete galten gemeinhin als Hochburgen der Opposition. Nach Angaben der Vereinten Nationen verloren dabei mindestens 700.000 Menschen ihre Unterkunft bzw. ihren Lebensunterhalt. Weitere 2,5 Millionen waren indirekt davon betroffen.



Seit 2005 führen die Sicherheitskräfte des Mugabe-Regimes Räumungen von Barackensiedlungen bzw. Slums durch, offiziell unter dem Namen Operation Wiederherstellung der Ordnung. Nach Angaben der VN verloren dadurch bereits mehr als drei Millionen Menschen direkt oder indirekt ihre Lebensgrundlage. | Quelle: Sokwanele, flickr ©①③③.

Nach der Präsidentschaftswahl vom März 2008, die nach allgemeiner Ansicht Oppositionsführer Morgan Tsvangirai gewonnen hatte, reagierten mugabetreue Sicherheitskräfte mit der brutalen Operation „Mavhotera Papi?“ („Wen hast du gewählt?“). Geschätzte 500 Anhänger der Oppositionspartei MDC-T wurden dabei umgebracht, weitere Zehntausende gefoltert und verstümmelt.

Simbabwe hat einen Präsidenten, der sich trotz seines fortgeschrittenen Alters (91) auf ewig an seine Macht klammern will. Er kontrolliert die Armee, die Polizei, den Staatssicherheitsdienst und ein in Nordkorea ausgebildetes Spezialkommando. Mugabe hat das Monopol auf Radio- und TV-Sender, bezahlt Richter für Gefälligkeitsurteile und

gab die Wahlvorbereitung in die Hände fremder Geheimdienste, um das Wahlvolk größtmöglich zu kontrollieren. Das „erfolgreiche“ Regierungs- und Machtinstrument des Präsidenten ist Angst. Die Gräueltaten und Mugabes willige Schergen sind durch die katholische Kirche bestens dokumentiert und es bleibt zu hoffen, dass der Präsident und seine Unterstützer sich eines Tages dafür werden verantworten müssen.

Wer gehört zur Gruppe der Auswanderer?

Simbabwe leidet unter einer massiven Abwanderung von Führungskräften und damit auch potenziellen Arbeitgebern: Volkswirte, Betriebswirte, Journalisten, Farmer, Ingenieure, Handwerker, Akademiker verlassen das Land auf der Suche nach einer besseren Lebensgrundlage. Es gibt kaum noch Ärzte und Krankenschwestern im Land. Ein funktionierendes Gesundheitssystem ist nicht mehr vorhanden.

Wohin zieht es diejenigen, die auf die Suche nach einem besseren Leben ins Ausland gehen?

Ca. 2,5 Millionen Simbabweer leben in Südafrika und in Botswana sind es ca. 250.000. Viele Simbabweer bauen sich vor allem in englischsprachigen Ländern eine neue Lebensgrundlage auf: etwa 500.000 in Großbritannien, je 50.000 in USA und Kanada sowie ca. 40.000 in Australien und Neuseeland. Im Londoner Stadtteil City of London gibt es inzwischen mehr Krankenschwestern und Ärzte aus Simbabwe als in ihrem alten Heimatland. Fast alle Piloten von Air Simbabwe arbeiten jetzt etwa für die Fluggesellschaft Emirates. Weniger interessant für Simbabweer sind afrikanische Länder außerhalb der SADC-Region. Nur ca. 20.000 Simbabweer sind nach West- oder Ostafrika ausgewandert.

Mit welchen Schwierigkeiten sind Migranten in den Aufnahmeländern konfrontiert?

In Südafrika kursiert dafür bereits das Schlagwort: Xenophobie – die Angst vor Fremden, vor Ausländern und deren Ablehnung; dies trifft vor allem die Simbabweer. Simbabweer sind als ehrlich, verlässlich, strebsam und hart arbeitend bekannt und sie konkurrieren mit den Südafrikanern um

die Arbeitsplätze. Tatsächlich beschäftigen fast alle erfolgreichen südafrikanischen Unternehmen im Mittelmanagement Einwanderer aus Simbabwe. Die Xenophobie im Nachbarland geht mittlerweile so weit, dass sich Simbabwe dort nicht mehr als solche zu erkennen geben, da sie Übergriffe befürchten müssen, die häufig auch zu blutigen Auseinandersetzungen führen.



Für mehr Toleranz: In Südafrika leben ca. 2,5 Millionen Simbabwe. Sie fühlen sich immer mehr durch Xenophobie und offene Feindseligkeiten bedroht. Allein mit Solidaritätsbekundungen wie auf dieser Demonstration in Kapstadt ist es aber nicht getan, um das Problem anzugehen. | Quelle: Janah Hattingh, flickr ©.

Hinzu kommt, dass Visa oder eine Arbeitsgenehmigung für Simbabwe in Südafrika nur schwer zu bekommen sind. Es sind hohe Gebühren zu zahlen und die Erteilung wird sehr restriktiv gehandhabt. Dabei sind die Simbabwe sehr heimatverbunden. Es gibt kaum eine Nation in Afrika, die so an ihrem Land hängt, wie die Simbabwe. Sie leiden ganz besonders an Heimweh, auch dann, wenn ihre Familie mit im Ausland lebt.

Spielt die Diaspora in Politik und Gesellschaft eine Rolle oder ist dies aufgrund der Isolation von Simbabwe nicht möglich?

Der politische Einfluss der ausgewanderten Simbabwe auf die Verhältnisse in ihrem Heimatland ist eher gering: Die Diaspora wird – auch im neuen Heimatland wie z.B. Großbritannien – vom simbabwischen Geheimdienst und durch

die Staatssicherheit überwacht und sogar verfolgt. Es gibt immer wieder unaufgeklärte Todesfälle von Oppositionellen, die sich in ihrem Gastland gegen Mugabe ausgesprochen haben. Dagegen ist der Einfluss auf die Gesellschaft nicht zu übersehen: Simbabwe besteht fast nur noch aus sehr jungen oder sehr alten Menschen. Viele Kinder kennen ihre eigenen Eltern kaum. Sie werden häufig in die Obhut der Großeltern gegeben, damit die Eltern Jobs im Ausland annehmen und die Familie mit Müh und Not finanzieren können.

Wie wirkt sich in Simbabwe die Abwanderung von Akademikern und gut ausgebildeten Arbeitskräften aus? Tragen deren Rücküberweisungen zur wirtschaftlichen Entlastung bei?

Durch die Abwanderung potenzieller mittelständischer Arbeitgeber und qualifizierter Fachkräfte wie Handwerkern und Menschen mit Führungspotenzial wie Betriebswirte entstehen immer weniger Jobs bzw. werden Unternehmen durch Misswirtschaft in den Ruin geführt.

Ohne die regelmäßigen Zuwendungen von Verwandten aus dem Ausland hätte kaum eine simbabwische Familie eine Existenzgrundlage. Bei einer Arbeitslosenquote von 90 Prozent kann kein Geld für Nahrungsmittel, Kleidung, Bildung oder Ärzte aufgebracht werden. Die Rücküberweisungen finden allerdings kaum noch über Banken statt, sondern erfolgen virtuell vor allem über das Mobilfunknetz. Fast jeder Simbabwe, unabhängig von Alter und Geschlecht, verfügt über ein Handy mit der Möglichkeit zum bargeldlosen Geldtransfer. Damit können Simbabwe Überweisungen erhalten und selber Zahlungen tätigen. Internationale Geldtransfer-Unternehmen haben sich darauf eingestellt und ermöglichen inzwischen auch die Überweisung aus dem Ausland auf ein solches Handy-Konto. Simbabwische Mobilfunk-Gesellschaften gehören übrigens zu den wenigen Unternehmen im Land, die Gewinne erwirtschaften und Arbeitsplätze schaffen können.

DR KONGO

KONFLIKTE UND UNRUHEN IN DER REGION SORGEN FÜR FLÜCHTLINGSSTRÖME

Warum verlassen Menschen die DR Kongo?

Die Hauptursache von Migration in der DR Kongo sind die vielen gewaltsamen Konflikte in der zentralafrikanischen Region. Insbesondere im Osten der DR Kongo gibt es unzählige Übergriffe auf die Bevölkerung durch Rebellen- gruppen, kriminelle Banden, so genannte Bürgerwehren und teilweise auch kongolesische Sicherheitskräfte. Die Ursachen dieser Konflikte sind kompliziert. Oft geht es dabei um den Zugang zu Rohstoffminen, die Sicherung von Schmuggelwegen, ethnische Konflikte oder Geldeinnahmen durch Raub und Zwangsabgaben bei der Bevölkerung. Dabei werden in erheblichem Maße die Menschenrechte verletzt. Besonders betroffen sind Gruppen, die aufgrund von Krisen und Gewalt ihre Heimat verlassen mussten.

Experten der Vereinten Nationen gehen davon aus, dass derzeit 2,6 Millionen Menschen innerhalb der DR Kongo vor Konflikten flüchten. Hinzu kommen circa 490.000 kongolesische Flüchtlinge, die in den Nachbarländern Burundi, Ruanda, Tansania und in anderen Staaten leben. Kongole- sen verlassen ihre Heimat allerdings auch aus wirtschaft- lichen Gründen oder aufgrund politischer Verfolgung. Insbesondere in Südafrika, Angola, Ruanda und in euro- päischen Ländern trifft man kongolesische Flüchtlinge an.

Einerseits ist die DR Kongo ein Land, aus dem Menschen fliehen. Andererseits suchen Menschen dort Zuflucht. Wer gehört zu dieser Gruppe?

Aufgrund von Konflikten und politischen Unruhen in den Nachbarstaaten ist die DR Kongo auch ein Aufnahme- land für Flüchtlinge. Derzeit gibt es ungefähr 120.000 Flüchtlinge aus anderen afrikanischen Ländern. Aus dem benachbarten Ruanda kommt die größte Gruppe, die nach

IM INTERVIEW:



Steffen Krüger, Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer- Stiftung in der DR Kongo, beant- wortet die Fragen der Redaktion der *KAS-Auslandsinforma- tionen*.

dem Völkermord von 1994 vor allem in den Osten Kongo geflüchtet ist. Da die ruandische Regierung unter den Flüchtlingen nach Tätern des Genozids sucht und einige Rebellengruppen unterstützt, gibt es immer wieder diplomatische und auch gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Ruanda und der DR Kongo. Seit dem Ausbruch der Unruhen in der Zentralafrikanischen Republik im Dezember 2012 suchen außerdem tausende Menschen im Norden der DR Kongo Zuflucht. Kleinere Flüchtlingsgruppen kommen unter anderem aus Angola, der Republik Kongo, Burundi und Somalia.



Übergriffe krimineller Banden, von Rebellengruppen und kongolesischen Sicherheitskräften im Osten der DR Kongo veranlassen tausende Menschen immer wieder zur Flucht. Nach Schätzungen der VN gibt es ca. 2,6 Millionen Binnenflüchtlinge. | Source: Julien Harneis, flickr ©①②.

Wer sorgt sich um die Binnenflüchtlinge und die Flüchtlinge aus anderen afrikanischen Staaten in der DR Kongo?

Die kongolesische Regierung hat 2002 eine Nationale Kommission für Flüchtlinge (Commission Nationale pour les Réfugiés, CNR) geschaffen. Diese Behörde ist dem Innenministerium unterstellt und soll Flüchtlinge in der DR Kongo schützen, registrieren und unterbringen. Zudem

sucht CNR nach langfristigen Lösungen für deren Rückkehr. Die Nationale Kommission für Flüchtlinge ist jedoch fast vollständig von Geldern und technischem Know-how des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) abhängig. Daneben gibt es eine Vielzahl internationaler und lokaler Hilfsorganisationen für Migranten, die vor allem in den Krisengebieten arbeiten. Nicht zu unterschätzen sind die vielen kongolesischen Familien, die flüchtende Bekannte oder Verwandte bei sich aufnehmen. Obwohl deren Lebensbedingungen nicht viel besser sind, kommen diese Flüchtlinge in den eigentlichen Flüchtlingsstatistiken nicht vor.



Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen versorgt Menschen in Kigeme im südlichen Ruanda, die aufgrund anhaltender Konflikte aus dem Osten der DR Kongo geflohen sind. | Quelle: Laura Eldon, Oxfam, flickr ©④©.

Welche Perspektiven haben die Flüchtlinge, in ihre Heimat zurückzukehren?

Ob in den Flüchtlingslagern, bei Gastfamilien oder ohne Unterstützung, Migranten haben im Kongo geringe Perspektiven. Aufgrund der hohen Armut und wenigen ökonomischen Möglichkeiten im Land fehlen oft die Mittel für eine Rückkehr. Da viele Menschen vor Konflikten geflüchtet sind, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass das einstige

Haus oder Land inzwischen bereits von anderen genutzt werden. Soziale und familiäre Bindungen zu der Heimat sind oft abgebrochen.



Kongolesische Diaspora: Vor allem in Frankreich und Belgien gibt es eine große Community aus der DR Kongo. Mitunter machen sie auch auf Demonstrationen wie hier in Paris 2012 auf die politische Situation in ihrem Heimatland aufmerksam. | Quelle: Jelena Prtoric, flickr ©①③③.

Über ethnisch motivierte Übergriffe auf Flüchtlinge haben die internationalen Medien immer wieder berichtet. Wie reagiert die Politik darauf und welche zivilgesellschaftlichen Initiativen bringen Xenophobie zur Sprache?

Leider treten ethnisch motivierte Übergriffe gegen Flüchtlinge in der DR Kongo immer wieder auf. Ursachen für Gewalt reichen von banalen, oft falschen Gerüchten bis hin zu langjährigen, tief verwurzelten Feindschaften unter den Ethnien. Häufig kann man beobachten, dass wirtschaftliche Ressourcen (Landbesitz, Zugang zu Rohstoffen, wichtige politische Posten etc.) eine ausschlaggebende Rolle spielen. CNR und die kongolesischen Sicherheitskräfte haben bisher kein wirksames Konzept zum Schutz der Flüchtlinge erstellt. Besonders während der Wahlkämpfe werden ethnische Konflikte von Politikern in der DR Kongo instrumentalisiert. Da die kongolesischen Medien keineswegs unabhängig sind und oft als Sprachrohr für die Interessen

einflussreicher Personen dienen, werden ethnische Konflikte durch die Medien in andere Landesteile übertragen.

Dem steht entgegen, dass Vertreter der Zivilgesellschaft, allen voran die katholische Kirche und internationale Organisationen, zum Teil sehr erfolgreiche Vermittlungsgespräche zwischen verfeindeten Gruppen führen. Hervorzuheben ist auch die wichtige Arbeit der kirchlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Betreuung von Gewaltopfern sowie der Pflege und Versorgung kranker Flüchtlinge.

Wie wirkt sich in der DR Kongo das Problem der Abwanderung von Akademikern und Hochqualifizierten aus?

Im Vergleich zu anderen afrikanischen Ländern wie Malawi oder Ghana spielt die Abwanderung von hochqualifizierten Kräften in der DR Kongo nur eine untergeordnete Rolle. Da das Ausbildungssystem im Land sehr marode ist, werden hier nur wenige Fachkräfte ausgebildet. Insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung und technische Entwicklung ist das Land auf Ausbildungsplätze im Ausland angewiesen. Es gibt eine recht große kongolesische Diaspora in Belgien und Frankreich. Dort sind die Kongolesen vor allem im Privatsektor aktiv. Durch Geldzahlungen an die Familie in der DR Kongo oder Investitionen tragen diese Akteure eher positiv zur Entwicklung im Kongo bei.

Impressum

ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
31. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23
D-10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-53 383

Internet: <http://www.kas.de>

<http://www.kas.de/auslandsinformationen>

E-Mail: redaktion-auslandsinformationen@kas.de

Herausgeber:

Dr. Gerhard Wahlers

Redaktion:

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Olaf Jacob

Andrea Ellen Ostheimer

Jens Paulus

Verantwortliche Redakteurin:

Dr. Nadine Mensele

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen:

Der jährliche Bezugspreis beträgt 50,- € zzgl. Porto.
Einzelheftpreis: 5,- €. Schüler und Studenten erhalten
einen Sonderrabatt. Bestellungen: obige Anschrift.

Bankverbindung:

Commerzbank Bonn

IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC: COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den
KAS-Auslandsinformationen.

Übersetzung: RedKeyTranslations, Hannover

Satz: racken GmbH, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2
gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem
europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausge-
zeichnet ist.

2/3 | 15



Konrad
Adenauer
Stiftung