

# AUSLANDSINFORMATIONEN

*Sonderausgabe*

# MIGRATION

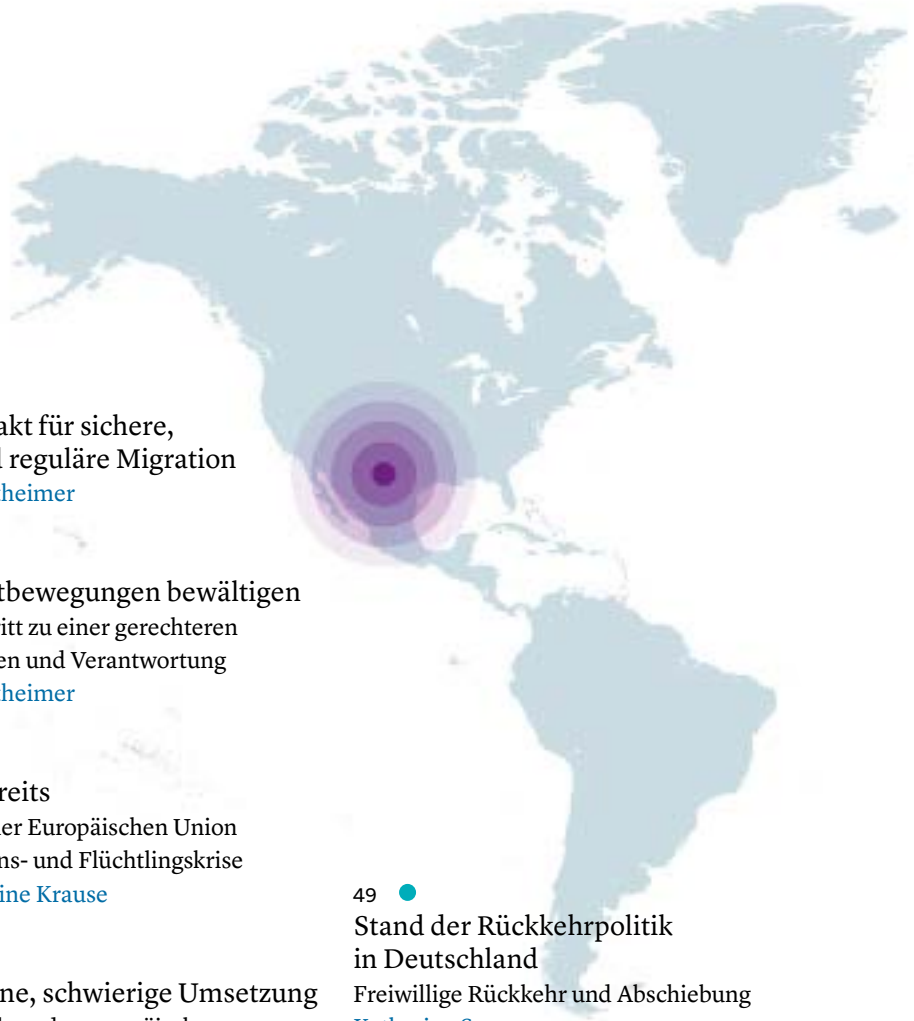


# AUSLANDSINFORMATIONEN

*Sonderausgabe*

1|2019

# Migration



6 ●

Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration

[Andrea Ellen Ostheimer](#)

10 ●

Globale Fluchtbewegungen bewältigen

Der nächste Schritt zu einer gerechteren Teilung von Lasten und Verantwortung

[Andrea Ellen Ostheimer](#)

15 ●

Jenseits des Streits

Die Leistungen der Europäischen Union seit der Migrations- und Flüchtlingskrise

[Christina Catherine Krause](#)

19 ●

Ehrgeizige Pläne, schwierige Umsetzung

Eine Zwischenbilanz der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik

[Christina Catherine Krause / Olaf Wientzek](#)

30 ●

Festung Europa?

Die Seegrenze der Ägäis und die Sicherung der EU-Außengrenzen

[Angelos Athanasopoulos](#)

44 ●

*Zwischenruf*  
Zuwanderung als Überlebensprinzip

[Meinhard Miegel](#)

49 ●

Stand der Rückkehrpolitik in Deutschland

Freiwillige Rückkehr und Abschiebung

[Katharina Senge](#)

64 ●

Zerbrechliche Akzeptanz

Die politische Dimension der syrischen Flüchtlingskrise in der Türkei

[M. Murat Erdoğan](#)

69 ●●

Die Rückkehr der Terror-Touristen

*Foreign Terrorist Fighters* als Herausforderung für Deutschland und Europa

[Kristina Eichhorst](#)



84 ●

### Fluchtursachenbekämpfung in Subsahara-Afrika

Warum eine Neuorientierung deutscher und  
europäischer Entwicklungspolitik dringend  
erforderlich ist

[Peter Molt](#)

97 ●

### Vorprogrammierte Explosion?

Welche Folgen das rasante Bevölkerungswachstum  
in Afrika südlich der Sahara  
haben könnte

[Serge Michailof](#)

111 ●

### Neue Migrationsroute?

Irreguläre Migration aus Westafrika  
sucht neue Wege

[Thomas Volk](#)

117 ●

### Mauern gegen Migration?

Über gefühlte Wahrheit in der US-amerikanischen  
Migrationsdebatte und die Wirksamkeit von  
Grenzschutzmaßnahmen

[Victoria Rietig/Christian Bilfinger](#)



[Länderbericht, 11/2018](#)

# Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration

Andrea Ellen Ostheimer

Angesichts der starken Migrations- und Flüchtlingsbewegungen 2015 und 2016 kamen die 193 Staaten der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2016 einstimmig zur Übereinkunft, dass aufgrund der Komplexität und Globalität der Phänomene Flucht und Migration internationale Vereinbarungen notwendig sind, die zum einen die Schwächen der Genfer Flüchtlingskonvention im Bereich des Flüchtlingsschutzes adressieren und zum anderen für den weitaus umfassenderen Bereich der Migration einen Rahmen für internationales Migrationsmanagement setzen.

---

Dieser New Yorker Erklärung (A/Res/71/1) stimmten alle in den Vereinten Nationen vertretenen Staaten zu. Darunter befanden sich auch jene Staaten, die heute gegen den Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration Stimmung machen und die mit Ausnahme der USA bis zur Verabschiedung der Endversion des Dokuments am 13. Juli 2018 an der Ausarbeitung des Dokuments mitwirkten.

Der Global Compact for Migration<sup>1</sup> ist die erste zwischenstaatlich, unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen verhandelte Vereinbarung („cooperative framework“), die in umfassender Weise die diversen Aspekte des globalen Migrationsmanagements aufgreift und der Tatsache Rechnung trägt, dass Migrationsbewegungen nicht mehr allein national gesteuert werden können. Das Dokument als solches ist rechtlich nicht bindend, hat aber, wie auch andere multilaterale Initiativen eine Symbolkraft, die unterstreicht, dass aktuelle Probleme aufgrund ihrer globalen Dimension und Komplexität nur in einem multinationalen Kontext und gemeinschaftlicher Solidarität lösbar sind.

Der Globale Pakt für Migration versteht sich als Auftakt zu einem kontinuierlichen Dialogprozess, begleitet von einer regelmäßigen Überprüfung des Erreichten („periodic and effective follow-up and review mechanism, ensuring that words [...] translate into concrete actions...“, S.3/4).

Der Pakt adressiert die Herausforderungen der Migration sowohl für Herkunfts-, Transit- und Zielländer, betont dabei aber stets den Gedanken staatlicher Souveränität, der geteilten Verantwortlichkeiten, der Nicht-Diskriminierung und der Achtung der Menschenrechte.

#### **Herausforderungen für Herkunfts-, Transit- und Zielländer**

Insbesondere das Ziel 2 „Minimize the adverse drivers and structural factors that compel people to leave their country of origin“ versucht, die Ursachen der Migration zu adressieren und erinnert die Staaten an ihre Verpflichtungen unter der Agenda 2030. Der Brain-Drain als Problem wird dabei ebenso adressiert, wie der bislang kaum vorhandene Schutz für klimabedingte Migration und Flucht.

Der Pakt verpflichtet sich aber auch, dafür Sorge zu tragen, dass die Datenlage zu Migrationsbewegungen verbessert (Ziel 1), der Informationsfluss erhöht wird (Ziel 3), und auch die Identitäten der Migranten und ihre Herkunftsländer feststellbar werden (Ziel 4).

Im Geiste geteilter Verantwortlichkeiten von Herkunfts-, Transit- und Zielländern versucht die Vereinbarung einen Ordnungsrahmen für Migration zu schaffen. Er kann weder Migration verhindern, noch beabsichtigt er Migration zu befördern.

## Garantie der staatlichen Souveränität

An diversen Stellen unterstreicht der Migrationspakt die staatliche Souveränität, sieht diese aber nicht als losgelöst von bestehenden Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der Staaten unter internationalem Recht. Die unterzeichnenden Staaten bleiben im Kontext des Paktes nach wie vor Herr und Entscheidungsträger der jeweiligen nationalen Einwanderungspolitik. Der Pakt versucht lediglich, die Möglichkeiten der legalen Migration zu erhöhen durch die frühzeitige Identifizierung von Fachkräftemangel, durch eine Vereinfachung von Visa-Regimen, insbesondere im Kontext von Regionalorganisationen, sowie durch die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen (Ziel 5: „Enhance availability and flexibility of pathways for regular migration“).

## Nicht-Diskriminierung und Achtung der Menschenrechte

Der Migrationspakt betont den Schutz der Menschenrechte in Bezug auf Migranten, unterscheidet aber ganz klar diesen vom speziellen Schutzstatus eines Flüchtlings („only refugees are entitled to the specific international protection as defined by international refugee law“, Punkt 4, S.2).

Der Pakt schreibt keinesfalls ein Menschenrecht auf Migration fest, wie dies häufig in der populistischen Rhetorik unterstellt wird.

## Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Migranten

Aufbauend auf der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass eine sichere, geregelte und legale Migration im Interesse aller Beteiligten sein kann (Fachkräftemangel, demografischer Wandel sowie die Bedeutung von Rücküberweisungen – „remittances“ – der Diaspora in die Heimatländer) versucht der Pakt den legalen Migrationsmöglichkeiten einen Rahmen zu geben und Standards zu setzen. Insbesondere die Ziele 6 („Facilitate fair and ethical recruitment and safeguard conditions that ensure decent work“) und 7 („Address and reduce vulnerabilities in

migration“) versuchen hier Standards für Wanderarbeiter zu setzen. Man verweist auch ganz gezielt auf den Aspekt der Integration und der sozialen Kohäsion in den Aufnahmeländern („We must empower migrants to become full members of our societies, highlight their positive contributions, and promote inclusion and social cohesion“, Ziel 16).

Der Pakt ignoriert nicht das Phänomen der illegalen Migration, sondern adressiert dieses ganz gezielt durch Verpflichtungen der Staaten zur Bekämpfung von Migrationsursachen, der Kriminalisierung und Strafverfolgung des Menschen Schmuggels (Ziel 9 „Strengthen the transnational response to smuggling of migrants“) sowie durch Maßnahmen des Grenzschutzes (Ziel 10 „Manage borders in an integrated, secure and coordinated manner“). Der Pakt greift auch die Problematik der Rückkehr und Rückübernahme von illegalen Migranten auf und verpflichtet die Staaten zur Zusammenarbeit (Ziel 21: „Cooperate in facilitating safe and dignified return and readmission, as well as sustainable reintegration“). Gerade in diesem Bereich unterstreicht das Dokument die gemeinsame Verantwortung und nimmt die Herkunftsländer in die Pflicht.

## Der Weg nach Marrakesch

Nachdem die zwischenstaatlichen Verhandlungen für den Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration unter der Federführung Mexikos und der Schweiz im Juli 2018 abgeschlossen worden sind, soll nun am 10. und 11. Dezember in Marrakesch die Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen erfolgen. Bereits heute ist jedoch schon absehbar, dass die USA, Ungarn, Österreich, möglicherweise Australien und eventuell noch weitere europäische Staaten wie Italien nicht mit dabei sein werden.

Die USA zogen sich bereits wenige Monate nach der Aufnahme der Verhandlungen im Dezember 2017 zurück mit dem Argument, dass ein solcher Pakt die nationale Souveränität und den Schutz der Grenzen untergrabe sowie die Migrationsgesetzgebung in Frage stellen würde.<sup>2</sup> Diese



Argumente lassen sich in allen drei Punkten und wie oben dargestellt widerlegen.

Wenn allerdings das zahlenmäßig größte Einwanderungsland weltweit (ca. 46,6 der 327,16 Millionen Einwohner wurden nicht in den USA geboren) die Vereinbarung ablehnt, bleibt dies nicht ohne Folgen. Bereits eine Woche nachdem man sich in der VN-Generalversammlung auf eine Endversion des Compact geeinigt hatte, kündigte Ungarn an, das Dokument nicht zu unterzeichnen. Als Begründung gab der ungarische Außenminister an, dass der Pakt gegen den gesunden Menschenverstand verstoße und die wieder herzustellende europäische Sicherheit gefährde.<sup>3</sup>

Die in der österreichischen Regierungskoalition vertretene rechtspopulistische FPÖ lehnt den Pakt ab, da man den Schutz der Menschenrechte auch auf Migranten ausdehnt. Dabei werden die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs im Kontext der Allgemeinen Menschenrechtserklärung negiert und in populistischer Manier der Menschenrechtsschutz von Migranten zum Menschenrecht auf Migration umgedichtet. Für Kanzler Sebastian Kurz unterscheidet der Pakt nicht hinreichend zwischen legaler und illegaler Migration.<sup>4</sup> Wenn auch Polen und die Tschechische Republik sowie Italien sich aus der Vereinbarung zurückziehen werden, wird deutlich, dass der Zusammenhalt der EU auch in globalen Fragen gefährdet ist.

Angesichts der Dynamik, die die Diskussionen zum Migrationspakt auch in Deutschland erhalten haben, muss man sich allerdings zurecht die Frage stellen, ob man eine solche Diskussion und die öffentliche Debatte zum Abkommen nicht proaktiver von Seiten der Bundesregierung hätte gestalten müssen. Dies hätte bereits vor Monaten und im Kontext der Schlussphase der Verhandlungen erfolgen können. Für viele Bürger rückt das Abkommen, welches eigentlich als notwendiger Baustein für eine nachhaltige und wirksame Migrationspolitik auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu sehen ist, erst jetzt in das Bewusstsein. Und dies nun zu einem Zeitpunkt, wo die Debatte von bewusster

Desinformation bestimmt wird und man reaktiv und unter vermeintlichem Legitimationsdruck versucht, Informationshoheit zurückzugewinnen.

Dies ist bedauerlich, aber Teil politischer Realitäten. Umso wichtiger wird es, dass nach der Unterzeichnung auch konkrete Schritte der Umsetzung folgen.

---

**Andrea Ellen Ostheimer** ist Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in New York.

- 1 VN 2018: Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Intergovernmentally negotiated and agreed outcome, 13.07.2018, in: <https://bit.ly/2ANc4xG> [16.01.2019].
- 2 Karimi, Faith 2017: US quits UN global compact on migration, says it'll set its own policy, CNN, 03.12.2017, in: <http://cnn.it/2BHwHue> [16.01.2019].
- 3 Specia, Megan 2018: Hungary Pulls Out of UN Global Migration Agreement, The New York Times, 18.07.2018, in: <https://nyti.ms/2mtKjTC> [16.01.2019].
- 4 Deutsche Welle 2018: Austria to withdraw from UN migration treaty, 31.10.2018, <https://p.dw.com/p/37PwC> [16.01.2019].



Quelle: © Siegfried Modola, Reuters.

[Länderbericht, 11/2018](#)

# Globale Fluchtbewegungen bewältigen

Der nächste Schritt zu einer gerechteren  
Teilung von Lasten und Verantwortung

[Andrea Ellen Ostheimer](#)

Mit dem *Global Compact on Refugees* versucht die internationale Staatengemeinschaft, die Lasten und die Verantwortung bei der Bewältigung der großen und zum Teil lang anhaltenden Flüchtlingskrisen gerechter zu verteilen. Aufnahmeländer, die oftmals selbst mit Entwicklungsproblemen zu kämpfen haben, sollen stärker entlastet und unterstützt werden. Flüchtlingen soll ein selbstbestimmteres Leben, aber auch eine Rückkehr in das Heimatland ermöglicht werden. Auch die Optionen der Umsiedlung sollen im Sinne der Lastenverteilung noch stärker als bisher genutzt werden.

---

Die im September 2016 von allen VN-Mitgliedstaaten unterzeichnete New Yorker Erklärung zu Flüchtlingen und Migranten (Resolution der Generalversammlung vom 19.09.2016, A/71/L.1) war eine Antwort auf die großen Flüchtlings- und Migrationsströme seit 2014, verbunden mit der Einsicht, dass sowohl die globale Dimension wie auch die Komplexität von Flucht und Migration einen multinationalen Ansatz erfordern. Diese Absichtserklärung, die die Basis für den *UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* und den *Global Compact on Refugees* darstellt, ist auf die Initiative europäischer Staaten zurückzuführen. Die kontroversen Diskussionen, die diese nicht rechtsverbindlichen Dokumente nun in EU-Mitgliedstaaten auslösten, wie auch die Absichtserklärung von einigen EU-Mitgliedstaaten den *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* nicht zu unterzeichnen, schaden nicht nur dem Ansehen des jeweiligen Staates, sondern auch der Wahrnehmung Europas als wertegeleiteter Akteur der internationalen Gemeinschaft. Bisher trat Europa als glaubwürdiger Garant für Multilateralismus und den damit verbundenen Werten, insbesondere der Achtung der Menschenrechte, ein. Diese Glaubwürdigkeit wird nun sukzessive demontiert.

In den beiden über zwei Jahren verhandelten Vereinbarungen kommt dem Schutz der Menschenrechte von Migranten und Flüchtlingen eine zentrale Bedeutung zu. Die Erklärung von New York verweist explizit auch auf die zunehmend gemischten Migrationsströme, deren

Herausforderungen für Transit- und Aufnahmeländer wie auch für Flüchtlinge und Migranten ähnlich sind.

Status und Definition eines Flüchtenden werden weiterhin primär durch die Genfer Flüchtlingskonvention (1951) und das erweiternde Protokoll von 1967 geregelt. Der Schutz von Flüchtlingen leitet sich wie bislang aus den bestehenden Rechtsrahmen des internationalen Flüchtlings-, Menschen- und humanitären Rechts ab. Der Grundsatz der Nichtzurückweisung (*Non-Refoulement* niedergelegt in der Genfer Konvention) wird in der Vereinbarung zu Flüchtlingen nochmals besonders betont (siehe Abschnitt A.4).

Der *Global Compact on Refugees* (GCR) verfolgt vier Zielsetzungen (siehe Abschnitt C GCR):

- Reduzierung der Lasten von Aufnahmeländern;
- Stärkung der Selbstständigkeit von Flüchtlingen (Aufbrechen der Abhängigkeiten von humanitärer Hilfe)
- Ausdehnung der Möglichkeiten einer Ansiedlung in Drittstaaten
- Schaffung von Bedingungen in den Herkunftsländern für eine sichere Rückkehr unter Beachtung der Menschenwürde

Das Hauptanliegen des GCR ist es, eine gerechte und berechenbare **Teilung der Lasten und Verantwortlichkeiten** innerhalb der internationalen Gemeinschaft zu erreichen (Abschnitt A: *Burden*

and Responsibility-sharing). Besondere Solidarität wird gegenüber jenen Ländern ausgedrückt, die eine übergroße Zahl an Flüchtlingen aufnehmen und versorgen müssen. In Ländern wie Uganda (1,2 Millionen Flüchtlinge bei 38,8 Millionen Einwohnern, Platz 162 von 189 im *Human Development Index*) und dem Libanon (998.900 Flüchtlinge bei 4,5 Millionen Einwohnern, Platz 80 von 189 im HDI) sind sowohl Staat als auch Gesellschaft starken Spannungen aufgrund des Flüchtlingsdrucks ausgesetzt.

Zentrales und neues Element ist die Etablierung eines **Comprehensive Refugee Response Framework (CRR)**, eines Rahmens, der nicht nur alle staatlichen Ebenen bei der Adressierung des Themenbereichs Flucht, sondern auch nicht-staatliche Akteure einbeziehen und auf VN-Ebene zu einer stärkeren Koordinierung führen soll. Gleichmaßen sieht der GCR einen stärker entwicklungspolitisch ausgerichteten Ansatz vor. Dieser soll **Flüchtlingen zu stärkerer Unabhängigkeit von Nothilfemaßnahmen verhelfen** und aufnehmende Regionen und Gemeinden unterstützen, so dass letztere, die oftmals selbst an der Armutsgrenze leben, sich nicht ausgegrenzt und benachteiligt fühlen.

Insbesondere für große Fluchtbewegungen, die für Aufnahmeländer kaum alleine zu bewältigen sind, wie auch im Falle von langanhaltenden Krisensituationen, die eine Rückkehr von Flüchtlingen über Jahre verhindern (eine sogenannte *protracted refugee situation*)<sup>1</sup>, sollen **Plattformen der Unterstützung (support platform)** geschaffen werden. Diese Plattformen sollen eine schnelle Koordination zwischen Aufnahmeländern, Gebern und multinationalen Organisationen sicherstellen und dabei materielle, finanzielle wie auch technische Unterstützung mobilisieren. Erstmals wird auch der Versuch unternommen, den Privatsektor stärker im Kontext der Lastenaufteilung einzubinden und insbesondere zur Stärkung der Unabhängigkeit von Flüchtlingen einen Beitrag zu leisten.

Alle vier Jahre soll ein **Globales Flüchtlingsforum (Global Refugee Forum)** eine Bestandsaufnahme zum Stand der Teilung von Lasten und

Verantwortlichkeiten vornehmen. Der erste vom VN-Flüchtlingskommissar vorzulegende Sachstandsbericht wird 2019 im Rahmen des ersten Globalen Flüchtlingsforums diskutiert werden. Sowohl die Plattformen der Unterstützung wie auch das Globale Flüchtlingsforum erheben den Anspruch mehr als bisher sowohl die **Teilhabe der Betroffenen**, Flüchtlinge wie aufnehmende Gemeinden, als auch die Stimmen besonders gefährdeter Gruppen (Frauen, Mädchen und Jungen) in den Prozess einfließen zu lassen.

Eine sichere und freiwillige Rückkehr in das Herkunftsland wird im GCR als bevorzugte Option unterstrichen und die internationale Staatengemeinschaft verpflichtet sich, eine solche zu unterstützen. Eine solche Repatriierung wird explizit von der Lösung des Konflikts, der Auslöser für die Flucht gewesen sein mag, abgekoppelt.

Erstmals wird im Kontext des GCR die **Umsiedlung von Flüchtlingen (Re-settlement)** nicht nur unter dem Aspekt des Schutzes, sondern auch der Lastenverteilung diskutiert und explizit die Staatengemeinschaft dazu aufgefordert, mehr als bisher diese Möglichkeiten anzubieten. An den UNHCR erging der Auftrag, eine Strategie für den Zeitraum 2019–2021 zu erarbeiten, um nicht nur den Pool an Ländern für Umsiedlungen zu erweitern, sondern auch neue Instrumente zu identifizieren (z. B. humanitäre Visa, Bildungsmöglichkeiten für Frauen und Mädchen in Drittländern). Angesichts des aktuellen politischen Klimas insbesondere in jenen Ländern, die die materiellen Voraussetzungen für Umsiedlungsprogramme mitbringen, dürfte dieser Teil der GCR-Zielsetzungen die größte Herausforderung darstellen.

Anders als der Global Compact on Migration wurde der GCR nicht unter der Federführung von VN-Mitgliedstaaten verhandelt. Die Federführung oblag dem UNHCR und ein erster Entwurf wurde im September 2018 im Rahmen des Berichts des Hohen Kommissars für Flüchtlinge der Generalversammlung vorgelegt. Im Dritten Komitee der Vereinten Nationen, welches sich mit sozialen, humanitären und Menschenrechtsfragen beschäftigt, wurde im November

erstmalig darüber abgestimmt, ehe der Entwurf der Generalversammlung nun im Dezember vorgelegt werden wird.

Erstmals in der VN-Geschichte beantragten die USA eine Abstimmung über eine Resolution des UNHCR,<sup>2</sup> um dann gegen diese zu stimmen. In einer Erklärung, in der man die Kernelemente des GCR grundsätzlich begrüßte, begründete man die eigene Ablehnung damit, dass der Text Bezug auf die New York-Deklaration nehme, die man grundsätzlich ablehne, da diese nicht kompatibel sei mit der nationalen Souveränität der USA.

Liberia, Libyen und Eritrea enthielten sich aus nicht näher bekannten Gründen der Abstimmung.<sup>3</sup> Das Verhalten der USA demonstriert auch in diesem Fall, dass für die Regierung Trump multilaterale Prozesse keine Bedeutung mehr besitzen und man sich nicht aus sachlichen Gründen sondern aus Prinzip dagegen stellt.

Deutschland und die Bundesregierung stellen sich der internationalen Verantwortung und erfahren für Aufnahme und Unterstützung von Flüchtlingen international Anerkennung. Mit 970.400 aufgenommenen Flüchtlingen (Stand: UNHCR 2017) ist Deutschland zu einem der wichtigsten Aufnahmeländer für Flüchtlinge geworden. Die Anstrengungen, die insbesondere auch auf lokaler Ebene erfolgen, wurden 2018 erstmals vom UNHCR im Rahmen der Preisverleihung des *Nansen Refugee Award* gewürdigt und der Bürgermeister der Kleinstadt Altena im Sauerland für seine Integrationsbemühungen ausgezeichnet. Mit der akademischen Albert-Einstein-Bildungsinitiative für Flüchtlinge engagiert sich Deutschland auch in Erstaufnahmeländern von Flüchtlingen und ermöglichte bisher mehr als 14.000 jungen Menschen auf der Flucht zu einer tertiären Bildung, die es ihnen später ermöglicht, sowohl im eigenen Land wie auch im Aufnahmeland einen Beitrag zur Entwicklung zu leisten. Es sind genau diese Art von Initiativen, die der *Global Compact on Refugees* noch stärker fördern möchte, um die Abhängigkeiten von Flüchtlingen mittel- und langfristig zu minimieren. Die Ausgangsbedingungen hierfür sind

allerdings mittlerweile suboptimal und es kann nur im Interesse Deutschlands sein, mit einer solchen Vereinbarung zu einem mehr an Solidarität und Lastenteilung zu kommen.

Trotz der bereits in der New York-Deklaration enthaltenen Absichtserklärung, zu einer vorhersehbaren und gerechten Teilung von Lasten und Verantwortlichkeiten zu kommen und damit auch die Finanzierung von Not- und Entwicklungshilfe für Flüchtlinge und aufnehmende Staaten und Gemeinden auf eine besser gesicherte Basis zu stellen, ist das Verhalten der internationalen Staatengemeinschaft aktuell gegenläufig. Der UNHCR konnte 2017 lediglich 75.200 Flüchtlingen die Möglichkeit einer Umsiedlung bieten (54 Prozent weniger als noch 2016). Auch wenn die Zahl der Länder steigt, die grundsätzlich bereit sind, Flüchtlinge als Drittland aufzunehmen, so sinkt doch die Zahl der Möglichkeiten insgesamt. Die Regierung Trump reduzierte die Möglichkeit, in die USA umzusiedeln um 65 Prozent. Nach Aussagen des UNHCR warteten 2017 1,2 Millionen Flüchtlinge auf die Möglichkeit einer Umsiedlung, d.h. es besteht eine Lücke von 93,7 Prozent zwischen Bedarf und Angebot.<sup>4</sup> Hinzu kommt, dass die Finanzierung der Arbeit des UNHCR rückläufig ist. Für 2018 stehen nur noch 55 Prozent der benötigten Mittel in Höhe von 8,2 Milliarden US-Dollar zur Verfügung. 2016 konnten noch 58 Prozent gedeckt werden. Hinzu kommt, dass viele Mittel projektgebunden und nicht flexibel einsetzbar sind, so dass gerade im Falle von langanhaltenden Krisen häufig lediglich zwischen 30 Prozent und 35 Prozent des Finanzbedarfs gedeckt werden können.<sup>5</sup>

Ruft man sich in Erinnerung, dass es gerade die prekäre Lage in den syrischen Flüchtlingscamps in Jordanien und Libanon gewesen ist, die die Flüchtlingswelle gen Europa hervorrief, sollte es im Interesse aller VN-Mitgliedstaaten sein, im Sinne des *Global Compact on Refugees* für eine solide Finanzierung der durch multilaterale Organisationen zur Verfügung gestellten Infrastruktur wie auch der Aufnahmeländer zu sorgen. Nur eine ausreichende Teilung der Lasten und Verantwortlichkeiten und ein koordinierter, alle Akteure einbeziehender Ansatz wird die

internationale Staatengemeinschaft in die Lage versetzen, Flüchtlingen ein menschenwürdiges Lebensumfeld zu bieten.

---

**Andrea Ellen Ostheimer** ist Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in New York.

- 1 Man spricht von einer *protracted refugee situation*, wenn mehr als 25.000 Personen außer Landes flüchten und dort für mehr als fünf Jahre Unterstützung benötigen.
- 2 Currie, Kelley 2018: Explanation of Vote in a Meeting of the Third Committee on a UNHCR Omnibus Resolution, Rede, United States Mission to the United Nations, 13.11.2018, in: <https://usun.state.gov/remarks/8744> [25.11.2018].
- 3 Im Falle Libyens, das im Kontext der irregulären Migration nach Europa eine zentrale Rolle spielt, dürfte die militärische Unterstützung der USA im Kampf gegen den IS eine Rolle für die Enthaltung gespielt haben. In Liberia, das selbst Flüchtlinge aus der Elfenbeinküste beherbergte und auch während des eigenen Bürgerkrieges Fluchtbewegungen in der Region mit zu verantworten hatte, sind die USA der größte Geber und beide Staaten haben enge Verbindungen seit der Unabhängigkeit. Eritrea wiederum hatte eigene Gründe, sich der Stimme zu enthalten.
- 4 UNHCR 2018: Global Trends. Forced Displacement in 2017, S. 30, in: <https://unhcr.org/5b27be547.pdf> [25.11.2018].
- 5 UNHCR 2018: Consequences of severe global funding shortages for refugees and migrants ,all too real', warns UNHCR, 09.10.2018, in: <https://shar.es/aaMa4u> [25.11.2018].



[Die Politische Meinung, Nr. 553, 11-12/2018, S. 96-100](#)

# Jenseits des Streits

Die Leistungen der Europäischen Union seit  
der Migrations- und Flüchtlingskrise

Christina Catherine Krause

Kein Thema scheint die Europäische Union (EU) so tief zu spalten wie die Migrations- und Flüchtlingspolitik. Und es stimmt: Noch immer warten wir auf einen Durchbruch bei der Reform des Dubliner Übereinkommens, noch immer hapert es an der Umsetzung des Gemeinsamen Asylsystems, noch immer vermischen wir Solidarität und Kohärenz in der Flüchtlingsaufnahme und im Asylverfahren – die Positionen innerhalb der EU nähern sich in diesen Fragen bisher kaum, obwohl das Gemeinsame Asylsystem bereits vor zwei Jahrzehnten beschlossen wurde. Es besteht aus sechs rechtlichen Bausteinen, die seither weiterentwickelt worden sind. Die EU hat sich also bereits vor der Krise mit der Thematik beschäftigt und einen rechtlichen Rahmen gesetzt. Durch die Krise wurde die Arbeit am *Acquis communautaire* intensiviert. Mit der Migrationsagenda vom Mai 2015 hat die EU alle Aspekte dieses Politikbereiches – von der Fluchtursachenminderung bis hin zu Fragen der praktischen Rückkehr abgelehnter Asylbewerber – erfasst und miteinander verschränkt. Woran liegt es also, dass die politische Rhetorik so einseitig negativ ausfällt und die Thematik das Fundament der EU zu bedrohen scheint?

Ohne den sich ausweitenden Krieg in Syrien wäre es 2015 nicht zur europäischen Migrations- und Flüchtlingskrise gekommen. Was 2011 als friedlicher Protest gegen das Assad-Regime begann, eskalierte zum Bürgerkrieg und zum internationalen Konflikt. Die Hälfte der syrischen Bevölkerung, etwa elf Millionen Menschen, hat ihr Zuhause verloren, wurde zu Binnenvertriebenen oder zu Flüchtlingen.

Die Türkei hat zahlenmäßig die meisten syrischen Flüchtlinge aufgenommen: Rund 3,5 Millionen halten sich dort auf. Es folgen der Libanon mit etwa einer Million und Jordanien mit circa 700.000 syrischen Flüchtlingen. Im Libanon ist nahezu jeder Vierte ein syrischer Flüchtling. In Deutschland haben etwa 800.000 Syrer Schutz gefunden. Auch wenn die akute Migrations- und Flüchtlingskrise in Europa vorüber ist, bleibt die Krise in und um Syrien bestehen. Die Vereinten Nationen sprechen von einer der größten humanitären Katastrophen unserer Zeit.

Drei Faktoren führten 2015 zur europäischen Migrations- und Flüchtlingskrise: *erstens* der sich hinziehende und ausweitende Konflikt, der vielen Syrern die Zuversicht auf eine rasche Rückkehr nahm, *zweitens* die Geber-Krise, die zu einer Unterfinanzierung der internationalen Hilfswerke führte und damit zu Hunger und Not in den Erstaufnahmeländern beitrug, und *drittens* der Regierungswechsel in Griechenland. Bereits im Wahlkampf hatte die sozialistische *Syriza* eine Kehrtwende in der griechischen Einwanderungs- und Staatsbürgerschaftspolitik versprochen. Abwehrmaßnahmen sollten abgebaut und Integrationschancen angeboten werden. Als *Syriza* ab Januar 2015 an der Regierung beteiligt war, wurden Grenzschutzoperationen – wie „Xenios-Zeus“ und „Aspida“ – eingestellt. Waren 2014 etwa 50.000 Menschen irregulär über die Ostmittelmeerroute – von der Türkei nach Griechenland – in die EU gelangt, stieg ihre Zahl 2015 aufgrund dieser Faktoren sprunghaft auf über 885.000.

### **Sinkende Antragszahlen**

Seit 2013 bilden Syrer die größte Gruppe der Asylbewerber in der gesamten EU. Laut Eurostat stellten 2013 etwa 50.000 Syrer einen Asylantrag in einem der EU-Mitgliedstaaten, 2014 waren es rund 120.000. 2015 und 2016 stieg die Zahl auf 700.000 an. 2017 nahmen die Asylanträge von Syrern in der EU wieder auf etwa 100.000 ab. Die abnehmende Tendenz hält an, auch wenn die Fluchtursachen weiterhin bestehen: Im ersten Halbjahr 2018 haben 34.000 Syrer einen Asylantrag in der EU gestellt. Den allermeisten wird das Recht auf Asyl zugesprochen – 2017 wurden 94 Prozent aller syrischen Antragsteller in der EU als Flüchtlinge anerkannt.

Dass die Antragszahlen trotz der unverändert kritischen Situation in und um Syrien zurückgegangen sind, ist eine Folge der europäischen Politik. Seit Mai 2015 gibt es keinen EU-Ratsgipfel, der sich nicht mit der Thematik befasst hätte. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament flankieren die Beschlüsse des Rates mit Gesetzesvorlagen und Aktionsplänen. In der Krise hat die EU weit mehr Tatkraft und Handlungsfähigkeit gezeigt, als sie öffentlich vermittelt hat.



Unter dem Eindruck der Krise wurde sehr viel Energie in die gemeinsame Migrations- und Flüchtlingspolitik investiert und dabei ein erheblicher Fortschritt erzielt. Die Antworten der EU auf die Krise waren sowohl interne Reformen, die beispielsweise zur Schaffung der Hotspots in Italien und Griechenland geführt haben, ein besserer Schutz der gemeinsamen Außengrenze, eine verstärkte Zusammenarbeit mit Aufnahme- und Transitländern als auch eine Politik der Fluchtursachenminderung. Mit den kurz- und mittelfristigen Maßnahmen soll die Migration in die EU gesteuert werden. Es gilt, die humanitären Verpflichtungen mit dem Recht und dem Ordnungsanspruch der EU-Bürgerinnen und -Bürger in Einklang zu bringen. Das ist nicht einfach, und immer wieder treten Dilemmata auf, wie in der nicht komplikationsfreien Kooperation mit der Türkei oder bei der fraglos schwierigen Zusammenarbeit mit dem libyschen Küstenschutz. Auch sind die getroffenen Maßnahmen in der Umsetzung nicht fehlerfrei. So wurde durch die Einrichtung der Hotspots an den Außengrenzen zwar Kontrolle zurückgewonnen, doch die Standards entsprechen noch immer nicht den rechtlichen und humanitären Vorgaben der EU. Dennoch darf das Erreichte nicht kleingeredet werden.

### **Europäischer Grenz- und Küstenschutz**

Ein Beispiel: Lange war das begrenzte Mandat der EU-Grenzschutzagentur Frontex – keine eigenen Ressourcen, kein eigenes Personal, keine Befugnis zu eigenständigen Operationen – ein Kernproblem. Doch seit 2015 besteht weitgehend Einigkeit über die Aufwertung der Agentur zum Europäischen Grenz- und Küstenschutz. Dies beinhaltet eine deutliche Verbesserung der Ressourcen und des Mandats. Zum einen soll die Beobachtung der EU-Außengrenzen intensiviert werden. Das neue Mandat sieht zum anderen die Möglichkeit der Entsendung europäischer Grenzschützer in nationale Hoheitsgebiete vor. So kann das neue Frontex einen Mitgliedstaat zu konkreten Maßnahmen auffordern. Um die gestiegenen Anforderungen zu erfüllen, soll das Personal von derzeit 1.500 auf 10.000 aufgestockt werden. Diese Grenzschützer würden die etwa 100.000 nationalen Beamten unterstützen.

Die Europäische Kommission hat die vergangenen Jahre weiterhin genutzt, um Vorschläge zur Reform des europäischen Asylsystems vorzubringen. Diese sollen das Asylrecht funktionsfähiger, effizienter, fairer und humaner machen – was jedoch aufgrund unterschiedlicher historischer Erfahrungen, politischer Bewertungen und Kapazitäten nicht einfach ist und auf Widerstand stößt. Die Verantwortung zur Umsetzung liegt letztendlich bei den Mitgliedstaaten, die die Vorgaben aus Brüssel in der Vergangenheit wenig sorgfältig umgesetzt haben. Ein Hauptanliegen der Europäischen Kommission ist daher, die Richtlinien durch Verordnungen mit unmittelbarer Geltung zu ersetzen. Die Reform des Dubliner Übereinkommens ist dabei von besonderer Bedeutung. Hier wurde vor Jahrzehnten festgelegt, dass der Staat, der von einem Asylbewerber als erster erreicht wird, auch für die Aufnahme, das Asylverfahren und – im Falle einer Anerkennung als Flüchtling – für die Integration zuständig ist. Diese Regelung belastet die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen einseitig und stellt somit ein grundlegendes Problem des europäischen Asylsystems dar; Solidarität ist bislang nicht vorgesehen. Damit das System funktioniert, bedarf es dringend eines zukunftsfähigen Ausgleichs für die Aufnahmestaaten und einer Verantwortungs- und Kostenbeteiligung der übrigen Staaten.

### **Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten**

In den vergangenen Jahren wurden nicht nur wichtige Weiterentwicklungen der europäischen Migrations- und Asylpolitik angestoßen, sondern es ist darüber hinaus eine EU-Migrations-Außenpolitik entstanden. Diese widmet sich *erstens* den unmittelbaren Nachbarländern (vor allem der Türkei), *zweitens* den Nachbarregionen Nahost und Maghreb (hier Ländern wie Jordanien oder Libyen), *drittens* wichtigen Transitländern (wie Niger) und schließlich *viertens* Herkunftsländern (wie Nigeria). Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben seit 2015 erhebliche Geldmittel bereitgestellt und politisches Gewicht eingesetzt, um Migration zu steuern – mit beachtlichen Erfolgen.

Seit dem Inkrafttreten der EU-Türkei-Vereinbarung am 20. März 2016 ist die Zahl der Überfahrten über die Ägäis stark zurückgegangen. 2017 nahmen 35.400 Personen diese Route. 2016 waren es 176.800 und 2015 noch 856.700 Menschen. Die Vereinbarung beruht – neben Absichten zur EU-Annäherung – maßgeblich auf fünf Komponenten: *erstens* der Festlegung eines Stichtages, ab dem Migranten (ohne Schutzbedarf) in die Türkei zurückgeschoben werden, *zweitens* einem 1 : 1-Mechanismus, wonach eine abgewiesene Person aus Syrien (ohne Schutzbedarf) den Anspruch für eine zweite Person (mit Schutzbedarf) zur regulären Aufnahme in der EU begründet, *drittens* einer effektiven Küsten- und Grenzkontrolle durch die Türkei, *viertens* der Etablierung eines humanitären Aufnahmeprogramms der EU für syrische Flüchtlinge aus der Türkei und *fünfens* der Unterstützung der Türkei bei der Bereitstellung von sozialen Hilfeleistungen für syrische Flüchtlinge durch konkrete Hilfsprojekte (mit bis zu zweimal drei Milliarden Euro). Dadurch hat sich die Lage der syrischen Flüchtlinge in der Türkei erheblich verbessert.

Migrationsdruck kommt zunehmend aus Afrika. Spätestens seit dem EU-Afrika-Gipfel im November 2015 in Valletta (Malta) steht daher die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Minderung von Fluchtursachen im Fokus. Ein Beispiel dafür sind die Pläne der Europäischen Kommission vom Juni 2016 zur Schaffung sogenannter „Migrationspartnerschaften“. Diese sehen engere Beziehungen mit einer Reihe wichtiger Transitländer, prioritär mit Niger, Nigeria, Mali, der Elfenbeinküste, Senegal, dem Libanon, Jordanien und Äthiopien, vor. Mit diesen Staaten sollen bilaterale Abkommen zur nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Situation geschlossen werden. Dabei soll das gesamte Instrumentarium der EU und der einzelnen Mitgliedstaaten – von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit über Handelspolitik bis hin zur Zusammenarbeit in Bildung und Forschung – gebündelt werden. Diese Maßnahmen stehen für eine zukunftsgerichtete Politik, die erfolgreich sein kann, wenn die EU-Staaten zusammenarbeiten.

Nach Jahren der Konzentration auf innereuropäische Herausforderungen wie die Wirtschafts- und Finanzkrise zeigt die Syrien-Krise, dass sich die EU-Staaten stärker mit der eigenen Nachbarschaft beschäftigen müssen. Dazu gehört, dass die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik weiterentwickelt werden muss. Eine konsistente Syrien-Politik wäre ein nötiger Schritt. Außerdem wurden erhebliche Schwachstellen in der europäischen Innenpolitik aufgedeckt: Der Schutz der europäischen Außengrenze und das europäische Asylsystem haben noch immer Reformbedarf. Die Zukunft des Schengenraumes hängt davon ab, dass der Außengrenzschutz und das Asylsystem funktionieren. Zwar wurde durch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten die irreguläre Migration stark gedämpft, doch die Ursachen für Flucht und Migration konnten hingegen kaum gemindert werden. Die EU hat die akute Krise weitgehend bewältigt, zahlreiche Lösungsvorschläge vorgelegt und nimmt nun die künftigen Herausforderungen ins Visier. Der Weg der Harmonisierung könnte weiter beschritten werden. Doch solange mit ausländerfeindlichen Kampagnen Wahlen gewonnen werden und aus der Ablehnung von Flüchtlingen und Angst vor Migration Kapital geschlagen wird, sind Kompromissvorschläge – die es zuhauf gibt – vergeblich. Hoffen wir daher auf ein baldiges Ende des Syrienkrieges und auf die Einsicht in den Mitgliedstaaten, dass die EU Teil der Lösung und nicht das Problem ist.

---

**Dr. Christina Catherine Krause** war bis November 2018 Koordinatorin für Flucht und Migration der Konrad-Adenauer-Stiftung.



[Analysen & Argumente, 03/2018, Nr. 296](#)

# Ehrgeizige Pläne, schwierige Umsetzung

Eine Zwischenbilanz der europäischen  
Migrations- und Flüchtlingspolitik

Christina Catherine Krause / Olaf Wientzek

## Zum Mitnehmen

- 2016 wurden die höchsten Zahlen von Flüchtlingen weltweit gezählt – ein schneller Rückgang ist nicht zu erwarten. Das Thema Flucht und Migration wird die EU daher weiterhin beschäftigen.
- Seit Beginn der Migrations- und Flüchtlingskrise hat die EU erhebliche Fortschritte, vor allem bei der kurzfristigen Krisenbewältigung, erzielt. Die Schaffung des Europäischen Grenz- und Küstenschutzes und von Hotspots sowie die Zusammenarbeit mit Drittstaaten sind Erfolge.
- Durch die Maßnahmen der vergangenen Jahre hat die EU Zeit gewonnen. Diese Zeit muss dringend genutzt werden, um jenseits von Krisenbewältigung langfristige Reformen zu beschließen.
- In erster Linie bedarf es einer Einigung bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Hier muss den Bedenken der verschiedenen Staaten Rechnung getragen werden. Ein verpflichtender Mechanismus zur Verteilung von Asylbewerbern ist dennoch notwendig.
- Der kommende EU-Finanzrahmen muss deutlich mehr Geld für die Migrationspolitik vorsehen – insbesondere für den Außengrenzschutz.

Die Debatte über die Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik reißt nicht ab. Dabei sind die Zuzugszahlen seit 2015/2016 stark zurückgegangen, das administrative Chaos bewältigt und die humanitäre Krise überwunden. Wie ist die Union drei Jahre nach dem Beginn der Migrations- und Flüchtlingskrise aufgestellt? Wo liegen die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen und ist die EU hierfür gewappnet?

Das vorliegende Papier erklärt den globalen Kontext, stellt die speziellen Herausforderungen der Europäischen Union dar, analysiert das bestehende System – mit einem Fokus auf die jüngsten Reformen – und zeigt bestehende Defizite auf. Schließlich entwickelt das Papier kurz- und mittelfristige Handlungsempfehlungen.

### **Globaler Rahmen: weltweite Zunahme von Migration und Flucht**

Die Zahl der Migranten weltweit ist seit dem Jahr 2000 stetig gestiegen und damit auch die Dringlichkeit für eine „sichere, geordnete und reguläre“ internationale Migrationspolitik.<sup>1</sup> Rapide zugenommen hat vor allem auch die Zahl der Schutzsuchenden: 2016 wurde die höchste Zahl an Flüchtlingen und Binnenvertriebenen überhaupt

gezählt.<sup>2</sup> Allein zwischen 1997 und 2016 hat sich die Zahl der Schutzbedürftigen von 33,9 Millionen auf 65,6 Millionen nahezu verdoppelt. Zwar sind die meisten Binnenvertriebene im eigenen Land – derzeit etwa 40,3 Millionen – doch hat auch die Zahl derer, die das eigene Land verlassen, zugenommen. Die Türkei ist heute mit etwa drei Millionen Flüchtlingen das wichtigste Aufnahmeland. Gemessen an der eigenen Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft übernehmen der Libanon (mit 1,5 Millionen Flüchtlingen bei einer Bevölkerung von 4,4 Millionen) und Jordanien (mit 740.000 Flüchtlingen bei einer Bevölkerung von 9,4 Millionen) die größte Verantwortung.

Da Migration und Flucht mittlerweile nahezu alle Staaten der Welt betreffen, haben die Vereinten Nationen im September 2016 – beim ersten VN-Gipfel für Flüchtlinge und Migranten – die New Yorker Erklärung verabschiedet und zwei globale Prozesse zur Aushandlung neuer Rahmenvereinbarungen gestartet.<sup>3</sup> Einerseits soll der Flüchtlingsschutz schneller, effektiver und solidarischer werden, andererseits soll eine Einigung über menschenrechtliche (Mindest-) Standards für Migranten erreicht werden.

**Tabelle 1: Irreguläre Grenzübertritte und Asylanträge in der EU**

Jahr	2012	2014	2015	2016	2017
<b>Irreguläre Grenzübertritte</b>	72.500	282.900	1,8 Mio.	511.600	201.300
<b>Asylanträge</b>	335.290	626.960	1,3 Mio.	1,2 Mio.	685.000

Quellen: Eurostat/Frontex.

### Europäische Herausforderungen – Zahlen, Daten, Fakten

Bereits vor 2015 waren die Auswirkungen von Krieg und Konflikt in der Europäischen Union zu spüren. Ab 2011 stiegen nicht nur die irregulären Grenzübertritte, sondern auch die Asylanträge. Die Hauptherkunftsländer waren Syrien, Afghanistan und der Irak. Die Anerkennungsquote lag hoch: 2016 wurden EU-weit über 700.000 Asylanträge positiv entschieden.

Auch wenn die Krisen im Nahen und Mittleren Osten nicht überwunden sind, der Migrationsdruck aus dieser Region hoch ist und die menschliche Mobilität unvorhersehbar bleibt, hat die Politik in den vergangenen Jahren Weichen gestellt, um den Herausforderungen zu begegnen. Aufgrund dieser Maßnahmen ging 2016 die Zahl der irregulären Grenzübertritte wieder stark zurück. Bei den Asylantragszahlen wird diese Entwicklung erst mit Verzögerung sichtbar.

2017 war die zentrale Mittelmeerroute – über Libyen nach Italien – der Hauptweg für irreguläre Einwanderung in die EU. In den

vergangenen Monaten hat sich so auch der Fokus der EU-Migrationspolitik immer stärker auf Afrika konzentriert. Politische Instabilität, Armut und Perspektivlosigkeit treffen dort mit einem starken Bevölkerungswachstum zusammen, was erwarten lässt, dass die Migration weiter zunehmen wird. Die Wanderung über die Türkei ist hingegen seit April 2016 – nach dem Schließen der Westbalkan-Route und der EU-Türkei-Ver einbarung – signifikant zurückgegangen.

### Europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik – Strukturen, Instrumente, Formate

Mit der Etablierung des EU-Binnenmarktes gelangten auch der Grenzschutz und die Ausländer- und Asylpolitik sukzessive in die Zuständigkeit der EU. Die Geschichte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist damit auch die einer immer tieferen Zusammenarbeit. Seit 1993 wird das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) in sechs Bausteinen verhandelt – derzeit wird über die dritte Generation diskutiert.<sup>4</sup>

**Tabelle 2: Ankünfte über das Mittelmeer**

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Personen</b>	59.000	56.252	9.654	70.402	22.439
Jahr	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Personen</b>	59.421	216.054	1.015.078	362.753	171.332

Quelle: UNHCR.

*Das Gemeinsame Europäische Asylsystem:  
eine Frage von Solidarität und Fairness*

In den vergangenen Jahren wurde sehr viel Arbeit und Energie in die neue Europäische Migrationsagenda investiert und zahlreiche Fortschritte erzielt, die es zu beleuchten lohnt. Die Antwort der EU auf die Krise sind interne Reformen, ein besserer Schutz der gemeinsamen Außengrenze, eine verstärkte Zusammenarbeit mit Aufnahme- und Transitländern als auch eine Politik der Fluchtursachenbekämpfung.<sup>5</sup>

Die Eurodac- und Dublin-Durchführungsverordnungen, die die Abnahme von Fingerabdrücken zur vergleichbaren Registrierung, sowie die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Asylverfahren festlegten, gehörten zu den ersten Elementen des GEAS. Hinzu kamen die Richtlinien über 1. den vorübergehenden Schutz, 2. die Aufnahme, 3. die Verfahren und 4. die Qualifikation. Da das Asylrecht in der stetig wachsenden EU unterschiedlich ausgeprägt war, galt es erst einmal einen einheitlichen Rahmen, grundlegende Instrumente und Mindeststandards festzulegen. Das Recht auf Asyl und der Schutz vor Zurückweisung – im Geiste der Genfer Flüchtlingskonvention – bildeten dabei den normativen Kern.

Eine entscheidende Erschwernis in der Umsetzung des GEAS war und ist die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen den Großteil der Verantwortung für Asylbewerber, Asylverfahren und auch die anerkannten Flüchtlinge tragen. Diese mangelnde Ausgewogenheit, die im Konstrukt der Dublin-Verordnung angelegt ist, hat dazu geführt, dass die Registrierung an den Außengrenzen lange nicht oder nur sporadisch erfolgte. Kapazitäten (Aufnahmeeinrichtungen) und Kompetenzen (Asylbehörden) wurden vernachlässigt. Gerade aber die praktizierte Politik des Durchwinkens führte 2015 und 2016 zur Entwicklung, Dynamisierung und Vertiefung der Krise. Heute noch kennzeichnen fehlende Solidarität und Fairness das GEAS: die unausgewogene Verteilung der Asylbewerber und die großen Unterschiede in der Anerkennungspraxis.

Die EU-Institutionen arbeiten intensiv an der Behebung dieser strukturellen Defizite: Der Vorschlag der Europäischen Kommission vom Mai 2016 sieht einen festen Verteilungsschlüssel für Asylbewerber bei gleichzeitiger Sanktionierung von Mitgliedstaaten bei Enthaltung vor. Doch erst bei einer 150-fachen Erfüllung des Schlüssels sieht der Vorschlag einen „Korrektiv-Mechanismus“ auf freiwilliger Basis vor.<sup>6</sup> Dieser funktioniert so: Wer keine Asylbewerber aufnimmt (obwohl der Schlüssel dies vorsieht), soll einen „Solidaritäts-Beitrag“ in Höhe von 250.000 Euro pro Person (die nicht aufgenommen wird) zahlen. Dieser Vorschlag ist umstritten; vor allem den mittelosteuropäischen Ländern geht er viel zu weit, anderen EU-Ländern nicht weit genug. Das Europäische Parlament hat sich im Oktober 2017 für weitergehende Schritte eingesetzt: die Mitgliedstaaten, die zuerst erreicht werden, sollen für Identifikation und Registrierung sowie einen Sicherheits-Check zuständig sein, nicht aber für alle Asylverfahren. Vielmehr soll nach einer ersten Anhörung die Verteilung auf die Mitgliedstaaten gemäß Schlüssel erfolgen. Angesichts der nach wie vor weit auseinander liegenden Positionen, haben sich auch mehrere Ratspräsidentenschaften an der Kompromissuche beteiligt, zuletzt die estnische Präsidentschaft. Deren Vorschlag sieht eine Mischung aus freiwilligen Aufnahmen und verbindlichen finanziellen Beiträgen vor.

Große Schritte zur Vereinheitlichung und Entwicklung des GEAS liegen daher noch in der Zukunft, doch das in den letzten Jahren von der EU Erreichte darf nicht klein geredet werden. Wo auf der Welt arbeiten die Staaten so eng zusammen, wenn es um Migration und Flucht geht? Wo gibt es mehr Kooperation, wenn es um Fragen geht, die eigentlich jeder Staat souverän entscheiden möchte?

*Der Europäische Grenz- und Küstenschutz*

Eine der Maßnahmen, bei der die EU relativ rasch einen Konsens erzielte, war der Ausbau der EU-Grenzagentur Frontex zu einem Europäischen Grenz- und Küstenschutz. Im Dezember 2015 hatte die Europäische Kommission einen

Vorschlag vorgelegt, bereits im Oktober 2016 erfolgte eine Einigung – für die EU und ihre Mitgliedstaaten ein ungewöhnlich schneller Vorgang.

Aktuell sind im Rahmen des Europäischen Grenz- und Küstenschutzes über 1.350 Sicherheitsbeamte im Einsatz, davon über die Hälfte in Griechenland. Zudem steht eine Reserve von 1.500 Grenzschützern für Notfallsituationen bereit. Finanziell, personell, aber auch beim Arbeitsauftrag wurden signifikante Verbesserungen erreicht. Eine der neuen Aufgaben ist die verstärkte Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten bei Rückführungen, unter anderem durch die Einführung von drei Rückführungspools, die sich in die Bereiche Rückkehr-Beobachtung, Rückkehr-Begleitung und Rückkehr-Spezialisierung gliedern. 2017 half der Europäische Grenz- und Küstenschutz bereits bei über 12.000 Rückführungen. Zudem wurde eine engere Zusammenarbeit mit den Nicht-EU-Ländern des westlichen Balkan vereinbart. Außerdem erhielt der Grenzschutz weitere Kompetenzen, insbesondere zur Bekämpfung bzw. zur Verhinderung grenzüberschreitender Kriminalität. Er kann nun Daten von Personen verarbeiten, die im Verdacht stehen, an kriminellen Tätigkeiten wie Schleusung von Migranten, Terrorismus oder Menschenhandel beteiligt zu sein.

Gleichwohl gibt es noch Defizite: So lässt die Abstimmung mit den Mitgliedstaaten zu den Rückführungen noch zu wünschen übrig. Zudem sind bisher nach wie vor nicht alle Mitgliedstaaten ihren Zusagen nachgekommen. Bulgarien würde zudem mehr Unterstützung, d.h. eine deutlich höhere Zahl an Grenzschützern, benötigen. Noch gravierender sind die Lücken im Bereich der Ausstattung, weshalb die Europäische Kommission zu Jahresbeginn 2018 wiederholt die Mitgliedstaaten dringlich darum bat, hier ihren Zusagen nachzukommen.

Die Erwartungen an den Grenz- und Küstenschutz sollten nicht ins Unermessliche wachsen: 1.500 europäische Grenzschützer können nicht die nationalen Grenzschützer ersetzen, sondern allenfalls eine punktuelle Ergänzung sein. Das Gros der Arbeit verbleibt bei den Mitgliedstaaten und den insgesamt über 100.000

Grenzschutzbeamten.<sup>7</sup> Soll der Europäische Grenzschutz tatsächlich eine darüber hinausgehende Rolle spielen, bedarf es einer personellen und finanziellen Aufstockung. Ein verstärkter EU-Außengrenzschutz mit besseren operationellen Fähigkeiten, welcher wirklich auch in Krisensituationen ein wirksames Instrument wäre, müsste mehr als 3.000 Mitarbeiter umfassen, würde auf sieben Jahre 20 bis 25 Milliarden Euro kosten und damit 1,8 bis 2,3 Prozent des EU-Budgets umfassen.<sup>8</sup>

#### *Ergänzende Instrumente zur Kontrolle von Grenzübertritten: Eurodac, ETIAS, Ein- und Ausreisensystem*

Verschiedene Reformen zur Verbesserung der Kontrolle der Grenzen stehen kurz vor dem Abschluss, ein wichtiger Vorschlag wurde bereits angenommen. Dazu zählen:

- die Reform der sogenannten Eurodac-Verordnung, die die digitalen Fingerabdrücke und andere biometrische Daten von Asylsuchenden aufnimmt. Hier sollen die Strafverfolgungsbehörden einen besseren Zugang zur Datenbank erhalten. Noch gibt es allerdings unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten über die Dauer der Speicherung der Daten. Eine Einigung soll zeitnah erfolgen – wenngleich es im Europäischen Parlament noch Bedenken gibt.
- Die Schaffung eines EU-weiten Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS), das Informationen über alle Nicht-EU-Bürger erfasst, die visumsfrei nach Europa reisen können - und damit hilft, irreguläre Migration zu verhindern. Auch hier steht eine Einigung noch aus.
- Die am 20. November 2017 angenommene Verordnung über ein Einreise-/Ausreisensystem ermöglicht es, die Bewegung von Nicht-EU-Bürgern zu registrieren und damit Kurzaufenthalte in der EU besser zu überwachen. Dieses System wird dabei helfen, die Effizienz von Grenzkontrollen zu verbessern und

Dokumentenbetrug aufzudecken. Zugleich wird es leichter, Aufenthaltsüberzieher zu identifizieren. Allerdings wird das neue System voraussichtlich erst 2020 einsatzbereit sein.<sup>9</sup>

### *Die Seenotrettung und der Kampf gegen Schmuggler und Schlepper*

Die Bemühungen der EU – nicht zuletzt durch die GSVP-Missionen und auch den Europäischen Grenz- und Küstenschutz – haben dazu beigetragen, seit Februar 2016 über 280.000 Migranten in Seenot zu retten. Durch die engere Zusammenarbeit mit Niger (GSVP-Mission in Niger und Mali) und die engere Zusammenarbeit mit den Sahelländern gelang es zudem, 1.100 Migranten aus der Sahara zu retten. Zudem hat die im Juni 2015 lancierte Mission zur Bekämpfung von Menschenschmuggel mittlerweile 100 Schlepper festgenommen und in 500 Fällen Vermögenswerte beschlagnahmt.

Die Seenotrettung ist jedoch wie kein anderer Bereich mit Dilemmata behaftet. Denn Schlepper und Schmuggler nutzen die Rettungsmissionen, um Menschen auf unsicheren Wegen und seeuntüchtigen Booten aufs Meer zu treiben. Aus diesem Grunde hat die EU gemeinsam mit Italien in den vergangenen Monaten nach Alternativen gesucht. Positiv wirken dabei Aufklärungskampagnen in Ländern wie Niger, die Personen vor dem gefährlichen Gang nach Libyen abhalten, als auch die Arbeit von den Internationalen Organisationen, IOM und UNHCR, in Libyen. Eher negativ hat sich bislang jedoch die Ausbildung und Ausstattung der libyschen Küstenwache entwickelt, da diese – aufgrund von rücksichtslosem Handeln – die Gefahr für Menschenleben eher verstärkt hat.

Die Migration über Libyen steht in einem engen Zusammenhang mit dem politischen Vakuum. Doch es sind nicht in erster Linie Libyer, sondern Migranten, die das Land in Richtung EU verlassen. Derzeit sollen sich etwa 600.000 in Libyen aufhalten. Etwa 5.000 Personen sollen aktuell in 29 Lagern auf menschenverachtende Weise und ohne Rechtsgrundlage festgehalten werden. Bemühungen für eine sichere Rückkehr von

Migranten allgemein – aber auch von Personen aus den Lagern – unternimmt seit 2017 die Internationale Organisation für Migration, IOM. 2017 hat IOM die freiwillige Rückkehr und Reintegration von etwa 19.300 Personen unterstützt. Im laufenden Jahr sollen bis zu 30.000 Personen bei der Rückkehr und Reintegration unterstützt werden. Aber nicht jeder wird zurückkehren können. Der UNHCR hat bis Februar 2018 über 46.700 Flüchtlinge und Asylbewerber in Libyen registriert – darunter 22.000 Syrer. Zwei Ansätze verfolgt das VN-Flüchtlingswerk: 1. Schutz über humanitäre Visa (durch eine direkte Evakuierung aus Libyen – so gelangten bspw. im Dezember 2017 161 Personen direkt nach Italien), 2. Schutz durch Weiterwanderung (Resettlement). Die Aktivitäten von IOM und UNHCR werden durch die EU und ihre Mitgliedstaaten finanziert.

Obgleich schwierig, gibt es für die Zusammenarbeit mit der libyschen Küstenwache mittelfristig keine bessere Alternative. Doch erste Priorität für die EU muss die Stabilisierung des Landes sein.

### *Die Hotspots*

Mit der Ankunft von täglich bis zu 15.000 Migranten in Griechenland und Italien, hat die EU 2015 schnell neue Kapazitäten aufbauen müssen. Eine ihrer ersten Handlungen war die Schaffung von Hotspots als Erstaufnahme- und Registrierungseinrichtungen. Hier kooperieren nationale Institutionen eng mit den EU-Behörden Frontex, EASO (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen), Eurojust (Europäisches Polizeiamt) und Eurojust (EU-Agentur für Zusammenarbeit der Justiz). Allein schon die enge und konzentrierte Kooperation von verschiedenen nationalstaatlichen Behörden und EU-Akteuren an einem Ort war ein Novum und hat zu mehr Effizienz geführt.

An den Hotspots findet zunächst einmal eine Identifikation und Registrierung der Migranten statt. Inzwischen liegen die Registrierungsquoten in Griechenland und Italien bei nahezu 100 Prozent. In einem zweiten Schritt kann Asyl beantragt werden. Wird ein Antrag positiv entschieden, steht eine Verteilung im Aufnahmeland



oder auch eine Vermittlung (Relocation) an ein anderes EU-Land an (jedoch nur, wenn die Asylbewerber aus Ländern mit hohen Anerkennungsquoten, wie Syrien oder Eritrea, kommen). Wird ein Antrag abgelehnt, soll – vor einer freiwilligen Rückkehr oder einer Abschiebung – rechtlicher Widerspruch möglich sein. Soweit die Theorie. In der Praxis werden die rechtlichen Standards jedoch häufig noch nicht erfüllt – was bspw. die Aufnahmebedingungen, den Rechtsbeistand oder auch die Dauer der Verfahren anbelangt.<sup>10</sup>

Trotz des starken Engagements der EU und vieler ihrer Mitgliedstaaten<sup>11</sup> bedarf es dringend einer Verbesserung der Situation an den Hotspots. Dabei sind die Situationen in Griechenland und Italien zu differenzieren: zwar benötigen beide Länder weiterhin finanzielle und personelle Unterstützung - neben der Solidarität bei der Verteilung der Asylbewerber – doch im Falle Griechenlands geht es vor allem um die praktische und rechtskonforme Umsetzung der EU-Türkei-Vereinbarung sowie die Bewältigung der humanitären Misere an den Hotspots. Da Griechenland dies aus eigener Kraft kaum bewältigen kann, ist die EU weiterhin gefordert. Obwohl vieles nicht optimal verläuft, sollte dieses Modell weiter verbessert und verfeinert werden. Denn gerade aus dieser Zusammenarbeit könnte ein Entwicklungsschub für das Europäische Asylsystem hervorgehen.

#### *Zusammenarbeit mit Drittstaaten*

In den vergangenen Jahren wurden nicht nur wichtige Weiterentwicklungen der Europäischen Migrations- und Asylpolitik angestoßen. In dieser Zeit ist auch eine EU-Migrations-Außenpolitik entstanden. Diese widmet sich 1. den unmittelbaren Nachbarländern (vor allem der Türkei), 2. den Nachbarregionen, Nahost und Maghreb (hier Ländern wie Jordanien oder Libyen), 3. wichtigen Transitländern (wie Niger) und schließlich 4. Herkunftsländern (wie Senegal und Ghana). Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben seit 2015 erhebliche Geldmittel bereitgestellt und politisches Gewicht eingesetzt, um Migration zu steuern. Hier drei Beispiele:

#### *Die EU-Türkei-Vereinbarung*

Kaum eine Vereinbarung wird so massiv kritisiert wie die EU-Türkei-Vereinbarung vom 18. März 2016. Nur von wenigen wurde sie als Chance für einen Neustart der EU-Türkei-Beziehungen gewertet. Tatsächlich haben beide Seiten in der Flüchtlingspolitik von der Zusammenarbeit profitiert – doch einiges müsste verbessert werden. Im Jahr 2015 gelangten fast 900.000 Menschen über die östliche Mittelmeerroute, und damit über die Türkei, in die EU. Viele von ihnen kamen später nach Deutschland, darunter ein Großteil an Schutzsuchenden aus Syrien, Afghanistan und dem Irak. Bis zu 15.000 Menschen pro Tag überquerten im Oktober 2015 die Ägäis. Seit dem Inkrafttreten der EU-Türkei-Vereinbarung am 20. März ist die Zahl der irregulären Migration rapide zurückgegangen: Während im Oktober 2015 noch über 210.000 Personen in Griechenland ankamen, sank die Zahl im Oktober 2016 auf 31.000 und im Oktober 2017 auf etwa 14.000.<sup>12</sup> Mit Hilfe der EU-Türkei-Vereinbarung gelang es somit, das in der Ägäis blühende „Geschäft“ des Menschenschmuggels nahezu zum Erliegen zu bringen. Die Vereinbarung beruht – neben Absichten zur EU-Annäherung – maßgeblich auf fünf Komponenten: 1. der Festlegung eines Stichtages, ab dem Migranten, ohne Schutzbedarf, in die Türkei zurückgeschoben werden, 2. einem 1:1-Mechanismus, wonach eine abgewiesene Person aus Syrien (ohne Schutzbedarf – was jedoch kaum vorkommt) den Anspruch für eine zweite Person zur regulären Aufnahme in der EU begründet, 3. eine effektive Küsten- und Grenzkontrolle durch die Türkei, 4. die Etablierung eines humanitären Aufnahmeprogramms der EU für syrische Flüchtlinge aus der Türkei und 5. die Unterstützung der Türkei bei der Bewältigung der sozialen Leistungen für syrische Flüchtlinge durch konkrete Hilfsprojekte (mit bis zu zwei mal 3 Milliarden Euro).

Eine Nachbesserung der EU-Türkei-Vereinbarung erscheint jedoch nötig, um diese belastbar zu machen. Hierzu gehört, dass Kanäle für die Abstimmung und Ausgestaltung der Vereinbarung geschaffen werden (es wäre sinnvoll, „Ombudspersonen“ mit dieser Aufgabe zu betrauen), dass frühzeitig über die Verausgabung

und Verwendung der zweiten Tranche verhandelt wird, dass die Aufnahmequote aus der Türkei definiert und eingehalten wird und die Türkei weiter an der Entwicklung des Asylrechts arbeitet.

### *EU-Jordan-Compact*

2016 wurde mit der „Supporting Syria and the Region“ Konferenz ein Paradigmenwechsel in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit eingeläutet. Dabei wurden nicht nur neue und signifikant hohe Finanzquellen mobilisiert, sondern der entwicklungspolitische Fokus auf eine längerfristige Stärkung der Erstaufnahmeländer gelegt. Man wollte weg von kurzfristiger und punktueller humanitärer Hilfe hin zu einer nachhaltigen Entwicklung. Dieser neue Ansatz wurde mit dem EU-Jordan-Compact in eine rechtliche Form gebracht. Der Compact zielt darauf ab, Bleibeperspektiven und Beschäftigungsmöglichkeiten für Flüchtlinge aber auch Einheimische zu schaffen. Neben den zugesagten 747 Millionen Euro (für die Jahre 2016/2017) steht dabei ein Handelsabkommen mit der EU, welches das bestehende Assoziierungsabkommen ergänzt, im Mittelpunkt. Im Prinzip handelt es sich dabei um eine wirtschafts- und beschäftigungsfördernde Maßnahme: Der Export jordanischer Produkte in die EU wird erleichtert, dadurch sollen Umsätze jordanischer Unternehmen angekurbelt und in der Folge mehr lokale Beschäftigung generiert werden. Die jordanische Regierung flankiert den Compact mit weitreichenden Steuervergünstigungen für Unternehmen, die sich in den ausgewiesenen Industriezonen – teilweise in unmittelbarer Nachbarschaft zu Flüchtlingslagern – ansiedeln.

Obwohl der Compact zu begrüßen ist, zeigt er doch konzeptionelle Schwächen, die behoben werden müssten, damit er volle Wirkung entfalten kann. Zur Verbesserung der Lebensumstände in Jordanien sind eine Öffnung der Märkte und die Schaffung einer beschäftigungsfördernden Infrastruktur unabdingbar. So sollten auf EU-Seite die Beschränkungen auf die 18 Industriezonen und auf die 52 Produktgruppen gestrichen werden. Jordanien müsste im Gegenzug die Inländerfavorisierung aufheben und Flüchtlingen generell die Aufnahme von Arbeit erlauben.<sup>13</sup>

### *Migrationspartnerschaften*

Jung und noch in der Entwicklung ist das Konzept der Migrationspartnerschaft. Im Juni 2016 von der Kommission vorgestellt, richtet es sich speziell an Herkunftsländer in Afrika. In Westafrika wurden Mali, Niger, Nigeria und der Senegal als Partnerschaftsländer identifiziert. Ziel ist ein besseres Management von Migration. Die EU setzt dabei folgende Prioritäten: den Schutz von Menschenleben, die Bekämpfung von Schmugglernetzwerken und Schlepperwesen, die Verbesserung der Perspektiven in der Heimat, die Vereinfachung der Rückkehr von Personen ohne Bleiberecht und das Schaffen legaler Wege für Schutzbedürftige in die EU.

Diese neuen Partnerschaften sollen positive Entwicklungen in den Herkunfts- und Transitländern begünstigen, Migrationsdruck von Europa nehmen und Migranten Chancen eröffnen. Dies soll durch eine neue Kräftebündelung und Fokussierung der EU-Politik gelingen. So ging mit der Vorstellung des Konzeptes auch das Versprechen einher, Fragen der Migration zu einer zentralen Prämisse der EU zu machen und zur besseren Steuerung von Migration alle Instrumente der EU sowie der Mitgliedstaaten einzusetzen. Gelder für die Migrationspartnerschaften werden auch aus dem EU-Treuhandfonds für Afrika bereitgestellt. Für den Fonds werden aus dem EU-Haushalt und dem Europäischen Entwicklungsfonds mehr als 2,4 Milliarden Euro bereitgestellt, die mit Beiträgen der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber kombiniert werden.

Noch ist es zu früh, um die Wirkung der Partnerschaften beurteilen zu können. Interessant wird – neben der tatsächlichen Kooperation – zu beobachten sein, wie weit sich die Politik der EU-Mitgliedstaaten tatsächlich vereinheitlichen oder zumindest wirksam koordinieren lässt.

### *Wege legaler Migration*

Immer wieder werden legale Wege in die EU gefordert, um die Migrationspolitik effektiv zu gestalten und den Arbeitskräfte-Bedarf innerhalb der Union zu decken. Tatsächlich gibt es bereits

eine Reihe legaler Wege aus Drittstaaten in die EU. Zwar werden diese meistens von den einzelnen Mitgliedstaaten bestimmt (wie bspw. die Aufnahme von Ukrainern in Ungarn, die Einreise von Argentinern nach Spanien oder die Migration von Vietnamesen nach Deutschland), doch auch im Bereich der Arbeitsmigration hat die EU einen rechtlichen Rahmen geschaffen, der zur Zeit weiterentwickelt wird. Inzwischen gibt es fünf EU-Richtlinien: die Richtlinien zu Hochqualifizierten (Blaue Karte), zu Saisonarbeitnehmern, zu unternehmensinternen Transfers, zu Studierenden sowie Forschern und die Verfahrensrichtlinie.<sup>14</sup>

Sichtbar in der aktuellen Reformdiskussion ist vor allem die „Blue Card“ für die Anwerbung hochqualifizierter Drittstaatenangehöriger.<sup>15</sup> Seit ihrer Einführung hat sie sich bislang nur bedingt als effektives Instrument erwiesen: Nur 31 Prozent der hochqualifizierten Zuwanderer in die OECD-Länder haben sich in den letzten Jahren für die EU entschieden. So verwundert es nicht, dass die Kommission im Juni 2016 einen Vorschlag vorgelegt hat, der die bisherige Richtlinie ersetzen soll. Ziel ist, die Attraktivität der Blue Card zu erhöhen. Zum einen soll die Mobilität in der EU vereinfacht werden, zum anderen erweitert die neue Regelung Rechte von Arbeitnehmern und ihren Familien. Außerdem wird das Zulassungsverfahren vereinfacht. Die Verhandlungen zwischen Rat und Parlament gestalten sich gleichwohl schwierig: unter anderem gibt es Uneinigkeit darüber, ob auch praktische Berufserfahrungen und -fähigkeiten als Qualifikation anerkannt werden können. Auf eine Einigung zu diesem Vorschlag wird für Mai/Juni 2018 gehofft.

Die Europäische Kommission hat über die Blue Card hinaus auch weitergehende Pläne geäußert: So sollen (auf freiwilliger Basis) Pilotprojekte für gesteuerte und beschränkte Arbeitsmigration aus solchen Ländern entwickelt werden, die sich gegenüber der EU als kooperativ erwiesen haben (etwa bei der Rückübernahme oder bei der Unterbindung illegaler Migration). Für einige Mitgliedstaaten – bspw. für Deutschland, in dem 116 Mangelberufe bestehen und wo immer mehr Ausbildungsstellen unbesetzt bleiben – könnte

dieses Vorhaben interessant sein. Dazu muss es jedoch gelingen, dass die Migration gezielt und passgenau zum tatsächlichen Bedarf verläuft.

## **Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen**

Insgesamt hat die EU erhebliche Fortschritte vor allem bei der kurzfristigen Krisenbewältigung erzielt. Noch gibt es aber zahlreiche Baustellen, was die langfristige Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Asylsystems angeht. Hier steht die Einigung zu zahlreichen Aspekten noch aus. Damit ist die EU noch nicht ausreichend für eine neue Migrationskrise in den Dimensionen von 2015 vorbereitet – die angesichts der weltweiten Zunahme von Migration und Flucht nicht auszuschließen ist. Dies scheint den Handelnden jedoch bewusst zu sein. So haben sich die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten ein sehr ehrgeiziges Ziel gesetzt: Noch 2018 (am besten bis zum Juni-Gipfel des Europäischen Rates) soll eine Einigung über eine umfassende Reform des europäischen Asylsystems erzielt werden. Von den seit 2015 vorgestellten Initiativen der Europäischen Kommission müssen noch rund die Hälfte von Parlament und Rat verabschiedet werden: einige davon (vor allem die Vorschläge zur Reform des GEAS – darunter prominent die Dublin-Verordnung sowie die Verfahrens- und Qualifikationsverordnungen)<sup>16</sup> sind von ganz entscheidender Bedeutung für die Tragfähigkeit des Europäischen Migrations- und Asylsystems in der Zukunft.

Auch wenn sich Beobachter durchaus positiv mit Hinblick auf die Aussichten auf eine umfassende Einigung äußern, gibt es gleichwohl auch Skepsis: Einige Dossiers sind grundsätzlich umstritten. Ob schon in den kommenden vier Monaten auf allen Fronten ein Durchbruch gelingt, bleibt abzuwarten. Eine abschließende Bilanz über die bald vergangene Legislaturperiode wird mithin erst Ende 2018 möglich sein. Aus den bisherigen Erfahrungen lassen sich jedoch bereits folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Die Krise hat die Vielschichtigkeit der Problematik deutlich gemacht: weder ein Fokus

allein auf interne (Verteilung von Flüchtlingen) noch auf externe (Außengrenzschutz) Maßnahmen wird der Komplexität dieser Herausforderungen gerecht.

- Es zeigt sich ein Kernproblem europäischer Politik: die EU und ihre Mitgliedstaaten bewähren sich als Krisenmanager, es fällt jedoch schwer, einen Konsens zur langfristigen Reform der Asyl- und Migrationspolitik zu entwickeln.
- Geduld ist nötig: selbst einige Maßnahmen, die sehr schnell umgesetzt wurden, etwa die Schaffung des Europäischen Grenz- und Küstenschutzes, werden Zeit brauchen, um ihre volle Wirkung zu entfalten: entweder weil die Umsetzung für die Mitgliedstaaten schwierig ist, oder weil diese Maßnahmen vor allem langfristige Wirkung erzielen werden.
- Auch wenn die EU intern streitet, hat sie bei den Verhandlungen der Vereinten Nationen zu den neuen internationalen Regelwerken für Migration und Flucht bislang Geschlossenheit gezeigt. Gerade auch aufgrund des Rückzuges der USA wird die EU – und allen voran Deutschland – als Gestalter dieser neuen Politik benötigt.

### *Handlungsempfehlungen*

- Im kommenden EU-Finanzrahmen sollten mehr Mittel für den Grenz- und Küstenschutz bereitgestellt werden (zwei bis drei Prozent).
- Das Gemeinsame Europäische Asylsystem muss stabiler, solidarischer, fairer und effizienter werden. Dazu können der Ausbau von EASO zu einer Asylagentur und die Weiterentwicklung des Hotspot-Ansatzes zu einer mobilen Asylmission dienen.
- Zumindest ein Minimalkompromiss zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem sollte noch in diesem Jahr erzielt werden. Dies wäre ein wichtiges Signal der Handlungsfähigkeit. Dabei sollten diejenigen Initiativen vorangetrieben werden, die weniger kontrovers

sind. Dennoch wird man an einer verpflichtenden Verteilung von Asylbewerbern mittelfristig nicht vorbei kommen können.

- Hinzukommen sollten finanzielle Unterstützungen für Regionen innerhalb der EU, die sich besonders engagiert bei der Aufnahme von Flüchtlingen zeigen.
- Die Kooperationsmodelle mit den wichtigsten Erstaufnahmeländern außerhalb der EU sollten nachgebessert werden (bspw. EU-Türkei-Vereinbarung und EU-Jordan-Compact).
- Durch die Migrationspartnerschaften können Anreize für kooperative Herkunftsländer geschaffen werden. Der „Externe Investitionsplan“ der EU sollte dafür in den Herkunftsländern rasch zum Einsatz kommen. Von einer gezielten legalen Arbeitsmigration würde gleichzeitig die Wirtschaft in der EU profitieren.
- Die EU muss sich stärker an den globalen Aufnahmeprogrammen für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aus Erstaufnahmeländern (Resettlement) beteiligen. Bis 2019 haben 19 EU-Mitgliedstaaten 40.000 Resettlement-Stellen in Aussicht gestellt – das liegt weit unter dem eigentlichen Bedarf.
- Die Mitgliedstaaten sollten die eingegangenen finanziellen Verpflichtungen in diversen Unterstützungsfonds (bspw. EU-Treuhandfonds für Afrika) erfüllen.
- Die EU-Hauptstädte sollten mehr personelle Ressourcen für eine effektive und abgestimmte Migrationspolitik bereitstellen.

---

**Dr. Christina Catherine Krause** war bis November 2018 Koordinatorin für Flucht und Migration der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Olaf Wientzek** ist Koordinator für Europapolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Vgl. VN-Generalversammlung 2017: Report of the Secretary General: „Making Migration Work for All“, 12.12.2017.
- 2 Vgl. Edwards, Adrian 2017: Forced displacement worldwide at its highest in decades, UNHCR, 19.06.2017, in: <https://bit.ly/2HefTSd> [16.01.2019].
- 3 VN-Generalversammlung 2016: Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016 – New York Declaration for Refugees and Migrants, A/RES/71/1, 03.10.2016, <https://bit.ly/2o9ItXe> [16.01.2019].
- 4 Vgl. Parusel, Bernd / Schneider, Jan 2017: Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonization of asylum outcomes, Delmi Report 2017: 9, S. 30.
- 5 Vgl. Pastore, Ferruccio: Beyond the European Migration and Asylum Crisis – why, what now, what next?, Aspen European Strategy Group, 12/2016.
- 6 Europäische Kommission 2016: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, COM(2016) 270 final, 04.05.2016, in: <https://bit.ly/1SYvB0b> [16.01.2019].
- 7 Vgl. Europäische Kommission 2017: Securing Europe’s External Borders: A European Border and Coast Guard, 09/2017.
- 8 Vgl. Europäische Kommission 2018: Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt, COM(2018) 98 final, 14.02.2018, in: <https://bit.ly/2CpguuK> [19.01.2019].
- 9 Vgl. Rat der Europäischen Union 2017: Einreise-/Ausreisensystem, endgültige Annahme durch den Rat, 20.11.2017.
- 10 Dutch Council for Refugees 2016: The implementation of the hotspots in Italy and Greece, 12/2016, <https://bit.ly/2sO137g> [16.01.2019].
- 11 Vgl. Europäische Kommission 2017: Hotspot State of Play, 12/2017.
- 12 UNHCR Operational Portal Refugee Situations 2018: Sea and land arrivals monthly, in: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> [26.02.2018].
- 13 Schubert, Manuel / Haase, Imke 2018: So funktioniert Fluchtursachenbekämpfung – der EU-Jordan-Compact im Praxistest, Auslandsinformationen, Nr.1/2018, 16.04.2018, in: <https://bit.ly/2R8TN8k> [16.01.2019].
- 14 Vgl. Thym, Daniel 2017: Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 1), in: Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR) 37: 8, S. 297–304, hier: S. 302.
- 15 Am stärksten nutzt Deutschland die Blue Card. Im März 2017 hielten sich hier etwa 35.000 Personen mit der Karte auf. BAMF 2017: Wanderungsmonitor: Erwerbsmigration nach Deutschland – Bericht für das Jahr 2016, 06/2017, S. 27.
- 16 Um Verbindlichkeit zu erzeugen, hat die Kommission 2016 beschlossen, die gültigen Richtlinien des GEAS zu Verordnungen zu machen. Vgl. Krause, Christina Catherine / Wientzek, Olaf 2016: Lehren aus dem Stresstest. Was die EU aus der Flüchtlingskrise gelernt hat – und noch lernen muss, Analysen und Argumente, 09/2016.



[Auslandsinformationen \(Ai\) 1|2017, S. 14-27](#)

# Festung Europa?

Die Seegrenze der Ägäis und die  
Sicherung der EU-Außengrenzen

Angelos Athanasopoulos

Die Flüchtlings- und Migrationskrise hat Mehrwert und Legitimation der Europäischen Union auf eine harte Probe gestellt. Derzeit herrscht in Migrationsfragen eine Realpolitik vor, bei der Solidarität und Respekt für europäische Werte durch divergierende Ansichten zwischen Mitgliedstaaten herausgefordert werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich vorrangig die Frage, ob die EU zu einem wirkungsvolleren Handeln in der Migrationsfrage in der Lage ist und ihren Bürgern in Zeiten erhöhter Unsicherheit eine Rückversicherung bieten kann.

---

Das Ausmaß der Migrations- und Flüchtlingsströme des Jahres 2015 über das östliche Mittelmeer, die sich 2016, wenn auch in geringerem Umfang, fortsetzten, war für die Europäische Union ein entscheidender Wendepunkt. Erstmals waren Integrität und Belastbarkeit des Dublin-Systems und in der Folge auch des Schengen-Raums einem derartigen Härtetest ausgesetzt. Im Kern war die Flüchtlingskrise eine Neuauflage der im Jahre 2010 ausgebrochenen europäischen Schuldenkrise. Beiden Ereignissen gemeinsam war, dass sich die bestehenden Strukturen als unzureichend für eine Krisenbewältigung oder -prävention erwiesen. 2010 stand der Euroraum kurz vor dem Zusammenbruch, da keinerlei zur Prävention oder Bewältigung der Krise notwendigen Instrumente verfügbar waren. 2015, als nahezu zwei Millionen illegaler Migranten und Flüchtlinge an den EU-Außengrenzen aufgegriffen wurden, zeigte das zur Absicherung der Freizügigkeit im Schengen-Raum geschaffene Dublin-System Anzeichen ernstzunehmender Risse. Kaum fünf Jahre später wurde die EU erneut und ohne Vorwarnung überrascht, als sich eine Krise aufbaute und sie in ihrem Kern bedrohte.

Der humanitäre Aspekt beim Schutz Geflüchteter, die aus Ländern wie Syrien, Afghanistan oder dem Irak nach Europa kamen, war nur ein Teil der Krise. Der Sicherheitsaspekt war ebenso wichtig, da die Terroranschläge in Frankreich, Belgien und Deutschland die akute Befürchtung aufkommen ließen, Extremisten könnten

möglicherweise die Flüchtlingsströme als Tarnung nutzen, um von der Türkei nach Griechenland und von dort über die Balkanroute ins übrige Europa zu gelangen. Das Phänomen der *Foreign Fighters* fiel in dieselbe Kategorie. Dieser Gesichtspunkt, aber auch der immense Druck auf die nationalen Asylsysteme, verbunden mit der Aufgabe, hunderttausende von Asylanträgen zu bearbeiten, sowie die wirtschaftliche Last durch die Bereitstellung von Nahrung und Unterkünften für die Flüchtlinge haben die Belastbarkeit der EU auf eine bislang unbekannte Probe gestellt.

In diesem Zusammenhang suchten die EU und hauptsächlich Deutschland nach Lösungen, um erstens die Lastenverteilung bei der Bewältigung der Krise und zweitens den Schutz der Außen- und Schengengrenzen zu verbessern. Initiativen zur Neuansiedlung (und Wiederansiedlung) brachten die unterschiedlichen Ansichten der Mitgliedstaaten zur Lastenverteilung zum Vorschein, die die Union polarisiert und gespalten hatten. Jedoch waren die Bewältigung der Flüchtlingskrise in der Ägäis (durch den hotspotbezogenen Ansatz), die Schließung der Balkanroute und vor allem das Abkommen zwischen der EU und der Türkei am 18. März 2016 erste Schritte zur Stärkung des Schutzes der Außengrenzen. Diese Initiativen bildeten die Basis zweier weiterer Schritte in dieser Richtung, auf die im Folgenden noch einzugehen sein wird: erstens die Umwandlung von Frontex zu einem Europäischen Grenzschutz- und

Küstenwachdienst (EBCG) und zweitens die Umsetzung eines überarbeiteten Maßnahmenpakets zu „intelligenten Grenzen“ (einschließlich eines neuen Ein- und Ausreisystems) neben einem verstärkten Schengener Grenzkodex (SBC) als Säulen eines integrierten Grenzschutzes.

## **Die Schließung der Balkanroute und das Abkommen zwischen EU und Türkei**

Es steht heute außer Frage, dass 2015 ein *annus horribilis* hinsichtlich Migrations- und Flüchtlingsströmen nach Europa war. Der Bogen geopolitischer Instabilität in Europas Nachbarregion des Nahen Ostens und Nordafrikas, vor allem der Bürgerkrieg in Syrien, waren der Hauptgrund für die hohe Zahl illegaler Migranten und Flüchtlinge, die die nordöstlichen griechischen Ägäisinseln, aber auch Italien geradezu überschwemmten. Nach den durch Frontex erhobenen Daten wurden an den EU-Außengrenzen 1.822.177 illegale Grenzübertritte verzeichnet. Die Mehrzahl derselben – 895.386 an der Zahl – erfolgte über die Route durch das östliche Mittelmeer.<sup>1</sup>

### **Griechenlands innenpolitische Probleme führten zu einer entscheidenden Verzögerung beim Entwurf adäquater Gegenmaßnahmen zur Krise.**

---

Griechenland rückte erneut in den Fokus internationaler Medien, als Familien aus Syrien und anderen Ländern von der Türkei aus auf die Inseln der östlichen Ägäis gelangten. Dabei blieb jedoch keine Zeit, das Augenmerk unverzüglich auf eine Sicherung der EU-Außengrenzen zu richten. Prioritär waren die Migrationsströme zu bewältigen, und der hotspotbezogene Ansatz zur Identifizierung und Registrierung der Menschen wurde eingeführt. Infolge des schlechten Zustands der griechischen Verwaltung in Verbindung mit erstens der Verstrickung

der neuen Koalitionsregierung in endlose Verhandlungen mit europäischen Institutionen und dem Internationalen Währungsfonds über ihr Wirtschaftsprogramm und zweitens den starken Verzögerungen bei der Ausarbeitung einer belastbaren EU-Strategie wurde jedoch wertvolle Zeit verloren. Hunderttausende von Migranten machten sich von der Türkei und den griechischen Inseln aus auf die Reise in die „Paradiese“ Deutschland, Österreich oder Schweden, um nur







Trügerisches Idyll: Die Flucht über das Mittelmeer nach Europa hat in den letzten Jahren Tausende Menschen das Leben gekostet. [Quelle: © Yannis Behrakis, Reuters.](#)

einige der bevorzugten Ziele der syrischen, afghanischen oder irakischen Flüchtlinge zu nennen, die sich ein besseres Leben außerhalb ihrer von Kriegen heimgesuchten Länder erhofften. Die „Balkanroute“ war die Hauptroute nach Mittel- und Osteuropa, nachdem Griechenland außerstande schien, die Ein- und Ausreise auf seinem Staatsgebiet zu kontrollieren.

Die Situation belastete Länder wie Mazedonien, Serbien, Slowenien oder Kroatien schwer. Als Ungarn sich zur Schließung seiner Grenzen entschloss, um weitere Flüchtlingsströme fernzuhalten, nahm die Belastung für die Nicht-EU-Mitgliedsländer Mazedonien und Serbien dramatisch zu. Laut EU-Diplomaten, die die Entwicklungen in jener Zeit sehr genau verfolgten, erkannte die EU jedoch erst im Oktober oder November 2015 das Ausmaß der Krise. Der

Westbalkangipfel in Brüssel Ende Oktober 2015 war ein erstes Signal des dringend gebotenen Handlungsbedarfs zur Bewältigung der kaum mehr kontrollierbar erscheinenden Flüchtlingsströme.<sup>2</sup> Zu diesem Zeitpunkt zeigte sich das Problem nicht nur als ein humanitäres. Der sicherheitspolitische Aspekt wurde immer offensichtlicher, und die blutigen Terroranschläge von Paris im November 2015 waren der entscheidende Zeitpunkt für europäische Entscheidungsträger, auf die nunmehr hochakute Befürchtung zu reagieren, *Foreign Fighters* und islamistische Extremisten könnten die Migrationsströme nutzen, um innerhalb Eurpoas in Aktion zu treten.<sup>3</sup>

Bei all dem war offenkundig geworden, dass zweierlei geschehen musste, um der Lage Herr zu werden. Zunächst drängte der Abschluss eines Abkommens mit der Türkei, einem Schlüsselland, aus dem der Großteil der illegalen Migranten und Flüchtlinge nach Griechenland gelangte. Darüber hinaus galt es, die Balkanroute abzuriegeln, da sich Griechenland außerstande sah, in das eigene Staatsgebiet einreisende Migranten ordnungsgemäß zu registrieren, bevor diese das Festland betraten und ihre Reise ins übrige Europa fortsetzten. Es bedurfte intensiver, viermonatiger Verhandlungen hinter den Kulissen, um zu einer Übereinkunft mit Ankara zu gelangen, die im Abkommen zwischen der EU und der Türkei vom März 2016 gipfelten.<sup>4</sup>

Mit Blick auf die offiziellen Daten ist das Abkommen als Erfolg zu bewerten. Seit seinem Abschluss im März 2016 konnte ein signifikanter Rückgang der Grenzübertritte in der Ägäis verzeichnet werden, stehen doch im ersten Quartal 2016 mehr als 150.000 Grenzübertritten weniger als 22.000 in den übrigen Monaten des Jahres gegenüber.<sup>5</sup> Sicherlich ist jeder Verlust an Menschenleben eine Tragödie, doch wurden seit dem Abschluss des EU-Türkei-Abkommens im Ägäischen Meer „nur“ 68 Todesfälle verzeichnet, während es im gleichen Zeitraum 2015 insgesamt fast 600 waren.<sup>6</sup>

Dennoch bleiben Defizite. Die fünf griechischen Hotspots sind nach wie vor überfüllt, die Ernennung der Koordinatoren hierfür durch

die Regierung steht noch aus, entsprechende Standardverfahren fehlen. Zudem drängt eine Erhöhung der Aufnahmekapazität an den Hotspots zur Verstärkung der Sicherheit und zur Beschleunigung der Rückführungsverfahren in die Türkei.<sup>7</sup> Außerdem patrouilliert die türkische Küstenwache in den Gewässern der östlichen Ägäis. Laut Informationen der Website der türkischen Küstenwache gab es im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 17. Februar 2017 23 Zwischenfälle mit illegalen Migranten, während 716 Personen gerettet und vier Schleuser festgenommen wurden.<sup>8</sup>

### **Herausforderungen der griechisch – türkischen Zusammenarbeit**

Angela Merkel spielte eine maßgebliche Rolle dabei, die Türkei und ihren nur schwer berechenbaren Präsidenten Erdoğan ins Boot zu holen, sowie, gemeinsam mit dem Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, einen für den Abschluss des EU-Türkei-Abkommens nötigen Konsens unter den EU-Mitgliedstaaten zu erzielen. Grundvoraussetzung für dessen Erfolg war indes die – mit Blick auf die gegebene Sensibilität keineswegs unproblematische – Zusammenarbeit zwischen Athen und Ankara, da die Akteure die hochkomplexen, angesichts der in den vergangenen 40 Jahren durch die anhaltend revisionistische Haltung Ankaras zur Rechtslage im Ägäischen Meer stark belasteten griechisch – türkischen Beziehungen zu berücksichtigen hatten.

### **Die Zusammenarbeit zwischen Athen und Ankara ist unerlässlich, aber empfindlich.**

Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs Griechenlands am 26. Januar 2017 gegen eine Auslieferung von acht Angehörigen des türkischen Militärs stellt die jüngste Episode in den griechisch – türkischen Beziehungen dar. Athen begründete seine Entscheidung damit, dass für die von Ankara im Zusammenhang mit dem

Putschversuch vom Juli 2015 gesuchten Soldaten ein faires Gerichtsverfahren in der Türkei nicht gewährleistet sei. Der türkische Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu teilte einige Tage später mit, sein Land könnte seine allgemeinen Beziehungen zu Griechenland überdenken, wobei er insbesondere das Protokoll zum bilateralen Rücknahmeabkommen erwähnte – angesichts des Fehlens einer Rückübernahmevereinbarung zwischen der EU und der Türkei eine der Säulen des europäisch-türkischen Abkommens. Das bilaterale Protokoll ist notwendig, um illegale Migranten und Flüchtlinge in die Türkei zurückschicken zu können, und für die Türkei, um die eigenen Seegrenzen mit Griechenland kontrollieren, Millionen Flüchtlinge auf ihrem Boden unterbringen und Syrer nach der Formel „einen Syrer für einen Syrer“ in die EU umsiedeln zu können.

Für die EU ist mit Blick auf den bilateralen griechisch – türkischen Aspekt im Umgang mit der Türkei größte Vorsicht geboten. Eine Verschlechterung der bilateralen Beziehungen könnte die Strategie zur Verwaltung und Kontrolle der EU-Außengrenzen gefährden. In Folge der Entscheidung des obersten griechischen Gerichts kam es zu einem Kräftemessen zwischen griechischen und türkischen Patrouillenbooten und Kriegsschiffen nahe der zu Griechenland gehörenden Imia-Inseln in der südlichen Ägäis. Die Türkei betrachtet die Souveränität über das genannte kleine Archipel gemäß ihrer „Grauzonenthese“ als „ungeklärt“.<sup>9</sup> Zu erwähnen wäre, dass sich vor der Unterzeichnung des EU-Türkei-Abkommens Griechenland, die Türkei und Deutschland auf die Präsenz einer kleinen NATO-Seestreitmacht in der Ägäis verständigten<sup>10</sup>, wobei die Türkei indes auf die Einhaltung überaus strikter Regeln bestand und selbst die Namen der griechischen Inseln infrage stellte. Andererseits verweigerte sie NATO-Schiffen für gewisse Gebiete den uneingeschränkten Zugang und forderte wiederholt den Abzug der Seestreitmacht. Nach eigenen Gesprächen mit europäischen Diplomaten ist es für den Verfasser offenkundig, dass man sich inzwischen der Befindlichkeiten in den griechisch – türkischen Beziehungen und der Gefahr bewusst ist,

die diese für den Verlauf der europäisch-türkischen Zusammenarbeit mit sich bringen könnten.

### **Der Schutz der EU-Außengrenzen im östlichen Mittelmeer und dessen Bedeutung für das Schengen-System**

Die Vorbereitung und Unterzeichnung des genannten Abkommens, zumal im Verbund mit der Schließung der Balkanroute, vermochte den Druck der Migrationsströme nur zeitweise abzumildern. Diese Initiativen reichten nicht aus, um die erheblichen Defizite beim Schutz der EU-Außengrenzen im Ägäischen Meer zu beheben. Die zahlreichen, unter widrigen Umständen über die Ägäis kommenden Menschen führten im Dezember 2015 dazu, die Frontex-Operation Poseidon durch die Schnelle Einsatztruppe Poseidon zu ersetzen. Hierbei erhielt Griechenland zusätzliche technische Hilfe zur Erleichterung von Grenzüberwachung sowie Identifizierung und Registrierung von Migranten und Flüchtlingen. Die Ergebnisse waren eher ernüchternd, weil Frontex der operative Zugang zu den türkischen Gewässern verwehrt blieb und auch das nachhaltige Drängen der EU-Beamten, gemeinsame griechisch – türkische Patrouillen durchzuführen, aufgrund der erwähnten Spannungen zwischen den beiden NATO-Verbündeten erfolglos blieb.

In diesem Zusammenhang verständigten sich Angela Merkel und der damalige Ministerpräsident Ahmet Davutoğlu nach dem Besuch der Kanzlerin in der Türkei am 8. Februar 2016 darauf, der NATO den Start eines gemeinsamen Unternehmens von Patrouillen in den Ägäis-Gewässern vorzuschlagen sowie Griechenland und die Türkei zu unterstützen.<sup>11</sup> Nach anfänglichem Zögern zeigte sich Athen auf einem Treffen der NATO-Verteidigungsminister Tage später einverstanden.<sup>12</sup> Griechische und türkische Kriegsschiffe begannen, im Verbund mit Schiffen weiterer an der Ständigen Marinegruppe 2 (SNMG2) unter Führung eines deutschen Flaggschiffs beteiligter Staaten, ihre Patrouillenfahrten durch die ägäischen Gewässer. Im März 2016 vereinbarten NATO und Frontex ein Abkommen zur Koordinierung ihrer Aktionen und im April 2016



Ausrangierte Lebensretter: Seit dem umstrittenen Abkommen mit der Türkei ist die Zahl der Mittelmeerüberquerungen in Richtung Europa deutlich zurückgegangen. [Quelle: © Alkis Konstantinidis, Reuters.](#)

wurde ein Frontex-Verbindungsoffizier auf das NATO-Flaggschiff entsandt. Im Juli 2016 kam es zur Vereinbarung eines Standardverfahrens zwischen EBCG und NATO-Marinekommando mit dem Ziel, die Zusammenarbeit – konkret die Erarbeitung eines gemeinsamen Lagebildes und eines Frühwarnsystems sowie die Durchführung von Überwachungsmaßnahmen und des Informationsaustauschs mit der griechischen und der türkischen Küstenwache – zu intensivieren. Und schließlich ermöglichte das Bündnis der EBCG auch den Zugang zu ihrem regional begrenzten Netzwerk und einen erweiterten Informationsaustausch.<sup>13</sup>

Bei all dem blieb jedoch unübersehbar, dass die Türkei ihre Meinungsverschiedenheiten mit

Griechenland zur Rechtslage in der Ägäis nicht zugunsten der Ägäis-Aktivitäten der NATO (so die „Kodifizierung“ der Operation) zurückstellen würde. Während die griechischen Militärs zu einer größtmöglichen Ausweitung der Operation bereit waren, beschränkte die türkische Gegenseite die Zusammenarbeit auf lediglich zwei – nahe den Inseln Lesbos und Chios gelegene – von vier Operationsgebieten. Zudem haben sich die Schiffe aus Drittstaaten schrittweise zurückgezogen und die NATO-Operation, wiewohl noch im Gange, verliert an Boden.

Unter den gegebenen Umständen zeigte sich bald die Notwendigkeit, Frontex in ihrem bisherigen Format in eine robustere EBCG mit erweitertem Auftrag zu überführen und sie zu einem

Eingreifen in Notfällen sowie zur Kooperation mit Drittländern zu befähigen. Dies allein bliebe jedoch zur Sicherung der Außengrenzen und der Integrität des Schengenraums unzureichend. Im Februar 2016 legte die Europäische Kommission den Ergebnisbericht eines unangekündigten Evaluationsbesuchs, der Mitte November 2015 an bestimmten Stellen der griechischen Land- und Seegrenzen stattgefunden hatte, vor. Der Bericht beklagte „ernste Defizite“ bei der Ausübung der Kontrolle der Außengrenzen in Griechenland. Empfehlungen zur Abhilfe wurden vom Rat am 12. Februar 2016 angenommen.<sup>14</sup> Ungeachtet des griechischen Widerspruchs gegen die Bewertung des Evaluationsberichts legten die griechischen Behörden im März 2016 einen Aktionsplan zur Behebung der Missstände vor, in dessen Folge der Prozess in den meisten Bereichen allmählich vorankommt.

Die Mängelbeseitigung bleibt ein zentraler Punkt. Zur Vermeidung von Sekundärmigration führen einige EU-Mitglieder nach wie vor vorübergehende Binnengrenzkontrollen durch – Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden sowie das Nicht-EU-Mitglied, dem Schengenraum jedoch als assoziiertes Mitglied verbundene Norwegen.<sup>15</sup> Die Terroranschläge in Frankreich und Belgien sowie die Tatsache, dass sich einige der Täter bei ihrer Vorbereitung in Griechenland aufhielten oder von dort kamen, haben die Dringlichkeit einer Kontrollverstärkung an den Außengrenzen verdeutlicht. In den Schlussfolgerungen des Rats für Justiz und Inneres (JI-Rat) der EU verpflichteten sich die Mitgliedstaaten am 20. November 2015, nur eine Woche nach den schrecklichen Terroranschlägen in Paris vom 13. November, unter anderem zur sofortigen Umsetzung der notwendigen systematischen und koordinierten Überprüfungen an den Außengrenzen – einschließlich der Kontrolle von Personen mit Recht auf Bewegungsfreiheit –, der Ausweitung von Sicherheitskontrollen im Kontext der gegenwärtigen Migrationskrise, der Aktualisierung von Vorschlägen zu „intelligenten Grenzen“ sowie der Vorlage von Vorschlägen zur Überarbeitung des SBC. Ergebnis dieser Beratungen waren im Dezember 2015 vorgelegte Vorschläge zur Schaffung der EBCG sowie, im April 2016, zur

Überarbeitung des Maßnahmenpakets zu „intelligenten Grenzen“.<sup>16</sup>

### Die „Zwillingssäule“ von Euro-päischer Grenz- und Küstenwache und „intelligenten Grenzen“

Zweifellos ist ein wirksamer Schutz der EU-Außengrenzen unerlässlich, um das Funktionieren des Freizügigkeitsprinzips innerhalb der EU garantieren zu können. Im September 2015 forderte der Europäische Rat verstärkte Kontrollen an diesen Grenzen einschließlich zusätzlicher Mittel für Frontex, EASO und Europol. Im Dezember 2015 unterstrich er zudem die Notwendigkeit, systematische Sicherheitsüberprüfungen mithilfe einschlägiger Datenbanken und der Nutzung neuer Technologien an den Außengrenzen sicherzustellen.

## Der Schutz der Außengrenzen bestimmt die Wahrung der Freizügigkeit innerhalb der EU.

---

Einer der beachtenswertesten Vorschläge zur Sicherung der Außengrenzen wurde von der Europäischen Kommission im Dezember 2015 bei der Überarbeitung und Umstellung des Frontex-Mandats vorgelegt.<sup>17</sup> Der weitreichende Vorschlag bildete die Basis für die EU-Verordnung 2016/1624<sup>18</sup>, die die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (EBCG) erarbeitete. Nach dem von der Europäischen Kommission am 25. Januar 2017<sup>19</sup> veröffentlichten ersten Bericht zur Operationalisierung der EBCG bietet die Agentur den Frontstaaten die größte bislang zugestandene operative Unterstützung, indem über 1.500 EBCG-Angehörige in reguläre gemeinsame Operationen an den EU-Außengrenzen beordert werden (760 in Griechenland, 600 in Italien, 130 in Bulgarien, 70 auf dem Westbalkan).<sup>20</sup>

Die Verordnung umfasst eine Reihe äußerst beachtenswerter Maßnahmen, die eine nähere



Neue Normalität: Verschärfte Sicherheitsmaßnahmen machen sich nach mehreren schweren Terroranschlägen nicht nur an den EU-Außengrenzen bemerkbar. Quelle: © Yves Herman, Reuters.

Betrachtung lohnen.<sup>21</sup> So wird zunächst die ECBG mit den EU-Staaten eine „gemeinsame Verantwortung“ bei der Umsetzung der einheitlichen europäischen Grenzsicherung teilen. Wie die Verfasser eines EBCG-Berichts kürzlich verlautbarten, „legt erstmals eine Rechtsvorschrift der EU-Sekundärgesetzgebung eine Definition der ‚einheitlichen Grenzsicherung‘ vor“. Diese umfasst in Kern drei Aufgaben: erstens Grenzkontrolle, zweitens Suche und Bergung von Personen in Seenot sowie drittens Analyse der Gefahren für die innere Sicherheit und Analyse der Bedrohungen, die das Funktionieren oder die Sicherheit der Außengrenzen betreffen könnten.<sup>22</sup>

Darüber hinaus wandelt die Verordnung Frontex in eine europäische Behörde, die mit nationalen

Behörden gemeinsame Rückführmaßnahmen mit dem Ziel der Ausweisung oder Abschiebung illegaler Migranten einschließlich der Beschaffung von Reisedokumenten durchführen kann. Dieses Thema lässt die Bedeutung erkennen, die die ECBG der Arbeit mit Drittstaaten im Bereich der Grenzsicherung beimisst, inklusive der Entsendung von Verbindungsoffizieren in Drittländer oder der Durchführung gemeinsamer Operationen auf dem Hoheitsgebiet der EU oder dem von Drittländern. Derzeit ist die ECBG dabei, im Einklang mit dem neuen Mandat alle existierenden bilateralen Arbeitsvereinbarungen mit den Westbalkanländern, der Türkei und anderen Ländern zu überprüfen. Am 22. November 2016 verabschiedete die Kommission ein Modellabkommen, das als Vorlage für Abkommen mit Drittländern dient.<sup>23</sup> Zwei



Schwerpunktländer – Serbien und Mazedonien – wurden hierzu ausgewählt.<sup>24</sup> Jedoch vollzieht sich die Zusammenarbeit mit Drittländern nicht im luftleeren Raum. Vielmehr schließt sie das Zusammenspiel mit Drittländern von strategischer Bedeutung ein. Auf diese jedoch Druck auszuüben könnte sich im konkreten Fall als kontraproduktiv erweisen.

Zuletzt, und dies ist das Wichtigste, verleiht die Verordnung der ECGB eine neue Befugnis zur Bewertung der Anfälligkeit der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Fähigkeiten, Herausforderungen an ihren Außengrenzen zu begegnen. Diese Befugnis sollte daher in direktem Zusammenhang mit dem Recht der Behörde gesehen werden, in einem Mitgliedstaat zu intervenieren. Die Anfälligkeitsbewertung wird helfen, zu

ergreifende Maßnahmen aufzuzeigen und gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat Empfehlungen zu formulieren. Außerdem fließt die Bewertung durch die ECGB in die Evaluation ein, die im Rahmen des sogenannten Schengen-Evaluierungsmechanismus der SBC durchgeführt wird.

Sollte ein Mitgliedstaat diesen Empfehlungen nicht folgen, steht der Behörde ein „Interventionsrecht“ zu, zumal in Fällen, in denen rasches Handeln vonnöten ist, falls dieser Staat ernste Defizite im Umgang mit Migrationsdruck hat, zu wirksamen Grenzkontrollen außerstande ist und damit das Funktionieren des Schengenraums gefährdet. Allerdings wurde der ursprüngliche, die Verantwortung für die Sicherung der EBCG-Außengrenzen übertragende Kommissionsvorschlag im Laufe der Verhandlungen zur Annahme der Verordnung stark verwässert. Der Kommission ist das Steuer aus der Hand genommen. Sie wird nun jene Maßnahmen erarbeiten und dem Rat vorschlagen, die durch die ECGB umzusetzen sind, sowie den betroffenen Mitgliedstaat zur Kooperation auffordern. Es bedarf keiner Erklärung, dass die Macht über diese Entscheidung aufgrund der politisch sensiblen Natur der zu ergreifenden, oftmals die jeweils nationale Exekutiv- und Durchsetzungsgewalt berührenden Maßnahmen, nunmehr in Händen des Rates liegt. Dies bedeutet, dass die ECGB weiterhin von der Zustimmung der EU-Mitgliedstaaten abhängt. Und festzuhalten bleibt schließlich auch, dass Entscheidungen zur Durchführung von Anfälligkeitsbewertungen oder zur Ergreifung von Korrekturmaßnahmen einer Zweidrittelmehrheit oder der Zustimmung durch die EBCG-Lenkungsgruppe bedürfen.<sup>25</sup>

Zweite Säule der EU-Strategie zur Sicherung der Außengrenzen und tatsächlichen Freizügigkeit sowie Sicherheit im Schengenraum umfasst zwei Initiativen. Deren erste basiert auf dem Vorschlag zur Erweiterung der Verordnung Nr.562/2006 (SBC) hinsichtlich einer verstärkten Überprüfung einschlägiger Datenbanken an den Außengrenzen. Dessen Ziel war die Einführung verpflichtender systematischer Überprüfungen von Personen mit

Recht auf Freizügigkeit im Zuge der geltenden EU-Bestimmungen (EU-Bürger und Familienangehörige ohne EU-Bürger-Status) beim Überschreiten der EU-Außengrenzen auf dem Land-, See- oder Luftweg. Bei ihnen erfolgt ein Abgleich mit Datenbanken wie etwa der von Interpol zu gestohlenen bzw. verlorenen Dokumenten (SLTD) oder dem Schengener Informationssystem (SIS), um ihre tatsächliche Identität festzustellen und zu prüfen, ob sie eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit darstellen. Der Vorschlag betont die Bedeutung des Abgleichs biometrischer Daten in Pässen, wie etwa Fingerabdrücken, sowie auf Überprüfungen von aus der EU ausreisenden Bürgern aus Drittstaaten anhand einschlägiger Datenbanken mit dem Ziel des Ausschlusses von Sicherheitsrisiken.<sup>26</sup>

Die zweite Initiative war im April 2016 die Veröffentlichung eines Maßnahmenpakets der Kommission zur Einführung intelligenter Grenzen, das eine „Mitteilung zu stärkeren und intelligenteren Informationssystemen für Grenzen und Sicherheit“ und eine „Verordnung zur Einrichtung eines Ein- und Ausreiseerfassungssystems“ beinhaltet.<sup>27</sup> Die vorgeschlagene Ergänzung des SBC zur Einführung der für das Ein- und Ausreiseerfassungssystem erforderlichen technischen Änderungen wurde bereits erwähnt. Allgemeines Ziel des Maßnahmenpakets für „intelligente Grenzen“ ist es, Mitgliedstaaten bei der Abwicklung eines wachsenden Reiseverkehrs unter Verzicht auf eine Aufstockung des Grenzsicherungspersonals zu unterstützen und die Bewegungsfreiheit zwischen Schengenraum und Drittländern in einer sicheren Umgebung zu fördern und dergestalt zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwerekriminalität beizutragen.

Die Kommission hat betont, das Paket sei keine direkte Antwort auf die Flüchtlingskrise. Vielmehr ist eine Nutzungsoptimierung der durch die IT-Systeme und -Technologien gebotenen Möglichkeiten beabsichtigt. Hierbei wird auf drei bereits vorhandene Systeme zurückgegriffen – Eurodac (Asylantragsverwaltung), VIS (Visaantragsbearbeitung) sowie SIS (Informationsaustausch über gesuchte

Personen und zu überwachende Objekte). Die Einführung des neuen Ein- und Ausreiseerfassungssystems (EES), das auch auf – sowohl visapflichtige als auch visapflichtbefreite (mit dem Recht auf Kurzaufenthalt, d.h. höchstens 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen) – Bürger aus Drittländern angewendet wird, ist für 2020 vorgesehen. Sämtliche Systeme mit Ausnahme des SIS betreffen hierbei Bürger aus Drittländern.

## Fazit

Die Flüchtlings- und Migrationskrise hat Mehrwert und Legitimation der EU auf eine harte Probe gestellt. Hierbei hat das kontroverse EU-Türkei-Abkommen vom März 2016 zur Rückführung in Griechenland ankommender Flüchtlinge in die Türkei bei vielen Beteiligten Besorgnis ausgelöst. Es wurde eine Realpolitik betrieben, während Differenzen unter den Mitgliedstaaten (vor allem zwischen den westeuropäischen Staaten und denen Mittel- und Osteuropas, insbesondere der vier Visegrád-Länder) Solidarität mit und Respekt vor europäischen Werten auf den Prüfstand stellten. Aus diesem Grunde funktioniert das von der Europäischen Kommission und Deutschland vertretene Umverteilungskonzept<sup>28</sup> trotz wiederholter Aufrufe nach wie vor nicht in der Form, wie von seinen Autoren vorgesehen. Angesichts eben dieses Defizits wird die Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens jedoch früher oder später gefährdet sein, zumal dann, wenn die Flüchtlingsströme erneut ins Rollen kommen.

## Die EU muss eine wirksame Bewältigung der Migrationskrise und die Sicherheit ihrer Bürger gewährleisten.

Das Dublin-System<sup>29</sup> sieht sich derzeit hohem Druck ausgesetzt, was in gleicher Weise für den Schutz der Außengrenzen gilt. Zwischenzeitlich bestehen die Probleme fort, während der Zustrom von Flüchtlingen, hauptsächlich über den zentralen Mittelmeerraum und Italien,



anhält. Die entscheidende Frage ist, ob die Union in der Migrationskrise einen effizienteren Grenzschutz sicherzustellen und die Bürger der Gemeinschaft im Hinblick auf Sicherheit vor Terrorismus und anderen Bedrohungen zu beruhigen vermag. Hierbei sind die Ergänzungen des Dublin-Systems, die derzeit zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (CEAS)<sup>30</sup> erörtert werden, von höchster Priorität, um die Ausgewogenheit zwischen Außengrenzschutz und Asylrecht wiederherzustellen.

Offensichtlich ist jedoch, dass manche europäische Hauptstädte, vor allem Berlin und Paris, eher präventive als inklusorische Maßnahmen hinsichtlich der Migration befürworten. So ist der Tenor der jüngsten deutsch-französischen Note mit dem Titel „Ein krisenresistentes gemeinsames europäisches Asylsystem“<sup>31</sup> ausgesprochen kompromisslos, sieht diese doch letztlich indirekt ein „australisches Modell“ vor, wobei Menschen in Drittländer zurückgeschickt werden sollen, in denen kaum Rechtssicherheit herrscht. Dass uns die europaweite Debatte über Migration, Asylrecht und Grenzschutz wohl noch lange Zeit begleiten wird, scheint auf der Hand zu liegen.

---

**Angelos Athanasopoulos** ist außenpolitischer Redakteur der griechischen Tageszeitung *To Vima*.

- 1 Es ist interessant zu verfolgen, wie sich die Anzahl illegaler Grenzübertritte in den letzten Jahren entwickelt hat. 2016 sank die Zahl der erfassten Fälle auf 511.371, was einem Rückgang um 72 Prozent gegenüber 2015 entsprach. Dennoch ist die Anzahl nach wie vor deutlich höher als alle Gesamtzahlen zwischen 2010 (104.060) und 2014 (282.933). Vgl. Frontex 2017: Risk Analysis for 2017, S. 18, in: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf) [27.02.2017].
- 2 Das Treffen zur Westbalkanroute fand am 25. Oktober in Brüssel statt. Die Staats- und Regierungschefs Albanien, Österreichs, Bulgariens, Kroatiens, Mazedoniens, Deutschlands, Griechenlands, Ungarns, Rumäniens, Serbiens und Sloweniens sowie der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker vereinbarten einen 17 Punkte umfassenden Aktionsplan. Vgl. Europäische Kommission 2015: Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action, Pressemitteilung, 25.10.2015, in: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5904\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm) [27.02.2017].
- 3 Im Oktober 2015 verließen vier sich als Flüchtlinge ausgebende Männer die griechische Insel Leros und setzten mit gefälschten syrischen Pässen ihre Reise aufs europäische Festland fort. Sie waren Mitglieder des IS, von denen zwei als die Bombenleger bei den blutigen Terroranschlägen vom 13. November 2015 in Frankreich identifiziert wurden. Für eine detaillierte Schilderung vgl. Faiola, Anthony / Mekhennet, Souad 2016: Tracing the path of four terrorists sent to Europe by the Islamic State, *The Washington Post*, 22.04.2016, in: <http://wapo.st/2lrlPbh> [27.02.2017].
- 4 Der Wortlaut des EU-Türkei-Abkommens ist einsehbar unter Europäischer Rat 2016: Pressemitteilung 144/16, in: <http://europa.eu/!Uv88TM> [27.02.2017]. Zu den Beschlüssen des Europäischen Rats im März 2016, dem Zeitpunkt der Annahme des Abkommens, vgl. Europäischer Rat 2016: European Council conclusions, 17-18 March 2016, in: <http://europa.eu/!vg48yb> [27.02.2017]. Zur ursprünglichen Idee einer möglichen Übereinkunft zwischen der EU und der Türkei in der Ägäis, siehe Europäische Stabilitätsinitiative 2015: The Merkel Plan. Restoring control; Retaining compassion. A proposal for the Syrian refugee crisis, 04.10.2015, in: <http://bit.ly/1hR1A3M> [27.02.2017].
- 5 Europäische Stabilitätsinitiative 2017: On solid ground? Twelve facts about the EU-Turkey Agreement, 25.01.2017, in: <http://bit.ly/2lYuZ2f> [27.02.2017].
- 6 Europäische Kommission 2016: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Fourth Report on the Progress made in the Implementation of the EU-Turkey Statement, 08.12.2016, S. 2, in: <http://bit.ly/2lnobZ7> [27.02.2017].
- 7 Ebd., S. 6-7.

- 8 Kommando der türkischen Küstenwache 2017: Irregular Migration Statistics in the Aegean Sea in 2017, in: <http://bit.ly/2ptwX90> [27.02.2017].
- 9 Eine kurze Übersicht über die griechisch-türkischen Beziehungen findet sich unter Außenministerium der Hellenischen Republik Griechenland: Issues of Greek-Turkish Relations, in: <http://mfa.gr/en/issues-of-greek-turkish-relations> [27.02.2017]. Zur „Grazonenthese“ siehe Außenministerium der Hellenischen Republik Griechenland 2017: Turkish claims, 19.04.2016, in: <http://mfa.gr/en/issues-of-greek-turkish-relations/relevant-documents/turkish-claims.html> [27.02.2017].
- 10 Zum NATO-Einsatz in der Ägäis siehe NATO 2016: NATO's Deployment in the Aegean Sea, Fact Sheet, 10/2016, in: <http://bit.ly/2mw3IBQ> [27.02.2017].
- 11 Zu den Ergebnissen des Treffens zwischen Merkel und Davutoğlu siehe Zalán, Eszter 2016: Germany, Turkey want NATO help to police coast, EUobserver, 08.02.2016, in: <https://euobserver.com/migration/132177> [27.02.2017].
- 12 NATO 2016: NATO Defence Ministers Agree on NATO support to assist with the Refugee and Migrant Crisis, 11.02.2016, in: [http://nato.int/cps/en/natohq/news\\_127981.htm](http://nato.int/cps/en/natohq/news_127981.htm) [27.02.2017].
- 13 Europäische Kommission, Nr. 6, S. 4.
- 14 Zu den Empfehlungen des Rates für Griechenland siehe Rat der Europäischen Union 2016: 5876/1/16 REV 1, 12.02.2016, in: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5985-2016-INIT/en/pdf> [27.02.2017]. Zu den griechischen Bedenken siehe Rat der Europäischen Union 2016: 5615/16 RESTREINT, in: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5877-2016-REV-2/en/pdf> [27.02.2017].
- 15 Europäische Kommission 2016: Commission recommends extending temporary internal border controls for a limited period of three months, Pressemitteilung, 25.10.2016, in: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3501\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3501_en.htm) [27.02.2017].
- 16 Zu Einzelheiten siehe Europäischer Rat 2015: Conclusions of the Council of the EU and of the Member States meeting within the Council on Counter-Terrorism, Pressemitteilung, 20.11.2015, in: <http://europa.eu/!Wm64ct> [27.02.2017]. Vgl. auch Europäischer Rat 2016: Strengthening the EU's external borders, in: <http://europa.eu/!vf83JG> [27.02.2017].
- 17 Europäische Kommission 2015: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders, 15.12.2015, in: <http://bit.ly/2m30Uiv> [27.02.2017].
- 18 Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union 2016: Verordnung (EU) 2016/1624 On the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/67/EC, 16.09.2016, in: [http://frontex.europa.eu/assets/Legal\\_basis/European\\_Border\\_and\\_Coast\\_Guard.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/European_Border_and_Coast_Guard.pdf) [27.02.2017].
- 19 Europäische Kommission 2017: On the Operationalisation of the European Border and Coast Guard, 25.01.2017, in: <http://bit.ly/2mwkm4t> [27.02.2017].
- 20 Ebd., S. 3.
- 21 Zu einer gründlichen Analyse der EBCG siehe Carrera, Sergio et al. 2017: The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?, Centre for European Policy Studies, 01.02.2017, in: <http://bit.ly/2kRhw9h> [27.02.2017].
- 22 Ebd., S. 43, Verweis 104 betreffend Art. 4 der Verordnung.
- 23 Europäische Kommission 2016: Model status agreement as referred to in Article 54(5) of Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard, 22.11.2016, in: <http://bit.ly/2o5wMzX> [27.02.2017].
- 24 Europäische Kommission, N. 19, S. 10.
- 25 Art. 62(2c) der Verordnung (EU) 2016/1624, N. 18, S. 48.
- 26 Vgl. Europäische Kommission 2015: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation No 562/2006 (EC) as Regards the Reinforcement of Checks Against Relevant Databases at External Borders, 15.12.2015, in: <http://bit.ly/2nk9LvX> [27.02.2017]. Der Vorschlag wurde jüngst in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments angenommen.
- 27 Vgl. Europäische Kommission 2016: Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security, 06.04.2016, in: <http://bit.ly/2jFMZOb> [27.02.2017]. Siehe auch Europäische Kommission 2016: Proposal for a Regulation 2016/0106, 06.04.2016, in: <http://bit.ly/2nkb65R> [27.02.2017].
- 28 Europäische Union 2015: Council Decision (EU) 2015/1601 Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece, in: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601> [27.02.2017]. Der Rat verabschiedete den Beschluss mit einer qualifizierten Mehrheit gegen die Stimmen der Slowakei, Ungarns, Rumäniens und der Tschechischen Republik. Die frühere polnische Regierung, die sich gegen die Quoten ausgesprochen hatte, änderte schließlich ihre Haltung und schloss sich der Mehrheit an. Die Slowakei und Ungarn fochten jedoch den Beschluss des Rates vor dem Gerichtshof der EU an (vgl. Rechtssache C-643/15 und C-647/15).

- 29 Europäische Union 2013: Regulation (EU) 604/2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member State by a Third-Country National or a Stateless Person, in: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32013R0604> [27.02.2017].
- 30 Zu den Ideen bezüglich des CEAS siehe Europäische Kommission 2016: Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, 06.04.2016, in: <http://bit.ly/2mw41fY> [27.02.2017]; Europäische Kommission 2016: Proposal for a Regulation Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person, 04.05.2016, in: <http://bit.ly/2mwhdSO> [27.02.2017].
- 31 Vgl. insbes. Absätze 5-7 in Statewatch.org 2017: A Crisis-resistant Common European Asylum System (CEAS), France-Germany Note, in: <http://bit.ly/2mz7Uoj> [27.02.2017].



Auslandsinformationen (Ai) 4|2016, S. 8-12

# Zuwanderung als Überlebensprinzip

Meinhard Miegel

In den 25 Jahren von 1991 bis 2015 sind schätzungsweise 23,7 Millionen Menschen nach Deutschland zu- und 18,7 Millionen aus Deutschland abgewandert, womit die Zahl der Zuwanderer die Zahl der Abwanderer um ungefähr fünf Millionen überstieg. Wenn sich dennoch die Bevölkerungszahl Deutschlands in dieser Zeit nur mäßig von 81 auf etwa 82 Millionen erhöhte, dann vor allem deshalb, weil von 1991 bis 2015 die Zahl der Sterbefälle um reichlich drei Millionen höher war als die Zahl der Geburten, die Zuwanderer also zu einem Gutteil Geburtenausfälle ausglich.

Besonders stark war der Zuzug 2015. Im vorigen Jahr wanderten knapp zwei Millionen Menschen zu- und knapp 0,9 Millionen ab, was ein positives

Wanderungssaldo von 1,1 Millionen ergibt. Das heißt nun nicht, dass diese 1,1 Millionen auch noch in zwei oder drei Jahren hier sein werden. Nicht wenige werden – wie in der Vergangenheit – in absehbarer Zukunft freiwillig oder unfreiwillig in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder in Drittstaaten weiterziehen und wieder andere, die bleiben können und wollen, werden ihre Familien nachholen. Von den 1,1 Millionen, die 2015 gekommen sind, dürften in zwei oder drei Jahren vielleicht noch 0,4 oder 0,5 Millionen hier sein.

Freilich ist das noch nicht aller Tage Abend. In diesem Jahr kommen schließlich wieder zahlreiche Menschen nach Deutschland und in die EU – und auch in den Folgejahren dürfte der Wanderungssaldo deutlich positiv, d.h. die Zahl

der Zuwanderer höher als die Zahl der Abwanderer sein: im Jahresdurchschnitt vielleicht 0,4 Millionen. Dann läge die Nettozuwanderung innerhalb von drei Jahren bei 1,2 Millionen, wodurch in etwa der Sterbeüberschuss der ansässigen Bevölkerung ausgeglichen würde.

Diese Zahlen zeigen: Als ein Land mit neun Nachbarn war und ist Deutschland von jeher mehr als jedes andere Land in Europa ein natürliches Zu-, Ab- und Durchwanderungsland, wo Menschen kommen, gehen und bleiben. Hinzu kommt, dass es nicht viele Regionen auf der Welt gibt, die von ihrem Klima, ihren Böden, ihrer Topografie und vielem anderen mehr ähnlich begünstigt sind wie Europa.

Geändert haben sich allerdings im Laufe der Zeit die Hauptherkunftsländer der Migranten. Heute kommen sie kaum noch aus Italien, Spanien oder Portugal und noch nicht einmal mehr aus der Türkei, sondern aus Syrien, Afghanistan, Irak, dem westlichen Balkan und zunehmend den Maghreb-Staaten Marokko, Algerien und Tunesien. Von hier kamen 2015 knapp zwei Drittel der nach Deutschland Zugewanderten. Diese Zugewanderten sind – im Gegensatz zur ansässigen Bevölkerung – jung, vier Fünftel sind jünger als 35, davon ein Drittel jünger als 16 Jahre, und 70 Prozent sind männlich, auch wenn sich hier in jüngster Zeit die Relationen ein wenig verschoben haben, da nunmehr auch viele Frauen nach Deutschland kommen. Und sie stehen uns kulturell deutlich ferner als die Zugewanderten der zurückliegenden hundert Jahre. Konkret: Sie sprechen nicht nur andere Sprachen, sondern sie haben auch deutlich andere Sitten und Gebräuche und was wohl schwerer wiegt: In ihrer großen Mehrheit haben sie auch andere religiöse und rechtliche Vorstellungen.

Dies alles zu verdrängen hieße, den untauglichen Versuch unternehmen zu wollen, die Wirklichkeit zu verdrängen. Nein, die derzeitige Zuwanderung ist eine neue, eine ungewohnte Art von Zuwanderung, mit der niemand – weder die Zuwandernden noch die Aufnehmenden – wirkliche Erfahrung haben und haben können. Dass dies eine Herausforderung ist, die an alle

Beteiligten hohe Ansprüche stellt, zeigen unsere europäischen Partner, von denen schon jetzt nahezu alle kapituliert haben. Das sind nicht nur Polen, Tschechen, Slowaken und Ungarn, sondern auch Dänen, Niederländer, Franzosen, Briten und selbst Schweizer und Schweden. Wie kann, wie soll es da weitergehen?

Bei der Beantwortung dieser Frage scheiden sich taktisch argumentierende Kurzfristoptimierer von strategisch argumentierenden Langfristoptimierern. Erstere verweisen durchaus faktenuntermauert auf die hohen Kosten dieser Zuwanderung, die sie für Deutschland mit jährlich 25 bis 35 Milliarden Euro beziffern. Sie machen geltend, dass diese Zuwanderung unsere sozialen Sicherungssysteme und gesellschaftlichen Infrastrukturen, also Wohnungen, Verkehrswege, Schulen und Krankenhäuser, zusätzlich beansprucht und womöglich überbeansprucht. Sie sind besorgt über das steigende Risiko sozialer Spannungen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt. Und schließlich fürchten sie eine zunehmende kulturelle Heterogenität, die weit über kulturelle Vielfalt hinausgeht. Anders gewendet: Sie fürchten um den Bestand der bestehenden staatlich-politischen Ordnung einschließlich der Rechtsordnung. Oder kurz: Sie sind besorgt, dass die ansässige Bevölkerung auf Dauer überfordert werden könnte – eine Sorge, die nicht zuletzt von vielen Zuwanderern der zurückliegenden Jahrzehnte geteilt wird.

Ihnen stehen die strategisch argumentierenden Langfristoptimierer gegenüber. Sie machen vor allem drei Argumente geltend:

1. Ohne Zuwanderung wird Deutschland innerhalb weniger Generationen marginalisiert sein, das heißt, in Bedeutungslosigkeit versinken. Die Fakten: Derzeit wächst die Weltbevölkerung jährlich um die Einwohnerzahl Deutschlands, also reichlich 80 Millionen und das mit steiler werdender Tendenz. Seit den 1930er Jahren hat sich die Weltbevölkerung von 2,5 auf 7,4 Milliarden annähernd verdreifacht. Nach den Projektionen der Vereinten Nationen wird sich ihre Zahl bis 2030 weiter auf 8,4 und bis 2050 auf 9,6

Milliarden erhöhen. Das entspricht in rund drei Jahrzehnten einer globalen Bevölkerungszunahme von 2,3 Milliarden oder fast ebenso vielen Menschen, wie um 1930 die Erde besiedelten.

Europäer, namentlich Deutsche, haben an dieser Entwicklung jedoch keinen Anteil mehr. Der Grund: Seit Generationen ersetzen sich Deutsche und Europäer nicht mehr in der Zahl ihrer Kinder. Der letzte Jahrgang, der ebenso viele Kinder hatte, wie er selber zählte, wurde hierzulande bereits 1882 geboren. Seitdem war jede Kindergeneration zahlenmäßig kleiner als die vorangegangene Elterngeneration, seit den 1970er Jahren etwa ein Drittel.

Die Folge dieser gegenläufigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und Europa auf der einen und der übrigen Welt auf der anderen Seite: Um 1900 waren 25 Prozent der Weltbevölkerung europäisch und drei Prozent deutsch. Heute sind nur noch zehn Prozent europäisch und reichlich ein Prozent deutsch. Und gegen Ende dieses Jahrhunderts dürfte der europäische Anteil an der Weltbevölkerung – bei den bisherigen Zuwanderungsraten! – bei schätzungsweise sechs Prozent und der Anteil der Deutschen im Promillebereich liegen. Dies kann man in einer so überaus dicht besiedelten Welt begrüßen. Jedoch muss man sich auch darüber im Klaren sein, dass ohne Zuwanderung das Gewicht von Deutschen und Europäern im Weltbevölkerungsgefüge rapide abnimmt.

2. Zum ersten Mal in der Geschichte altern nicht nur Individuen, sondern die Menschheit insgesamt. Deutsche und Europäer sind auf diesem Weg jedoch besonders weit vorangeschritten. Zusammen mit den Japanern stellen sie die ältesten Bevölkerungen der Welt. Der Grund ist neben der niedrigen Geburtenrate der starke Anstieg der Lebenserwartung seit Beginn der industriellen Revolution.

Bis dahin war die Lebenserwartung der Menschen sowohl in Europa als auch in der übrigen Welt nur wenig gestiegen. Um 1800

wurden die Menschen in Deutschland kaum älter als in der Antike. Das Medianalter – die Hälfte der Bevölkerung ist jünger, die Hälfte ist älter – lag damals bei 18 Jahren und nur wenige Menschen wurden älter als 60 Jahre. Doch dann stieg die Lebenserwartung, wenn auch zunächst nur langsam, an. Um 1900 lag das Medianalter in Deutschland bei 23 Jahren und zum ersten Mal entstand so etwas wie eine Großelterngeneration. Dennoch lag die durchschnittliche Lebenserwartung einer um 1900 geborenen Frau immer noch bei nur 43 Jahren. Mädchen, die heute geboren werden, können hingegen davon ausgehen, doppelt so alt zu werden, nämlich 86 Jahre.

Zwar kann und wird sich diese Entwicklung nicht für alle Zeiten fortsetzen. Doch für einige Jahrzehnte dürfte sie noch anhalten, das heißt, die Bevölkerung wird zunehmend älter. Der massenhafte Zustrom vornehmlich junger Menschen – unter ihnen viele Kinder – könnte in Ländern wie Deutschland die Alterung der Bevölkerung zumindest verlangsamen. Besonders für den Arbeitsmarkt könnte dies eine spürbare Erleichterung sein. Denn hier zeigen sich die demografischen Umbrüche schon heute in aller Schärfe. Stichworte sind: Mangel an Auszubildenden und Fachkräftemangel. Da könnten hunderttausende junger, Beschäftigung suchender Menschen gerade recht kommen.

Aber, so die häufig gestellte Frage, müssen diese nicht erst noch mühsam und mit großen Kosten ausgebildet werden? Die Frage ist berechtigt. Nicht nur Ausbildungs-, auch Schulstrukturen müssen angepasst und zum Teil neu geschaffen werden. Dies erfordert im Zweifel erhebliche Mittel. Doch sehen wir es so: Was kann ein Volk erwarten, das sich seit fast einem halben Jahrhundert nur noch zu zwei Dritteln in der Zahl seiner Kinder ersetzt und dadurch Investitionen in Billionenhöhe unterlassen hat? Will es weiter leben und wirtschaften, muss es die Investitionen, die lange Zeit nicht getätigt worden sind, irgendwann nachholen. Und diese Zeit ist jetzt!



Neuankömmling: „Die derzeitige Zuwanderung ist eine neue, eine ungewohnte Art von Zuwanderung, mit der niemand – weder die Zuwandernden noch die Aufnehmenden – wirkliche Erfahrung haben und haben können.“  
Quelle: © Pascal Rossignol, Reuters.

3. Das 21. Jahrhundert wird – unabhängig von Asylsuchenden und sonstigen Flüchtlingen – ein Jahrhundert der Massenmigration werden. Gewinner werden diejenigen sein, die sich frühzeitig hierauf einstellen und Zuwanderung zu ihrem Vorteil zu nutzen wissen. Was sind die Gründe für diese Einschätzung?

An erster Stelle ist die vorerst weiter anhaltende Zunahme der Bevölkerungsmenge z.B. in Afrika zu nennen. 1970 lebten auf dem Kontinent 520 Millionen Menschen. Heute sind es 1,3 Milliarden, also weit mehr als doppelt so viele. Gegen Ende dieses Jahrhunderts dürften es 4,3 Milliarden sein. Das entspricht einer Verachtfachung der Bevölkerungszahl innerhalb von 130 Jahren. Eine vergleichbare Entwicklung hat es in der bisherigen Menschheitsgeschichte noch nie gegeben. Und Afrika steht nicht allein. Ähnlich sind die Trends im Nahen und Mittleren Osten, in Iran, Irak, Palästina,

Afghanistan oder Pakistan. Was heißt das für die von der Natur begünstigten Regionen dieser Welt, besonders wenn dort – wie derzeit in Deutschland und Europa – zugleich die Bevölkerungszahlen abnehmen? Diese Frage ist rhetorisch, da die Antwort auf der Hand liegt. Auf Deutschland und Europa wird in vorhersehbarer Zukunft ein hoher Einwanderungsdruck lasten, dem auf Dauer weder durch Stacheldrahtzäune noch militärische Mittel begegnet werden kann. Eine Festung Europa kann und wird es nicht geben und zwar zum einen, weil viele Europäer diese gar nicht wollen, und zum anderen, weil sie wirklichkeitsfremd ist.

Die Folge: Die Schicksale von Völkern vermen- gen und verflechten sich in einer noch nie dage- wesenen Intensität. In Europa sind wir gerade dabei, dies mühsam zu erlernen. Die Lektion für die Welt steht noch aus. Doch soviel dürfte schon heute gewiss sein: Allzu sehr auf eine



Häuslebauer von morgen: „Die Zuwanderung wird uns unsere demografische Zerbrechlichkeit vor Augen führen und uns zeigen, wie wir gealtert und zum Teil auch starr geworden sind. Sie wird – willentlich oder unwillentlich – dieser Gesellschaft bewusst machen, wie sehr sie existenziell von anderen abhängig und auf sie angewiesen ist.“ [Quelle: © Hannibal Hanschke, Reuters.](#)

polnische, ungarische oder tschechische Identität zu pochen, ist zunehmend anachronistisch. Und das Gleiche gilt – allenfalls ein wenig zeitversetzt – für Länder wie Frankreich, Großbritannien und selbstverständlich auch Deutschland.

Dass wir – die Völker der früh industrialisierten Länder – uns dabei besonders schwer tun, darf nicht verwundern. Denn wir waren und sind es, die vom Status quo besonders profitiert haben. Wir nutzten und nutzen die Rohstofflager der Welt weitgehend ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse anderer und erfreuen uns billiger Rohstoffe und Nahrungsmittel. Durch billige Halbfertigprodukte, die zumeist aus weniger entwickelten Volkswirtschaften importiert werden, haben wir die Kosten unserer industriellen Produktion kräftig gesenkt. Und billigste Arbeitskräfte, die sich für einen Lohn verdingen, der nur einen Bruchteil eines deutschen Mindestlohnes ausmacht, haben dazu beigetragen, unseren materiellen Wohlstand auf historisch beispiellose Höhen zu heben. Da fällt es schwer, sich wieder zu bescheiden und mit den Armen dieser Welt zu teilen.

Doch je länger wir uns damit Zeit lassen, desto mehr werden wir auf den nackten Boden der Tatsachen geholt werden. Die Zuwanderung wird uns unsere demografische Zerbrechlichkeit vor Augen führen und uns zeigen, wie wir gealtert und zum Teil auch starr geworden sind. Sie wird – willentlich oder unwillentlich – dieser Gesellschaft bewusst machen, wie sehr sie existenziell von anderen abhängig und auf sie angewiesen ist. Und alle diese Lektionen werden – auch wenn sie vielleicht schmerzhaft sind – schlussendlich gut für sie sein. Und je früher sie erteilt werden, desto besser. Für Deutschland könnte es sich als Glücksfall erweisen, dass es sich bislang im Gegensatz zu einigen seiner Nachbarn diesen Lektionen nicht gänzlich verweigert hat. Welchen Gewinn das Land aus ihnen ziehen wird, wird die Zukunft erweisen.

---

**Prof. Dr. Meinhard Miegel** ist Vorstandsvorsitzender des Denkwerks Zukunft – Stiftung kulturelle Erneuerung.



Quelle: © Goran Tomasevic, Reuters.



[Informationen und Recherchen, 22.08.2018](#)

# Stand der Rückkehrpolitik in Deutschland

Freiwillige Rückkehr und Abschiebung

[Katharina Senge](#)

**Rückkehr** bezeichnet als allgemeiner Begriff alle Formen der freiwilligen und erzwungenen Rückkehr von ausreisepflichtigen Ausländern in ihre Herkunftsländer.

**Rückführung** umfasst alle Maßnahmen, die nicht mit einer freiwilligen Rückkehr verbunden sind.

Die **Zurückweisung** verhindert an der Grenze die Einreise und damit auch den Aufenthalt (§15 AufenthG).

**Zurückschiebung** ist die Möglichkeit nach § 57 AufenthG, eine unmittelbar zuvor unerlaubt eingereiste Person unverzüglich vom Staatsgebiet zu entfernen. Anders als bei der Abschiebung gehen ihr keine Androhung und keine Fristsetzung voraus. Für Asylsuchende gelten besondere Regelungen.

Der **Ausreisepflicht** unterliegen grundsätzlich alle Ausländer, die über keinen gültigen Aufenthaltstitel verfügen, sei es, weil sie keinen beantragt haben, sei es, weil er abgelehnt, widerrufen wurde oder schlicht abgelaufen ist. Asylbewerber und Geduldete haben keinen Aufenthaltstitel. Erstere erhalten zur Durchführung des Asylverfahrens eine Aufenthaltsgestattung. Bei Letzteren stehen der Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung) Hindernisse entgegen, weshalb die Abschiebung für einen befristeten Zeitraum ausgesetzt wird.

**Vollziehbar Ausreisepflichtige** können und müssen abgeschoben werden. Die Vollziehbarkeit liegt entweder auf Grund unerlaubter Einreise oder Aufenthaltes vor (§ 58 Abs. 2 AufenthG) oder in Folge einer behördlichen Entscheidung, zum Beispiel eines Widerrufs des Aufenthaltstitels oder eines ablehnenden Asylbescheides. In diesem Falle tritt die Vollziehbarkeit erst ein, wenn auch der aufenthaltsbeendende Verwaltungsakt unanfechtbar ist.

Die **Ausweisung** ist ähnlich wie der Widerruf des Aufenthaltstitels ein aufenthaltsbeendender Verwaltungsakt. Mit der Ausweisung wird entschieden, dass ein Ausländer nicht mehr aufenthaltsberechtigt ist. Ein Ausländer wird insbes. dann ausgewiesen, wenn sein Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht, z. B. bei schweren Straftaten. Mit der Ausweisung ist ein Wiedereinreise- und Aufenthaltsverbot für einen bestimmten Zeitraum verbunden.

Eine **Ausreiseaufforderung** ist kein aktiv aufenthaltsbeendender Verwaltungsakt, sondern die Mitteilung an den Ausländer, dass er oder sie das Land zu verlassen hat. Sie wird ausgestellt, wenn der Aufenthaltstitel erloschen ist und so die Ausreisepflicht entstanden ist.

**Abschiebung** ist die zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht (§ 58 AufenthG). Sie setzt voraus, dass der Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig ist, und hat, ebenso wie die Zurückschiebung, ein Wiedereinreise- und Aufenthaltsverbot zur Folge. Ihr muss eine Abschiebungsandrohung vorausgehen, die dem Ausländer eine Frist einräumt, selbständig auszureisen. Die Abschiebungsandrohung ergeht bei Asylbewerbern mit dem ablehnenden Bescheid.

Eine **Duldung** stellt die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung dar, wenn rechtliche oder tatsächliche Gründe die Abschiebung verhindern. Geduldete bleiben ausreisepflichtig. Langjährig Geduldete können bei Erfüllung bestimmter Integrationsleistungen seit 2015 nach sechs bzw. acht Jahren, Jugendliche nach vier Jahren eine Aufenthaltserlaubnis bekommen.

**Formelle Entscheidung:** Sammelkategorie für Dublin-Entscheidungen (wenn ein anderer EU-Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist) und Einstellungen des Asylverfahrens wegen Rücknahme, Nichtbetreiben des Verfahrens (z.B. bei Nichterscheinen zur Anhörung), Unauffindbarkeit oder wenn der Antragsteller während des Verfahrens ins Herkunftsland gereist ist. Die inhaltliche Frage, ob ein Schutzanspruch besteht, wird damit nicht beantwortet. Die sog. bereinigte Schutzquote bezeichnet den Anteil von positiven Bescheiden an den inhaltlichen Entscheidungen, also ohne die formellen Entscheidungen.

**Unzulässiger Asylantrag** (§ 29 AsylG): u. a. bei Zuständigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates.

**Offensichtlich unbegründeter Asylantrag** (§§ 29a, 30 AsylG): z. B. bei Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, Antragstellung aus wirtschaftlichen Gründen, widersprüchlichen Angaben, gefälschten Beweismitteln, mehrfacher Antragstellung unter verschiedenen Namen oder Täuschung über die Identität.

## Einleitung

Angesichts einer großen Zahl ausreisepflichtiger Ausländer, die derzeit nicht abgeschoben werden können, steht die Rückkehrpolitik im Zentrum der Diskussion über mangelnde Durchsetzung geltenden Rechts. Die Rückführung abgelehnter Asylbewerber stand von Beginn der Flüchtlingskrise an weit oben auf der Agenda der Bundesregierung – neben der Kraftanstrengung zur Aufnahme, Registrierung und Integration der Flüchtlinge. Dabei ist die Organisation der Rückkehr – der Begriff umfasst sowohl freiwillige Rückkehr von Ausreisepflichtigen als auch Abschiebungen – extrem komplex. Sie hängt von der Situation im Herkunftsland und dessen Kooperationsbereitschaft ebenso ab wie von den Interessen und Verhaltensweisen der betroffenen Personen, sowie rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen in Deutschland, vor allem in den für Abschiebungen in erster Linie zuständigen Bundesländern. Rückkehrpolitik hat außenpolitische, entwicklungspolitische und innenpolitische Implikationen. Die vielfältigen Hindernisse, die sie erschweren, werden im Abschnitt „Abschiebehindernisse“ erläutert.

Es wird deutlich, dass es nicht möglich ist, allein mit ein oder zwei politischen Maßnahmen die Probleme bei der Rückführung zu lösen. Daher

haben Bundesregierung und Bundestag in den letzten Jahren eine Vielzahl struktureller, gesetzgeberischer und diplomatischer Maßnahmen ergriffen, um rechtliche und operative Abschiebehindernisse zu beseitigen. Die Zusammenarbeit von Außen-, Entwicklungs-, Wirtschafts- und Innenpolitik und der Wille, eine konsistente Strategie von Rückkehrberatung über Schaffung von Jobs im Herkunftsland bis zur Abschiebung zu entwickeln, ist ein echter Paradigmenwechsel. Dieses Papier erläutert die politischen Schritte der letzten Jahre und stellt die entstandenen Strukturen sowie rechtlichen Grundlagen der deutschen Rückkehrpolitik dar. Es basiert auf öffentlich zugänglichen Quellen und Gesprächen mit Experten aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft.

## Zahlen und Fakten

Ausländer ohne einen erforderlichen Aufenthaltstitel sind ausreisepflichtig, so steht es in § 50 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Das betrifft alle Fälle, in denen kein Aufenthaltstitel beantragt wurde, er abgelehnt oder widerrufen wurde oder schlicht abgelaufen ist. Betroffene Personen müssen das Land auch ohne Aufforderung entweder unverzüglich oder, falls ihnen eine Frist gesetzt wurde, innerhalb dieser Frist verlassen. Eine Duldung ist die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (§ 60a AufenthG).

Die Person bleibt also ausreisepflichtig, es wird aber auf die Durchsetzung der Ausreisepflicht, also auf die Abschiebung, für einen bestimmten Zeitraum verzichtet.

Mitte 2018 waren im Ausländerzentralregister (AZR) insgesamt **234.600 Ausreisepflichtige** registriert. Von den Ausreisepflichtigen hatten 173.900 eine Duldung, das sind ca. 74 Prozent.<sup>1</sup> Somit waren **60.690 Ausreisepflichtige ohne Duldung** im Land. Bei 126.100 der Ausreisepflichtigen handelte es sich um abgelehnte Asylbewerber. Von diesen hatten 98.750 eine Duldung (78 Prozent).

Eine exakte Zahl, wie viele ausreisepflichtige Ausländer das Land in einem Jahr verlassen haben, gibt es angesichts kontrollfreier EU-Binnengrenzen nicht. Zum einen fehlen Daten von Personen, die freiwillig ausgereist sind und dabei keines der Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr genutzt haben. Zum anderen konnten die Zahlen dieser Programme in der Vergangenheit auch Doppelungen enthalten, da verschiedene Unterstützungsangebote zum Teil kombiniert werden können. Über das gemeinsame Rückkehr-Förderprogramm von Bund und Ländern REAG/GARP<sup>2</sup> sind im Jahr 2017 insgesamt 29.600 ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige ausgereist.<sup>3</sup> Darunter waren 19.300 abgelehnte Asylbewerber. Darüber hinaus sind 24.000 Abschiebungen durchgeführt worden. Insgesamt haben im vergangenen Jahr 52.500 abgelehnte Asylbewerber das Land verlassen.

2016 sind ca. 1.400 Abschiebungen mehr durchgeführt worden als 2017. Jedoch ist dieser Rückgang auch darauf zurückzuführen, dass 2016 viele Personen in die westlichen Balkanstaaten zurückgeführt wurden, mit denen die Kooperation gut verlief. Auf einen Rückgang der politischen Bemühungen oder einen nachlassenden Erfolg ist daher daraus nicht eins zu eins zu schließen.

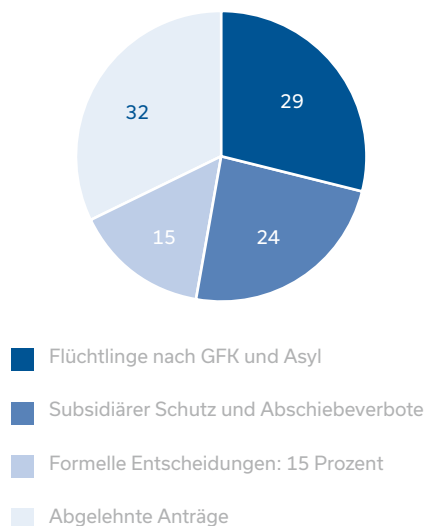
**Die aus der Flüchtlingskrise entstandenen Asylverfahren sind mittlerweile abgearbeitet. 2016 und 2017 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) insgesamt ca. 1,3 Millionen Asylentscheidungen getroffen.**<sup>4</sup>

374.000 Personen haben in diesen beiden Jahren die Rechtsstellung als Flüchtling nach Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erhalten, 6.500 politisches Asyl nach dem Grundgesetz. 252.000 Personen erhielten subsidiären Schutz und 64.000 ein Abschiebungsverbot. Das bedeutet, dass sie aus menschenrechtlichen Gründen nicht abgeschoben werden und eine Aufenthaltserlaubnis für zunächst ein Jahr erhalten.<sup>5</sup>

Insgesamt ergibt dies eine Zahl von rund **702.000** Personen, die nach dem Asylverfahren in den vergangenen beiden Jahren eine **Aufenthaltserlaubnis** erhalten haben. Dem stehen **406.000 abgelehnte Asylbewerber** und **197.000 formelle Entscheidungen** gegenüber. Formelle Entscheidungen werden nicht aus inhaltlichen Gründen getroffen, sondern z.B. wenn ein anderer Mitgliedstaat der EU für das Verfahren zuständig ist (Dublin-System) oder der Antrag zurückgezogen wurde.

Jedoch wird gegen knapp die Hälfte der Bescheide Klage eingelegt.<sup>6</sup> Gegen Ablehnungen wird in 90 Prozent der Fälle geklagt, gegen als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnte Anträge in 56 Prozent der Fälle. Auch Entscheidungen über die Zuständigkeit Deutschlands für

**Abb. 1: Asylentscheidungen 2016 und 2017**



das Verfahren nach dem Dublin-System und Entscheidungen über subsidiären Status wird häufig widersprochen. Im Herbst 2017 waren insgesamt **365.000 Klagen in Asylfragen** bei deutschen Gerichten anhängig. Solange diese Verfahren laufen, und das dürfte die kommenden Jahre betreffen, werden die Rückführungszahlen auf entsprechend niedrigem Niveau bleiben.

### **Rechtlicher Rahmen und Zuständigkeiten**

Der rechtliche und institutionelle Rahmen der Rückkehrpolitik spannt sich von der europäischen Ebene, die mit der Rückführungsrichtlinie den Mitgliedstaaten die grundlegenden Standards vorgibt, über den nationalen Gesetzgeber zu den Bundesländern, die für die Umsetzung des Aufenthaltsrechts bis hin zu Abschiebungen zuständig sind, und letztlich den Ausländerbehörden in den Kommunen.

Die EU-Rückführungsrichtlinie enthält detaillierte Vorgaben insbesondere zur zwangsweisen Rückführung, also Abschiebungen und Abschiebehaf. Sie wurde 2011 in Deutschland umgesetzt. Anfang 2017 richtete die Europäische Kommission Empfehlungen zur Anwendung der Richtlinie<sup>7</sup> an die Mitgliedstaaten, um das Rückführungsmanagement effizienter zu gestalten.

Auf nationaler Ebene regelt das Aufenthaltsgesetz grundsätzlich Einreise, Aufenthalt, Niederlassung, Erwerbstätigkeit und auch Aufenthaltsbeendigung von Drittstaatsangehörigen<sup>8</sup> in Deutschland. Im Asylgesetz sind die verschiedenen Schutzarten, der Ablauf des Asylverfahrens, die Rechte und Pflichten von Asylbewerbern, ihre Unterbringung, sowie gerichtliche Verfahren und die Aufenthaltsbeendigung geregelt.<sup>9</sup>

Für die Erteilung und den Entzug von Aufenthaltstiteln ebenso wie für die Durchführung von Abschiebungen sind die Bundesländer zuständig. Konkret obliegt der Vollzug von Abschiebungen in der Regel den Ausländerbehörden (ABH) in den Kommunen. Inzwischen haben die Bundesländer auf verschiedene Weise die zuständigen Arbeitseinheiten zentralisiert, um Abschiebungen effizienter durchzuführen.

### **(Erst-)Aufnahmeeinrichtungen**

Die Bundesländer sind für die Unterbringung von Asylsuchenden zuständig. Sie betreiben Erstaufnahmeeinrichtungen, in denen Asylbewerber bis zu sechs Monate verbleiben.

### **Ankunftszentren**

In den Ankunftszentren, die das BAMF in Abstimmung mit den Bundesländern im Zuge der Flüchtlingskrise eingerichtet hat, soll das gesamte Asylverfahren unter einem Dach stattfinden (Integriertes Flüchtlingsmanagement). Dies reicht von der ärztlichen Untersuchung durch die Bundesländer, über die Aufnahme der persönlichen Daten und die Identitätsprüfung, die Antragstellung und Anhörung bis hin zur Entscheidung über den Asylantrag sowie eine Erstberatung zum Arbeitsmarktzugang durch die örtliche Arbeitsagentur.

### **Ausreiseeinrichtungen**

Die Bundesländer können sogenannte Ausreiseeinrichtungen für vollziehbar Ausreisepflichtige schaffen, in denen die freiwillige Rückkehr besonders gefördert und die Ausreise organisiert wird (§61 (2) AufenthG).

### **Besondere Aufnahmeeinrichtungen**

Mit dem Asylpaket II wurde die Möglichkeit geschaffen, beschleunigte Asylverfahren in besonderen Aufnahmeeinrichtungen durchzuführen (§30a (1) AsylG).

### **AnkER-Zentren**

Anker steht für Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung und Rückkehr. Dort sollen wie in den Ankunftszentren alle Schritte unter einem Dach erfolgen und Asylbewerber ohne Bleibeperspektive bis zur Ausreise verbleiben. Der Koalitionsvertrag sieht AnkER-Zentren als künftig flächen-deckendes Modell vor.

Passersatzbeschaffung und Rückführungen sind meist bei einer oder mehreren Zentralen Ausländerbehörden (ZAB) pro Bundesland konzentriert. In den zuständigen Landesämtern wurden Koordinierungsstellen geschaffen oder vorhandene Organisationseinheiten personell verstärkt.<sup>10</sup> Die Bundespolizei unterstützt die Bundesländer bei der Beschaffung von Passersatzpapieren und der Durchführung der Abschiebungen. Für eine Liste von Zielländern beschafft sie grundsätzlich die Reisepapiere, für einige andere Länder nur in problematischen Fällen.<sup>11</sup>

Das BAMF ist für die Prüfung von Asylanträgen zuständig, die ABH für die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen dieser Entscheidung. Mit dem ablehnenden Bescheid erteilt das BAMF direkt die Abschiebungsandrohung, die eine Frist von 30 Tagen zur selbständigen Ausreise setzt. Bei offensichtlich unbegründeten oder unzulässigen Anträgen beträgt die Ausreisefrist 7 Tage. Die erfolgte Ausreise soll nachgewiesen werden, indem die ausreisende Person an der Grenze oder bei einer deutschen Auslandsvertretung im Zielland die sogenannte Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB) abgibt. Dies erfolgt jedoch nicht immer, vor allem nicht an Landgrenzen ohne Grenzkontrollen.<sup>12</sup> Damit ist nicht nachweisbar, in wie vielen Fällen die Personen ausgereist sind, ohne dass dies registriert wurde, oder ob sie möglicherweise in Deutschland untergetaucht sind.

Nach der 30-tägigen Frist zur freiwilligen Ausreise droht die Abschiebung. Gegen die Asylentscheidung kann innerhalb von zwei Wochen nach der Zustellung Widerspruch eingelegt werden. Ein Widerspruch verhindert zunächst die Abschiebung (§§ 74, 75 AsylG), nicht jedoch bei unzulässigen und offensichtlich unbegründeten Anträgen sowie wenn schwere Straftaten vorliegen (§ 60 Abs. 8 AufenthG). Die Zuständigkeit für die Durchführung der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen liegt dann bei der Ausländerbehörde.

Die **Ablehnung des Asylbescheides** hat verschiedene **Konsequenzen**.<sup>13</sup> So wird der **Pass oder Passersatz** von ausreisepflichtigen Personen gewöhnlich **einbehalten**. Sie erhalten bis zur Ausreise eine Kopie. Außerdem müssen sie die

Ausländerbehörde informieren, wenn sie umziehen oder den Bezirk der Ausländerbehörde für mehr als drei Tage verlassen wollen. In besonderen Fällen müssen sie sich wöchentlich bei der örtlichen Polizei melden. Vollziehbar ausreisepflichtige Personen müssen sich im zuständigen Bundesland aufhalten. Der **Aufenthalt** kann weiter **ingeschränkt** werden auf einen Kreis oder sogar eine bestimmte Unterkunft.<sup>14</sup> Seit 2015 darf der Termin einer geplanten Abschiebung nicht mehr vorab angekündigt werden, wie es einige Bundesländer zuvor praktizierten. Darüber hinaus kann die Ausländerbehörde die Personen verpflichten, eine **Rückkehrberatung** in Anspruch zu nehmen oder Geld, welches sie nicht zum absoluten Existenzminimum benötigen, auf ein Sperrkonto einzuzahlen, um für die Rückkehr zu sparen. Denn die **Kosten von Abschiebung** und Abschiebehaft muss im Prinzip der Abgeschobene tragen. Wenn er oder sie später erneut ein Visum beantragt, kann die Begleichung dieser Ausgaben zur Voraussetzung gemacht werden.<sup>15</sup> Wenn vermutet wird, dass die Person nicht freiwillig ausreisen und sich auch der Abschiebung entziehen wird, kann auf Antrag der zuständigen Behörde vom Gericht für drei, höchstens jedoch für sechs Monate **Abschiebehaft** angeordnet werden. In besonderen Fällen kann die Abschiebehaft um ein weiteres Jahr verlängert werden. Die Voraussetzungen der Abschiebehaft werden in einem Kriterienkatalog in den §§ 2 Abs. 14 und 62 AufenthG beschrieben. Dazu zählt u. a., dass die Person umgezogen ist, ohne der Behörde ihren neuen Aufenthalt mitzuteilen, sie sich schon einmal einer Abschiebung entzogen hat, Identitätsdokumente vorenthalten oder Schleuser bezahlt hatte, um nach Deutschland zu kommen. Die Bundesländer sind für die Umsetzung der Abschiebehaft und damit dafür zuständig, die nötigen Abschiebehaftplätze zur Verfügung zu stellen.

### **Abschiebehindernisse**

Die betroffenen Personen selbst haben in der Regel ein Interesse, in Deutschland zu bleiben. Sie hatten erhebliche Gründe ihr Land zu verlassen und haben zum Teil ein hohes Risiko auf sich genommen. Wenn alle vom deutschen

Aufenthalts- und Asylrecht gebotenen Möglichkeiten jedoch nicht zu einem Aufenthaltsrecht führen, stehen sich die Wünsche der Migranten und die deutsche Rechtsordnung konflikthaft gegenüber. Im Sinne der Rechtsstaatlichkeit, die ein grundlegendes Prinzip unseres Gemeinwesens ist, muss geltendes Recht auch durchgesetzt werden.

Im Prinzip sind alle Mechanismen, die dem Schutz hilfsbedürftiger Menschen dienen und daher eine wertvolle Errungenschaft unserer Rechts- und Werteordnung sind, auch anfällig für Missbrauch. Bei **in der betroffenen Person liegenden Abschiebehindernissen** bedarf es daher eines differenzierteren Umgangs mit unverschuldeten und selbst verursachten Umständen, als dies bisher möglich ist. Im Masterplan wird dementsprechend die „Schaffung einer Bescheinigung unterhalb der Duldung für Ausreisepflichtige, denen die Rückführungshindernisse zuzurechnen sind, z. B. in Fällen von Identitätsverschleierung“ angekündigt.<sup>16</sup> Zur anderen Seite hin ermöglicht eine solche Differenzierung auch Erleichterungen für Personen, die unverschuldet über einen längeren Zeitraum im Duldungsstatus verharren und sich integriert haben.

Das größte Problem bei der Rückführung sind **fehlende Papiere**.<sup>17</sup> Denn die Herkunftsländer nehmen nur Personen zurück, die nachgewiesenermaßen ihre Staatsbürger sind. Ohne Papiere können Asylbewerber zum Beispiel sein, wenn ihnen von ihren Herkunftsstaaten keine Papiere ausgestellt werden, um sie so an der Ausreise zu hindern, oder wenn sie diese auf der Flucht verloren haben. Daher können Menschen ohne Papiere nicht pauschal vom Asylverfahren ausgeschlossen werden. Andere nutzen den Umstand, dass sie ohne Identitätsdokumente nicht rückgeführt werden können, gezielt aus und vernichten Papiere oder halten sie zurück. Auch **medizinische Gründe** können eine Abschiebung verhindern. Des Weiteren berichten Praktiker davon, dass Ausreisepflichtige im Moment der Abschiebung nicht oder Familien nicht vollständig aufgefunden werden und sich dadurch **der Abschiebung entziehen**. Verhält sich eine Person aggressiv, können **Flugkapitäne sich weigern**, sie zu befördern.<sup>19</sup>

Als **strukturelle Probleme** benannte die AG Rück die schlechte **personelle Ausstattung der Ausländerbehörden**, die zu einer qualitativen und quantitativen Überforderung führe. Auch die **Datenqualität im Ausländerzentralregister**, welches Grundlage für die Arbeit der Ausländerbehörden ist, war in der Vergangenheit problematisch.<sup>20</sup> Im „Leitfaden zur Verbesserung der Datenqualität im AZR“ wurden Unsauberkeiten, Probleme und widersprüchliche Speicherungen im Datenbestand analysiert und Lösungsvorschläge erarbeitet. Ungefähr die Hälfte der geschilderten Probleme bezieht sich nach Angaben der Bundesregierung auf Ausreisepflichtige. Auch die **komplexe Landschaft an Zuständigkeiten, Anwendungsspielräume und politische Interpretation in den Bundesländern** sowie Probleme in der Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden werden von Experten als Hindernisse genannt.<sup>21</sup> **Mangelnde Abschiebehaftplätze** erschweren in einigen Bundesländern die Vorbereitung von Sammelflügen bzw. haben einen hohen Aufwand bei den ausführenden Behörden zur Folge.

Für Identitätsklärung, Beschaffung von Ersatzpapieren und Rückkehr sind die deutschen Behörden maßgeblich auf die Unterstützung der Konsulate und Behörden der (vermuteten) **Herkunftsländer** angewiesen. Vertrauen und Kooperationsstrukturen mit den Behörden in den einzelnen Herkunftsländern aufzubauen ist mittel- und langfristige Detailarbeit. Für jedes Land müssen technische, strukturelle, rechtliche oder politische Hindernisse individuell ausgemacht und Lösungen erarbeitet werden. Auch die Überstellungen in andere Länder im Rahmen des Dublin-Verfahrens verlaufen schleppend.

Wenn eine Rückkehr aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht zeitnah möglich ist, wird eine Duldung ausgesprochen. Geduldete sind eine Gruppe, die es nach der Logik „wer Schutz braucht, soll ihn bekommen, wer kein Bleiberecht hat, muss wieder gehen“ eigentlich nicht geben dürfte, aber eben doch gibt. Die verschiedenen Gründe für eine Duldung unterscheiden sich erheblich in Qualität und Häufigkeit, wie aus BT-Drucksache 19/633 hervorgeht (siehe Tabelle 1).

Die Zahlen weisen nach, dass fehlende Reisedokumente eines der größten Abschiebehindernisse darstellen. Auch die große Zahl von Duldungen ohne nähere Angaben der Gründe, also aus „sonstigen Gründen“, ist auffällig. Um zielgerichtet Lösungen für Abschiebehindernisse entwickeln zu können, sind jedoch differenzierte Daten über die Duldungsgründe nötig. Daher

hat der Beauftragte für Flüchtlingsmanagement einen Leitfaden zum AZR erarbeitet und das BMI Anwendungshinweise zu den unterschiedlichen Duldungsgründen vorgelegt. Der Anteil der „sonstigen Gründe“ ist im Verlauf des Jahres 2017 von 60<sup>22</sup> auf 43 Prozent gesunken. Daraus lässt sich bereits eine positive Tendenz bei der Datenqualität im AZR ablesen.

**Tabelle 1: Duldungen 2017**

Duldungen insgesamt	zum Stichtag 31.12.2017	166.068
davon:		
Nach § 60a AufenthG (alt)	Duldung (ohne nähere Angabe)	2.313
Nach § 60a Absatz 1 AufenthG	Duldung aufgrund eines Abschiebungsstopps (für bestimmte Ausländergruppen oder in bestimmte Staaten)	4.602
Nach § 60a Absatz 2 Satz 1 AufenthG	Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich; hier: Duldung wg. fehlender Reisedokumente	65.025
Nach § 60a Absatz 2 Satz 1 AufenthG	Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich; hier: Duldung wegen familiärer Bindungen zu Duldungsinhabern nach Nummer 1	9.477
Nach § 60a Absatz 2 Satz 1 AufenthG	Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich; hier: Duldung aus medizinischen Gründen	4.278
Nach § 60a Absatz 2 Satz 1 AufenthG	Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich; hier: Duldung aus sonstigen Gründen	71.402
Nach § 60a Absatz 2 Satz 2 AufenthG	Vorübergehende Anwesenheit des Ausländers für ein Strafverfahren	501
Nach § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG	sogenannte Ermessensduldung: Es liegen dringende humanitäre oder persönliche Gründe vor (z. B. Beendigung der Schule/Ausbildung; Betreuung kranker Familienangehöriger)	7.989
Nach § 60a Absatz 2a AufenthG	Zurückschiebung oder Abschiebung ist gescheitert, und Deutschland ist rechtlich zur Rückübernahme verpflichtet	0
Nach § 60a Absatz 2b AufenthG	Eltern von minderjährigen Kindern mit AE nach § 25a AufenthG (gut integrierte Jugendliche)	481



### 13 politische Maßnahmen zur Erhöhung der Rückkehrquote

Für alle genannten Probleme wurden in den letzten Jahren Lösungen gesucht. Seit 2015 sind eine Reihe rechtlicher Lücken geschlossen und Regeln deutlich verschärft worden, um die Ausreisepflicht von Personen ohne Bleiberecht durchzusetzen.

Mit dem „**Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und des Rechts der Aufenthaltsbeendigung**“ vom August 2015 wurde das Ausweisungsrecht neu geordnet, der Ausreisegewahrsam<sup>23</sup> eingeführt, um das Untertauchen zu erschweren; Ausländerbehörden wurde das Recht zum Auslesen der Datenträger des Ausländers zwecks Klärung der Identität erteilt, Wiedereinreisesperren bei zum Beispiel nicht fristgerechter Ausreise geregelt und Abschiebungen erleichtert.

Mit dem **Asylpaket I** vom Oktober 2015 (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz) wurde es den zuständigen Behörden verboten, die Termine bevorstehender Abschiebungen anzukündigen. Außerdem wurde die Höchstdauer der Aussetzung der Abschiebung von sechs auf drei Monate reduziert, die maximale Verweildauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen hingegen von drei auf sechs Monate erhöht. Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten wurden verpflichtet, bis zum Ausgang ihres Verfahrens und im Falle einer Ablehnung bis zur Ausreise in der Aufnahmeeinrichtung zu bleiben. Albanien, Kosovo und Montenegro wurden zusätzlich zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. Die Leistungen für Ausreisepflichtige wurden eingeschränkt.

Mit dem **Asylpaket II** wurden im März 2016 die Voraussetzungen, unter denen medizinische Gründe eine Abschiebung verhindern können, verschärft. Für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten sowie für mit Wiedereinreisesperren belegte oder mangelnde Mitwirkungsbereitschaft zeigende Personen wurden beschleunigte Verfahren geschaffen, bei denen das BAMF innerhalb einer Woche über den Asylantrag entscheidet. Eingelegte Rechtsmittel

sollen innerhalb von zwei Wochen bearbeitet werden. Der Familiennachzug für subsidiär Geschützte wurde für zwei Jahre ausgesetzt.

Das **Datenaustauschverbesserungsgesetz** vom Februar 2016 schuf die gesetzliche Grundlage für das Kerndatensystem, welches die Grunddaten von Flüchtlingen enthält und Bund, Ländern und Kommunen Zugriff ermöglicht. Registrierung und Identifizierung werden so erleichtert, Mehrfachidentitäten verhindert. Der Bund stellte den Behörden die benötigte Technik zur Aufnahme biometrischer Daten zur Verfügung.

Das „**Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung**“ vom März 2016 vereinfachte als Antwort auf die Ereignisse in der Silvesternacht 2015/16 die Ausweisung ausländischer Straftäter (u. a. bei Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung) und die Versagung der Flüchtlingseigenschaft.

Um die Rückkehr weiter zu verbessern, wurde 2017 eine neue, umfassende Initiative gestartet. Im Februar beschlossen die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten der Länder einen „**16 Punkte-Plan zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht**“. Dieser umfasste sowohl weitere rechtliche Reformen durch das „Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“, die Förderung der freiwilligen Rückkehr und eine flächendeckende Rückkehrberatung, die personelle Aufstockung der für Rückführung zuständigen Stellen, die zentrale Unterbringung vollziehbar Ausreisepflichtiger, die Schaffung des Zentrums zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) zwischen Bund und Ländern und die Verbesserung des Datenaustauschs zwischen Ausländer- und Sozialleistungsbehörden.

Das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom Juli 2017 ermöglicht es dem BAMF u. a., Handys von Asylbewerbern auszulesen,<sup>24</sup> um Angaben über die Identität und Staatsangehörigkeit, die nicht über Dokumente nachgewiesen werden, zu überprüfen. Dies ist nicht flächendeckend nötig, erleichtert aber in bestimmten Fällen die Identifizierung der

Personen und die Überprüfung ihrer Angaben erheblich. Die Herausgabe kann zwangsweise durchgesetzt werden. Mangelnde Mitwirkung bei der Identitätsfeststellung hat außerdem Sanktionen zur Folge.<sup>25</sup> So dürfen sich Personen, die falsche Angaben zu ihrer Identität gemacht haben, durch dieses Gesetz nur noch im Zuständigkeitsbezirk ihrer Ausländerbehörde aufhalten. Besondere Verschärfungen enthält das Gesetz für ausreisepflichtige Gefährder. Sie können leichter in Abschiebehaf genommen und bis zur Abschiebung verpflichtet werden, eine elektronische Fußfessel zu tragen. Geduldeten, die Abschiebehindernisse selbst verursacht haben, muss die Abschiebung nun nicht mehr einen Monat zuvor angekündigt werden.<sup>26</sup> Des Weiteren wurde die Höchstdauer des Ausreisegewahrsams auf 10 Tage erhöht und die Möglichkeit des Einbehalts ausländischer Reisepapiere von deutschen Mehrstaatlern geschaffen. Die Jugendämter wurden verpflichtet, für unbegleitete ausländische Minderjährige einen Asylantrag zu stellen. Schließlich ermöglicht das Gesetz den Bundesländern, Asylbewerber ohne Bleibeaussicht auch länger als die bisher gültigen sechs Monate, nämlich bis zur Entscheidung des BAMF, zu verpflichten, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. So soll die Erreichbarkeit der Personen für Behörden und Gerichte und letztlich die Durchsetzung der Ausreisepflicht deutlich verbessert werden.

Das **Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR)** hat seine Arbeit im Mai 2017 aufgenommen. Dort arbeiten Beamte des Bundes (BMI, BAMF, BPOL) und der Länder zusammen an der operativen Abstimmung. Neben Bedarfsanalyse und strategischer Planung koordinieren sie auch länderübergreifend Charterflüge und Sammelaktionen zur Passersatzbeschaffung oder vermitteln bei Bedarf an Abschiebehafplätzen. Das ZUR dient wie die Schaffung von zentralen Stellen in den Bundesländern und die deutliche Aufstockung des für Rückführungen zuständigen **Personals** der besseren und schnelleren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Auch die **Arbeitseinheiten für Dublin-Fälle** im BAMF wurden aufgestockt. Bund und Länder arbeiten zusammen an der Optimierung der Abläufe bei Dublin-Fällen.

**Förderung der freiwilligen Rückkehr.** Die Zahl derer, die 2017 freiwillig ausreisen, war größer als die Zahl der Abgeschobenen. Freiwillige Ausreisen sind nicht nur weniger belastend für die Beteiligten, sie dürften auch nachhaltiger sein als Abschiebungen, da die Personen sich auf die Ausreise und ihr Leben im Zielland vorbereiten können. Sie können auch Hilfen zur Reintegration in Anspruch nehmen. Zudem sind freiwillige Ausreisen deutlich weniger kostenintensiv als Abschiebungen. Freiwillige Ausreisen sollen daher Vorrang vor Abschiebungen haben. Die Förderung der freiwilligen Rückkehr wurde ausgebaut und finanziell gestärkt.<sup>27</sup>

Neben den bestehenden Bund-Länder-Programmen (REAG/GARP) und den eigenen Programmen in Bundesländern und Kommunen hat der Bund nun zwei weitere, reine Bundesprogramme geschaffen. „StarthilfePlus“ gibt einen Zuschuss zur Rückreise, der umso größer ist, je früher im Asylverfahren die Rückkehrentscheidung getroffen wird. 2017 standen von Seiten des BMI 40 Millionen Euro dafür zur Verfügung.

### **REAG/GARP**

Seit 1979 bestehendes Programm zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr. Finanziert durch BMI und Bundesländer wird es durch die International Organization for Migration (IOM) umgesetzt. Förderungsfähig sind Reisekosten, Reisebeihilfen und finanzielle Starthilfe.

### **URA**

Seit 2007 bestehendes Programm mit Beispielcharakter zur umfassenden Unterstützung und Reintegration von Rückkehrern nach Kosovo. Im Rückkehrzentrum in Pristina werden Sozialberatung und Arbeitsvermittlung angeboten. Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen werden finanziell gefördert.

### **Starthilfe Plus**

Neu geschaffenes Bundesprogramm, das zusätzlich zu REAG/GARP beantragt werden kann. Besonderheit ist die gestaffelte Förderhöhe und damit verbundene Anreizsetzung zur frühen Ausreise bei Personen ohne Bleibeaussicht:

- **Stufe 1** für Personen, die noch vor Abschluss des Asylverfahrens eine freiwillige Rückkehr beantragen: 1.200 EUR.
- **Stufe 2** für Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde und die sich innerhalb der gegebenen Ausreisefrist für eine freiwillige Rückkehr entscheiden: 800 EUR.
- **Stufe S** für Schutzberechtigte: 800 EUR.
- **Stufe D** für Menschen aus Albanien und Serbien, wenn sie seit mindestens zwei Jahren in Deutschland geduldet sind: 500 EUR sowie ggf. Sachleistungen (Wohnkosten und medizinische Kosten).

### **Perspektive Heimat**

Programm des BMZ zur Förderung der Reintegration in den Herkunftsländern. Es verknüpft dies mit der Entwicklung dieser Länder. U. a. sind in Albanien, Kosovo, Serbien, Marokko, Tunesien, Ghana und Senegal Migrationsberatungszentren entstanden, die Weiterbildungen und Jobs vermitteln sowie bei Unternehmensgründungen helfen sollen.

**[www.returningfromgermany.de](http://www.returningfromgermany.de)**

Das neue Portal bündelt alle Informationen zur Rückkehr und Rückkehrförderung.

**[www.build-your-future.net](http://www.build-your-future.net)**

Die Seite informiert über Reintegrationshilfen und die Angebote der BMZ-finanzierten Migrationsberatungszentren in den Zielländern. Weitere Informationen zu den Zielländern bieten ZIRF Counselling und [www.integplan.de](http://www.integplan.de).

## ERIN (European Reintegration Network)

Ein gemeinsames Rückkehr- und Reintegrationsprogramm zahlreicher europäischer Staaten mit Laufzeit von 2016 bis 2021. Lokale nichtstaatliche Organisationen im Zielland unterstützen die freiwilligen Rückkehrer durch kurzfristige Unterbringung nach der Ankunft, Vermittlung in berufliche Qualifizierungsmaßnahmen, Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche oder Geschäftsgründung, Begleitung zu behördlichen, medizinischen und karitativen Einrichtungen, Hilfe bei der Wohnraumbeschaffung. Als Zielstaaten kommen solche in Frage, in denen die dauerhafte Wiederansiedlung besonders schwierig ist. Die EU trägt den Großteil der Programmkosten.

Das Programm „Perspektive Heimat“ des BMZ unterstützt die Reintegration im Herkunftsland, insbesondere im Bereich Ausbildung und Arbeit. Dafür wurden 2016 bis 2018 150 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Bundesminister Müller hat angekündigt, dieses Programm auf 500 Millionen Euro pro Jahr erheblich aufstocken zu wollen. Damit diese Mittel sinnvoll zum Einsatz kommen, ist eine flächendeckende **Rückkehrberatung** Voraussetzung. Rückkehrberatung wird sowohl von staatlichen als auch nicht-staatlichen Trägern wie der IOM oder den Wohlfahrtsverbänden durchgeführt. Der Bund hat eine staatliche Rückkehrberatung in den Ankunftszentren eingeführt. Auf dem neuen **Portal [www.returningfromgermany.de](http://www.returningfromgermany.de)** können sich Interessierte, Berater und Helfer in mehreren Sprachen über Rückkehrförderung, Beratungsstellen und die Situation in den Zielländern informieren.

Die **Bundesregierung verhandelt** darüber hinaus aktiv **mit den Herkunftsländern**, um die Kooperation im Bereich der Rückkehr zu verbessern. Dabei kommt der kohärente Ansatz zum Tragen, bei dem ressortübergreifend (v. a. BMI, BMZ und AA) mit jedem Land individuell konkrete Schritte zur Beschleunigung der Verfahren und Anreize zur besseren Zusammenarbeit ermittelt werden. Kohärent ist der Ansatz, weil das deutsche Interesse an zügiger Rückkehr ausreisepflichtiger Personen in deren Herkunftsländer mit entwicklungs- und außenpolitischen Interessen und Ansätzen verknüpft wird. Neben dem politischen Willen zur Kooperation geht

es um die Verbesserung technischer Abläufe. In einigen Herkunftsländern müssen zunächst Ansprechpartner benannt sowie die personellen und technischen Strukturen für die Passersatzbeschaffung und Abwicklung von Rückführungen aufgebaut werden. Mit anderen Ländern konnten bereits elektronische Verfahren des Identitätsabgleichs etabliert werden. Mit Afghanistan wurde im Oktober 2016 und mit Tunesien im März 2017 je eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit geschlossen. Im Gegenzug unterstützt Deutschland die Entwicklung in den Herkunftsländern. In elf Ländern entstehen Migrationsberatungszentren, die zu Möglichkeiten der legalen Migration und Gefahren der illegalen Migration beraten sowie Rückkehrern bei der sozialen und wirtschaftlichen Wiedereingliederung helfen.

Auch die **Europäische Union** hat die Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten neu strukturiert und ihr eine hohe Priorität eingeräumt. Im Rahmen des neuen **Partnership Framework** verhandelt sie individuelle Kooperationsformen mit Herkunfts- und Transitstaaten zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen aus Europa, aber auch aus anderen Drittländern. Wie Krause/Wientzek betonen, stellen bei allen noch vorhandenen Problemen diese neue europäische Migrationsaußenpolitik, das starke Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit und der gemeinsame europäische Grenzschutz eine große Leistung dar. Die Ratsbeschlüsse vom 28. Juni 2018, die sowohl vollständig durch die EU unterstützte Asylzentren in den Mitgliedstaaten<sup>28</sup> als auch sogenannte regionale

Ausschiffungsplattformen in Drittstaaten<sup>29</sup> in Aussicht stellen, gehen über die bisherigen Konzepte noch einmal hinaus.

## Ausblick

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren umfassende Maßnahmen ergriffen, um Rückkehr effizienter zu gestalten und Abschiebehindernisse zu beseitigen.

Die Zusammenarbeit deutscher Außen-, Innen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik im Rahmen des kohärenten Ansatzes ist ein Paradigmenwechsel. Erste Erfolge sind sichtbar, doch dürfen die Bemühungen, eine bessere Kooperation der Herkunftsstaaten zu erreichen, nicht nachlassen. Erfolge wurden ebenso erzielt bei der Erfassung von Daten und Identitäten, der Erreichbarkeit von Ausreisepflichtigen für Behörden und Gerichte, der Anreizsenkung für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten und der Unterstützung der freiwilligen Rückkehr.

Koalitionsvertrag und Masterplan schreiben den eingeschlagenen Weg fort. Die Regelung für sichere Herkunftsstaaten soll nicht nur auf Algerien, Marokko und Tunesien, sondern in Zukunft systematisch auf alle Länder mit einer Anerkennungsquote unter fünf Prozent angewendet werden. Ein Ziel besteht in der zentralen Unterbringung von Asylbewerbern für das gesamte Verfahren, um die Erreichbarkeit für die Behörden sicherzustellen und die Abläufe zu beschleunigen. In den AnKER-Einrichtungen sollen alle Verfahrensschritte inklusive der umfassenden Identitäts- und Altersfeststellung unter einem Dach stattfinden. Im Idealfall verbleiben die Personen bis zum Asylbescheid und ggf. der Rückführung, höchstens aber 18 Monate in der Einrichtung. Dabei muss laut Koalitionsvertrag eine unabhängige Asylverfahrensberatung gewährleistet werden.<sup>30</sup> Der freiwilligen Rückkehr wird explizit Vorrang vor der Abschiebung gegeben. Der Masterplan stellt den Ausbau der freiwilligen Rückkehrprogramme in Aussicht und setzt dabei auf eine neue Konzeption der Rückkehrberatung, die vor allem durch staatliche Behörden durchgeführt wird.<sup>30</sup> Die in der

Vergangenheit entstandenen Programme und Strukturen im Bereich der freiwilligen Rückkehrförderung sollten darüber hinaus mit dem Ziel stärkerer Komplementarität strukturiert und Erfahrungen mit Reintegration und nachhaltiger Rückkehr stärker in die politische Debatte einbezogen werden.

Eine weitere Tendenz der Rückkehrpolitik lässt sich in dem Ziel erkennen, stärker danach zu unterscheiden, ob der Ausländer selbst die Rückkehr verhindert hat oder unverschuldet an der Ausreise gehindert wird. Hier sind weitere Differenzierungen vorgesehen, zum Beispiel hinsichtlich des Bezugs von Leistungen. Das erfolgt nicht zuletzt im Interesse der wirklich Schutzbedürftigen.

Letztlich wird eine erfolgreiche Rückkehrpolitik vom Gesamtrahmen der Migrationssteuerung und der Qualität der Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union sowie mit den Herkunfts- und Transitstaaten abhängen. Rückkehrpolitik allein kann Migration nicht steuern. Es bedarf ebenso eines effizienten Schutzes der EU-Außengrenzen wie klarer Zugangsregeln und Zugangsmöglichkeiten zum Schutz für die, die ihn brauchen, wie es reguläre Zuwanderungskanäle für Drittstaatler braucht, die in Deutschland einen Job finden.

---

**Katharina Senge** war bis 2016 Koordinatorin für Zuwanderung und Integration der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 BT-Drucksache 19/633 und 19/3702. Zu den Zahlen für das Jahr 2017 siehe BT-Drs. 19/800.
- 2 Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany / Government Assisted Repatriation Programme, siehe Kasten S.59 f.
- 3 BT-Drs. 19/800. In der ersten Jahreshälfte 2018 waren es 8.952. 12.260 Abschiebungen haben bis Mitte des Jahres 2018 stattgefunden, was ungefähr dem Wert des Vorjahreszeitraumes entspricht.
- 4 BAMF: Aktuelle Zahlen zu Asyl Januar 2018, eigene Berechnungen.
- 5 Siehe auch: Reese, Birgit / Vogt, Marten 2015: Kategorien des asylrechtlichen Schutzes in Deutschland, Aktueller Begriff Nr.30/15, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 15.12.2015, in: <https://bit.ly/2SY1lYr> [16.01.2019].
- 6 BT-Drs. 19/385, S.32-44.
- 7 Europäische Kommission 2017: Commission Recommendation on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, C (2017) 1600 final, 07.03.2017, in: <https://bit.ly/2lGlxW> [16.01.2019]. Zur Empfehlung, die Spielräume eng auszulegen, siehe: Hoffmeyer-Zlotnik, Paula 2017: Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften, Working Paper 77, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) / Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), 09/2017, in: <https://bit.ly/2TcJWLy> [21.01.2019].
- 8 Für EU-Bürger gilt hingegen das „Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern“ (FreizügG/EU).
- 9 Siehe Hailbronner, Kay 2017: Asyl- und Ausländerrecht, 4., überarbeitete Auflage, Kohlhammer, Stuttgart, S.15 ff.
- 10 Bericht zur Umsetzung des Beschlusses vom 09.02.2017.
- 11 Hoffmeyer-Zlotnik 2017, N.7, S.34 f.
- 12 Hoffmeyer-Zlotnik 2017, N.7, S.27 f.
- 13 Hoffmeyer-Zlotnik 2017, N.7, S.30.
- 14 Ebd.
- 15 Zu weiteren Sanktionen ggü. vollziehbar Ausreisepflichtigen siehe Hoffmeyer-Zlotnik 2017, N.7, S.35 f.
- 16 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2018, S.20.
- 17 BMI 2016: Bericht der Unterarbeitsgruppe.
- 18 Vollzugsdefizite (Bund-Länder-Bericht Hindernisse Abschiebungen), 04/2015, in: <https://bit.ly/2jBUHxG> [16.01.2019].
- 19 Zu den Zahlen aus medizinischen Gründen, wegen Widerstandshandlungen oder Weigerung der Piloten abgebrochener Abschiebeversuche siehe BT-Drs. 19/800, S.44 ff. und 19/3702, S.46. Wegen Widerstandshandlungen der Betroffenen scheiterten in der ersten Jahreshälfte 2018 641 Abschiebungen – eine Verdreifachung im Vergleich zum Vorjahreszeitraum.
- 20 BT-Drs. 19/117 und 19/800.
- 21 Aus der Zahl von Abschiebungen in Laufe eines Jahres aus einem Bundesland zur Zahl der Ausreisepflichtigen, die sich zu einem Stichtag in diesem Bundesland aufhalten, lässt sich nicht sauber eine Abschiebequote errechnen, wie hier versucht: BILD 2017: Lesen Sie mal, wer am meisten abschiebt, 18.10.2017, in: <https://bild.de/-46271756> [16.01.2019]. Dennoch geben die Berechnungen einen Hinweis darauf, dass die Abschiebepaxis in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich effektiv ist. In das vollständige Bild gehören dennoch auch die geförderten freiwilligen Ausreisen und die Cluster bestimmter Herkunftsgruppen in den einzelnen Bundesländern.
- 22 BT-Drs. 18/11388.
- 23 Ausreisegewahrsam darf höchstens zehn Tage andauern (vor 2017: vier Tage).
- 24 Zuvor hatten schon die Ausländerbehörden entsprechende Befugnisse erhalten.
- 25 Zum Beispiel kann sie zu einem beschleunigten Verfahren oder zur Ablehnung des Asylantrages als offensichtlich unbegründet führen – mit verkürzender Wirkung auf die Ausreise- und Klagefrist. Zu weiteren Sanktionen wie der Rücknahme eines bereits erteilten Schutzstatus, Versagung der Arbeitserlaubnis oder Leistungskürzungen siehe: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste 2016: Mitwirkungspflichten bei der Identitätsfeststellung im Asylverfahren, Sachstand WD3-3000-158/16, 21.06.2016, in: <https://bit.ly/2Dc7f2O> [16.01.2019].
- 26 Galt zuvor bei Duldungen über ein Jahr.
- 27 Pull- bzw. Drehtür-Effekte müssen durch entsprechende Ausgestaltung der Leistungen verhindert werden.
- 28 Vgl. auch BMI 2018: Masterplan Migration. Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, 07/2018, Punkt 23.
- 29 Vgl. auch ebd., Punkt 11.
- 30 Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, S.107.
- 31 BMI 2018, N.27, S.21.

## Quellen

- BAMF 2018: Aktuelle Zahlen zu Asyl, 01/2018, <https://bit.ly/2ofkOBM> [21.01.2019]
- Tangermann, Julian 2017: Identitätssicherung und -feststellung im Migrationsprozess – Herausforderungen und Praktiken im deutschen Kontext, Working Paper 76, BAMF / EMN, 07/2017, in: <https://bit.ly/2HoF8Sb> [21.01.2019].
- Hoffmeyer-Zlotnik, Paula 2017: Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften, Working Paper 77, BAMF / EMN, 09/2017, in: <https://bit.ly/2TcJWLy> [21.01.2019].

- BAMF / EMN 2016: Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland, Working Paper 69, 05/2016, in: <https://bit.ly/2RD7HQz> [21.01.2019].
- BT-Drucksache 18/12679, Rückkehrpolitik der Bundesregierung, 06/2017.
- BT-Drucksache 19/385, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2017, 01/2018.
- BT-Drucksache 19/633, Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2017, 02/2018.
- BT-Drucksache 19/800, Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2017, 02/2018.
- Bundesministerium des Innern 2017: Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zur Duldungserteilung nach § 60a Aufenthaltsgesetz, 05/2017.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2018: Masterplan Migration. Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, 07/2018.
- Bundesregierung 2017: Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 9. Februar 2017, in: <https://bit.ly/2AV5zJf> [20.03.2018].
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste 2016: Mitwirkungspflichten bei der Identitätsfeststellung im Asylverfahren, Sachstand WD3-3000-158/16, 21.06.2016, in: <https://bit.ly/2Dc7f2O> [16.01.2019].
- CDU / CSU / SPD 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 12.03.2018, in: <https://bit.ly/2E76WV2> [21.01.2019].
- Europäische Kommission / EMN 2016: Die Rückkehr von abgelehnten AsylbewerberInnen: Herausforderungen und bewährte Maßnahmen, EMN-Inform, 11/2016.
- Hailbronner, Kay 2017: Asyl- und Ausländerrecht, 4., überarbeitete Auflage, Kohlhammer, Stuttgart.
- Graff, Anna-Lucia / Schneider, Jan 2017: Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Studie, 03/2017, in: <https://bit.ly/2HprTjU> [21.01.2019].
- Krause, Christina Catherine / Wientzek, Olaf 2018: Ehrgeizige Pläne, schwierige Umsetzung. Eine Zwischenbilanz der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik, Analysen und Argumente 296, 03/2018, Wiederabdruck im vorliegenden Heft S.17–27.
- Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite 2015: Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011, 04/2015, in: <https://bit.ly/2jbUHxG> [21.01.2019].



Quelle: © Murad Sezer, Reuters.

[Die Politische Meinung, Nr. 553, 11-12/2018, S. 79-83](#)

# Zerbrechliche Akzeptanz

Die politische Dimension der syrischen  
Flüchtlingskrise in der Türkei

M. Murat Erdoğan



Die Türkei ist ein Land, das verschiedene Formen von Migration kennt. So haben in der Türkei mit ihren 81 Millionen Einwohnern in den vergangenen fünf Jahren jährlich durchschnittlich 2,2 Millionen Menschen ihren Wohnort gewechselt. Zugleich verzeichnet die Türkei eine bedeutende Emigrationsrate. Derzeit leben in den westeuropäischen Ländern über sechs Millionen Türkeistämmige, die meisten davon in Deutschland.

Bis in die 2000er-Jahre hinein hat die Türkei im Rahmen internationaler Migrationsbewegungen oftmals die Funktion eines Transitlandes innegehabt. In den Jahren danach konnte man beobachten, dass sich die Türkei sowohl bei der regulären als auch bei der irregulären Migration zu einem Zielland für Flüchtlinge entwickelte.

Ab Dezember 1999 haben im Rahmen der Bestrebungen der Türkei zum Beitritt in die Europäische Union (EU) beide Partner gemeinsame Anstrengungen unternommen, um den internationalen Migrationsverkehr in die Türkei mit den Anforderungen der EU in Einklang zu bringen. In den 2000er-Jahren wurde ein modernes Migrationsmanagementsystem entwickelt, das Raum für eine Kooperation von EU und Türkei bot und den Anforderungen der EU-Rechtsvorschriften entsprach. Als Resultat dieses Prozesses wurde 2013 das türkische Ausländer- und internationale Schutzgesetz verabschiedet und im darauffolgenden Jahr die Generaldirektion für Migrationsmanagement gegründet.

Obwohl die Türkei die Genfer Konvention von 1951 unterzeichnet hat und die Anforderungen eines sicheren Ziellandes erfüllt, wird bis heute durch einen „geografischen Vorbehalt“ nur Europäern die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt. Nicht-europäische Flüchtlinge erhalten lediglich den Status eines „bedingten Flüchtlings“. Die Türkei gewährt Syrern sowie anderen Nicht-Europäern daher nur einen vorübergehenden Schutz.

### **Außergewöhnlicher Menschenzustrom**

Als die Krise in Syrien im März 2011 innerhalb kürzester Zeit in einen blutigen Bürgerkrieg

ausartete, sah sich die Türkei einem in ihrer Geschichte noch nie dagewesenen, außergewöhnlichen Menschenzustrom gegenüber. Die Gesamtzahl der Flüchtlinge in der Türkei lag 2011 bei 58.018. Zwischen dem 29. April 2011 und dem Jahresende 2011 flohen 14.237 Syrern in die Türkei. Ende 2012 lag die Zahl der in die Türkei geflüchteten Syrern bei insgesamt 225.000. Bis Ende 2013 stieg sie auf 1,5 Millionen an.

Im Oktober 2018 verzeichnete die Türkei eine Flüchtlingszahl von insgesamt mehr als 4,1 Millionen, nicht zu vergessen die eineinhalb bis zwei Millionen syrischen und nichtsyrischen Flüchtlinge, die 2014 und 2015 über die Türkei Europa erreicht haben. Offiziellen Angaben vom 18. Oktober 2018 zufolge leben aktuell 3.587.930 Syrern und über 500.000 Flüchtlinge, die mehrheitlich aus dem Irak und Afghanistan gekommen sind, in der Türkei.

Die türkische Regierung hat während dieser Zeit Anstrengungen unternommen, das Flüchtlingsproblem „an der Quelle“ zu lösen, da man die Ursache mehr bei der Regierung in Damaskus als in der Konzentration der Flüchtlinge im eigenen Land gesehen hat. So wurden die Flüchtlinge in der Türkei während der Syrienkrise nur als ein sekundäres Problem betrachtet und ihre Migration als ein vorübergehendes Ereignis angesehen. Es herrschte in der Türkei die Vorstellung vor, dass die Flüchtlinge ohnehin zurückkehren würden, wenn der Krieg in Syrien beendet sei oder ein Regimewechsel stattgefunden habe.

Zugleich sah die Türkei in dem Flüchtlingszustrom ein Instrument für die möglichst schnelle Beseitigung des Regimes in Damaskus. Es gelang ihr sogar, allen voran die EU, aber auch andere Länder auf ihre Seite zu ziehen, und sie richtete ihre Anstrengungen in erster Linie darauf, das Regime von Baschar al-Assad zu stürzen. Außenminister Ahmet Davutoğlu sagte im Juli 2012 über die sich in der Türkei aufhaltenden 67.000 Syrern: „Die Zahl 67.000 ist für die Türkei eine sehr große Last; wenn sie 100.000 überschreiten sollte, werden wir de facto Maßnahmen ergreifen.“<sup>1</sup> Doch mit der Entstehung des Islamischen Staates (IS) und aufgrund der

Unterstützung Assads durch Russland und den Iran änderte sich wider Erwarten die Situation, und das Regime von Assad spürte den internationalen Druck, der federführend von der Türkei ausging, immer weniger.

## Flüchtlinge zunächst kein Thema

In der Türkei war die Aufnahme syrischer und anderer Flüchtlinge kein wichtiges innenpolitisches Thema. Noch heute kritisieren die Oppositionsparteien Recep Tayyip Erdoğan und die AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung) nicht der Flüchtlinge wegen, sondern dafür, dass er sich nicht mit Assad getroffen hat. Ihnen zufolge würde sich das Problem von selbst lösen, wenn man mit dem Regime in Syrien in Dialog träte. Deshalb waren die Flüchtlinge selbst nach 2011 bei fast keiner Wahl in der Türkei ein bedeutender Faktor. Selbst in Regionen wie Kilis, Şanlıurfa, Hatay oder Gaziantep, wo eine große Zahl von Syrern lebt, beeinflusste dies kaum die politischen Präferenzen. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Auch die türkische Bevölkerung glaubt, dass das Thema nur ein vorübergehendes ist.
- Die allgemeine Armut in der Gesellschaft und die damit einhergehende Solidarität unter Armen vereinfachte die Akzeptanz von Flüchtlingen.
- Eine äußerst wichtige Rolle spielte, dass Erdoğan das Thema als Frage der Solidarität unter islamischen Glaubensbrüdern („Ansār-Muhacir“) behandelte. Auch sein Führungsstil in dieser Frage ist von Bedeutung.
- Die Angst der Einheimischen vor einem Verlust ihrer Arbeitsplätze und einer Zunahme der Arbeitslosigkeit durch diese Massenzuwanderung hat sich kaum bewahrheitet – und das, obwohl gegenwärtig jeder dritte Syrer (32 Prozent) berufstätig ist.
- Die Sicherheitsbedenken wegen der Zuwanderung waren relativ gering.

- Die Befürchtung, dass es wegen der Flüchtlinge zu Einschränkungen bei den öffentlichen Dienstleistungen kommen würde, hat sich außer in den Städten in den Grenzgebieten ebenfalls nicht als relevantes Problem erwiesen.

Aufgrund dieser Faktoren sind die Flüchtlinge bis 2017 in politischer Hinsicht kaum zu einem nennenswerten Thema geworden. In der Türkei gehen heute 620.000 syrische Kinder zur Schule, eine Million Syrer geht einer Arbeit nach, und im Schnitt werden am Tag 400 syrische Kinder geboren. Mehr als 360.000 syrische Kinder sind zwischen 2011 und 2018 in der Türkei zur Welt gekommen.<sup>2</sup> Doch auch wenn die Harmonie fortbesteht, hat es 2018 wichtige Veränderungen gegeben.

Die Politik schenkt der Thematik nun größere Aufmerksamkeit. Bis Ende 2017 betrachtete die AKP-Regierung die Syrer aus dem Blickwinkel einer äußerst emotionalen religiösen Bruderschaft. Angesichts der wachsenden Unruhe und Sorge in der Gesellschaft schlug sie dann – wenn auch eher rhetorisch als real – einen Kurswechsel ein. So verkündete Erdoğan anlässlich der Anfang 2018 von der Türkei initiierten Militäroffensive auf das syrische Afrin: „Diese Operation dient nicht nur dem Kampf gegen den Terror, sondern auch dazu, dass wir unsere syrischen Brüder und Schwestern wieder zurückschicken können.“<sup>3</sup> Noch einen Schritt weiter ging Erdoğan bei seinen Reden im türkischen Grenzgebiet im Vorfeld der Wahlen vom 24. Juni 2018. So äußerte er bei seinem Auftritt in Şanlıurfa gegenüber der einheimischen Bevölkerung, die Türkei habe bei einer Bevölkerung von nur zwei Millionen im Grenzgebiet über 500.000 Syrer aufgenommen, und versprach den Beginn der Rückführung der Flüchtlinge nach den Wahlen.<sup>4</sup> Auf diese Weise konnte Erdoğan mit Erfolg verhindern, dass sich die Opposition dieses Thema zu eigen machte.

Obwohl die Zahl der Flüchtlinge auf über vier Millionen hochgeschwungen ist, steuert die Türkei diesen Prozess bislang erfolgreich. Sie übernimmt nicht nur finanzielle Lasten, sondern geht auch

soziale, ökonomische und Sicherheitsrisiken ein. Dabei wird sie von der internationalen Gemeinschaft weder finanziell noch politisch ausreichend unterstützt. Berechtigterweise versucht die Türkei, die Flüchtlingsthematik allerorts als außenpolitisches Instrument für sich zu nutzen: So versucht man, die mit Stolz und Erfolg geführte Flüchtlingspolitik als „soft power“ zu nutzen, um die Unterstützung der globalen Mächte zu gewinnen. In den Beziehungen zur EU wird die Flüchtlingsthematik als Trumpf ausgespielt. Darüber hinaus legt man Wert darauf, dass das in Syrien zur Neugründung vorgesehene System mit den eigenen Vorstellungen übereinstimmt. Bei den Bemühungen um eine „freiwillige Rückkehr“ möchte die Türkei eine Vorreiterrolle übernehmen. Schließlich legt Ankara auch Wert darauf, bei dieser Thematik mit Russland und dem Iran zusammenzuarbeiten.

### **Schwindende gesellschaftliche Akzeptanz**

Während die Flüchtlingspolitik in der Außenpolitik zusehends zu einem wichtigen Instrument geworden ist, wird die Situation in der Innenpolitik von Tag zu Tag problematischer. Dies hat mit der gesellschaftlichen Akzeptanz der Flüchtlinge zu tun, die von Beginn an ebenso groß wie zerbrechlich war. Insbesondere in Städten mit einem starken Flüchtlingsanteil kommt es verstärkt zu Konflikten.

Entgegen der These, dass Gruppen von großer sozialer und kultureller Nähe ohne Probleme miteinander leben könnten, lässt sich in der Türkei derzeit etwas anderes beobachten: Zwischen Türken und Syrern klafft eine große soziale Distanz, obwohl man angenommen hatte, dass Türken und Syrer sich nicht nur in religiöser, konfessioneller und kultureller, sondern auch in ethnischer Hinsicht ähnlich seien.

Auf die im Rahmen des „Syrer-Barometers“ gestellte Frage „Gibt es kulturelle Gemeinsamkeiten zwischen Türken und Syrern?“ antworten etwa 56 Prozent der Syrer mit „Ja“. Die türkischen Teilnehmer widersprechen, indem sie zu achtzig Prozent mit „Nein“ antworten. Vielsagend ist, dass die in den Grenzgebieten beheimateten

türkischen Staatsbürger, bei denen man größere kulturelle Nähe zu den Syrern hätte erwarten können, zu einem überdurchschnittlich hohen Anteil mit „Nein“ antworten.<sup>5</sup> Dies deutet auf eine bestimmte Wahrnehmung und auf Ablehnung hin. Bislang hat die türkische Gesellschaft hinter den Syrern gestanden. Doch mit wachsender Dauer und zunehmenden Verzögerungen bei der öffentlichen Versorgung beginnt sie, ihre Unterstützung und ihre Sympathien zu entziehen. Daran lässt sich ablesen, dass nicht kulturelle Nähe, sondern zahlenmäßige Proportionen ausschlaggebend sind.

Wenngleich die Entwicklungen und Befunde mancher Forschungsarbeiten zeigen, dass über achtzig Prozent der in der Türkei lebenden Syrer das Land nicht verlassen werden, scheint die türkische Gesellschaft nicht bereit für eine gemeinsame Zukunft zu sein. Die vom türkischen Staat verfolgte Politik bezüglich der Staatsbürgerschaft trifft zum Beispiel auf heftigen Widerspruch. Innerhalb der vergangenen drei Jahre erhielten etwa 80.000 bis 100.000 Syrer die türkische Staatsbürgerschaft. Massive Einwände werden auch innerhalb Erdogans Partei vorgebracht. Sollten sich die bislang auf einem minimalen Niveau verbleibenden Reibungen zu Konflikten ausweiten, könnte sich die ohnehin zerbrechliche gesellschaftliche Akzeptanz schnell auflösen.

*–übersetzt aus dem Türkischen  
von Medine Yilmaz, Erfurt–*

---

**Dr. M. Murat Erdoğan** ist Direktor des Forschungszentrums für Migration und Integration TAGU an der Türkisch-Deutschen Universität Istanbul.

- 1 Siehe Hürriyet 2012: Esad: Bazı Türk yetkililer cahil, 29.08.2012, in: <https://bit.ly/2RRNupl> [16.01.2019].
- 2 Siehe Soylu, Süleyman 2018: Soylu: Gönlümden Suriyeli tüm bebeklerin pasaport taşıması geçiyor, T24, 16.11.2018, in: <https://bit.ly/2CnI5MP> [16.01.2019].
- 3 Rede Recep Tayyip Erdoğan am 28.01.2018, Auszüge online veröffentlicht in Amasya / BİA 2018: Erdoğan: Purpose of Afrin Operation is to Send Syrians Home, 29.01.2018, in: <http://bianet.org/english/militarism/193774> [16.01.2019].
- 4 Rede Recep Tayyip Erdoğan am 20.06.2018: Yeni Şafak 2018: AK Parti'nin 20 Haziran Şanlıurfa mitinginden kareler, in: <https://bit.ly/2CpPz25> [16.01.2019].
- 5 Siehe Erdoğan, M. Murat 2017: Syrians-Barometer-2017, Umfrage, 06.12.2017, in: <https://bit.ly/2BgVx2H> [16.01.2019].



[Auslandsinformationen \(Ai\) 1|2016, S. 53–67](#)

# Die Rückkehr der Terror-Touristen

*Foreign Terrorist Fighters* als  
Herausforderung für Deutschland und Europa

Kristina Eichhorst

Mit den Terroranschlägen von Paris und Brüssel ist ein Szenario Wirklichkeit geworden, vor dem Sicherheitsbehörden seit langem warnen: Europäische Staatsbürger, die in Kriegsregionen ausgereist sind, um beispielsweise in Syrien für den sogenannten Islamischen Staat (IS) zu kämpfen, kehren nach Europa zurück, um dort Anschläge zu verüben. Der Beitrag beschäftigt sich mit den Ursachen des Phänomens *Foreign Terrorist Fighters* (FTF) und fragt, wie Deutschland und Europa der Herausforderung am besten begegnen können.

---

Am 22. März 2016 kamen bei Bombenanschlägen auf den Flughafen von Brüssel und eine Metrostation 32 Menschen ums Leben. Mehr als 300 Menschen wurden verletzt, viele von ihnen befinden sich noch immer in kritischem Zustand. Nach ersten Ermittlungen entstammen die Täter demselben Netzwerk, das bereits für die verheerenden Anschläge von Paris am 13. November des vorigen Jahres verantwortlich war. Hier hatten drei Gruppen von Attentätern an verschiedenen Orten in Paris u.a. Cafés und Restaurants angegriffen. In einer Konzerthalle ermordeten sie mehr als 90 junge Menschen. Insgesamt starben in dieser Nacht 132 Menschen, mehr als 350 wurden zum Teil schwer verletzt. Unter den Attentätern von Paris und Brüssel waren Personen, die als sogenannte *Foreign Terrorist Fighters*<sup>1</sup> im syrischen Bürgerkrieg gekämpft haben. Damit wurde – erneut, aber in bislang ungekanntem Ausmaß – ein Szenario wahr, vor dem Sicherheitsbehörden schon lange gewarnt haben: Europäische Staatsbürger, die sich in Syrien dem sogenannten Islamischen Staat (IS) angeschlossen haben, sind in ihr Herkunftsland zurückgekehrt, um auch in Europa „Ungläubige“ zu bekämpfen.

### **Globales Phänomen ungekannten Ausmaßes**

Die Attentäter von Paris und Brüssel sind nur einige der weltweit schätzungsweise 30.000 ausländischen Kämpfer, die seit Beginn des syrischen Bürgerkriegs im Jahr 2011 in die Region gereist sind. Wenngleich das Phänomen nicht neu ist und schon seit Ende der 1970er in Afgha-

nistan beobachtet werden konnte, übersteigen doch die heutigen Dimensionen nach nur fünf Jahren deutlich jene des gesamten afghanischen Bürgerkriegsjahrzehnts.<sup>2</sup> Neu ist allerdings nicht nur die große und v.a. rasant gestiegene Anzahl der Syrienreisenden, sondern auch der globale Charakter dieses Phänomens: Zog der Afghanistankrieg noch maßgeblich ausländische Kämpfer aus der Region – insbesondere aus arabischen Staaten – an, so stammen sie heute aus mehr als 100 Ländern. Das Phänomen hat damit fraglos globale Dimensionen angenommen.<sup>3</sup>

Staaten der arabischen Welt sind in besonderer Weise betroffen – dies gilt v.a. für Tunesien, das das größte Kontingent ausländischer Kämpfer in Syrien und dem Irak stellt. Dennoch sieht sich auch Europa mit einer signifikanten und stetig wachsenden Zahl von Syrienreisenden konfrontiert. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) ging Ende September 2015 davon aus, dass bislang ca. 4.000 europäische Staatsbürger in die Region gereist sind, um sich dort dem IS oder anderen terroristischen Gruppen anzuschließen. Hierzu zählen mehr als 740 deutsche bzw. aus Deutschland kommende Islamisten, von denen wiederum etwa ein Drittel (240 Personen) bereits nach Deutschland zurückgekehrt ist. In mehr als 70 Fällen wird vermutet, dass die zurückgekehrten Personen vor Ort Kampferfahrung gesammelt haben. Mindestens 23 der Rückkehrer befinden sich mittlerweile in Haft. Schätzungsweise 120 deutsche Islamisten sind bei Kämpfen oder Selbstmordanschlägen ums Leben gekommen.<sup>4</sup>





Solidarität: Nach den Bombenattaken von Brüssel Ende März erstrahlte der Eiffelturm, Wahrzeichen jener Stadt, die wenige Monate zuvor selbst Opfer schwerer Terroranschläge geworden war, in den Nationalfarben Belgiens.

Quelle: © Philippe Wojazer Reuters.

### Suche nach Antworten

Von der Wucht des Phänomens schienen deutsche Behörden und Fachleute – genauso wie die deutsche Öffentlichkeit – anfangs überrascht zu sein. Zahlreiche offene Fragen ließen sich zunächst nicht leicht beantworten: Um was für Personen handelt es sich bei diesen Menschen, die freiwillig in ein Kriegsgebiet reisen und dort – oder zurück in ihrer Heimat – nicht nur ihr Leben riskieren, sondern auch bereitwillig aufs Spiel setzen? Welche Motivation treibt sie an? Und wie lässt sich in Deutschland diesem Phänomen begegnen, das so gänzlich dem Selbstverständnis eines aufgeklärten, säkularen und postheroischen Landes widerspricht?

### Männlich, jung und muslimischen Glaubens: der Prototyp des ausländischen Kämpfers?

Die anfängliche Ratlosigkeit ist nach zahlreichen Ermittlungen und Einzelfallstudien mittlerweile einer recht genauen Vorstellung davon gewichen, um wen es sich bei den *Foreign Fighters* handelt. So analysierte zuletzt eine umfangreiche Studie des Bundeskriminalamts (BKA), des Bundesamts für Verfassungsschutz sowie des Hessischen Informations- und Kompetenzzentrums gegen Extremismus (HKE) 677 Fälle ausgereister deutscher Islamisten.<sup>5</sup> Anhand der Ergebnisse lässt sich festhalten, dass der ausländische Kämpfer häufig männlich (ca. 80 Prozent), jung (im Durchschnitt 26 Jahre, Frauen

etwa drei Jahre jünger), Herkunftsmuslim (ca. 17 Prozent sind Konvertiten) und in Deutschland geboren (ca. 60 Prozent) ist. Zu fast 50 Prozent wurde er bereits einmal straffällig und ist zudem überdurchschnittlich häufig arbeitslos (gut 20 Prozent). Gleichzeitig verfügt er in manchen Fällen aber auch über eine gute Ausbildung: Etwa je zehn Prozent gehen entweder noch zur Schule, haben das Abitur bereits abgeschlossen oder studieren.<sup>6</sup>

Damit wird deutlich, dass man den verfügbaren Daten ihren Informationswert nicht abschätzen kann. Zugleich lassen sie aber auch keinen Rückschluss auf den Prototyp eines deutschen

*Foreign Fighters* zu. Dessen „Durchschnittsprofil“ scheint für statistische Signifikanz – gerade angesichts der geringen Anzahl – zu divers und vielfältig zu sein. Vereinzelt Abweichungen können hier mitunter die gesamte Statistik durcheinander werfen. Nochmals komplizierter wird es, wenn ein Blick über den deutschen Tellerrand geworfen und bspw. britische oder auch US-amerikanische Fälle berücksichtigt werden. Hier zeigt sich, dass die Syrienreisenden deutlich häufiger als in Deutschland der Mittelschicht entstammen. Das Narrativ des sozioökonomisch benachteiligten und sozial ausgegrenzten Migranten lässt sich hier in vielen Fällen nicht aufrechterhalten, womit ein westlicher



Junge Männer bei einer Kundgebung des salafistischen Predigers Pierre Vogel in Frankfurt: Der Salafismus wird vom Bundesamt für Verfassungsschutz als extremistische, islamistische Ideologie eingestuft, die salafistische Szene in Deutschland seit längerem beobachtet. Quelle: © Kai Pfaffenbach, Reuters.



Durchschnitt noch schwieriger zu definieren ist.<sup>7</sup> Tentativ kann daher maximal festgehalten werden, dass der Prototyp des ausländischen Kämpfers männlich, jung und muslimischen Glaubens ist. Da die ganz überragende Mehrheit der männlichen und jungen Muslime in Deutschland allerdings überhaupt keine Absicht hegt, ihr Leben dem sogenannten Islamischen Staat zu widmen und dem Dschihad zu opfern, haben diese Angaben letztlich einen nur sehr begrenzten Mehrwert für den allgemeinen Erkenntnisgewinn sowie für die spezifische Präventions- und Ermittlungsarbeit in diesem Bereich.

### **Glaube, Politik, Heldentum – was treibt sie an?**

Da es keinen genuinen Prototyp des ausländischen Kämpfers gibt, lässt sich auch die Frage nach dessen Motiven nicht einfach beantworten. Ein monokausaler Erklärungsansatz reicht hier nicht aus. Die Motivation ist vielschichtig und komplex, einzelne Motive scheinen häufig miteinander verbunden und sich im Zeitverlauf auch gewandelt zu haben. Sie sind in der Regel sehr individuell und häufig eng verknüpft mit der persönlichen Situation eines jeden Einzelnen. Grob unterscheiden lässt sich allerdings zwischen inhaltlich-kognitiven Motiven und emotionalen Aspekten, die im weitesten Sinne psychisch bedingt zu sein scheinen.

Die inhaltlichen Motive sind vielfältig: Sie reichen von religiösem Antrieb über politische Beweggründe bis hin zu der Erwartungshaltung, im „Kalifat“ könne ein sozialer Aufstieg gelingen, der so im Herkunftsland nicht möglich erscheint. Die Frage, welches dieser Motive dominiert, versuchte das *International Centre for the Study of Radicalization and Political Violence* (ICSR) des *King's College London* zu beantworten. Mitarbeiter des Instituts nahmen in den vergangenen Jahren zu mehr als 150 ausländischen Kämpfern über soziale Netzwerke direkten Kontakt auf (insbesondere via *Facebook*). Auf Grundlage der so geführten Interviews kamen die Forscher zu dem Schluss, dass sich die Motive in zwei zeitlich distinkten Ausreisewellen manifestiert haben:<sup>8</sup>

So ließ sich seit Sommer 2011 eine erste Welle von Syrienreisenden beobachten, die sich zu Beginn des Krieges radikalisierten. Sie begründeten ihren Entschluss zur Ausreise v.a. mit dem starken Wunsch, ihre sunnitischen Glaubensbrüder gegen die Gräueltaten des Regimes von Bashar al-Assad verteidigen zu wollen. Bilder von Bombenangriffen auf Homs und andere Hochburgen der syrischen Rebellen sowie Berichte über die Politik des „Verschwindenlassens“ und Folter waren ein starker Auslöser für den einsetzenden Radikalisierungsprozess. Das politische Motiv vermengte sich mit einem religiösen Moment in dem Sinne, dass sich bei den ausreisenden – zumeist sunnitischen – Personen eine starke Identifikation mit den ebenfalls zumeist sunnitischen Opfern des Assad-Regimes feststellen ließ.

### **Die militärischen Erfolge des IS führten zu einer starken Glorifizierung der Terrororganisation – gerade auch bei Jugendlichen.**

---

Spätestens seit der IS im Juni 2014 sein „Kalifat“ ausrief, stellte man allerdings eine deutlich veränderte Motivlage fest. Die enormen militärischen Erfolge und das atemberaubende Tempo, mit dem der IS weite Teile Syriens und des Irak einnahm und die irakisch-syrische Grenze wortwörtlich überrollte, führte zu einer starken Glorifizierung der Terrororganisation. In Europa betraf dies insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, bei denen der IS schlagartig so en vogue war, dass mitunter auch von einer salafitischen Jugendkultur und vom Phänomen des „Pop-Dschihad“ gesprochen wurde.<sup>9</sup> Für die nun ausreisenden Personen ging es kaum noch um den Widerstand gegen das Assad-Regime und die Unterstützung der syrischen Revolution, sondern v.a. um die Mithilfe beim Aufbau des ausgerufenen „Kalifats“. Ins Zentrum rückte die Hoffnung, im neuen Staat Teil einer „staatsbildenden“ Elite – einer sozialen und politischen

Avantgarde – zu werden, die an der Machtausübung teilhaben würde. Entsprechend der dschihadistischen Ideologie des IS, die die apokalyptische Utopie vom Endkampf des Guten gegen das Böse in den Mittelpunkt stellt, würde man so Teil eines endzeitlichen Jahrtausendprojekts. Diese vorgeblich religiöse, in jedem Fall aber islamistische Dimension verband sich mit der avantgardistischen Motivlage. So intensivierte und beschleunigte sich der Radikalisierungsprozess zusätzlich.

Neben diesen inhaltlichen Motiven scheinen aber auch emotionale Aspekte eine zentrale Rolle zu spielen. So artikulierten die aus Europa ausreisenden Personen oftmals das starke Bedürfnis nach einer Orientierung bzw. einem Sinn im Leben. Ein intensiver Wunsch, sich zugehörig zu fühlen und sich mit einer Gruppe identifizieren zu können, verband sich hier mit der Suche nach Respekt und Anerkennung.<sup>10</sup> Gerade diejenigen, die sich als Underdog der Gesellschaft empfinden – ohne dies notwendigerweise gemäß ihrer soziodemografischen Eckdaten auch zu sein –, scheinen besonders empfänglich für die Versprechen des IS. Dessen Propaganda schreibt sich oftmals selbst die Rolle des David im Kampf gegen den westlichen Goliath zu. Eine Identifizierung mit der Terrororganisation fällt so noch leichter. Zugleich stellt der IS den so angesprochenen Personen in Aussicht, ihre bisherige Existenz – inklusive aller persönlichen Probleme – hinter sich zu lassen und im neuen „Staat“ auch eine neue emotionale und soziale Heimat zu finden. Vor diesem Hintergrund erstaunt es kaum, dass mit der Entstehung des IS, der mit Abstand „attraktivsten“ Gruppe für deutsche Syrienreisende, auch das Phänomen der ausländischen Kämpfer nie zuvor gekannte Dimensionen annahm.<sup>11</sup>

### Wie soll man diesem Phänomen begegnen?

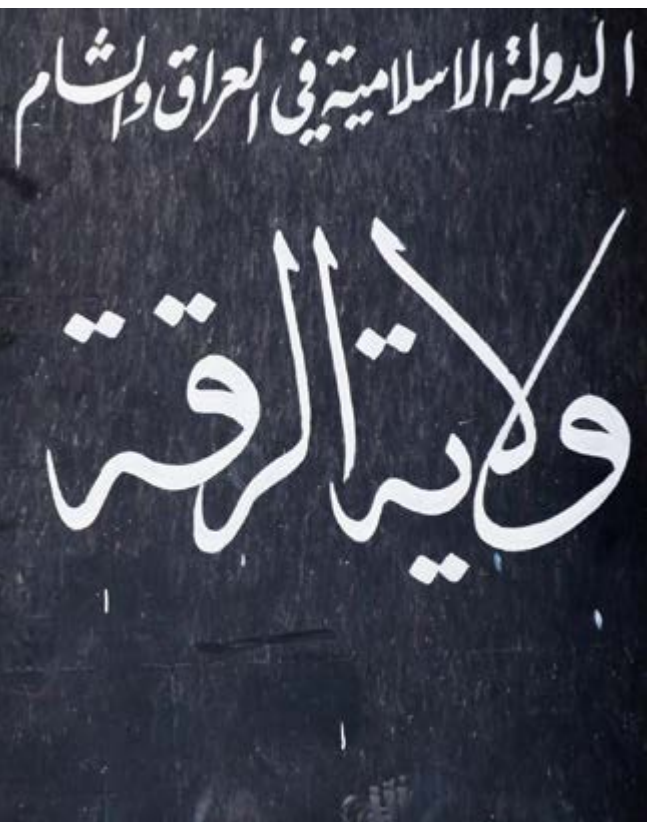
Das Phänomen der *Foreign Fighters* stellt in verschiedener Hinsicht eine Herausforderung dar, die eine dringende Antwort erfordert: Für Syrien und den Irak sind die ausländischen Kämpfer zu einem zentralen Faktor in der Gewaltspirale ihrer internen Konflikte gewor-



IS-Kämpfer in Raqqa: Die Motive, aus denen heraus sich ausländische Kämpfer dem IS anschließen, sind vielfältig. Sie reichen von religiösem Eifer bis hin zur Erwartung, im „Kalifat“ könne ein sozialer Aufstieg gelingen, der so im Herkunftsland nicht möglich scheint. Quelle: © Stringer, Reuters.

den. Sie kämpfen häufig an vorderster Front und insbesondere europäische Staatsbürger haben sich in vielen Fällen als Selbstmordattentäter für militärische Offensiven des IS zur Verfügung gestellt. Sie sind damit eine nicht zu unterschätzende militärische Bedrohung und geben v.a. der irakischen Regierung berechtigten Anlass zu Beschwerden darüber, dass es den europäischen Sicherheitsbehörden nicht zu gelingen scheint, den Reisebewegungen Einhalt zu gebieten.

Diejenigen, die zurückkehren, werden von Sicherheitsexperten als besondere Bedrohung angesehen. Wie die Anschläge von Paris und Brüssel gezeigt haben, zu Recht: Häufig militärisch geschult und durch die Erfahrungen im



syrischen Bürgerkrieg potenziell brutalisiert, können sie in der Regel auf dschihadistische Netzwerke in Europa zurückgreifen und potenziell komplexe Anschlagpläne umsetzen. Aktuelle Fälle zeigen zudem, dass sie, selbst wenn sie keine Anschläge verüben, dann doch als Multiplikatoren fungieren, die die dschihadistische Ideologie des IS in Europa weiterverbreiten und Informationen sowie logistische Unterstützung bei der Ausreise künftiger Kämpfer zur Verfügung stellen.

### **Globale Antworten zur Eindämmung des Phänomens**

Aus dieser Bedrohungseinschätzung leitet sich ein starkes Interesse aller Beteiligten ab, die

Reisebewegungen ausländischer Kämpfer zu unterbinden. Hierfür gibt es zahlreiche Initiativen auf deutscher und europäischer, angesichts der globalen Dimension des Phänomens aber auch auf internationaler Ebene. Als zentrales Element lässt sich hier die Resolution 2178 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom September 2014 nennen. Sie definiert eine ganze Reihe von Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung ausländischer Kämpfer und speziell zur Verhinderung ihrer Ausreise vornehmen sollen. Die Resolution bezeichnet den Terrorismus als eine der schwersten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit – damit war es möglich, sie unter Kapitel VII der VN-Charta zu verabschieden. Die beschlossenen Maßnahmen wurden so zu verbindlichen Vorgaben, zu deren Umsetzung die Staaten verpflichtet sind. Um die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, die Maßnahmen tatsächlich zu implementieren, bieten verschiedene Unterorganisationen der Vereinten Nationen technische Unterstützung, Training und Beratung an.<sup>12</sup>

Deutschland hat die Resolution 2178 im Juni 2015 in deutsches Recht umgesetzt. Abgesehen von der Verschärfung des Strafrechts zur Terrorismusfinanzierung, konzentrieren sich die Neuerungen auf die Verhinderung der Reiseaktivitäten ausländischer Kämpfer. So regeln die neuen Vorgaben die Strafbarkeit von Reisen ins Ausland „zum Zweck der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“<sup>13</sup> (bzw. für deren Vorbereitung, Unterstützung oder Training). Im Falle von Verdachtsmomenten ist es zudem nun möglich, den Personalausweis bzw. Reisepass betroffener Personen einzuziehen.<sup>14</sup>

Die Resolution 2178 ist nur ein weiteres Element im umfangreichen System der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung.<sup>15</sup> Sie ist allerdings die erste Resolution, die sich speziell der Problematik der ausländischen Kämpfer widmet. Die Initiative ist jedoch nicht unumstritten: Neben juristischen Einwänden wird v.a. der starke Fokus auf strafrechtliche Maßnahmen kritisiert. Er wirft die Frage auf, ob mit



Salafisten in Berlin: Mit der „Lies!“-Kampagne, bei der kostenlose Exemplare des Koran auf Deutsch verteilt werden, versuchen Salafisten seit 2011 in Deutschland Anhänger zu gewinnen. Inzwischen wurde die Kampagne auch auf andere Länder ausgeweitet. [Quelle: © Tobias Schwarz, Reuters.](#)

der Resolution 2178 der Aspekt der Prävention und der Nachsorge vernachlässigt und damit nur das „Symptom“, nicht aber die „Krankheit“ adressiert wird. Zwar erwähnt der verabschiedete Text unter anderem auch die Notwendigkeit, Radikalisierung zu verhindern, Gegenarrative zu entwickeln, die Zivilgesellschaft einzubinden, politische und religiöse Toleranz zu fördern und Rehabilitation zu erleichtern. Die konkreten verpflichtenden Vorgaben, die in nationales Recht umzusetzen sind, betreffen in großem Detail aber nur die strafrechtlichen Maßnahmen zur Verhinderung der Ein-, Aus- und Weiterreise von ausländischen Kämpfern. Die Formulierungen zu Prävention oder Nachsorge bleiben knapp und vage und geben damit den Mitgliedstaaten keine konkreten und verpflichtenden Vorgaben zu ihrer Umsetzung.

### **Die Suche nach einem multidimensionalen Ansatz**

Die Fokussierung auf den rein strafrechtlichen Ansatz wird vielfach als eindimensional wahrgenommen. Ein so komplexes Phänomen wie das der ausländischen Kämpfer scheint aber multidimensionale Antworten zu verlangen. Daher hat man auf deutscher und europäischer Ebene damit begonnen, Prävention und Nachsorge eine fast ebenso hohe Aufmerksamkeit beizumessen wie der strafrechtlichen Ermittlungs- und Verfolgungsarbeit. Dies gilt aus mindestens zweierlei Gründen:

Zum einen musste Europa die Erfahrung machen, dass nicht alle Anschläge der vergangenen Monate und Jahre von Syrienrückkehrern

verübt wurden. Vielmehr hat sich gezeigt, dass sich Täter auch ohne die syrische Bürgerkriegserfahrung so stark radikalieren können, dass sie zu Gewalttaten in ihren Herkunftsländern bereit sind.<sup>16</sup> Die Unterbindung der Reiseaktivitäten allein bietet demnach keinen Schutz vor Anschlägen.

Zum anderen erscheint der Aspekt der Prävention aber auch deshalb so wichtig, weil in Deutschland ein enormes Radikalisierungspotenzial besteht, dem man mit strafrechtlichen Mitteln nicht Herr werden kann: Berücksichtigt man, dass fast alle deutschen Syrienreisenden aus der Salafistenszene stammen und der Salafismus als Nährboden für die Radikalisierung junger Muslime gilt, muss die Entwicklung in diesem Bereich stark beunruhigen. So ist die Zahl der Salafisten von 3.800 auf 7.900 Personen innerhalb weniger Jahre gestiegen – mut-

maßlich auch dank ihrer aggressiven Rekrutierungsaktivitäten, wie man sie bspw. im Rahmen der „Lies!“-Kampagne beobachten konnte.<sup>17</sup> Es verwundert daher nicht, dass der Präsident des Bundesamts für Verfassungsschutz, Hans-Georg Maaßen, dazu auffordert, sich dieser Herausforderung in besonderem Maße zu stellen, bestehende Integrationsdefizite zu beheben und – auch gerade mit Blick auf die nun zuziehenden Flüchtlinge – die Anstrengungen in diesem Bereich weiter zu intensivieren.

### Prävention gegen Radikalisierung 2.0

Neben den grundsätzlichen integrationspolitischen Aufgaben stellen sich hier nun solche mit speziellem Fokus auf ganz spezifischer Radikalisierungsprävention. Da die Online-Aktivitäten dschihadistischer Gruppen, insbesondere des IS, als ein zentraler Einflussfaktor identifiziert



Krieg 2.0: Am 9. April 2015 griffen Hacker des IS die Facebookseite des französischen Fernsehsenders TV 5 Monde an. Da die Online-Aktivitäten dschihadistischer Gruppen, insbesondere des IS, als ein zentraler Einflussfaktor identifiziert wurden, werden auch auf diesem Gebiet inzwischen Gegenmaßnahmen ergriffen.  
Quelle: © Christian Hartmann, Reuters.

wurden, hat man auf dieser Ebene zahlreiche Initiativen ergriffen. So wurde unter anderem die Bundeszentrale für Politische Bildung damit beauftragt, Antworten im virtuellen Raum zu schaffen, um der dschihadistischen Propaganda eine eigene Erzählung von westlichen Werten und der Bedeutung der Freiheit entgegenzusetzen. Zahlreiche Projekte sind hier in Vorbereitung oder bereits angelaufen. Sie haben zum Ziel Online-Angebote zu entwickeln, die Gegenarrative verbreiten und Radikalisierung so vorbeugen.<sup>18</sup>

Vergleichbares geschieht auf europäischer Ebene. Hier hat man sich dazu entschlossen, dem gewaltbereiten Extremismus künftig mit strategischer Kommunikation zu begegnen. So hat die Europäische Union (EU) ein Beratungsteam für strategische Kommunikation für Syrien (*Syria Strategic Communications Advisory Team*, SSCAT) ins Leben gerufen. Das SSCAT soll dazu beitragen, dass künftig im Internet, aber auch im Fernsehen Gegenerzählungen zum islamistischen Extremismus präsentiert werden, die einer weiteren Radikalisierung von Jugendlichen entgegenwirken. Das Ziel ist die authentische Ansprache Jugendlicher und junger Erwachsener – zum Teil mit Unterstützung von jungen Personen, die in der *Youtube*- und *Bloggerszene* bereits bekannt und populär sind. Auch diese Initiative ist nur eines von zahlreichen vergleichbaren Projekten auf deutscher und europäischer Ebene.

### **Jedes Freizeitangebot im Bereich der Sozialarbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist im Prinzip schon immer auch ein Mittel zur Integration und zur Prävention.**

Wenngleich diese Maßnahmen große Relevanz besitzen, scheint jedoch auch hier eine reine Fokussierung auf den virtuellen Raum nicht



ausreichend zu sein. Vielmehr deuten zahlreiche Untersuchungen darauf hin, dass das Internet als Radikalisierungsmedium zwar bedeutend, aber nicht allein ausschlaggebend ist: So ergab die anfangs zitierte Studie von BKA, BfV und HKE, dass Online-Propaganda zwar bei der anfänglichen Radikalisierung eine wichtige Rolle spielt und in 30 Prozent der in der Studie analysierten Fälle eine Bedeutung gehabt zu haben scheint. Nach wie vor aber misst die Studie dem Einfluss von Freunden (37 Pro-



Bundeskanzlerin Merkel beim Besuch eines Jugendsporitzentrums in Frankfurt: Auch Sportangebote können Teil einer gesamtheitlichen Präventionsstrategie sein und Radikalisierung vorbeugen. [Quelle: © Kai Pfaffenbach, Reuters.](#)

zent) und Kontakten in Moscheen (33 Prozent) eine weitaus größere Bedeutung bei – v.a. dann, wenn die Betroffenen den Schritt von der rein verbalen/theoretischen Radikalisierung hin zur aktiven Ausreise unternehmen. So lässt sich in der weiten Mehrzahl der Fälle bei den ausge-reisten Personen beobachten, dass sie in Gruppen ausreisen. Zumeist handelt es sich hierbei um enge Freundeskreise oder um Personenkreise, die sich um eine zentrale, charismatische Figur herum gebildet haben.<sup>19</sup>

Dies unterstreicht die nach wie vor bestehende Bedeutung von Kontakten und Netzwerken in der realen Welt und verweist darauf, dass auch die Antworten hierfür in der realen Welt gegeben werden müssen. Auch hier ist erneut die vielfältige Motivationslage der Täter zu berücksichtigen: Wenn Betroffene davon sprechen, dass sie im IS eine Heimat finden und dort ein Zugehörigkeitsgefühl vermittelt bekommen, das ihnen in Deutschland fehlt, dann ist fraglich, ob eine Gegenerzählung, die die rein intellektu-

elle/kognitive Ebene anspricht, ausreicht, um sie von ihren Plänen abzubringen. Forschungen weisen vielmehr darauf hin, dass die kognitive Überzeugungsarbeit der dschihadistischen Ideologie durch die emotionale Anziehungskraft der Gemeinschaft und ihrer Rituale als Rekrutierungsmechanismus wesentlich ergänzt wird.<sup>20</sup> Vor diesem Hintergrund erscheinen intellektuell geprägte Gegenerzählungen, die die richtige Interpretation des Islams darlegen, für emotional motivierte Personen weniger relevant. Botschaften, die die Gefühlsebene ansprechen, können in diesen Fällen deutlich wichtiger sein.

### **Präventionsarbeit bedarf geschulter Fachleute, die im besten Fall selbst einen Migrationshintergrund haben, entsprechende Sprachkenntnisse vorweisen können und vertraut sind mit dem Islam.**

---

Aufgrund dieser Überlegungen hat das BKA eine medienpsychologische Studie in Auftrag gegeben, die die Wirkung und Effektivität der Gegenerzählungen zur Radikalisierungsprävention untersuchen soll. Wenngleich Ergebnisse der Studie erst im Herbst 2016 erwartet werden, erscheint es jetzt schon geboten, einen verstärkten Fokus auf klassische Sozialarbeit zu legen und hier „Ersatzaktivitäten“ anzubieten. Das – zugegebenermaßen hochgesteckte – Ziel dieser Angebote sollte es sein, für die Jugendlichen einen emotionalen Mehrwert zu schaffen, der vergleichbar ist mit dem Zugehörigkeitsgefühl zum dschihadistischen Untergrund. Sozialen Angeboten in der Freizeit muss es gelingen, ein Gruppengefühl zu vermitteln, das auch im Falle des IS anziehend wirkt. Diese Ansätze sind im Übrigen nicht neu: Jedes Freizeitangebot im Bereich der Sozialarbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen – speziell mit Migrationshintergrund – ist im Prinzip schon immer auch ein Mittel zur Integration und zur Prävention

gewesen. Wichtig erscheint hier v.a., dass diese Angebote nicht abgebaut, sondern vielmehr stärker ausgebaut und mit dem bewussten Ziel der Gegen- und Deradikalisierung gestaltet werden.

### **Im Aufbau: Präventionsnetzwerke gegen Salafismus**

Dies bedeutet, dass neben klassischen Formaten auch das Angebot für besorgte Eltern bzw. Familienangehörige ausgebaut werden sollte, die eine Radikalisierung bei ihren Kindern oder anderen Verwandten beobachten. Zu Beginn der Radikalisierungswelle waren derartige Beratungsangebote nur schwach entwickelt und wurden im Wesentlichen vom Verfassungsschutz und von Sektenbeauftragten der christlichen Kirchen übernommen. Seit Ende 2011 jedoch arbeitet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) am Aufbau eines Beratungsnetzwerkes: Eine Telefonhotline bietet die Weitervermittlung an regionale Partner an, die die individuelle Betreuung übernehmen können. Ausreichend ist dies bislang noch nicht. Es handelt sich aber auch um kein einfaches Unterfangen: Es bedarf geschulter Fachleute, die im besten Fall selbst einen Migrationshintergrund haben, zumindest aber entsprechende Sprachkenntnisse vorweisen können und vertraut sind mit dem islamischen Glauben, muslimischen Familienstrukturen und -traditionen etc.; wichtig ist, dass sie in der Lage sind, Vertrauensverhältnisse zu den Angehörigen aufzubauen. Angesichts dieser Herausforderungen werden Fachleute nicht müde, immer wieder auf die nach wie vor bestehenden Mängel in diesem Bereich hinzuweisen. Zusammenfassend muss daher konstatiert werden, dass es trotz zahlreicher wichtiger Initiativen noch kein ausreichendes bundesweites Präventionsnetzwerk gegen Salafismus in Deutschland gibt.<sup>21</sup>

### **Den Kreislauf durchbrechen**

Diejenigen allerdings, die bereits radikalisiert sind, wird man mit Sozialarbeit wohl kaum noch erreichen können. Gleiches gilt für die Rückkehrer, die mit der Absicht, in Deutsch-



land oder Europa Anschläge zu verüben, zurück in ihre Herkunftsländer reisen. Hier kommt der klassischen strafrechtlichen Ermittlungsarbeit und v.a. der Arbeit des Verfassungsschutzes wiederum größte Bedeutung zu. Dies gilt im Übrigen auch für die enge Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten, wie der US-amerikanischen *National Security Agency* (NSA). Fast alle der bislang verhinderten Anschläge auf deutsche Ziele wurden mit Hilfe von Informationen aufgedeckt, die den deutschen Behörden von der NSA zur Verfügung gestellt worden waren. Diese Zusammenarbeit erscheint unabdingbar, möchte man weiterhin ein Höchstmaß an Sicherheit in Deutschland garantieren. Gleiches gilt für die Vorratsdatenspeicherung: Sie stellt zwar keine Garantie dar, dass Anschläge verhindert werden, aber sie ermöglicht nach erfolgten Anschlägen zügige und umfangreiche Ermittlungen, die in der Regel zu schnellen Fahndungserfolgen und im Zweifel auch zur Verhinderung weiterer Anschläge führen können.

Für eine neue Herausforderung in diesem Bereich müssen die Sicherheitsbehörden erst noch eine Antwort finden: Seit den Enthüllungen durch Edward Snowden lässt sich feststellen, dass terroristische Netzwerke verstärkt Verschlüsselungssoftware zur Kommunikation verwenden. Anwendungen für Smartphones, wie bspw. *Wickr* oder *Telegram Messenger*, sind einfach zu handhaben und ermöglichen das chiffrierte Versenden von Nachrichten (Ende-zu-Ende-Verschlüsselung) mit Ablaufdatum (bspw. innerhalb einer Minute nach Erhalt und Lesen der Nachricht, nach Wunsch auch auf den Geräten von beiden Chatpartnern). Sie erfordern kein Hochladen von Kontakten oder die Angabe von Standorten und bieten eine Shredder-Funktion, die die verwendeten Geräte von gelöschten Daten vollständig reinigt. Sicherheitsdienste können die Kommunikation über diese Apps bislang nicht entschlüsseln und stehen hier erst noch am Anfang der Suche nach einer Antwort auf diese technische Neuerung. Wie die Attentate von San Bernardino in den USA am 2. Dezember 2015 zeigten, gilt dies nicht nur für die Kommunikation zwischen

Smartphones, sondern auch für den direkten Zugriff auf die Geräte an sich: Dem ermittelnden FBI gelang es monatelang nicht, den Zugangscode für ein Smartphone der Attentäter zu entschlüsseln. Erst Ende März 2016 konnte die Behörde einen diesbezüglichen Erfolg vermelden. Schnelle Ermittlungsergebnisse sind unter derartigen Bedingungen nicht zu erzielen, wären aber gerade in diesen Fällen von größter Bedeutung, um ggf. weitere Anschläge zu verhindern. Damit zeigt sich, dass dieser technische Aspekt ein massives Hindernis sowohl für die Ermittlungsarbeit als auch für die Prävention darstellt. Dementsprechend sehen sie sich mit einem massiven Hindernis in ihrer Ermittlungsarbeit konfrontiert.

### Fazit

Insgesamt zeigt die Vielfalt der Herausforderungen, dass das Phänomen der *Foreign Terrorist Fighters* Deutschland und Europa vor die Aufgabe stellt, einen ganzen Kreislauf durchbrechen zu müssen: von der Radikalisierung bis zur eventuellen Rückkehr der Syrienreisenden. Positiv ist in diesem Zusammenhang zu vermerken, dass die Zahl der Ausreisen insgesamt abgenommen und sich zugleich die Zahl der Rückreisen verstärkt hat. Die eingangs zitierte Studie von BKA, BfV und HKE kommt daher zu dem Schluss, „dass der Zenit jihadistischer Reisebewegungen in Richtung Syrien/Irak nach aktueller Einschätzung überschritten“ zu sein scheint.<sup>22</sup> Um diesen Trend weiter zu unterstützen und das Phänomen der *Foreign Fighters* adäquat zu adressieren, sollte ein multidimensionaler Ansatz gewählt werden, der Instrumente der Prävention, Strafverfolgung und Nachsorge einschließt und alle Ebenen gleichwertig adressiert.

Deutschland und Europa haben hier in den vergangenen Jahren – auf schmerzliche Weise – viel dazu gelernt. Der Anpassungsprozess an die neuen Herausforderungen ist in vollem Gange und hat bereits zahlreiche Erfolge hervorgebracht. Zugleich wurde gerade im Falle der Brüsseler Anschläge deutlich, dass noch immer ein immenser Bedarf an verstärktem Daten-

austausch und intensivierter Zusammenarbeit auf europäischer Ebene besteht. Unabhängig von allen Anstrengungen und den zahlreichen verhinderten Anschlagplänen in Deutschland wird es allerdings eine absolute Garantie für die öffentliche Sicherheit in Deutschland und Europa nicht geben. Die jüngsten Anschläge haben gezeigt, dass es nur einer vergleichsweise kleinen Gruppe von Tätern bedarf, um maximales Unglück anzurichten. Für sie gilt das, was bereits vor 30 Jahren die *Irish Republican Army* (IRA) mit Blick auf ihren terroristischen Kampf gegen die britische Demokratie festhielt: „Ihr müsst immer erfolgreich sein – wir nur einmal.“ Diese pervertierte Gewaltlogik gilt auch heute noch. Die europäischen Gesellschaften werden lernen müssen, hiermit zu leben und den Angriffen auf ihre liberale Freiheitsordnung mit Resilienz zu begegnen. Wer dem Terrorismus die Stirn bieten will, darf sich nicht terrorisieren lassen. Dies bedeutet zugleich aber auch, unter Beibehaltung der liberalen Gesellschaftsordnung kontinuierlich nach Antworten auf diese Herausforderungen zu suchen, um den größtmöglichen Schutz der Bürger zu gewährleisten. Die skizzierten Lernprozesse bedeuten hierbei auch ein Zeichen der Hoffnung: Die freien Gesellschaften des Westens sind lernfähig und können, wenn sie sich ihrer Werte besinnen und diese nicht aus den Augen verlieren, auch diese Herausforderung meistern.

---

**Dr. Kristina Eichhorst** war bis März 2018 Koordinatorin für Krisen- und Konfliktmanagement der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Resolution 2178 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen definiert *Foreign Terrorist Fighters* als „Personen, die in einen Staat reisen, der nicht der Staat ihrer Ansässigkeit oder Staatsangehörigkeit ist, um terroristische Handlungen zu begehen, zu planen, vorzubereiten oder sich daran zu beteiligen oder Terroristen auszubilden oder sich zu Terroristen ausbilden zu lassen, einschließlich im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten.“ Vgl. Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2014: Resolution 2178 (2014), 24.09.2014, in: [http://un.org/depts/german/sr/sr\\_14/sr2178.pdf](http://un.org/depts/german/sr/sr_14/sr2178.pdf) [25.11.2015].
- 2 Vgl. Neumann, Peter R. 2015: Foreign Fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000; surpasses Afghanistan conflict in the 1980s, 26.01.2015, in: <https://bit.ly/2RAa5Yl> [16.01.2019].
- 3 Vgl. INTERPOL 2015: Statement by Secretary General of INTERPOL Jürgen Stock at the United Nations Security Council Ministerial Briefing on Foreign Terrorist Fighters, 29.05.2015, Vereinte Nationen, New York.
- 4 Vgl. Maaßen, Hans-Georg 2015: Rede von BfV-Präsident Dr. Hans-Georg Maaßen zum Thema „Brennpunkt Nahost – eine neue Gefährndimension?“, Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), 29.09.2015, in: <https://bit.ly/2FwInF4> [16.01.2019].
- 5 Bundeskriminalamt (BKA) / BfV / Hessisches Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus (HKE) 2015: Analyse der Radikalisierungshintergründe und -verläufe der Personen, die aus islamistischer Motivation aus Deutschland in Richtung Syrien oder Irak ausgereist sind. Fortschreibung 2015, in: <https://bit.ly/2AYVl5x> [16.01.2019].
- 6 Vgl. Mascolo, Georg 2015: Klug, kriminell, großer Freundeskreis: So ist der deutsche IS-Kämpfer, Süddeutsche Zeitung, 23.09.2015, in: <http://sz.de/1.2661697> [16.01.2019].
- 7 Dies gilt bspw. für einen der wohl bekanntesten westlichen IS-Terroristen, Mohammed Emwazi, der unter dem Spitznamen „Jihadi John“ mit der Ermordung westlicher Geiseln weltweite Aufmerksamkeit erhielt und Absolvent des Studiengangs Informatik der Universität Westminster gewesen sein soll. Vergleichbares gilt für die USA, wo Forscher aufgrund jüngster Untersuchungen ebenfalls zu dem Schluss kamen: „There is no standard recruit profile.“ Vgl. Vidino, Lorenzo / Hughes, Seamus, *ISIS in America: From Retweets to Raqqa*, The George Washington University, Program on Extremism, Washington D.C., 12/2015, S. 33.
- 8 Vgl. hierzu den Vortrag des ICSR-Direktors Prof. Dr. Peter Neumann im Rahmen der Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung und des *American Jewish Committee* „Foreign Fighters als Herausforderung für Deutschland und Europa“ am 23.03.2015 in Berlin.

- 9 Vgl. Kuhlmann, Jan 2013: Salafismus als Jugendphänomen. Warum die konservative Glaubensrichtung bei Jugendlichen so beliebt ist, Deutschlandfunk, 01.02.2013, in: <https://dlf.de/236066> [16.01.2019].
- 10 Vgl. Maher, Shiraz 2015: The roots of radicalization? It's identity, stupid, 23.06.2015, in: <https://bit.ly/2HgBM3D> [16.01.2019]. Vgl. auch Barret, Richard / Myers, Joanne J. 2014: Foreign Fighters in Syria, 23.09.2014, in: <https://bit.ly/2RPvufj> [16.01.2019]; Wahl-Immel, Yuriko 2015: Warum Jugendliche in den Krieg ziehen, Die Welt, 04.02.2015, in: <https://welt.de/137091042> [16.01.2019].
- 11 Fast 80 Prozent der deutschen Islamisten haben sich dem IS angeschlossen. Vgl. Mascolo, N. 6.
- 12 Vgl. Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, N. 1.
- 13 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2015: Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz, GVVG-ÄndG), Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2015, Teil I, Nr. 23, 12.06.2015, S. 926 f.
- 14 Vgl. Bundesministerium der Justiz für Verbraucherschutz 2015: Gesetz zur Änderung des Personalausweisgesetzes zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änderung des Passgesetzes, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2015, Teil I, Nr. 24, 20.06.2015, S. 970 ff.
- 15 Kernstück dieses Systems ist die *UN Global Counter-Terrorism Strategy* aus dem Jahr 2006. Für einen Überblick über die 14 (bzw. je nach Auslegung 19) rechtlich verbindlich umzusetzenden Instrumente zur Terrorismusbekämpfung siehe auch United Nations 2006: United Nations Actions to Counter Terrorism, 2015, in: <http://un.org/en/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml> [30.11.2015].
- 16 Beispiele für Anschläge, die von Tätern verübt wurden, die nie nach Syrien gereist sind, waren die tödliche Geiselnahme im jüdischen Supermarkt in Paris im Januar 2015, der Anschlag im Februar 2015 in Kopenhagen sowie der versuchte Anschlag auf den Thalys-Schnellzug nach Paris im darauffolgenden August.
- 17 Die „Lies!“-Kampagne fand besonders intensiv im Jahr 2012 statt und bestand im Wesentlichen aus Aktionen, in denen der Koran in deutschen Fußgängerzonen v. a. zur Ansprache von jungen Personen verteilt wurde.
- 18 So unterstützt bspw. das Bundesprogramm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ Modellprojekte zur Radikalisierungsprävention. Darunter ist auch das Modellprojekt „Alternativen aufzeigen! Videos zu Islam, Islamfeindlichkeit und Islamismus für Internet und Unterricht“ der Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg sowie der Onlinewettbewerb der muslimischen Jugendinitiative *I,Slam*, mit dem die Auseinandersetzung von Jugendlichen mit Phänomenen wie unter anderem der religiös begründeten Radikalisierung gefördert werden soll.
- 19 Dies galt bspw. für die Syrienreisenden, die sich in der sogenannten Wolfsburger Zelle zusammenschlossen haben und gemeinsam ausgereist sind bzw. die Ausreise unterstützt haben.
- 20 Vgl. Hegghammer, Thomas 2015: Why Terrorists Weep: The Socio-Cultural Practices of jihadi Militants (Vortrag), 16.04.2015.
- 21 Vgl. hierzu beispielhaft Main, Andreas 2015: Ahmad Mansour über die „Generation Allah“. Im Kampf gegen religiösen Extremismus umdenken, Deutschlandfunk, 05.11.2015, in: <https://dlf.de/335910> [16.01.2019].
- 22 Vgl. BKA/BfV/HKE, N.5, S. 49.



Quelle: © Darrin Zammit-Lipp, Reuters

[Auslandsinformationen online, Nr. 9 \(09/2018\)](#)

# Fluchtursachenbekämpfung in Subsahara-Afrika

Warum eine Neuorientierung deutscher und europäischer  
Entwicklungspolitik dringend erforderlich ist

Peter Molt

Hinter den gegenwärtigen Auseinandersetzungen um Flüchtlinge und Migranten steht die Sorge, dass diese nicht nur ein zeitlich befristetes Problem darstellen, sondern Europa auch in Zukunft einem starken Migrationsdruck insbesondere aus dem Nahen Osten und Nordafrika aber auch aus Subsahara-Afrika ausgesetzt sein könnte. Wesentlicher Antrieb für die Migration aus Subsahara-Afrika ist dabei vor allem der eklatante Mangel an Arbeitsplätzen für eine rasant wachsende Zahl junger Menschen. Um die Massmigration nach Europa einzudämmen, bedarf es einer grundlegenden Umorientierung der deutschen und europäischen Entwicklungspolitik.

---

In vielen Staaten Subsahara-Afrikas ist die Wirtschaft im letzten Jahrzehnt zwar stetig gewachsen, der größere Teil der Bevölkerung profitiert davon aber wenig oder gar nicht. Dadurch hat sich die Ungleichheit vertieft und die sozialen Konflikte sind unversöhnlicher geworden, vor allem weil es nicht genügend neue produktive Arbeitsplätze für den aus dem unverändert hohen Bevölkerungswachstum resultierenden Zustrom junger Menschen gibt. Diese Diskrepanz wird in den nächsten Jahrzehnten aller Voraussicht nach noch größer werden. Europa kann sich zwar gegen Einwanderung illegaler Migranten abschotten, aber es muss damit rechnen, dass dadurch die politische Instabilität zunimmt, es zu schweren Unruhen sowie dem Verfall der öffentlichen Ordnung kommt und sich daraus ernste Belastungen seiner Sicherheit und Wirtschaft, aber auch der globalen Vereinbarungen zu Umwelt- und Klimaschutz ergeben können. Aus der derzeitigen Zuwanderung von Wirtschaftsmigranten könnte ein reißender Strom von Flüchtlingen werden.

Die Europäische Kommission und vor allem die Regierungen Frankreichs und Deutschlands sind dabei, dieser Herausforderung durch einen vernetzten Ansatz zur Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu begegnen.<sup>1</sup> Bundesentwicklungsminister Müller sagte dazu im Bundestag am 21. März 2018: „Wir übernehmen Verantwortung in der Welt, und das mit einem vernetzten Handlungsansatz: Außenpolitik,

Sicherheit und Entwicklung. [...] Entwicklungspolitik hat in der heutigen Zeit einen vollkommen neuen Stellenwert bekommen“.<sup>2</sup>

Entwicklungspolitik als Teil der nationalen Sicherheits- und Außenpolitik? Tatsächlich ist diese Verbindung nicht neu. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verdankt ihren Anfang der Zuspitzung des Kalten Krieges zu Beginn der 1960er Jahre. Die als Entwicklungshilfe gegebenen Unterstützungen dienten dann erneut in den 1990er Jahren beim Zusammenbruch der UdSSR zur wirtschaftlichen und politischen Neuordnung Ost- und Südosteuropas. Heute wird unter den Zwängen des Migrationsdruckes und der terroristischen Bedrohungen erneut eine solche Vernetzung erforderlich. Ob die Entwicklungszusammenarbeit zur Befriedung und zum Wiederaufbau in Nordafrika und im Nahen Osten einen nennenswerten Beitrag leisten kann, ist fraglich. In Subsahara-Afrika kann sie dagegen versuchen, auf die Ursachen der illegalen Migration nach Europa Einfluss zu nehmen.

Ein erster Schritt dazu erfolgte Ende Juni 2017, als die europäischen Regierungschefs das Projekt eines neuartigen europäischen Bündnisses zur Sicherheit und Verteidigung für Einsätze, welche die NATO nicht übernehmen kann oder will, grundsätzlich billigten. Der von Frankreich und Deutschland unterstützte Vorschlag hatte dabei vor allem die islamistische Bedrohung im Sahel im Blick, die heute, wie einer der führenden

französischen Fachleute für Afrika befürchtet, ein Pulverfass geworden ist, das jederzeit explodieren kann.<sup>3</sup>

Durch den Migrantenstrom über das Mittelmeer hat sich auf jeden Fall der deutsche Blick auf Afrika verändert. Der ferne Kontinent ist plötzlich nah. Deutschland verstärkte seinen 2013 begonnenen Militäreinsatz in Westafrika und erhöhte seine Mittelzusagen für die Region. Für den Sahel ist die Vernetzung zwischen Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik damit eingeleitet.

### **Migrationstreiber Demografie**

Die Perspektive, dass Subsahara-Afrika in den nächsten Jahrzehnten eine besondere Herausforderung für die deutsche Politik ist, gründet sich auf das Faktum, dass es dort für die heutige Generation junger Erwachsener, aber auch für die nächste Generation, die ja schon geboren ist, viel zu wenig Arbeitsplätze gibt.

Noch um 1970 galt Subsahara-Afrika als gering besiedelt und das kräftige Bevölkerungswachstum wurde als ein seine Wirtschaft stärkendes Element angesehen. Allerdings begann die Wirtschaftsmigration aus Afrika nach Europa schon in der letzten Phase der Kolonialherrschaft und verstärkte sich nach der Unabhängigkeit durch die Anwerbung von Gastarbeitern. Damit wurde einerseits der Arbeitskräftebedarf Europas befriedigt, andererseits sah man darin auch einen positiven Beitrag für die Entwicklung Afrikas, weil die Migranten Qualifikationen erwarben, die sie nach ihrer Rückkehr nutzbringend einsetzen konnten, oder weil sie, wenn sie in Europa blieben, durch ihre Rücküberweisungen (*remittances*) an Verwandte zusätzliche Kaufkraft in ihren Herkunftsländern schufen.

Mit der Integration der Migranten gab es allerdings zunehmend Probleme, wie die wiederkehrenden Unruhen in den *Banlieues* von Paris zeigen. Bei den Neuverhandlungen der Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den AKP-Staaten Ende des letzten Jahrhunderts, die zur Cotonou-Konvention führten, wurden diese verpflichtet, illegale Einwanderer zurückzunehmen. In der

Praxis bewirkte das aber wenig, weil die Herkunftsstaaten kein Interesse daran hatten und deshalb entsprechende Anträge verschleppten, aber auch, weil bis zum Zerfall Libyens und der Öffnung der mittleren Mittelmeerroute die Zahl der Migranten überschaubar war.

Die Brisanz fehlender Arbeit für Millionen junger Afrikaner wurde von den europäischen Institutionen und Regierungen erst spät erkannt. Die afrikanische Demografie weist dabei viele unbekannte Aspekte auf. Die Wachstumsraten der Bevölkerung sind je nach Land sehr unterschiedlich, was mit unterschiedlichen Traditionen, Religionen, aber auch mit ethnischen und sozialen Spannungen erklärt werden kann. Ob z. B. die *remittances* an Familienangehörige dazu führten, für diese Einnahmequelle möglichst viele Kinder einst nach Europa schicken zu können, lässt sich nur vermuten. Dagegen ist unbestreitbar, dass das im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verbesserte Gesundheitswesen zum Bevölkerungswachstum erheblich beitrug.

So ist heute das rasante Bevölkerungswachstum Afrikas eine der großen globalen Herausforderungen. Neue Berechnungen der Vereinten Nationen sind alarmierend. Die Bevölkerung Afrikas wird nach derzeitigem Trend – von zurzeit einer Milliarde Einwohnern auf 1,8 bis 2,3 Milliarden Einwohner im Jahr 2050 wachsen. Während zurzeit die Bevölkerungsdichte in Afrika mit 42,4 Einwohnern je Quadratkilometer – angesichts der großen unbewohnbaren Wüstenflächen – bereits relativ hoch ist, könnte sie bis 2100 mit 150,7 Einwohnern das asiatische Niveau (145,1 Einwohner je Quadratkilometer) übertreffen. Die Zunahme der Weltbevölkerung vollzieht sich zurzeit fast ausschließlich in Afrika.

Was dies bedeutet, kann am Beispiel der Republik Niger gezeigt werden. Dort haben Frauen im Durchschnitt mehr als sieben Kinder. Niger hatte 1960 gerade dreieinhalb Millionen Einwohner, heute leben dort über 20 Millionen. Bis 2050 dürfte die Bevölkerungszahl auf 68 Millionen steigen, und das in einem Land, in dem sich nur acht Prozent der Fläche für die Landwirtschaft eignen.

Das Thema des Bevölkerungswachstums ist in den Verhandlungen um die Entwicklungszusammenarbeit immer noch ein Tabu. Projekte der Familienplanung stießen auf den Widerstand traditioneller und religiöser Kreise. Die Erfahrung aus anderen Kontinenten, dass wachsende Mittelschichten und bessere Schulbildung von Mädchen zu einer geringeren Geburtenrate führen, gilt in Afrika, wenn überhaupt, nur in viel längeren Zeiträumen. Es war deshalb eine Premiere, dass angesichts der jetzigen Flüchtlingskrise das Bevölkerungswachstum erstmals ein wichtiges Thema für die Gespräche am Rande des Europa-Afrika-Gipfels im November 2017 in Abidjan war. Angeblich versprach der Staatspräsident der Elfenbeinküste, Alassane Ouattara, dass die afrikanischen Regierungen sich bemühen wollten, in dieser Hinsicht bis 2030 sichtbare Erfolge zu erzielen. Als der französische Präsident Macron jedoch einige Tage später in einer Rede in Ougadougou das Thema ansprach, wurde er nicht nur in den sozialen Medien, sondern auch vom damaligen Präsidenten der Afrikanischen Union (AU) und Staatspräsidenten von Guinea, Alpha Condé, des üblen kolonialistischen Rassismus bezichtigt. Die Aussichten, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit hierfür einen grundsätzlichen Gesinnungswandel zu erreichen, sind gering. In der afrikanischen Politik lässt sich damit nichts gewinnen, sondern allenfalls Ärger einhandeln.

### **Politischer Vertrauensverlust als Migrationstreiber**

Ein zweiter Faktor, der zur Migration motiviert, ist das fehlende Vertrauen in die politische Führung. Der große Enthusiasmus, der nach der Unabhängigkeit vor 50 Jahren für ihre neuen Staaten vorhanden war, ist bei der ländlichen Bevölkerung und der städtischen Unterschicht einer allgemeinen Gleichgültigkeit, wenn nicht sogar einem tiefen Misstrauen gegenüber der politischen Führung gewichen. Der Glaube an eine bessere Zukunft ist geschwunden. Das Leben eines großen Teils der Bevölkerung ist immer mehr vom Kampf ums Überleben bestimmt. Hunger auf dem Lande und erbärmliche Slums in den inzwischen entstandenen

Megastädten lassen die Versprechungen der Regierungen hohl erscheinen. Zwar ist auch in Subsahara-Afrika der Prozentsatz der Menschen in absoluter Armut von 60 Prozent im Jahr 1993 auf 50 Prozent im Jahr 2018 zurückgegangen, aber die absolute Zahl der absolut Armen stieg von 330 Millionen auf 399 Millionen an. Weil das Wirtschaftswachstum hauptsächlich der Mittel- und Oberschicht zu Gute gekommen ist, ist der Abstand zwischen Reich und Arm größer geworden.

Das fehlende Vertrauen, dass sich daran in absehbarer Zukunft etwas ändern wird, beflügelt die Entscheidung, woanders sein Glück zu suchen. Insgesamt dürften seit 2010 aus Subsahara-Afrika mindestens eine Million nach Europa und über 400.000 Menschen in die USA ausgewandert sein. Fehlende Arbeit und Chancen, die Situation der Familie, aber auch ethnische und religiöse Benachteiligung sowie die Korruption und Willkür im politischen System tragen dazu bei. Die Nachrichten von Verwandten und Bekannten, denen es gelungen ist, außerhalb des Kontinents Fuß zu fassen, sind ein wichtiges *Pull*-Element. In einer Umfrage gaben 78 Prozent der befragten Senegalesen respektive 53 Prozent der Ghanaer an, in regelmäßigem Kontakt mit Verwandten und Freunden in Europa und den USA zu stehen.<sup>4</sup> Viele Migranten sind relativ gut ausgebildet, aber haben keine entsprechenden „Beziehungen“, um vor Ort einen Job im formellen Sektor der Verwaltung oder Wirtschaft zu bekommen.

Wirtschaftliches Wachstum und größere natürliche Ressourcen eines Landes reduzieren daher nicht unbedingt die Zahl der Migranten. So gehören potenziell prosperierende Länder wie Angola, DR Kongo, Kenia, Ghana und Kamerun zu den Ländern mit relativ vielen Auswanderern. Die PEW-Studie zeigte, dass in Ghana und Nigeria, aber auch in Kenia und Südafrika mehr als die Hälfte der Befragten sich vorstellen könnten, in ein anderes Land, das mehr und besser bezahlte Jobs bietet, auszuwandern. In Nigeria, Ghana und Senegal gaben 40 Prozent der Erwachsenen an, in den nächsten fünf Jahren auswandern zu wollen. Dass dies ernst gemeint ist, zeigt, dass

sich 2015 1,7 Millionen (!) Ghanaer mit Sekundar- schulabschluss für ein Einwanderungsvisum des *diversity visa program* der USA bewarben.

### **Neue Schwerpunkte und mehr Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit?**

Angesichts der Millionen junger Menschen, die in ihrer Heimat keine Zukunft für sich sehen und an Auswanderung denken, kann eine geregelte Einwanderung durch Einwanderungsgesetze, die nur begrenzte Kontingente berücksichtigen, keine Lösung für die Massenarbeitslosigkeit Subsahara-Afrikas sein. Erst recht gilt das für die illegale Migration. Die Antwort kann deshalb nur sein, so viel wie immer möglich Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen. Das bedeutet eine entsprechende Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit. Dabei geht es sicher um mehr Mittel. Erforderlich sind aber vor allem neue Strategien und Instrumente. Die inhaltliche Diskussion darüber ist jedoch leider bisher noch wenig konkret und kreativ.

Auch in Afrika selbst gibt es gewichtige Stimmen für eine Neuorientierung. So hat der frühere Präsident Nigerias und Präsident der AU, Olusegun Obasanjo, eine radikale Reform gefordert. Der ruandische Präsident Paul Kagame, seit kurzem Präsident der AU, sieht die Notwendigkeit einer größeren Eigenständigkeit gegenüber dem Heer nicht afrikanischer Berater.

Die Europäische Kommission sieht jedenfalls neuerdings die Hauptaufgabe ihres Engagements in Afrika in der Förderung anspruchsvollerer Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen. Eine Industrialisierung mit mehr und besseren Jobs und wachsender Produktivität müsse das übergeordnete Ziel werden. Wie sie sich das im Detail vorstellt, ist bis jetzt nicht bekannt. Auch die Bundesregierung hat eine Erhöhung der Mittel versprochen. Geld ist allerdings nur eine Seite einer Neuorientierung, wichtiger wäre es über die Schwerpunkte und Methoden zu sprechen. Da der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung vom 24. Februar 2018 inhaltlich auf die europäische Entwicklungspolitik verweist, fehlen Details. Der vom BMZ veröffentlichte

„Marshallplan mit Afrika“ lässt viele Fragen offen, unter anderem auch, wie und inwieweit die Mittel in Zukunft konzentriert werden, welche inhaltlichen Schwerpunkte gesetzt und welche neuen Instrumente eingeführt werden.

### **Intensivierung der Landwirtschaft**

Regierungen, Verwaltungen, Ober- und Mittelschichten gingen bis vor wenigen Jahren davon aus, dass die wachsende Bevölkerung auch in Zukunft ihren Lebensunterhalt in der Landwirtschaft finden würde. Ihre Modernisierung war nach der Unabhängigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit der Schwerpunkt, zunächst allerdings weitgehend konzentriert auf die in der Kolonialzeit eingeführten Ausführprodukte (*cash crops*), wie Kaffee, Kakao, Tee, Tabak etc. Ihre Erlöse waren wichtig für die Handelsbilanz, aber auch für die Finanzierung des Staatsapparats. Später wurde dann auch versucht, die traditionelle Land- und Viehwirtschaft durch Beratung und auch durch Erschließung neuen Landes produktiver zu machen. Der Anbau der *cash crops* litt zwar unter der zunehmenden Konkurrenz neuer Anbieter auf den Weltmärkten, blieb aber bis heute ein wichtiger Bestandteil des Exports. Bei der Verbesserung der traditionellen Landwirtschaft blieb der Erfolg dagegen bescheiden, die vorherrschende Kleinbauernwirtschaft konnte aus der sogenannten Grünen Revolution, die vor allem in der Einführung verbesserten Saatguts bestand, keinen Vorteil ziehen. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgte mehrheitlich über Entwicklungsprojekte. Wegen der geringen Effektivität verringerten dann die Geber die direkte Subventionierung und setzten auch hierfür im Rahmen der Strategie der Strukturanpassung auf die Kräfte des Marktes. Als nach der Jahrtausendwende die Vereinten Nationen die Armutsbekämpfung zum vorrangigen Ziel erklärten, bedeutete dies einen neuen Richtungswechsel. Damals verpflichteten sich alle Mitgliedstaaten der AU, mindestens sechs Prozent Wachstum im Agrarsektor zu erzielen und dafür mindestens zehn Prozent der nationalen Haushalte einzusetzen.



Wegen ihres großen Wachstums reicht die Produktion von Agrarprodukten für die Bevölkerung schon jetzt nicht mehr aus; dies zeigte sich bereits in der Nahrungsmittelkrise 2007/2008. Inzwischen muss Subsahara-Afrika etwa ein Viertel seiner benötigten Nahrungsmittel einführen. Der Bedarf wird in Zukunft weiter steigen: Schon heute sind einige hundert Millionen Menschen unterernährt. Es ist nicht sicher, ob es in Subsahara-Afrika in den kommenden Jahrzehnten gelingt, die Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung zu sichern.

Als Maßnahme dafür käme theoretisch eine weitere Ausdehnung der landwirtschaftlichen Anbauflächen infrage, womit auch neue Arbeitsplätze entstehen würden. Das Potenzial der Neulandgewinnung ist jedoch von Region zu Region verschieden. Seine Nutzung würde vielfach größere Umsiedlungen erfordern. Die gab es bereits in der Kolonialzeit mit zum Teil problematischen Langzeitfolgen. Heute dürften sie auf den entschiedenen Widerstand der ansässigen Bevölkerung stoßen und die bereits jetzt vielfach bestehenden Landkonflikte verschärfen. Auch ist umstritten, inwieweit die Vergrößerung der angebauten Landflächen mit der Erhaltung der Umwelt und des Klimaschutzes zu vereinbaren ist. Und schließlich sehen auch viele junge Menschen in der Landwirtschaft keine Zukunft mehr und ziehen das moderne Leben in der Stadt vor.

Nun soll ein neuer Anlauf eines Technologietransfers für die kleinbäuerlichen Betriebe erfolgen. Ob das mehr Erfolg hat als die bisherigen Ansätze, ist fraglich. Warum trotz jahrzehntelanger Förderung von Genossenschaften und neuer agrartechnischer Programme die Kleinbauernwirtschaft Subsahara-Afrikas sich bisher kaum modernisiert hat, bleibt ein Rätsel. Es liegt offenbar weder am agrartechnischen Wissen noch am Geld, sondern eher an den lokalen politischen und sozialen Strukturen und am Interesse der Regierungen, die Nahrungsmittelpreise in den Städten niedrig zu halten. Dies ermöglichen ihnen die globalen Märkte, aber auch die Ernährungssicherungsprogramme der Geber.

Die bestehenden Hemmnisse werden, wenn überhaupt, nur schrittweise überwunden werden können. Deshalb werden sich die landwirtschaftlichen Produktionssysteme nur langsam weiterentwickeln, und auch dies nur unter der Voraussetzung, dass der Prozess durch staatliche Schwerpunktsetzungen und Fördermaßnahmen unterstützt wird. Fachleute hoffen, mit der integrierten Bewirtschaftung, d.h. mit dem vermehrten Gebrauch von Dünger, verbessertem Saatgut und der Mechanisierung, den Durchbruch erzielen zu können. Auch Bewässerungsprojekte könnten eine bedeutende Rolle spielen, denn bisher werden nur vier Prozent des geeigneten Landes in Subsahara-Afrika gegenüber 35 Prozent in Asien und 15 Prozent in Lateinamerika bewässert. Vorangetrieben wird die Reform allerdings durch den seit einigen Jahren praktizierten Kauf und die Bewirtschaftung größerer landwirtschaftlicher Flächen durch überwiegend ausländische Investoren, bisher vor allem in Äthiopien, Mosambik und Madagaskar. Dieser als *land grabbing* umstrittene Prozess leistet bereits jetzt einen nennenswerten Beitrag zur lokalen Nahrungsmittelversorgung. Die politischen und rechtlichen Voraussetzungen dafür sind allerdings sehr unterschiedlich. In Ruanda z.B. versucht die Regierung die Modernisierung durch eine Kombination von Kleinbauerngenossenschaften und Verpachtung von Staatsland an moderne Betriebe. Das Ergebnis all dieser Programme ist ungewiss. Der Weltagrarbericht prognostiziert in Subsahara-Afrika bis 2050 keine substanzielle Verbesserung gegenüber heute. Landmangel, abnehmende Bodenfruchtbarkeit, häufige Dürren, niedrige Erträge, Schädlingsbefall, Tier- und Pflanzenkrankheiten, Nach-Ernte-Verluste und mangelhafte Bewirtschaftungspraktiken würden weiterhin die Landwirtschaft bestimmen. Die neuen Programme könnten zwar die Produktion etwas erhöhen, aber kaum zu mehr Arbeitsplätzen beitragen. Es sei sogar eher ein Rückgang der Zahl der Beschäftigten zu befürchten. Einen gewissen Ausgleich könnten allenfalls die mit der Modernisierung verbundene Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte und der Handel bringen.

## Mehr Jobs außerhalb der Landwirtschaft

Neue Infrastrukturprojekte verschaffen Arbeitsplätze zum Teil in der Form staatlicher Beschäftigungsprogramme (*cash-for-work*), aber auch hier setzen die Kosten und der Einsatz von Maschinen Grenzen. Alle diese Maßnahmen werden angesichts der Größe des Arbeitsangebots nur ein Teil des Problems lösen. Viele Millionen junger Afrikaner verdienen heute ihren Lebensunterhalt im Kleinhandel, in einfachen Dienstleistungen und im Kleinhandwerk, aber ihre Arbeit ist nicht produktiver als die in der Subsistenzlandwirtschaft. In den anderen Kontinenten stärken Städte das wirtschaftliche Potenzial, in Subsahara-Afrika sind sie dagegen wegen der mangelnden Produktion, der Slumbildung und der Kosten für die aufwendige städtische Infrastruktur eine Belastung für die Wirtschaftsleistung.

Das Fehlen von Jobs in der Industrie wurde früher in den Rohstoffe produzierenden Ländern durch die Beschäftigung im Bergbau kompensiert. In den letzten Jahren ist die Zahl der Bergarbeiter infolge wirtschaftlicher und politischer Schwierigkeiten stark zurückgegangen. Selbst wenn Absatz und Preise wieder steigen, ist mit einer Vermehrung der Jobs kaum zu rechnen, da moderne Technik und Mechanisierung auch den Arbeitskräftebedarf im Bergbau reduzieren.

Die Mehrheit der Ökonomen glaubt heute nicht mehr, dass Afrika ohne verarbeitende Industrie wirtschaftlich vorankommen kann. Selbst die Vereinten Nationen haben trotz Vorbehalten die Arbeitsbeschaffung durch Industrialisierung in der neuen globalen Nachhaltigkeitsagenda (*Sustainable Development Goals*, SDGs) als Ziel deklariert.

Dass für das rapide Bevölkerungswachstum in vielen Regionen nicht genügend neue produktive und dauerhafte Arbeitsplätze vorhanden sein werden, war seit Jahrzehnten vorherzusehen. Man kann natürlich fragen, warum die afrikanischen Regierungen, die regionalen und internationalen Organisationen sowie die in der OECD

zusammenarbeitenden Geberländer dagegen nichts unternommen haben. Die unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Akteure führten hier zu verhängnisvollen Versäumnissen. Welche Szenarien gibt es heute für eine späte Korrektur?

### *Ausländische Investitionen*

Hoffnungen richten sich zunächst auf die Investitionspolitik der Volksrepublik China. Das in den letzten Jahrzehnten forcierte Engagement hat sie zum bedeutendsten Handels- und Wirtschaftspartner des Kontinents gemacht. China bezieht vor allem eine große Menge an Rohstoffen. Neben dem Kaufpreis investiert es in die erforderlichen Anlagen und gibt Kredite für Infrastrukturprojekte. Viele dieser Vorhaben werden durch chinesische Firmen mit etwa 250.000 Arbeitskräften realisiert. Immer mehr Chinesen sind auch im Dienstleistungssektor tätig. Insgesamt beträgt ihre Zahl in Subsahara-Afrika etwa eine Million. Diese „Immigration“ widerspricht allerdings den Erwartungen der Regierungen, dass das Engagement Chinas sich in Arbeitsplätzen für ihre eigenen Staatsbürger niederschläge. Erst vor Kurzem begannen auch chinesische Industriefirmen, afrikanische Arbeiter zu beschäftigen, weil für die Produktion billiger Massenware die Lohnkosten in China selbst zu hoch geworden sind. Das chinesische Engagement wird aber für den afrikanischen Arbeitsmarkt nur eine begrenzte Entlastung bringen, vor allem auch deshalb, weil die aus China eingeführte Massenware den Aufbau afrikanischer Industriebetriebe verhindert. Die Chinesen investieren in Südafrika und Äthiopien sowie vereinzelt in Ghana, Nigeria, Senegal und Kenia, weil sie bei der Suche nach neuen Märkten dort Fuß fassen wollen und sich strategisch einen Vorteil gegenüber der Konkurrenz der westlichen Industrieländer versprechen. Für die Erwartung, dass chinesische Investoren flächendeckend „Industriekerne“ aufbauen würden, gibt es bisher keine Hinweise.

Eine weitere Erwartung für die Beschaffung von Arbeitsplätzen richtet sich auf private ausländische Investitionen (*Foreign Direct Investment*,

FDI). Afrikanischen Regierungen erinnern sich der schlechten Erfahrungen mit staatseigenen Unternehmen in der nach 1980 durch „Strukturanpassung“ beendeten ersten Industrialisierungsphase. Sie befürchten, dass auch private lokale Unternehmen sich auf den globalen Märkten nicht behaupten können. Die Befürworter von FDI gehen davon aus, dass trotz aller Schwierigkeiten einerseits das Entwicklungspotenzial Afrikas große Chancen bietet und andererseits global so viel langfristiges Kapital vorhanden ist, dass ein Bruchteil davon ausreichen würde, die entsprechenden Investitionen in Subsahara-Afrika zu finanzieren. Für die deutsche Wirtschaft, die sich bisher außer in Südafrika kaum in Afrika engagiert hat, hat die Bundesregierung mit dem *Compact with Africa* ein eigenes Förderprogramm eingerichtet. Andere Industrie- und Schwellenländer sind stärker engagiert, aber insgesamt hat FDI bisher nur 600.000 Arbeitsplätze geschaffen, ein ansehnlicher Beitrag, aber viel zu gering angesichts der Millionen, die Arbeit suchen. Für eine erfolgreiche Industrialisierung, die auf Dauer in einem signifikanten Umfang Beschäftigung schafft, können ausländische Investitionen Vorbild sein und wichtige Anregungen und Impulse geben, sie können aber nicht eine von Afrikanern selbst getragene Industrie ersetzen.

#### *Hindernisse für eine arbeitsintensive Industrialisierung*

Der Gründung privater Unternehmen in afrikanischer Hand steht in den meisten Ländern die Unsicherheit des Eigentums, des Rechtswesens und damit der Kreditwürdigkeit entgegen. Afrikanische Gesellschaften sind von offenen und verdeckten Machtkämpfen zerrissen, Recht und Eigentum sind dadurch stetig gefährdet. Entgegen der gängigen Meinung sind gerade auch diktatorisch regierte Staaten politisch alles andere als zukunftssicher. Dafür gibt es in Afrika immer wieder neue Beispiele. Viele Jahrzehnte lang galt Kamerun als ein stabiles Land, jetzt gibt es dort schwere politische Auseinandersetzungen. Staaten wie die Elfenbeinküste, Ghana, Kenia, Uganda, Angola und Nigeria, um nur die wichtigsten potenziellen Industriestaaten

zu nennen, haben eine turbulente politische Geschichte mit Putschen und Bürgerkriegen hinter sich, und es ist keineswegs sicher, ob sie ihre internen sozialen und politischen Konflikte überwunden haben oder ob diese nur vorübergehend unsichtbar geworden sind. Aus den zerfallenden Staaten Südsudan, Zentralafrikanische Republik, Eritrea, Somalia und Burundi gibt es keine Fortschritte zu berichten, die politischen Entwicklungen des bevölkerungsreichen Nigeria und der rohstoffreichen Demokratischen Republik Kongo sind unsicher. Die meisten afrikanischen Staaten zeichnen sich unbeschadet der jeweilig aktuellen Machtverhältnisse durch eine politische und soziale Instabilität aus. Nur in Botswana, Südafrika, Namibia und Malawi sind die Risiken für Investitionen aus dem Ausland einigermaßen akzeptabel.<sup>5</sup>

Für die Gründung lokaler, verarbeitender Industriebetriebe in afrikanischer Hand sind die politischen Risiken allerdings noch sehr viel größer: „Afrikanische Unternehmen müssen zahlreiche Hindernisse überwinden. Neben den bekannten Herausforderungen Korruption, fehlerhafte Finanzierung, kleine Binnenmärkte und unzuverlässige Infrastruktur ist die fragmentierte räumliche Form typischer afrikanischer Städte ein weniger offensichtliches Hemmnis. Sie belastet Unternehmen mit hohen Kosten, da sie Agglomerationseffekte beschränkt und hohe Löhne erforderlich macht. Daher haben afrikanische Unternehmen im Prinzip nur die Möglichkeit, nicht handelbare Güter (im Wesentlichen Dienstleistungen) zu produzieren. Dies hemmt den Aufbau einer verarbeitenden Industrie und perpetuiert das niedrige Wachstum afrikanischer Städte. Zudem sind aufgrund der schwachen Leistung des industriellen und des Dienstleistungssektors die meisten Menschen in Städten in prekären Beschäftigungsverhältnissen tätig“<sup>6</sup>.

Eine weitere Hürde ist die Wiederbelebung der zentralen Planung. Sie war das Instrument, das in der Periode der Entkolonialisierung die Entwicklung steuern sollte, dabei aber weitgehend versagte. In der nächsten Phase setzten dann Weltbank und IWF die neoliberalen Strukturanpassungsprogramme durch. Nunmehr schlägt das

Pendel wieder in die andere Richtung. In dem im Wesentlichen von Beratern des IWF erarbeiteten Entwicklungsplan für die Republik Niger 2017 bis 2021 wird z. B. gefordert, die Verfahrensweisen und Mentalitäten der Wirtschafts- und Finanzpolitik grundlegend zu verändern. Nur dadurch sei es möglich, die Ziele des Plans zu erreichen. Dieser enthält eine umfassende Liste der Infrastrukturprojekte und staatlichen Aktivitäten für die nächsten vier Jahre. Der Plan, für den die internationalen Organisationen, die westlichen Geber, arabischen Entwicklungsfonds etc. nicht weniger als 22 Milliarden US-Dollar zusagten, ist bezüglich der Rolle der staatlichen Planung zu den alten Modellen der zentralen Wirtschaftsplanung zurückgekehrt, allerdings mit der bemerkenswerten Änderung, dass erwartet wird, dass die bereitgestellte Infrastruktur entsprechend privates Kapital für Industrie und Handel anzieht. Es ist jedoch sehr fraglich, ob diese Rechnung aufgeht. Sie dient eher den Eigeninteressen der internationalen und nationalen Entwicklungsbürokratie, die bereit sind, die Hindernisse zu unterschätzen, nämlich die Unberechenbarkeit der politischen Kräfte, das mangelnde Funkzionieren der oft korrupten öffentlichen Dienste sowie die Schwerfälligkeit der Geberkoordination und der finanzierenden Institutionen.

Ein Durchbruch zur Entwicklung einer arbeitsintensiven Industrie ist mittelfristig unter den gegenwärtigen Umständen nicht zu erwarten. Die meisten Länder werden allenfalls geringe Direktinvestitionen aus dem Ausland erhalten. Die moderne Privatwirtschaft mit stabilen Arbeitsbeziehungen ist so klein, dass selbst Wachstumsraten des BIP zwischen fünf und zehn Prozent über mehrere Jahre nicht ausreichen würden, um die große Zahl der prekär Beschäftigten und Arbeitslosen zu integrieren. Unter den derzeitigen Bedingungen wird aber die Industrialisierung selbst in Ländern wie Nigeria, Äthiopien und sogar Südafrika nur langsam fortschreiten. In den meisten anderen Ländern, vor allem in den kleinen Ländern und den Binnenstaaten, dürften die mangelnden Gewinnaussichten, zu kleine Märkte und ein hohes politisches Risiko Direktinvestitionen aus dem Ausland entgegenstehen.

## Perspektiven einer veränderten Entwicklungspolitik

Der Glaube, dass die Entwicklungszusammenarbeit in Subsahara-Afrika zu einer selbsttragenden wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beitragen könnte, ist bei fast allen damit Befassten in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft geschwunden. Das ist in Bezug auf die Ziele und Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahrzehnten verständlich. Sie führte zwar zu vielfachen lokalen Veränderungen, aber das politische und wirtschaftliche System änderte sich nicht grundlegend. Negative Entwicklungen wurden nicht aufgehalten. Für diejenigen, die Entwicklungshilfe grundsätzlich als eine Verschwendung ihrer Steuergelder halten, muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass sie als *soft power* dem internationalen Ansehen und Status Deutschlands nach wie vor zugutekommt.

Die bisherige Diskussion um die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit ist jedoch überholt. Durch den Migrationsdruck, die Einnistung des islamistischen Terrorismus und der weiteren politischen Destabilisierung in Subsahara-Afrika sind die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik unmittelbar betroffen. Entwicklungspolitik als Teil der vernetzten Sicherheits- und Außenpolitik hat die vordringliche Aufgabe dabei mitzuwirken, den Migrationsdruck zu vermindern, den Terrorismus und die internationale Kriminalität zu unterbinden, die weitere politische Destabilisierung der Staaten zu verhindern und dort eine nachhaltige Klima- und Umweltpolitik zu ermöglichen.

Dies erfordert und rechtfertigt eine substanzielle Erhöhung und Konzentration der Mittel der Entwicklungszusammenarbeit. In sechs Jahrzehnten Entwicklungszusammenarbeit wurden vielfache Erfahrungen gewonnen, die für die neuen Zielsetzungen genutzt werden können. Es gab aber auch grundlegende Mängel. Das Engagement der Geber entsprach oft nicht den eigentlichen Bedingungen und Erfordernissen vor Ort. Es diente trotz aller verbalen Bekenntnisse nicht der Verbesserung der Lebensverhältnisse der breiten

Massen, es ermangelte auch all zu oft einer wirklich genauen Kenntnis ihrer Bedürfnisse. Die Geber tendierten dazu, das zu sehen, was sie sehen wollten. Sie zwangen dabei den afrikanischen Partnern Strategien auf, die zu einem Zickzack-Kurs für deren Wirtschaftsförderung und einer entsprechenden Geldverschwendung führten. So unterstrich die Weltbank in ihrem Weltentwicklungsbericht 2008 den absoluten Vorrang der Entwicklung der Landwirtschaft, um dann im Weltentwicklungsbericht 2013 die Botschaft zu verkünden, dass ohne Industrialisierung und Urbanisierung die Beschäftigungskrise Subsahara-Afrikas nicht gelöst werden könne. Es ließe sich eine lange Liste ähnlicher Widersprüche erstellen.

Noch schwerwiegender waren allerdings die Fehlentwicklungen bei den afrikanischen Partnern. Sie sind durch die stereotyp wiederholte Schelte der Eliten bekannt, die für Korruption, Autoritarismus und Tribalismus verantwortlich gemacht werden. Seltener werden die Motive, Ansichten und Verhalten der unteren Volksschichten thematisiert. Erst neuerdings wird in manchen Dokumenten<sup>7</sup> deutlich gesagt, dass ohne eine radikale Änderung des Verhaltens und der Ansichten der einfachen Leute wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt kaum erzielt werden kann. Es fehle an der Verpflichtung gegenüber dem Staat, der Verantwortung für die öffentlichen Güter und einer verantwortlichen Familienplanung. Das Arbeitsethos und Wertebewusstsein vor allem im öffentlichen Dienst seien brüchig. Insgesamt herrsche in weiten Teilen der Bevölkerung die passive Mentalität von Almosenempfängern vor.

Man könnte dieser Beschreibung noch hinzufügen, dass sich die Bevölkerung in Notfällen nicht mehr auf die eigene Regierung verlässt, sondern internationale Hilfe als Selbstverständlichkeit erwartet. Die politische Führung folgt diesem Beispiel mit der Variante, dass sie von den Gebern eine Kompensation für deren Fehlverhalten und Schuld in der Vergangenheit einfordert, für die Sklaverei, die Kolonisierung, ungerechte Handelsstrukturen, den Klimawandel etc.

Wie können unter diesen Bedingungen die Regierungen ihre Bevölkerung für ihre Pläne – wie die „Wiedergeburt der Republik Niger“, die „Vision Burundi 2025“ oder ähnliche Programme – mobilisieren? Wie können sie die ehrgeizigen Ziele erreichen, den kommenden Generationen produktive Arbeit und bessere Lebensbedingungen zu verschaffen? Was können die Geber dazu beitragen und damit den Migrationsdruck auf Europa verringern?

Als ein Ausweg aus dem Dilemma der Dringlichkeit eines Strategiewechsels und der Schwierigkeiten der Realisierung bietet sich die Konzentration auf den Aufbau industrieller Kerne an. Einen solchen Ansatz, industrielle Zentren zur Verbindung zwischen der lokalen Wirtschaft und den globalen Wertschöpfungsketten zu schaffen, enthält die Strategie der Afrikanischen Union 2063.<sup>8</sup> Detaillierter im Hinblick auf eine arbeitsintensive Industrialisierung ist das von dem New Yorker Wirtschaftswissenschaftler und früheren Chefökonom der Weltbank, Paul Romer, erarbeitete Modell der Charter City, einer Stadt, in der gleiches Recht und Chancen für alle gelten, neue Wege ohne lange Beratungen und Abstimmungen von Behörden und vor allem ohne Korruption eingeschlagen werden können, die Standpunkte der Betroffenen Gehör finden, bessere Wege der Unterstützung von außen und bessere Dienste und Angebote versucht werden können und die in der Energieversorgung und im Transportsystem ressourcenschonend geplant ist. Nur so würden die Voraussetzungen für eine dynamische, unternehmerische Wirtschaft geschaffen, wobei die Zuständigkeit der Selbstverwaltung sich nur auf die Sicherung der Grundlagen für Wirtschaftsbetriebe beschränkt und damit auch für unbedingt auf ihrer Souveränität bestehende Regierungen akzeptabel sein sollte. Gute Regierungsführung sei die Voraussetzung für jede wirksame Hilfe, aber es sei möglich, sie in ihren essenziellen Bedingungen auf den Wirtschaftssektor zu beschränken, wie das erfolgreiche Beispiel der Stadt Shenzhen in der Volksrepublik China zeige.

Die Überlegungen Romers galten lange Zeit als unrealistisch.<sup>9</sup> Heute wiegen die Argumente

der damaligen Kritik durch die Flüchtlings- und Migrationsströme weniger schwer. Führende Wissenschaftler haben die Idee von Modellstädten aufgegriffen, weil sie Migrantenströme steuern und Krisenregionen Perspektiven geben könnten und den Migranten die Möglichkeit einräumten, in einem geschützten Raum ihre Zukunft selbst zu gestalten. Im Rahmen des Dialogs weltweiter Forschungsinstitute vor dem G20-Gipfel in Hamburg 2017, der *Think20 Engagement Group*, schlug der Präsident des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Dennis Snower, die Unterstützung von Sonderwirtschaftszonen als einen Lösungsansatz für das Flüchtlings- und Migrantenproblem vor: „[W]enn die EU und andere reiche Regionen solche Sonderwirtschaftszonen subventionieren würden – durch finanzielle Transfers, Zollerleichterungen, Bildung und Ausbildung und den Aufbau von Infrastruktur – ergäbe das eine WIN – WIN – Situation. Ein solches Modell würde eine Alternative zu Migration bieten und nur einen Bruchteil dessen kosten, was aufgewendet werden muss, um Flüchtlinge fern ihrer Heimat bei uns zu integrieren“<sup>10</sup>. Der G20-Gipfel griff diesen Vorschlag allerdings nicht auf, sondern wiederholte die herkömmlichen, sehr allgemeinen und die Beschäftigungssituation nicht genügend berücksichtigenden Vorschläge der G20-Partnerschaft mit Afrika.

Dies ist bedauerlich, weil angesichts der Problematik und der von ihr ausgehenden Gefahr ein Weitermachen wie bisher ein Versagen wäre vor der Herausforderung, welche die Demografie Subsahara-Afrikas für Europa darstellt. Unter dem Druck der Krise sollte es möglich sein, doch noch die möglichen Schritte auf das Ziel hin zu tun. Auf der G5-Sahel-Konferenz am 23. Februar 2018 stellten die deutsche und die französische Regierung für den Sahel eine Allianz vor, bei der militärisches Engagement mit mehr Unterstützung für die Jugendbeschäftigung, ländliche Entwicklung, Dezentralisierung, Klima und Energie verbunden werden soll. Wie bei dem deutsch-französischen Ministerrat im Juli 2017 in Paris beschlossen wurde, wollen Frankreich und Deutschland in der Afrikapolitik enger zusammenarbeiten, vor allem in der besonders

gefährdeten westafrikanischen Sahelzone, die sowohl Ursprungs- als auch Durchgangsland für die Arbeitsmigranten nach Europa ist. So realitätsfern es auf den ersten Blick erscheint, sollte deshalb überlegt werden, den Sahelstaaten vorzuschlagen, die Zusammenarbeit um eine Charter City an der Atlantikküste mit einer arbeitsintensiven verarbeitenden Industrie für den regionalen Konsum zu erweitern. Vorbehalte und entgegenstehende Interessen könnten eher überwunden werden als anderswo in Subsahara-Afrika, weil diese Staaten bisher nur eine minimale Industrie haben, auf ein größeres chinesisches Engagement und bedeutendes FDI kaum hoffen können und die Arbeitslosigkeit besonders gravierend ist. An einem solchen ersten Modell einer afrikanischen Charter City könnte im Falle des Gelingens den Regierungen des Kontinents die unverzichtbaren Voraussetzungen, aber auch das Potenzial dieser Organisationsform aufgezeigt werden.

Wenn der Schritt zu einer Charter City jedoch nicht gewagt wird oder nicht gelingt, sollte versucht werden, unter den jeweils gegebenen Ansatzpunkten die von der AU geforderten industriellen Zentren zu unterstützen. Allerdings dürften bei einem solchen Kompromiss die Erfolgsaussichten geringer sein, weil die Standortfrage nicht wirtschaftlich, sondern politisch entschieden wird und auch die von Romer benannten grundlegenden Bedingungen nicht voll eingehalten werden dürften.

### **Rückschlüsse für die deutsche und europäische Entwicklungszusammenarbeit**

Fest steht: Die deutsche Entwicklungspolitik wird sich grundlegend umorientieren müssen. In Subsahara-Afrika war in der Vergangenheit Deutschlands Einfluss auf Politik und Wirtschaft gering, sowohl was die politischen Verhältnisse als auch den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt betraf. Um tatsächlich eine Wirkung seiner Vorschläge zu erzielen, wird Deutschland sein Engagement erheblich steigern müssen.

Das bezieht sich zunächst einmal auf die finanziellen Aufwendungen. Obwohl Deutschland

seinen Anteil an der weltweiten öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) von zehn Prozent im Jahr 2007 auf 19,3 Prozent im Jahr 2016 gesteigert hat, blieben seine Leistungen für Subsahara-Afrika immer noch gering. Sie betragen 2016 für Subsahara-Afrika – einschließlich Südafrika – 9,9 Prozent der Leistungen aller ODA-Mitgliedsländer gegenüber 8,7 Prozent im Jahr 2007. Auch ist das deutsche Engagement nach wie vor sehr zersplittert, was zu relativ bescheidenen Beträgen für die einzelnen Länder führt. Immer noch bekommen nur acht von 48 Ländern Subsahara-Afrikas jährliche Leistungen von mehr als 80 Millionen US-Dollar, weitere zwölf Länder erhalten zwischen 40 und 80 Millionen US-Dollar, acht Länder zwischen 18 und 40 Millionen US-Dollar. An der Spitze aber liegt das G20-Mitglied Südafrika mit 350 Millionen US-Dollar, also 15 Prozent der gesamten ODA-Hilfe für Subsahara-Afrika.

Umfang, Zielrichtung und Verteilung der deutschen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit reichten bisher nicht aus, um wirksame Impulse für eine arbeitsintensive Industrialisierung zu geben. Die Fortführung des derzeitigen Projektportfolios ist dafür wenig geeignet. Es gilt das *business as usual* zu beenden. Es war nicht falsch, z. B. die kommunale Selbstverwaltung zu fördern oder auch Rechnungshöfe und das Gerichtswesen zu beraten. Aber produktive Jobs wurden für die in die Städte drängenden Massen junger Menschen damit kaum geschaffen. Auch die nunmehr ins Auge gefassten Rückkehrprämien für illegale Einwanderer oder *Cash-for-work*-Programme in Regionen mit großer Arbeitslosigkeit sind teure und in ihrer Wirkung sehr begrenzte Übergangsmaßnahmen. Ausbildungsprojekte ohne die Sicherheit für eine anschließende Beschäftigung bilden sogar eher einen Ansporn für die Migration nach Europa.

Um die sich aus der Flüchtlings- und Migrationskrise ergebenden Folgerungen nochmals zusammenzufassen: Es liegt nicht nur in der ethischen Verantwortung, sondern im ureigenen Interesse Deutschlands, sich mit allen verfügbaren Mitteln auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze und auf die Zukunftsperspektiven für die Jugend

Subsahara-Afrikas zu konzentrieren. Die erforderlichen tiefgreifenden Änderungen werden jedoch nur gelingen, wenn die Hindernisse und Fallen gesehen und die notwendigen Voraussetzungen zu ihrer Überwindung bzw. Vermeidung geschaffen werden. Es besteht die Gefahr, dass falsche Ansätze gewählt oder bisherige Aktivitäten nur mit neuen Etiketten versehen werden. Der neue Schwerpunkt darf auch nicht an den oft ideologisch verfestigten Vergabekriterien der Entwicklungszusammenarbeit scheitern. Mit Frankreich sollte, wegen seiner besonderen Beziehungen zu Westafrika, ein enger Schulterschluss möglichst zusammen mit der Europäischen Kommission gesucht werden. All dies bedeutet eine Abkehr von den alten Gleisen der Entwicklungszusammenarbeit und die Verwirklichung neuer Ideen und Initiativen. Ein Grundsatz muss unbedingt gelten: Der Staat muss die Wirtschaft fördern, aber nicht selbst Arbeitsbeschaffung betreiben. Er sollte sich auf die Gestaltung geeigneter und fördernder Rahmenbedingungen konzentrieren. Jedenfalls dürfen die gewaltigen Summen von Entwicklungshilfe für die Staaten Afrikas nicht weiter in den aufgeblähten, ineffizienten und oft korrupten Staatsapparaten Afrikas versickern. Nur wenn die Mittel möglichst direkt an leistungsbereite und engagierte junge Menschen gelangen, entsteht ein Potenzial von Beschäftigung und Perspektiven, das der Herausforderung entspricht. Eine Konzentration der bilateralen deutschen Entwicklungspolitik auf diese Aufgabe wäre der Rolle Deutschlands als einer führenden Industrie- und Handelsmacht besonders angemessen. Sie entspricht gleichermaßen seinen Interessen und seinen Werten.

Noch ist es nicht zu spät, den Verfall Subsahara-Afrikas in einen Kontinent der Massenarmut, Massenmigration und Massengewalt aufzuhalten. Junge Menschen emigrieren, weil sie keine Chancen mehr sehen, unter den bestehenden politischen und wirtschaftlichen Bedingungen eine wirtschaftliche Existenz für sich und ihre Familien aufzubauen. Ihnen müssen neue Wege in eine bessere Zukunft sowie für sie nachvollziehbare Beispiele aufgezeigt werden, wie sie diese selbst gestalten können. Europa darf ihnen nicht nur mit Grenzschutz, Abschiebungen und

dem Entzug der Hilfe begegnen, sondern muss ihnen wirkungs- und vertrauensvoll helfen. Durch ihre wirtschaftliche Ermächtigung wird ihnen eines Tages dann auch die politische Ermächtigung zufallen.

---

**Dr. Peter Molt** lehrte als Honorarprofessor Entwicklungspolitik an der Universität Trier.

- 1 Bundesregierung 23.02.2018: G5-Sahel-Konferenz: Deutlich mehr Hilfe für die Sahel-Region, in: <https://bit.ly/2wm7x2j> [23.08.2018].
- 2 Müller, Gerd 2018: Rede von Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller im Deutschen Bundestag, in: <https://bit.ly/2PtBkz3> [23.08.2018].
- 3 Michailof, Serge 2017: Mali et Sahel: Nous sommes tous Sahélians: Faut-il un plan Marshall pour le Sahel, L'ena Hors les Murs, in: <https://bit.ly/2NbSI9S> [23.08.2018].
- 4 Connor, Philipp 2018: At least a Million Sub-Saharan Africans moved to Europe since 2010, Pew Research Center, in: <https://pewrsr.ch/2HXhc3z> [23.08.2018].
- 5 The Global Economy 2018: Political risk, short-term: country rankings, in: <https://bit.ly/2PxxZg8> [23.08.2018].
- 6 Skibbe, Claudia 2017: Wirtschaftliche Aussichten für Subsahara Afrika und die Rolle der Urbanisierung, in: KfW-Research-Fokus Volkswirtschaft Nr. 180/18.
- 7 Vgl. Republik Niger 2017: Plan de Développement Economique et Social 2017–2021, in: <https://bit.ly/2MtcW2w> [23.08.2018]. Der Plan wurde mit Beratung des IWF erarbeitet und enthält zwischen den Zeilen eine Reihe bemerkenswerter Feststellungen.
- 8 Vgl. African Union Commission 2015: Agenda 2063. The Africa we want, in: [https://au.int/en/Agenda2063/popular\\_version](https://au.int/en/Agenda2063/popular_version) [04.09.2018].
- 9 Vgl. Reifeld, Helmut 2010: Entwicklungspolitik kontrovers: Im Gespräch mit Paul Romer am 05.05.2010 und James Shikwati am 17.05.2010, Berlin.
- 10 Vgl. Preuß, Olaf 2017: „Die meisten Flüchtlinge dort wollen gar nicht nach Europa“ (Interview mit Dennis Snowser), Die Welt, 05.07.2017, in: <https://welt.de/166270185> [23.08.2018].





[Auslandsinformationen \(Ai\) 4|2016, S. 43–56](#)

# Vorprogrammierte Explosion?

Welche Folgen das rasante Bevölkerungswachstum  
in Afrika südlich der Sahara haben könnte

Serge Michailof

Die afrikanischen Länder südlich der Sahara sind in demografischer Hinsicht ein Sonderfall. Zwar ist die Bevölkerung im Laufe des 20. Jahrhunderts auch in anderen Weltgegenden gewachsen, aber nirgends ging diese Entwicklung so rasant vonstatten wie hier. Sollte auf die Bevölkerungsexplosion des 20. Jahrhunderts im 21. eine weitere folgen, werden die Auswirkungen nicht auf den afrikanischen Kontinent beschränkt bleiben.

---



Demografischer Sonderfall: Im Laufe des 20. Jahrhunderts hat sich die Bevölkerung in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara versiebenfacht. Quelle: © Akintunde Akinleye, Reuters.

Die spektakulärsten demografischen Veränderungen, die sich jemals in der Geschichte der Menschheit ereignet haben, vollziehen sich gerade auf dem afrikanischen Kontinent – und sie werden sich im Laufe der nächsten Jahrzehnte fortsetzen.<sup>1</sup> Als Europäer, die demografische Stagnation gewohnt sind, können wir uns die Auswirkungen eines Bevölkerungswachstums von drei Prozent, das innerhalb von zwanzig Jahren ungefähr zu einer Verdoppelung der Bevölkerungszahl führt, nur sehr schwer vorstellen.

### **Afrika ist in demografischer Hinsicht ein Sonderfall**

In den afrikanischen Ländern südlich der Sahara sehen wir eine demografische Entwicklung, die sich von derjenigen anderer Kontinente unterscheidet. Aufgrund der Bevölkerungsabnahme und Unruhen, die mit dem Sklavenhandel einhergingen, ist Afrika der einzige Kontinent, dessen Bevölkerung zwischen 1500 und 1900 mit einem Wachstum von etwa 80 auf 95 Millionen Einwohner quasi stagnierte. In demselben Zeitraum blieben die Wachstumsraten der Weltbevölkerung zwar auf einem sehr niedrigen Stand, führten jedoch zu einer Verfünffachung der Bevölkerungen Europas und Chinas.

Im Laufe des 20. Jahrhunderts hat sich die Bevölkerung in Europa verdoppelt, in China verdreifacht, in Indien verfünffacht und in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara versiebenfacht! Dieser gewaltige Anstieg der Weltbevölkerung innerhalb des 20. Jahrhunderts ist auf das Zusammentreffen von zwei Faktoren zurückzuführen: erstens auf den starken Rückgang der Sterblichkeit – insbesondere bei Kindern – und zweitens auf die anhaltend hohen Fertilitätsraten (durchschnittliche Anzahl der Kinder pro Frau) bis zum Einsetzen eines allmählichen Rückgangs der Fertilität, der – zusammen mit dem Rückgang der Mortalität – den demografischen Übergang kennzeichnet.

Ab den 1960er Jahren ist überall ein rapides Absinken der Fertilitätsraten zu verzeichnen – außer in den Ländern südlich der Sahara, in denen diese Rate sehr hoch geblieben ist und in

dem nicht lange zurückliegenden Zeitraum von 2005 bis 2010 bei 5,4 Kindern pro Frau lag; in den letzten Jahren überstieg sie in den meisten Sahelländern sogar die Zahl von sieben Kindern pro Frau. Dieses große Missverhältnis zwischen dem Rückgang der Sterblichkeit und dem Rückgang der Fertilität ist die hauptsächliche Anomalie der demografischen Entwicklung in Afrika. Die Folge sind anhaltend hohe Bevölkerungswachstumsraten von insgesamt 2,7 Prozent in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara und von über drei Prozent in den meisten Sahelländern. Wie wird sich also diese afrikanische Bevölkerung im Laufe des 21. Jahrhunderts entwickeln?

Angesichts des gleichbleibend hohen Fertilitätsniveaus kann man davon ausgehen, dass in Afrika auf die Bevölkerungsexplosion des 20. Jahrhunderts im 21. Jahrhundert eine zweite folgen wird. Welches Ausmaß wird diese haben? Angesichts der Trägheit, die demografischen Phänomenen eigen ist, kann man jetzt schon sagen, dass die Bevölkerungszahl der afrikanischen Länder südlich der Sahara Ende 2030 bei 1,3 bis 1,4 Milliarden Menschen liegen wird. In Afrika unterhalb der Sahara vollzieht sich der Rückgang der Fertilität also viel langsamer, als das klassische Modell hoffen ließ. Wenn man die fünf Länder des südlichen Afrikas nicht berücksichtigt, scheint sich der Rückgang der Fertilität in den am weitesten entwickelten und urbanisierten afrikanischen Ländern momentan sogar auf einer Obergrenze von über vier Kindern einzupendeln, und zwar ohne dass kulturelle und religiöse Gründe oder ein fehlender Zugang zu Verhütungsmitteln oder mangelndes Engagement der Behörden bisher ernsthaft analysiert worden wären. Untersuchungen zeigen, dass etwa bei der Verwendung von Verhütungsmitteln keine bedeutenden Fortschritte zu verzeichnen sind, da in Afrika diesbezüglich im Laufe des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts nur eine jährliche Zunahme von 0,2 Prozent zu verzeichnen ist.

Man muss allerdings auch sagen, dass die Politik bei der Förderung aktiver Maßnahmen zur Geburtenregelung wenig Enthusiasmus zeigt. Auch die externen Geber sind in diesen Fragen



wenig engagiert: Der von den Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für die Förderung von Bevölkerungsprogrammen bestimmte Betrag beläuft sich auf 0,2 Prozent ihrer Gesamthilfe. Außerdem wird von religiösen Autoritäten, von der amerikanischen Rechten bis hin zu den Dschihadisten aus dem Sahel, heftiger Widerstand geleistet.

Es bestehen also sehr viele Unklarheiten in Bezug auf die Bevölkerungszahlen, die 2050 zu erwarten sind. Wir wissen zum Beispiel nicht, wie schnell die Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren gesenkt werden kann. Diese Rate ist in Afrika von 256 je 1.000 Kinder zu Beginn der 1970er Jahre auf heute 120 je 1.000 Kinder gesunken. Aber die Kindersterblichkeit ist in Ostasien fast zehnmal und in Europa zwanzigmal geringer. In diesem Bereich sind also bedeutende Fortschritte zu erwarten. Allerdings werden sich diese Fortschritte, die an sich natürlich höchst wünschenswert sind, zweifellos auch auf das Bevölkerungswachstum auswirken.

## Die Sterblichkeitsrate bei Kindern ist in Afrika heute noch zwanzigmal höher als in Europa.

Die Bevölkerung der afrikanischen Länder südlich der Sahara, die derzeit – also im Jahr 2016 – auf knapp eine Milliarde Einwohner geschätzt wird, dürfte sich also aller Wahrscheinlichkeit nach bis zum Jahr 2050 mindestens verdoppeln. Wenn die Fruchtbarkeit für das gesamte subsaharische Afrika von 5,4 Kindern pro Frau (Situation in den Jahren 2005 bis 2010) auf 2,6 Kinder pro Frau zu Beginn der 2050er Jahre sinken würde, läge die Bevölkerungszahl im Jahr 2050 bei 1,8 Milliarden Menschen. Liegt die Fruchtbarkeitsrate dann jedoch noch bei 3,5 Kindern pro Frau, dann würde die Bevölkerung 2,3 Milliarden Menschen erreichen.

## Besonders besorgniserregend ist die demografische Entwicklung im Niger

Als das Land 1960 seine Unabhängigkeit erlangte, hatte der Niger etwa drei Millionen Einwohner. Diese Zahl ist heute auf 20 Millionen Einwohner gestiegen und es gilt als sicher, dass der Niger – unabhängig von der erwarteten Entwicklung der Fertilitätsrate und den Anstrengungen im Bereich der Geburtenregelung – im Jahr 2035 über 40 Millionen Einwohner haben wird (die bisher geschätzte Wachstumsrate der Bevölkerung von etwa 3,5 Prozent wurde wegen des Anstiegs auf vier Prozent im Jahr 2015 revidiert und könnte auf der Grundlage der aktuellen Entwicklung im Jahr 2035 über 4,3 Prozent erreichen).

Zwischen 2035 und 2050 vergrößert sich die Spanne der Bevölkerungsprognosen für den Niger erheblich, je nachdem, wie schnell die Fertilitätsrate sinkt. Die Prognosen schwanken zwischen einer sehr optimistischen Zahl von 63 Millionen bei einer Fertilitätsrate von 4,1 Kindern im Jahr 2050, 76 Millionen bei einer Rate von 5,1 Kindern und schließlich einer Zahl von 89 Millionen, falls die Fertilität, wie derzeit der Fall, bei einem Wert von 7,6 Kindern bleiben würde. Eine erste Schlussfolgerung lautet, dass im Niger im Jahr 2050 mindestens zwanzigmal so viele Menschen leben würden wie 1960. Aber sind die Kinder nicht der Wohlstand der Familien und die Zukunft eines Volkes?

Der Niger hat eine Fläche von 1,267 Millionen Quadratkilometern, d.h. das Land ist etwa zweieinhalbmal so groß wie Frankreich. Allerdings leben mehr als 85 Prozent der Bevölkerung innerhalb der südlichsten 20 Prozent des Staatsgebiets. Noch nicht einmal acht Prozent der Landesfläche weisen eine durchschnittliche Niederschlagsmenge von über 400 mm auf und sind wirklich für eine landwirtschaftliche Nutzung geeignet. In diesen Regionen variiert die Bevölkerungsdichte zwischen 60 und über 100 Einwohnern pro Quadratkilometer und erreicht in manchen Bezirken sogar 150 Einwohner.

Angesichts der unregelmäßigen Regenfälle, der sehr großen Unterschiede in der Bodenqualität, der derzeit extensiven Bodenbewirtschaftung und der Knappheit an bewässerten Flächen wird eine solche Bevölkerungsdichte problematisch, sobald die Grenze von etwa 40 Einwohnern pro Quadratkilometer überschritten wird. Diese Bevölkerungsdichte führt nämlich zu einer Verkürzung der Brachzeiten, einer Übernutzung der Flächen, einer dramatischen Abholzung zur Deckung des Brennholzbedarfs und zu zunehmenden Konflikten mit den Viehzüchtern, die für ihre Wanderweidewirtschaft keinen freien Raum mehr zur Verfügung haben. Schon jetzt belegen verschiedene Studien<sup>2</sup> einen Rückgang des Ackerbodenanteils um mehr als die Hälfte pro Erwerbstätigem innerhalb von dreißig Jahren, wobei dieser Anteil von 11,8 Hektar im Jahr 1980 auf fünf Hektar im Jahr 2010 gesunken ist.

Das unkontrollierte Bevölkerungswachstum führt so zur Ausbreitung dramatischer Armut in den ländlichen Gebieten – inzwischen sogar in ganzen Regionen –, wo sich Spannungen aufgrund der Grundbesitzverhältnisse verschärfen und Situationen entstehen, die durchaus als lokalisierte malthusische Krisen zu bezeichnen sind<sup>3</sup>. Diese Probleme werden ganz offensichtlich verschärft durch den Mangel an öffentlichen und privaten Investitionen in die Landwirtschaft und eine unzureichende Landwirtschaftspolitik.

### **Ist ein demografisches Drama in der Sahelregion unvermeidlich?**

Bei Diskussionen zu Fragen der Bevölkerungsentwicklung stehen sich oft die Verfechter der 1576 von Jean Bodin formulierten Doktrin, dass es „keinen Reichtum und keine Kraft außer der des Menschen gibt“, und die Anhänger von Malthus gegenüber, der in seinem 1798 erschienenen „Essay on the Principle of Population“ die Reduzierung des Bevölkerungswachstums befürwortete, um Hungersnöte, Kriege und Seuchen zu vermeiden. Seit diesen Schriften hat sich viel verändert. Sicher waren auch noch das 19. und 20. Jahrhundert von zahlreichen Hungersnöten, Kriegen und Seuchen geprägt, was verschiedene, nicht ausschließlich demografische Gründe

hatte. Aber insgesamt hatte Malthus Unrecht, denn die wissenschaftlichen Fortschritte, vor allem im agrarwissenschaftlichen Bereich, strafen seine Voraussagen Lügen. Allerdings ist man sich jetzt der Tatsache bewusst, dass auf lokaler Ebene, zum Beispiel in einem Tal in Afghanistan oder einer bestimmten Sahelregion, die Kombination von außergewöhnlichem Bevölkerungswachstum mit einem Mangel an landwirtschaftlichen Investitionen und technischen Fortschritten dazu führt, dass seine Prognosen sich leider manchmal doch als richtig erweisen. So ist im Niger und in anderen Sahelländern eine verstärkte Landflucht zu beobachten und eine zunehmende Abhängigkeit von humanitärer Hilfe, die sich noch weiter verschärfen kann.

Alle drei Jahre weist der Niger ein Getreidedefizit von über 200.000 Tonnen auf. In extremen Dürreperioden kann dieses Defizit leicht eine Million Tonnen erreichen. Sicher wird dieser Bedarf im Wesentlichen durch den regionalen Handel mit den Nachbarländern und die zuständige Stelle für strategische Vorratshaltung und nationale Eingriffsmöglichkeiten, das heißt die Lebensmittelbehörde des Niger (OPVN), gedeckt. Wenn jedoch die gesamte Subregion von der Dürre betroffen ist, wie dies 1973 und 1984 weitgehend der Fall war, nimmt die Situation schnell dramatische Ausmaße an. In einer „fast“ normalen Periode, in der eine moderate Dürre aufgetreten ist, wie 2009 bis 2010, litten immer noch 2,3 Millionen Nigrer an Mangelernährung.

In all diesen Regionen betreiben die Landwirte eine Subsistenzlandwirtschaft, die für viele von ihnen jedoch nicht zur Deckung des eigenen Bedarfs reicht. Sie müssen ihre Ressourcen erweitern, indem sie entweder in die großen Städte oder nach Nigeria oder Côte d'Ivoire abwandern („Exodus“), wo sie nicht immer willkommen sind und viele keine Arbeit finden. Schon die geringsten klimatischen Unregelmäßigkeiten verursachen Versorgungsengpässe oder gar Hungersnöte.

Nun aber führen regelmäßig wiederkehrende Dürreperioden zu einer katastrophalen Verkettung negativer Folgen. Zu den spektakulären Ertrags-



einbrüchen durch Wassermangel kommen schon fast regelmäßig Heuschreckenplagen auf Acker- und Weideflächen, die Ausbreitung von Seuchen bei den Viehherden, eine Inflation der Lebensmittelpreise (die sich vervierfachen oder verfünffachen können), eine Abnahme der Viehbestände und eine geringere Zahl erwerbstätiger Landwirte und Viehzüchter, eine stärkere Verschuldung, eine Verschlechterung des Ernährungszustands und natürlich eine wachsende Armut hinzu. Die Verkettung dieser verschiedenen Faktoren führt dazu, dass die Auswirkungen einer starken Dürre mehrere Jahre lang spürbar sind. Unter diesen Bedingungen ist es verständlich, dass junge Leute davon träumen, ihr Land zu verlassen.

Angesichts der steigenden Abhängigkeit des Niger von Einfuhren und Lebensmittelhilfen werden bedeutende Anstrengungen unternommen, um Bewässerungssysteme verschiedenster Art zu entwickeln: große Bewässerungsperimeter, gemeinschaftliche oder individuelle Kleinbewässerung und bessere Nutzung des Oberflächenwassers. Aber trotz dieser Bemühungen macht die Getreideproduktion auf bewässerten Anbauflächen weniger als zwei Prozent der gesamten Getreideproduktion aus, und die Vorausberechnungen zeigen, dass selbst dann, wenn alle bewässerungsfähigen Flächen des Landes bestellt würden, d.h. etwa 330.000 Hektar, der Niger weiterhin sehr stark (zu etwa 75 Prozent im Jahre 2050) von einer extrem unsicheren regenbasierten Landwirtschaft abhängig sein wird.

### **Ein hohes Bevölkerungswachstum führt zu mehr Armut**

Das Prinzip, dass sehr viele Kinder eine Wohlstandsquelle sind, ist innerhalb ländlicher Familien zweifellos richtig, da die verfügbare Arbeitskraft gesteigert wird, aber auf nationaler Ebene trifft es nicht zu. Das liegt erstens daran,

← Orthoptera: Heuschreckenplagen gehören zu jenen Faktoren, die das Landwirtschaften unter ohnehin widrigen klimatischen Bedingungen zusätzlich erschweren.

Quelle: © Pierre Holtz, Reuters.

dass ein sehr starkes Bevölkerungswachstum das Einkommenswachstum je Einwohner belastet. Bei einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von fünf Prozent und einer Wachstumsrate der Bevölkerung von 3,5 Prozent beträgt das effektive Wachstum des BIP je Einwohner nur 1,5 Prozent, und es würde folglich über fünfundvierzig Jahre brauchen, um den Lebensstandard pro Einwohner zu verdoppeln. Dieses Problem wird auf dramatische Weise deutlich, wenn man die Entwicklung des BIP je Einwohner im Niger betrachtet. Dieses ist nämlich seit der Unabhängigkeit des Landes um ein Drittel gesunken und so von 476 im Jahr 1960<sup>4</sup> auf 297 US-Dollar im Jahr 2014 zurückgegangen, nachdem es im Zeitraum von 2002 bis 2010 auf einen Tiefpunkt von ca. 260 US-Dollar gesunken war.

Ein zweiter Grund liegt im Budget, denn wenn die Bevölkerung eines armen Landes, wie beispielsweise im Fall des Niger, jedes Jahr um 750.000 Kinder zunimmt, wobei Kinder im Kleinkind- oder im schulfähigen Alter bereits die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, wird die Deckung des Bedarfs in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Gesundheit zu einer absolut untragbaren finanziellen Belastung. So hat der Niger in den vergangenen fünfzehn Jahren beträchtliche Anstrengungen im schulischen Bereich unternommen. Die Einschulungsrate stieg von 31 Prozent im Jahr 2000 auf fast 84 Prozent im Jahr 2014. Aber die Qualität dieser Schulbildung bleibt sehr unbefriedigend, denn die durchschnittliche Schulzeit der Kinder beträgt weniger als 1,4 Jahre, während mindestens fünf Jahre notwendig sind, um Lesen, Schreiben und Rechnen zu lernen.

Im Prinzip führt das Wachstum der potenziell erwerbstätigen Bevölkerung (im Alter von 15 bis 64 Jahren) zum Auftreten eines als „demografische Dividende“ bezeichneten Phänomens, weil sehr viele Altersgruppen, die ein hohes Arbeitskräftepotenzial darstellen, ins Erwachsenenalter kommen. Diese demografische Dividende setzt allerdings voraus, dass der Anteil der unter 15-Jährigen, die von den Erwerbstätigen abhängig sind, abnimmt. Nun bleibt aber bei einer hohen Geburtenrate die Anzahl der abhängigen

Kinder ebenfalls sehr hoch, und es gibt sehr wenige afrikanische Länder, die auf die Vorteile dieser demografischen Dividende hoffen können, wie John May vom *Population Reference Bureau* und Hans Groth vom *World Demographic & Ageing Forum* in ihrem im Frühjahr 2017 erscheinenden Buch betonen.<sup>5</sup>

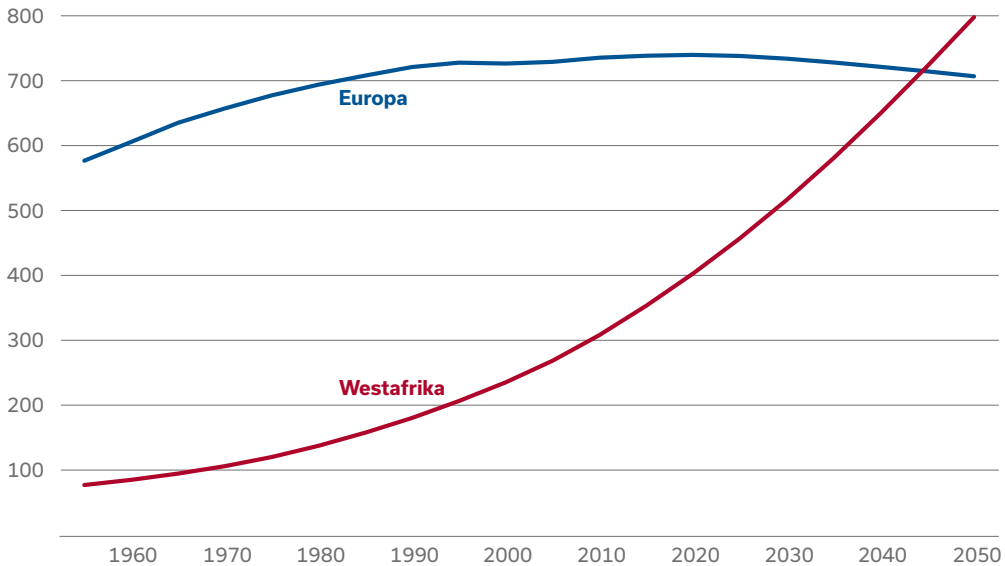
Es sei auch darauf hingewiesen, dass die jungen Menschen, die massenhaft auf den Arbeitsmarkt drängen, auch wirklich einen anständigen Arbeitsplatz finden müssen, um von einer demografischen Dividende profitieren zu können. Dies bleibt aber in Afrika aufgrund der Realitäten auf dem Arbeitsmarkt weitgehend eine Illusion.

Um auf den Fall des Niger zurückzukommen: Die Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie (wenn man den Bergbau- und Erdölsektor beiseite lässt) machen nur 4.000 Stellen aus, während aktuell etwa 240.000 junge Männer jährlich auf

den Arbeitsmarkt drängen. Die jungen Generationen werden aufgrund der Landverknappung, der Unfruchtbarkeit des Bodens und der mangelnden Rentabilität der Landwirtschaft aus den ländlichen Gebieten vertrieben. Aber es ist viel wahrscheinlicher, dass sie sich in das Heer der arbeitslosen Gelegenheitsarbeiter in den Slums einreihen, als einen qualifizierten Arbeitsplatz zu finden. Dies gilt auch für junge Leute in den Städten einschließlich Hochschulabsolventen.

Insgesamt kann man jetzt davon ausgehen, dass der demografische Übergang im subsaharischen Afrika und ganz besonders in der Sahelzone gerade eben begonnen hat und erst nach mehreren Jahrzehnten abgeschlossen sein wird. Er wird im Laufe der kommenden dreißig Jahre zu einem spektakulären Anstieg der Bevölkerung und der Zahl junger Menschen führen, der zu Lasten der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, der Verbesserung des Lebensstandards, der Sozialausgaben

**Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in Europa und Westafrika (in Millionen)**



Westafrikanische Länder: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, St. Helena, Togo.

Quellen: Worldometers 2016: Western Africa Population Forecast, in: <http://worldometers.info/world-population/western-africa-population> [02.12.2016]; dies. 2016: Europe Population Forecast, in: <http://worldometers.info/world-population/europe-population> [30.11.2016] (jeweils mit Daten von: VN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects: The 2015 Revision).



und vor allem zu Lasten der Beschäftigung gehen wird. Es wird sich also sowohl in sehr ländlichen Gegenden als auch in den Megastädten eine Masse unterbeschäftigter Menschen sammeln, die keine Hoffnung auf sozialen Aufstieg hat und zu einem guten Teil aus Hochschulabsolventen besteht, die in ihren Erwartungen enttäuscht und zu allen Abenteuern bereit sind.

## **Die Anzahl junger Afrikaner ohne Ausbildung und Arbeit wird weiter steigen und zu sozialen Spannungen führen.**

---

Bei einem Großteil der jungen Afrikaner in den Städten handelt es sich um Menschen, die als „ni-ni-ni“ (weder-noch-noch) bezeichnet werden, d.h. sie haben weder eine Arbeit noch sind sie auf Arbeitssuche noch sind sie in Ausbildung. Diese jungen Leute, von denen viele in den Tag hineinleben, sind von ihren Eltern abhängig oder geraten auf die schiefe Bahn und leben von Diebstählen. An dieser Stelle muss man darauf hinweisen, dass das gleiche Phänomen zu einem sehr erheblichen Teil die wachsenden Spannungen in den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens erklärt, die zum berühmten arabischen Frühling und zu den Katastrophen geführt haben, die wir aus Syrien, dem Irak und dem Jemen kennen. Folglich werden die kommenden Jahrzehnte im subsaharischen Afrika, so wie vom Autor bereits in einer früheren Veröffentlichung dargestellt<sup>6</sup>, offensichtlich Jahrzehnte voller Gefahren sein.

### **Die demografische Entwicklung im Niger und der Sahelzone kann ganz Westafrika destabilisieren**

Wie kann ein Binnenstaat wie der Niger mit sehr geringem landwirtschaftlichem Potenzial, der mit beträchtlichen klimatischen Widrigkeiten konfrontiert ist und eine unzureichend gebildete Bevölkerung aufweist, hoffen, in 35 Jahren 60 oder 80 Millionen Einwohnern auf seinem Gebiet ein normales Leben zu ermöglichen? Und wie kann die Gruppe der vier Länder, die den

Kern der frankophonen Sahelzone bilden, deren Bevölkerung von 67 Millionen im Jahr 2015 auf 120 oder 132 Millionen im Jahr 2035 und dann auf 170 bis 210 Millionen im Jahr 2050 ansteigen wird, hoffen, eine Verdoppelung und dann eine Verdreifachung ihrer Bevölkerung in so kurzer Zeit zu bewältigen, angesichts der Tatsache, dass eben diese Bevölkerung, selbst wenn sofort erhebliche Anstrengungen im Bereich der Geburtenregelung unternommen würden, auch nach 2100 noch weiter anwachsen wird?

Es ist schwer zu glauben, dass dieses irrsinnige Bevölkerungswachstum in einer Region, die mit so vielen Benachteiligungen und Bedrohungen konfrontiert ist, keine dramatischen Folgen haben wird. Diese können in Form großer regionaler Hungersnöte auftreten – in einem Kontext, in dem selbst Lebensmittel- und humanitäre Hilfen im Falle einer Missernte infolge einer Klimakatastrophe kaum noch etwas bewirken werden. Man kann nämlich nicht davon ausgehen, durch Lebensmittelhilfen 30 oder 50 Millionen Menschen ernähren zu können. Gründe hierfür sind, dass die notwendigen Getreidemengen nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen würden, die Mobilisierung der Mittel ebenfalls zu viel Zeit in Anspruch nehmen würde und unter Umständen gar nicht möglich wäre. Ferner ist anzuführen, dass die Logistiksysteme ohnehin nicht in der Lage wären, die Hilfen weiterzubefördern, selbst wenn es wie durch ein Wunder gelänge, die ersten beiden Probleme zu lösen. Eigentlich ist die humanitäre Hilfe schon bei einer sehr schweren Dürre weitgehend machtlos, da diese sich regional auswirkt und der interregionale Handel nicht in der Lage ist, die lokalen Defizite zu beseitigen.

Häufig wird vergessen, dass – historisch betrachtet – Phänomene von Überbevölkerung schon zur Vernichtung ganzer Zivilisationen geführt haben. In dem bemerkenswerten Werk von Jared Diamond<sup>7</sup> mit dem Titel „Collapse: How Societies Choose to Fail or to Succeed“ gibt es zahlreiche Beispiele für Gesellschaften, die selbstverursachte Umweltkrisen nicht überlebt haben. Man vergisst häufig auch die dramatischen Hungersnöte, die Millionen von Menschen



Fluchtursachen: Jetzt schon absehbare Hungersnöte würden massive Migrationsbewegungen – vor allem innerhalb Afrikas – auslösen. *Quelle: © Isaac Billy, Reuters.*

das Leben gekostet haben. Ohne auf die großen Hungersnöte des 20. Jahrhunderts in der Ukraine und in China einzugehen, die das Ergebnis einer willkürlichen oder abwegigen Politik waren, ist hier der Fall Irlands sehr aufschlussreich: Etwa eine Million Menschen verhungerten dort zwischen 1846 und 1851, als die Kartoffelfäule zu mehreren aufeinander folgenden Kartoffelmissernten führte, nachdem die Bevölkerung in vierzig Jahren von vier auf neun Millionen Einwohner angewachsen war. Diese Hungersnot verursachte eine massenhafte Auswanderung in die Vereinigten Staaten.

Dieses Drama historischen Ausmaßes wird mit großer Wahrscheinlichkeit tatsächlich im Sahel eintreten, noch lange bevor sich die Bevölkerung bis zum Jahr 2050 verdreifacht haben wird! Der Abschlussbericht der multidisziplinären Konferenz, die 2013 von der Universität Berkeley und der OASIS-Initiative zur Sahelkrise organisiert wurde, unterstreicht, dass „man leider nur zu der Schlussfolgerung kommen kann, dass das Bevölkerungswachstum in einem Kontext des Klimawandels schnell die Nahrungsmittelerzeugungskapazitäten der Region überschreiten wird“.<sup>8</sup> Die ersten Hungersnöte, auch geringeren Ausmaßes,



würden massive Migrationsströme in die Küstenländer und nach Europa auslösen. Nun aber dürfte der außergewöhnliche Charakter dieser Migration, die trotz allem nichts anderes als ein natürliches „Ventil“ darstellen würde, fremdenfeindliche Reaktionen unbekanntes Ausmaßes auslösen und, wie das in der Vergangenheit schon mehrfach vorgekommen ist, zu massiven Ausweisungen und zahlreichen Unruhen führen. Diejenigen von 2010 bis 2011 in Côte d’Ivoire und in Libyen haben zur Rückkehr von 210.000 Nigern in die Heimat geführt, was viele Spannungen zur Folge hatte.

Am wahrscheinlichsten ist allerdings, dass – noch bevor solche Hungersnöte ausbrechen – die Verelendung des ländlichen Raums und die Hoffnungslosigkeit der jungen Menschen dem Dschihadismus den Boden bereiten. Denn die Bedrohungen zeichnen sich auf allen Seiten ab. Zwischen Boko Haram im Südosten, dem verwüsteten Libyen im Norden und den nach wie vor instabilen zentralen und nördlichen Teilen Malis wird sich die Unsicherheit mit großer Wahrscheinlichkeit so weit ausbreiten, dass das wirtschaftliche Leben gelähmt wird. Durch das Desaster im Nordosten Nigerias wird uns aufschlussreich vor Augen geführt, wie die Wirtschaftstätigkeit durch den Aufstand von Boko Haram gelähmt worden ist und sich eine humanitäre Katastrophe abzeichnet. Die im Sahel weiter zunehmende Unsicherheit dürfte wohl auf Côte d’Ivoire, Kamerun, Senegal und Nigeria übergreifen, dessen Fragilität unterschätzt wird. In jedem Fall stellen wir fest, dass die ungehemmte Fortsetzung der aktuellen demografischen Entwicklung im Sahel nicht zu bewältigen ist.

#### **Noch ist die besorgniserregende Entwicklung nicht unumkehrbar**

Auch wenn die Situation und die aktuelle Entwicklung im Sahel äußerst beunruhigend sind, können geeignete politische Maßnahmen die negativen Auswirkungen dieses außergewöhnlichen Bevölkerungswachstums lindern und so mindestens dazu beitragen, Zeit zu gewinnen.

Geeignete Maßnahmen im Bereich der Agrarpolitik und der Entwicklung des ländlichen Raums können die Landflucht sehr wohl bremsen und für eine gewisse Zeit ein echtes nachhaltiges Wachstum des ländlichen Raums in Gang setzen. René Billaz, wissenschaftlicher Leiter des bekannten französischen Forschungsinstituts CIRAD und später Präsident der Nichtregierungsorganisation *Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières* (AVSF), hat vor Kurzem ein bemerkenswertes Buch<sup>9</sup> veröffentlicht, das seine sechzigjährige weltweite Erfahrung in der Tropenagronomie und seine außerordentliche Kenntnis der Landwirtschaft in der Sahelregion zusammenfasst. Der Titel seines Werks

„Faire du Sahel un pays de cocagne“ (Wie aus dem Sahel ein Schlaraffenland wird) macht die Herausforderung deutlich. Obwohl die Mittel der landwirtschaftlichen Forschung sehr bescheiden sind, wäre es durch systematische Anwendung des innerhalb eines halben Jahrhunderts im Sahel gesammelten Wissens über Agrarökologie technisch sehr wohl möglich, zumindest die Folgen der derzeitigen Klimaerwärmung für die Landwirtschaft zu verringern und die Erträge im landwirtschaftlichen Umfeld zu verdoppeln, und das ganz ohne Einsatz von teuren chemischen Düngemitteln und Pestiziden.

Die entsprechenden Maßnahmen reichen vom Schutz und der Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit bis zur Kontrolle des

Regenwasserkreislaufs. Dabei werden kleine Anpassungen vorausgesetzt, eine besondere Bodenbearbeitung, die Einführung einer leichten Mechanisierung unter Einsatz von Zugtieren und die Verwendung von Biopestiziden. Aber auf all diese Maßnahmen sollte auch die Bereitstellung der Solarstrom-Versorgung im ländlichen Raum folgen, die für die Entwicklung des Handwerks unentbehrlich ist, und natürlich die Beseitigung des Analphabetentums. Das Problem dabei ist der Sprung von der Mikro- auf die Makroebene – von Pilotprojekten, die an einem Dutzend dörflicher Gebiete zeigen, was machbar ist, auf die Makroebene mit Millionen von Begünstigten. Die Anwendung dieser Grundsätze setzt in der Tat bedeutende Investitionen und die konkrete Umsetzung umfassender



*Empowerment:* Programme zur Geburtenkontrolle könnten nicht nur das Bevölkerungswachstum bremsen, sondern auch einen Beitrag zur Gleichstellung von Frauen leisten. *Quelle:* © Joe Penney, Reuters.

Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum voraus, und dies in einem Kontext, in dem die lokalen Budgets nur minimale Beträge für die ländliche Entwicklung vorsehen (weniger als acht bis zehn Prozent der Budgets, obwohl 80 Prozent der Bevölkerung in ländlichen Gebieten lebt). Zudem hat sich die internationale Hilfe in skandalöser Weise aus diesem Sektor zurückgezogen, der weniger als vier bis acht Prozent ihrer Ressourcen ausmacht.

Ein paar Zahlen veranschaulichen dieses enorme Gefälle zwischen dem aktuellen Stand und dem bestehenden Bedarf. Burkina Faso bräuchte 250.000 sogenannte *Kassines*, das sind sehr leichte Pflüge, die von Eseln gezogen werden. Die lokale Produktionskapazität liegt bei 400 Stück pro Jahr. Im Niger haben 0,2 Prozent der Landbevölkerung Zugang zu Stromversorgung. Schließlich sind dort 90 Prozent der Bauern Analphabeten (95 Prozent der Frauen auf dem Land).

Zeit zu gewinnen bedeutet allerdings nicht, dass man den Kampf auch gewinnen wird. Es ist deshalb jetzt auch dringend notwendig, die Frage der Geburtenrate zu klären. Nun neigt man aber in diesem kulturell, religiös und ideologisch außerordentlich heiklen Bereich nach wie vor zu der Hoffnung, dass dieses Problem sich letzten Endes mit der wirtschaftlichen Entwicklung durch Bildung und Verbreitung moderner Verhütungsmittel „spontan“ lösen lässt.

Dieser Ansatz, der sich auf wirtschaftliche Entwicklung und Bildung stützt, war in Europa, in Nordamerika und in Russland erfolgreich; aber in diesen Ländern hat sich der demografische Übergang über rund hundert Jahre erstreckt, und das natürliche Wachstum ist nicht über maximal ein Prozent pro Jahr hinausgegangen. In Lateinamerika, in Asien, wo der Nobelpreisträger Gunnar Myrdal in einem viel beachteten Werk<sup>10</sup> vor fast einem halben Jahrhundert dramatische Hungersnöte vorausgesagt hat, waren die natürlichen Wachstumsraten von über zwei Prozent pro Jahr von kurzer Dauer. In wie vielen Jahrzehnten kann man im subsaharischen Afrika und insbesondere in der Sahelzone, wo

das Bevölkerungswachstum seit 1960 über drei Prozent pro Jahr liegt, nach vernünftigem Ermessen Bevölkerungswachstumsraten von etwa einem Prozent pro Jahr erwarten, wie dies heute in Asien und Lateinamerika der Fall ist?

### **Geburtenkontrolle ist unumgänglich, aber ist sie auch politisch möglich?**

Die Situation im Sahel ist in der jüngeren Geschichte einzigartig. Das Beschäftigungsproblem sowohl auf dem Land als auch in der Stadt, das schon jetzt sehr beunruhigend ist, wird zu einem der drängendsten Probleme werden, mit denen sich die Regierungen der Sahelländer auseinandersetzen müssen. In einem solchen Kontext haben eben diese Regierungen die historische Verantwortung, Haltungen zu vertreten, die von denen der religiösen Autoritäten abweichen, und diese der Kultur und den vorherrschenden Vorstellungen entgegenzusetzen, um so schnell wie möglich umfassende Geburtenregelungsprogramme auf den Weg zu bringen.

Ist die Einführung solcher Programme möglich? Technisch bestimmt, denn wir haben genügend Beispiele für Erfolge (und aufschlussreiche Misserfolge) derartiger Programme in anderen Regionen der Welt, um in der Lage zu sein, die Entwicklung und Einführung globaler Programme zu fördern, die eine bessere Steuerung der Geburtenrate ermöglichen. Solche Programme sollten gewiss behutsam und unter Beachtung der Kultur des Landes durchgeführt werden. Die Kosten würden in einem durchaus vertretbaren Rahmen liegen und sich bei einem Land wie dem Niger in der Größenordnung von sechs bis 35 US-Dollar pro Familie und Jahr bewegen, je nach Art und Ziel der jeweiligen Ausgaben.

Aber ist es auch politisch möglich? Werden sich die Regierungen gegen die herrschende Meinung und gegen die religiösen Autoritäten stellen, und das in einem Umfeld, in dem bewaffnete Oppositionsgruppen es zu einem politischen Argument umfunktionieren werden, was destabilisierende Auswirkungen haben kann? Sind

die internationalen Geber, die diese Themen schon immer tunlichst vermieden haben, jetzt bereit, aus ihrer Routine auszubrechen, um die Anstrengungen dieser Regierungen zu unterstützen? Sind sie bereit, den Verboten der religiösen Rechten in den USA zu trotzen, die einen erheblichen Einfluss haben? Nötig wäre hier eine sehr ehrgeizige Kampagne, um zahlreiche einflussreiche Partner, angefangen von der katholischen Kirche bis hin zur religiösen republikanischen Rechten in den USA, zu überzeugen, zumindest auf diesem Gebiet Neutralität zu wahren.

Werden sorgfältig durchdachte Strategien, die in gut organisierten Ländern wie dem Iran funktioniert haben (wo die Fertilitätsrate von sechs Kindern pro Frau im Jahr 1986 auf 3,5 Kinder im Jahr 1994, also in weniger als zehn Jahren, erheblich gesunken ist), schließlich auch in Ländern wie dem Niger funktionieren, wo die Infrastruktur sehr unzureichend ist und Institutionen oft versagen? Auf diese Fragen gibt es bisher keine Antwort, obwohl eine solche für die Zukunft des Kontinents von entscheidender Bedeutung wäre.

- 1 Serge Michailof hat 2015 unter dem Titel *Africanistan - L'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues?* im Verlag Fayard (Paris) ein Buch veröffentlicht, das sich ausführlich mit der hier nur angerissenen Problematik beschäftigt.
- 2 Vgl. Landwirtschaftsministerium Niger 2013: *Stratégie de la petite irrigation au Niger*.
- 3 Vgl. Potts, Malcom/Henderson, Courtney/Campbell, Martha 2013: *The Sahel, a Malthusian Challenge*, in: *Environmental and Resource Economics*, 55: 8.
- 4 Ausgedrückt in konstanten Dollar des Jahres 2005.
- 5 Vgl. May, John/Groth, Hans 2017: *Africa's Population: In Search of a Demographic Dividend*, New York.
- 6 Vgl. Michailof, Serge 2010: *Notre maison brûle au Sud*, Paris.
- 7 Vgl. Diamond, Jared 2005: *Collapse: How Societies Choose to Fail or to Succeed*, New York.
- 8 Vgl. OASIS-Konferenz 2013: *Crisis in the Sahel, Possible Solutions and the Consequences of Inaction*, Berkeley.
- 9 Vgl. Billaz, René 2016: *Faire du Sahel un pays de cocagne*, Paris.
- 10 Vgl. Myrdal, Gunnar 1968: *Asian Drama, an Inquiry into the Poverty of Nations*, London.

---

**Serge Michailof**, Ph.D., ist Associate Researcher am französischen Institut für Internationale und Strategische Beziehungen (IRIS) sowie ehemaliger Geschäftsführer der französischen Entwicklungsagentur (AFD).



[Länderbericht, 08/2018](#)

# Neue Migrationsroute?

Irreguläre Migration aus Westafrika sucht neue Wege

Thomas Volk

Die Zahl der aus Senegal irregulär ausgereisten Migranten nimmt seit Jahren ab. Während die Migrationsroute durch die Sahara nach Libyen und von dort weiter über das Mittelmeer nach Europa an Attraktivität einbüßt, erhält eine für stillgelegt geglaubte Route über den Atlantik als Eintrittstor nach Europa neuen Zulauf. Die europäische Grenzschutzagentur Frontex erhält größere Wichtigkeit.

---

### Senegal ist ein sicherer Herkunftsstaat

Senegal gilt in Deutschland als sicherer Herkunftsstaat. Politische Verfolgung findet in dem westafrikanischen Land nicht statt und Asylanträge von Senegalesen in Deutschland werden demnach nahezu ausnahmslos abgelehnt. Die Senegalesen, die ihr Land verlassen, tun dies seit Jahren mehrheitlich aus wirtschaftlichen Gründen. Sie sind auf der Suche nach einem besseren Leben für sich und ihre Familien. Die genaue Zahl der irregulär ausgereisten Migranten aus dem Senegal ist aufgrund der Personenfreizügigkeit in Westafrika nur schwer zu beziffern. Insgesamt geben die von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) veröffentlichten Zahlen jedoch einen Überblick darüber, wie viele Menschen irregulär über das Mittelmeer nach Europa reisten. Bis Mitte August 2018 wurden demnach 63.142 Personen als Migranten und Flüchtlinge registriert, die in Europa über das Mittelmeer ankamen. Davon wurden 26.350 Personen in Spanien registriert, 2018 bisher das Land in Europa mit den meisten registrierten Migranten und Flüchtlingen. 1.527 Menschen verloren nach Angaben der IOM im gleichen Zeitraum im Mittelmeer ihr Leben.

Die veröffentlichten Zahlen bestätigen, dass die Zahl der registrierten Migranten rückläufig ist – 2017 wurden im gleichen Zeitraum 119.137 Ankünfte und 2016 sogar 266.423 von der IOM registriert. Die wichtigsten Herkunftsländer der von IOM im Juli 2018 registrierten Migranten und Flüchtlinge aus Subsahara-Afrika sind Eritrea (2.859 Personen), Sudan (1.595 Personen), Nigeria (1.248 Personen), Côte d'Ivoire (1.040

Personen), Mali (875 Personen) und Guinea (809 Personen). Ein IOM-Sprecher macht darauf aufmerksam, dass seit einigen Monaten ein deutlicher Rückgang von Ausreisenden aus Subsahara-Afrika Richtung Europa mit Ausgangspunkt Libyen zu verzeichnen sei.<sup>1</sup>

Offizielle Stellen betonen regelmäßig, dass dieser Rückgang von Migranten aus Subsahara-Afrika Richtung Libyen auch mit dem seit November 2017 in sozialen Netzwerken kursierenden und von CNN veröffentlichten Video zusammenhängen dürfte, wonach Migranten in Libyen teilweise unter sklavenähnlichen Bedingungen leben müssten.<sup>2</sup> Zahlreiche Gesprächspartner in Gambia und Senegal bestätigen, dass dieses Video eine abschreckende Wirkung hätte. Hinzu kommen Berichte über Erpressungen, Vergewaltigungen, Folter und unmenschliche Lebensverhältnisse in libyschen Lagern sowie das kriminelle Agieren skrupelloser Schlepperbanden. Derartige Berichte werden auch in senegalesischen und gambischen Medien zunehmend thematisiert. Auch in sozialen Netzwerken werden sie tausendfach verbreitet. Dies zeigt: Die Rolle der sozialen Medien bleibt wichtig und in ihrer Wirkung vielfältig.

### Migration als Gemeinschaftsaufgabe

Viele Familien investieren ihr gesamtes Vermögen in das Abenteuer einer irregulären Migration und müssen ihrem an Schlepperbanden geratenen Familienmitglied in Libyen anschließend zusätzliche Mittel überweisen, damit die Weiterreise über das Mittelmeer überhaupt möglich ist. Die viel zu teuren Preise für die von Schleppern



in alten und überfüllten Booten organisierte Überfahrt treiben ganze Familien in den Ruin. Viele der Boote schaffen es ohnehin nie nach Europa – immer mehr von ihnen werden von der libyschen Küstenwache aufgehalten und an die libyschen Küste zurück gebracht, andere der maroden Boote überstehen die Überfahrt über das Meer nicht.

Die Todeszahlen von irregulären Migranten in der Sahara und deren ungewisses Schicksal in Libyen schrecken viele ab, die über eine irreguläre Migration auf dem Landweg bis nach Nordafrika nachdachten. Die von IOM in Libyen registrierten Migrantenzahlen belegen, dass die Zahl der aus Senegal stammenden Migranten seit Jahren rückläufig ist. Durch die Bewegungsfreiheit innerhalb der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft CEDEAO/ECOWAS kann bis Niger eine Fortbewegung unkontrolliert erfolgen. Libyen ist nicht Teil der CEDEAO/ECOWAS, wobei die wenigsten Migranten über offizielle Grenzen das Land betreten. Daher ist die Nennung konkreter Zahlen irregulär Ausreisender praktisch unmöglich, lediglich die Zahl der Rückkehrer kann mittels der von IOM organisierten freiwilligen Rückführungen beziffert werden.

### **Zahl der Rückkehrer nach Gambia steigt**

Einige der irregulär Ausgewanderten entscheiden sich in Libyen mithilfe der IOM dazu, in ihr Ursprungsland zurückzukehren. Nach Auskunft der IOM in Gambia sind von Januar 2017 bis Juli 2018 3.500 Gambier in das Land freiwillig von einer irregulären Migration zurückgekehrt – weit mehr als von IOM ursprünglich erwartet. Für das seit 2017 bestehende IOM-Büro sah die Planung der kommenden drei Jahre eine begleitete Rückführung für 1.500 Personen vor. Die Zahl der Rückführungen ist somit bereits zur Hälfte der Arbeitsplanung um mehr als das Doppelte angestiegen. 98 Prozent der freiwilligen Rückkehrer nach Gambia sind männlich, 90 Prozent jünger als 35 Jahre. 70 Prozent der zurückgekehrten Gambier reisten aus Libyen, ca. 20 Prozent aus Niger zurück.

Die IOM organisiert und bezahlt in solchen Fällen die freiwillige Rückreise und bietet vor Ort im Herkunftsland Beratungsleistungen zur Lebensgestaltung an. In Gambia erhält jeder Rückkehrer von der IOM einmalig 65 Euro in bar für den Transport vor Ort, nicht wenig in einem Land dessen monatliches durchschnittliches Einkommen unter 50 Euro liegt. Die Gründe für eine Umkehr irregulärer Migranten sind unterschiedlich: vielen geht das Geld zur Bezahlung von Schleppern aus, andere sind traumatisiert von den Erlebnissen der bisherigen Reise und kehren ernüchtert in ihr Herkunftsland zurück. Zu Hause müssen sie mit einem herben Ansehensverlust rechnen. Sie gelten den Meisten als Versager, die die Hoffnungen ihrer Familien auf eine finanzielle Verbesserung ihrer Lebenssituation nicht erfüllen konnten.

Die Zahl der freiwilligen Rückkehrer aus Libyen in Herkunftsländer in Subsahara-Afrika korreliert mit den geringer werden den Registrierungen irregulärer Migranten in Europa und lässt darauf schließen, dass die Migrationsroute durch die Sahara an Bedeutung verliert. Neueste Berichte deuten darauf hin, dass sich die irreguläre Migration verlagert und neue Wege gen Europa gesucht werden – dabei erhält auch die irreguläre Ausreise mit Booten von der westafrikanischen Küste über den Meeresweg erneute Bedeutung.

### **Megathema Migration positiv belegt**

Migration war in Westafrika stets präsent und erhält bis heute im Senegal eine positive Konnotation. Prinzipiell wird in gesellschaftlichen Debatten ein „Grundrecht auf Migration“ betont. Die in Europa geführte Migrationsdebatte – sei es die Diskussion über die Einhaltung der Dublin-Regeln oder über Seenotrettung – wird kritisch betrachtet. Durch künstliche und kaum zu bewachende Staatsgrenzen sowie familiäre Beziehungen über mehrere Länder hinweg, kann die westafrikanische Migrationsphilosophie nur wenig verwundern. Über Jahrhunderte hinweg bewegten sich Stämme frei in der Region und wurden erst seit der Schaffung von Nationalstaaten in ihrer Bewegungsfreiheit reglementiert. Die 15 Staaten umfassende CEDEAO/ECOWAS bietet

ihren Staatsbürgern theoretisch Bewegungsfreiheit. In der Realität behindern allerdings korrupte Zoll- und Grenzbeamte, sehr hohe Transportkosten und die schlechte Infrastruktur eine solche Idee. Die Frustration darüber ist vor allem bei jungen Menschen zu spüren. Deren Reisedrang gepaart mit einer großen Unzufriedenheit über herrschende Einschränkungen – auf dem Kontinent aber auch bzgl. der Visavergabe europäischer Länder – birgt auch politische Sprengkraft.

### **Senegal: Vom Einwanderungs- zum Auswanderungsland**

Senegal ist in Westafrika traditionell auch ein Einwanderungsland. Während der zwei Jahrzehnte währenden Diktatur in Gambia bis Januar 2017 hielten sich zahlreiche Gambier in ihrem Nachbarland auf. Auch Einwanderer aus Mali und Guinea führen dazu, dass mindestens 300.000 Einwanderer im Senegal leben. Spätestens seit den 2000er Jahren entwickelte sich Senegal jedoch auch zum Auswanderungsland. Heute leben mindestens drei Millionen Senegalesen im Ausland. Deren Rücküberweisungen machen mit ca. zwei Milliarden Euro jährlich knapp 13 Prozent des senegalesischen Bruttoinlandsproduktes aus und sind somit auch wirtschaftlich von zentraler Bedeutung. Nach Nigeria und Ghana erhält Senegal in Subsahara-Afrika die höchsten Rücküberweisungen – vor allem aus Europa und Nordamerika, obschon 60 Prozent der ausgewanderten Senegalesen in westafrikanischen Ländern leben.

### **Einfluss der Diaspora steigt – auch durch eigene Abgeordnete**

Die politische Relevanz der senegalesischen Diaspora ist seit der Parlamentswahl 2017 auch in der Nationalversammlung abgebildet. Seitdem sind unter den 165 Abgeordneten auch 15 direkt in der Diaspora gewählte Abgeordnete zu finden: je sechs aus Europa und Subsahara-Afrika sowie je ein Abgeordneter aus Nordafrika, Asien und Amerika. Diese 15 Diaspora-Abgeordneten sollen die politischen und wirtschaftlichen Interessen der im Ausland lebenden Senegalesen in die Gesetzgebungsprozesse und gesellschaftliche

Auseinandersetzung miteinbringen. Die Diaspora gilt als 15. Region Senegals und wird expressis verbis auch im 2014 von Staatspräsident Macky Sall vorgestellten Senegalesischen Entwicklungsplan PSE hervorgehoben.

### **Neue alte Migrationsroute?**

Im Sommer 2018 mehren sich Berichte, wonach Migranten erneut mit Pirogen und anderen Booten über das Meer aufbrechen. Ihr Ziel sind die Kanarischen Inseln, 1.500 km vor der Küste Westafrikas gelegenes spanisches Territorium und somit Teil der Europäischen Union. 2006 kamen mehr als 31.000 irreguläre Migranten mit Booten auf den Kanarischen Inseln an.

In den letzten Jahren ging die Zahl jedoch auf nahezu Null zurück. Der Grund hierfür ist in erster Linie ein Erfolg von Frontex!

Die seit 2004 bestehende Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache ist seit Beginn der „Operation Hera II“ zur Überwachung der Kanarischen Inseln im August 2006 vor der Küste Senegals vertreten. Die operative Arbeit wird von der spanischen Guardia Civil vorgenommen, die mit zwei Schiffen, einem Helikopter und spanischen Grenzschutzbeamten im Senegal vertreten ist. Wie der spanische Botschafter im Senegal, Alberto Virealla, betont, funktionieren die Kooperation zwischen Senegal und Spanien „exzellent“ und umfassen neben einer engen Zusammenarbeit bei der Verhinderung einer irregulären Ausreise über das Meer auch eine Abstimmung bei Fragen von Rückführungen von Senegalesen aus Spanien.

Die persönlichen Kontakte der spanischen Polizisten mit ihren senegalesischen Kollegen und die tägliche Zusammenarbeit hinter den Kulissen erleichtert es den spanischen Behörden auch bei im Senegal unpopulären Themen wie der Rückführung eigener Staatsbürger erfolgreich zu sein. Die Mission vor der senegalesischen Küste wird drei Monate im Jahr von der EU und neun Monate jährlich von Spanien finanziert. Spanien ist auch in der Entwicklungszusammenarbeit im Senegal stark engagiert.

So betont der spanische Botschafter in Dakar etwa: „Das spanische Erfolgsrezept in Sachen Migration ist, mit den Ländern der Region auf vielfältige Weise zusammenzuarbeiten. Das heißt: Armut bekämpfen, wirtschaftliche Entwicklung und Handelsbeziehungen stärken, kulturellen Austausch vertiefen. Wenn die Europäische Union die Migration kontrollieren will, wird sie nur dann erfolgreich sein, wenn auch die Herkunftsländer etwas davon haben.“<sup>3</sup> Der Erfolg dieses spanischen Ansatzes von „Leistung gegen Gegenleistung“ ist erstaunlich, da sich der senegalesische Staatspräsident Macky Sall 2017 deutlich positionierte und klar formulierte, dass eine Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit mit dem Thema Migration bzw. die Rückführung irregulärer senegalesischer Migranten aus europäischen Ländern für ihn nicht hinnehmbar sei. Es gibt daher auch Spekulationen darüber, ob zwischen Spanien und Senegal weitere bilaterale Abkommen geschlossen wurden, z. B. im Hinblick auf bestimmte Quoten für eine Bleibeperspektive senegalesischer Migranten in Spanien.

### **Kooperation und Verweigerung**

Die Regierung in Dakar pendelt in ihrer Migrationspolitik zwischen Kooperation und Verweigerung. In der Zusammenarbeit mit Frontex und der spanischen Regierung zeigt sich die Regierung Macky Salls sehr kooperativ und identifiziert sich selbst mit einem funktionierenden maritimen Grenzschutz. Die Frontex-Patrouillen sind stets von spanischen und senegalesischen Polizisten besetzt. Der senegalesischen Regierung scheint es bei dieser Kooperation auch darum zu gehen, Todesfälle vor der Küste Senegals zu vermeiden und irreguläre Migranten von dieser riskanten Ausreise abzubringen. Der Druck der sehr aktiven senegalesischen Zivilgesellschaft ist diesbezüglich nicht zu unterschätzen. Die hohe Zahl an Todesfällen auf dem Meer wie in den 2000er Jahren wurde und wird nicht unkritisch hingenommen. Allein die Präsenz spanischer Kontrollboote und des Helikopters wirken abschreckend. Der Einsatz von modernen Radarsensoren, Nachtsichtgeräten und Infrarotkameras ist bekannt und wird in den (sozialen) Medien thematisiert.

Auch die senegalesische Polizei hat inzwischen eine Sondereinheit für irreguläre Migration. Gemeinsam mit ihren spanischen Kollegen kontrollieren sie Fischerboote nach möglichen irregulären Migranten. Wer im Verdacht steht, auf die Kanarischen Inseln reisen zu wollen, wird zurück an die Küste gebracht. In den vergangenen Wochen wurden gescheiterte irreguläre Migranten von der senegalesischen Polizei registriert, vernommen und in Untersuchungshaft genommen.

### **Rückführung ist im Senegal ein Tabuthema**

Während die senegalesischen Behörden bei der Prävention einer irregulären Migration kooperieren, trifft bei der Rückführung von ausreisepflichtigen Staatsbürgern aus Europa das Gegenteil zu. Die senegalesische Regierung weigert sich – anders als die gambische Regierung –, nicht freiwillig zurückkehrende Staatsbürger aufzunehmen. Zu groß ist der innenpolitische Druck, einen nach vielen Strapazen und finanziellen Aufwendungen nach Europa ausgereisten Bürger wieder aufzunehmen, weil er dort nicht anerkannt wird. Auch die hohen Einnahmen durch Rücküberweisungen spielen dabei eine Rolle. Macky Sall möchte im Vorwahljahr außerdem unbedingt vermeiden, als Handlanger Europas betrachtet zu werden.

### **Senegalesen starten erneut mit Booten**

Seit einigen Monaten häufen sich wieder die Versuche, von Westafrika über das Meer Europa zu erreichen. Dies dürfte auch mit den etablierten europäischen Abkommen mit Staaten wie Niger und Tschad zusammenhängen. Da dort die Grenzkontrollen zunehmen und die Situation für Migranten in Libyen physisch und finanziell immer unberechenbarer wird, suchen sich Migrationswillige neue Wege Richtung Europa. Dabei wird offensichtlich auch auf Routen zurückgegriffen, die seit Jahren als stillgelegt galten.

Nahezu wöchentlich wird über solche Auswanderungsversuche berichtet. Mitte August wurden in Dakar mehrere Dutzend Senegalesen daran gehindert, als irreguläre Migranten über das

Meer aufzubrechen. Unter den 33 Identifizierten waren zwei Frauen. Das Boot war mit 51 Kanistern mit je 60 Litern Kraftstoff sowie Säcken mit Reis, Zucker und Zwiebeln befüllt. Da das Boot mit Wasser volllief, kehrte es an die Küste in Dakar zurück. Bereits eine Woche zuvor berichteten Medien in Gambia darüber, dass 79 Migranten von der gambischen Küstenwache gerettet worden seien. 58 der 79 registrierten Migranten seien Senegalesen, die übrigen 21 gambische Staatsbürger, so ein Sprecher der gambischen Immigrationsbehörde. Auf dem Boot sei ein Feuer ausgebrochen, weshalb Panik aufkam und sieben Migranten über Bord sprangen.

### Einschätzung

Die aktuelle Zunahme von Migranten, die eine riskante Überfahrt mit maroden und überfüllten Booten vom Senegal auf die 1.500 km entfernten Kanarischen Inseln wagen, offenbart, wie schwierig eine effektive Eindämmung irregulärer Migrationsbewegungen ist. Erweist sich die Durch- oder Ausreise aus bestimmten Ländern schwierig, werden neue Routen gefunden. Prinzipiell aufhalten lassen sich Migrationswillige auch durch abschreckende Bilder und Erfahrungsberichte offensichtlich nicht.

Der gesellschaftliche und ökonomische Druck für eine irreguläre Migration bleibt hoch. Der positive Bezug zur Migration in westafrikanischen Gesellschaften erschwert zudem eine effektive Debatte über Risiken und die mangelnden Perspektiven in Europa.

Die Präsenz von Frontex vor der Küste Senegals zeigte und zeigt Wirkung. Die Zahl der irregulär auf die Kanarischen Inseln ausgewanderten Migranten aus Senegal konnte seit 2006 erheblich reduziert werden. Ohne die Frontex-Präsenz wäre die Zahl der Überfahrten über das Meer und der Todesfälle sicherlich deutlich höher. Die personelle und finanzielle Aufstockung für Frontex ist daher richtig und lässt auch der Entwicklungszusammenarbeit eine größere Bedeutung zukommen.

Die Erfahrung mit Frontex zeigt auch wie sehr Europa ein Teil der Lösung der irregulären Migrationsproblematik sein kann.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen und Perspektiven vor Ort – vor allem für die junge Generation – bleiben zentral, um Fluchtursachen wirksam reduzieren zu können. Neben der Ausweitung von legalen Migrationsmöglichkeiten, z. B. durch Ausbildungspartnerschaften oder Hochschulkooperationen, bleibt es außerdem wichtig, das größtenteils falsche, da als Eldorado dargestellte, Europabild in Afrika richtig zu stellen. Doch selbst dann bleibt die Frage, ob in einem sozio-kulturellen Kontext, in dem Migration prinzipiell als etwas Positives angesehen wird und gar ein „Menschenrecht auf Migration“ postuliert wird, eine Eindämmung irregulärer Migrationsbewegungen tatsächlich möglich sein wird.

---

**Thomas Volk** ist Leiter des Auslandsbüros Senegal der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 IOM 2018: Mediterranean Migrant Arrivals Reach 63,142 in 2018; Deaths Reach 1,527, 17.08.2018, in: <https://bit.ly/2QPflwh> [16.01.2019].
- 2 CNN 2018: Migrants being sold as slaves, Video, 13.11.2017, in: <http://cnn.it/2hsrFJe> [16.01.2019].
- 3 Dugge, Marc 2017: Europas umstrittenes Engagement im Senegal, Deutschlandfunk, 08.03.2017, in: <https://dlf.de/380805> [16.01.2019].



[Auslandsinformationen \(Ai\) 1|2017, S. 42 - 55](#)

# Mauern gegen Migration?

Über gefühlte Wahrheit in der US-amerikanischen  
Migrationsdebatte und die Wirksamkeit  
von Grenzschutzmaßnahmen

*Victoria Rietig / Christian Bilfinger*

Donald Trumps Plan, eine Mauer an der Grenze zwischen Mexiko und den USA zu errichten, wirft ein Schlaglicht auf das Thema Grenzschutz. Dieser Beitrag untersucht, wie wirksam Mauern und Grenzschutz im Vergleich zur Ursachenbekämpfung unerwünschte Migrationsströme reduzieren, und analysiert, warum neue Migrationstrends in den USA und Mexiko von der amerikanischen Debatte ignoriert werden.

---

## 1. Einleitung

„They’re bringing drugs. They’re bringing crime. They’re rapists. And some, I assume, are good people.“<sup>1</sup> Mit diesen Worten warnte der neue US-amerikanische Präsident Donald Trump schon während des Wahlkampfes vor vermeintlich ungebremster illegaler Einwanderung aus Mexiko. Diese Warnung ist dabei insofern verwunderlich, als sich die illegale Migration in die USA auf einem historischen Tiefstand befindet und bereits seit mehr als zehn Jahren mehr Mexikaner von den USA nach Mexiko ziehen als umgekehrt.<sup>2</sup>

Die Lösung, die Donald Trump vorschlägt, mutet nicht minder bizarr an: „I would build a great wall, and nobody builds walls better than me, believe me [...] I will build a great, great wall on our southern border. And I will have Mexico pay for that wall.“<sup>3</sup> Lange Strecken der 3.000 Kilometer langen US-mexikanischen Grenze sind bereits von Grenzbefestigungen gesäumt, die seit den 1990er Jahren Schritt für Schritt errichtet worden sind – doch Migrationsexperten beurteilen deren Wirkung kritisch. Führende mexikanische Politiker sind sich außerdem einig, dass Mexiko sich nicht am Mauerbau des Nachbarn beteiligen wird.<sup>4</sup>

Trump's Zitate sind Ausdruck eines grundlegenden Trends: Der Migrationsdiskurs in den USA wird zunehmend losgelöst von Fakten geführt. Der folgende Beitrag analysiert diesen Diskurs und gibt Antwort auf drei Fragen: Erstens, wie hat sich die Migrationsdynamik zwischen den USA und Mexiko in den letzten Jahren verändert?

Was sagt die Statistik? Zweitens, warum werden grundlegende Migrationsfakten von der politischen Debatte in den USA ignoriert? Welche Gründe erklären dieses Phänomen? Drittens, wie sinnvoll sind Lösungsansätze, die in der politischen Debatte aktuell in den USA (und zunehmend in Deutschland) diskutiert werden? Wie effektiv reduzieren Mauern und Grenzschutz unerwünschte Migration, verglichen mit Ursachenbekämpfung? Ziel des Artikels ist es, die amerikanische Debatte zu durchleuchten, um Parallelen zu Europa und Lehren für Deutschland aufzuzeigen.

## 2. Neue Migrationsdynamik – weniger Mexikaner, mehr Mittelamerikaner

Das althergebrachte Narrativ von mexikanischen Einwanderern, die illegal in die USA kommen und deren Anzahl stetig steigt, ist mittlerweile überholt.

### *Mexikanische Migration im Abwärtstrend*

Die illegale Migration aus Mexiko ist heute auf einem historischen Tiefstand angelangt. Wurden 2005 noch mehr als eine Million undokumentierte Mexikaner an der Grenze festgenommen, waren es zehn Jahre später weniger als 200.000.<sup>5</sup> Gleichzeitig kehren immer mehr Mexikaner nach Jahren in den USA in ihre Heimat zurück. Mexikos Wanderungssaldo für die USA, d.h. die Differenz zwischen Ein- und Auswanderung, ist seit einigen Jahren sogar negativ. Zwischen 2009 und 2014 verließen eine Million Mexikaner die USA, während nur rund 870.000 einwanderten.<sup>6</sup> Bereits seit 2013 sind China und Indien die



Rasant: In den letzten zehn Jahren hat sich die Zahl illegaler Immigranten aus Mittelamerika verdoppelt.  
Quelle: © Eliane Aponte, Reuters.

Hauptherkunftsländer neuer Einwanderer in die USA, während Mexiko nur noch den dritten Platz belegt. Nach Informationen des Census Bureaus wanderten im Jahr 2013 rund 125.000 Mexikaner in die USA ein, verglichen mit 147.000 Chinesen und 129.000 Indern.<sup>7</sup>

Die Gründe für die geringere Zuwanderung aus Mexiko sind vielfältig. Die Rezession von 2008 in den USA bei gleichzeitig zunehmenden Arbeitsmöglichkeiten in Mexiko spielt für Rückkehrer ebenso eine Rolle wie der Wunsch nach Wiedervereinigung mit der Familie. Rückläufige Geburtenzahlen und eine alternde Gesellschaft in Mexiko reduzieren zusätzlich die Zahl potenzieller neuer Auswanderer. Die Ausweitung des US-Grenzschatzes und die Zunahme von Abschiebungen wirken zusätzlich dämpfend auf die Migrationsmotivation.<sup>8</sup>

Trotz der geringeren Migrationsströme (*migrant flows*) der letzten Jahre ist die mexikanische Diaspora (*migrant stock*) in den USA weiterhin groß. Sie liegt seit einigen Jahren konstant bei knapp zwölf Millionen und macht damit fast ein Drittel aller in den USA lebenden Einwanderer aus. Etwa die Hälfte der mexikanischen Einwanderer, also rund sechs Millionen Menschen, lebt irregulär in den USA.

Diese beeindruckenden Statistiken sind das Ergebnis jahrzehntelanger stetiger legaler und illegaler Einwanderung. Über das sogenannte *Bracero*-Programm kamen seit 1942 viele Mexikaner auf legalem Wege mit temporären Arbeitsvisa in die USA. Nach Beendigung des Programms Mitte der 1960er Jahre hielten viele mexikanische Gastarbeiter ihre engen Beziehungen zu US-amerikanischen Arbeitgebern

aufrecht und kamen weiterhin zum Arbeiten in die USA, nur eben auf dem illegalen Weg. Legale Migration aus Mexiko nahm ebenfalls zu, da die Neufassung des US-Migrationsgesetzes von 1965 großzügige Regelungen zur Familienzusammenführung einführte. Lebten in den 1970er Jahren noch weniger als eine Million Mexikaner in den USA, verdoppelte sich diese Zahl bis 1980 auf 2,3 Millionen und stieg danach exponentiell, bis sie im Jahr 2010 schließlich 11,7 Millionen erreichte – ein Wert, auf dem sie seither mit leichten Schwankungen verharrt.<sup>9</sup>

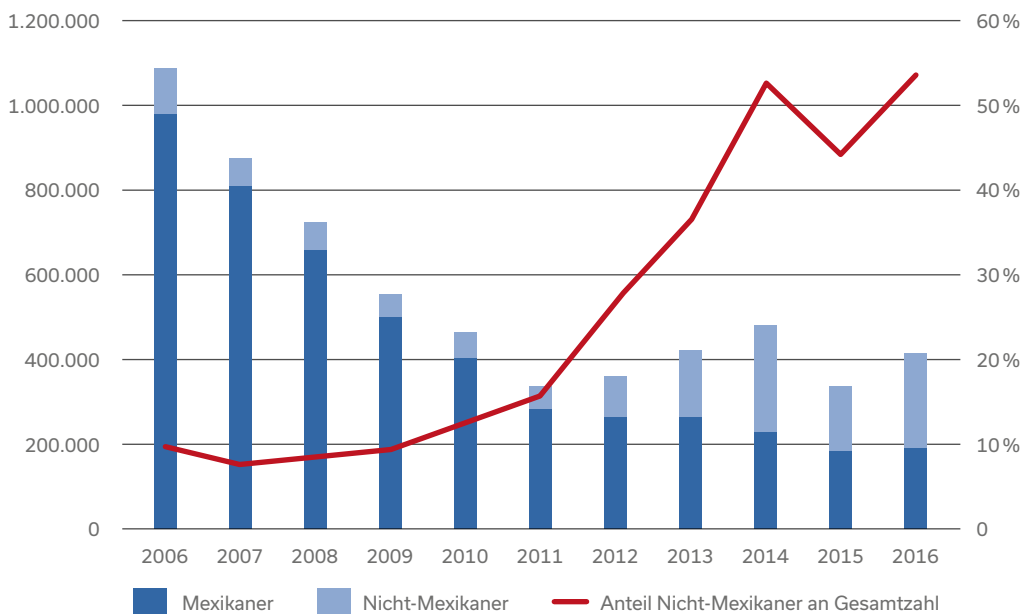
#### Mittelamerikanische Migration im Aufwärtstrend

Während immer weniger Mexikaner in die USA ziehen, steigt jedoch die Zahl mittelamerikanischer Migranten stetig. Hunderttausende Menschen aus El Salvador, Guatemala und Honduras, dem „Nördlichen Dreieck“ Mittelamerikas, machen sich jährlich Richtung USA auf und durchwandern Mexiko als Transitmigranten.

Wie Abbildung 1 verdeutlicht, hat insbesondere die illegale Migration aus Mittelamerika zugenommen. Versuchten im Jahr 2006 etwa 110.000 mittelamerikanische Migranten illegal die Grenze zu den USA zu überqueren, hatte sich diese Zahl bis 2016 mehr als verdoppelt. In Kombination mit dem starken Rückgang illegaler Migration aus Mexiko bedeutet dies, dass der Anteil von Mittelamerikanern an illegalen Grenzübertritten in diesem Zeitraum rasant angestiegen ist, von zehn auf 54 Prozent. Dass mittlerweile mehr Mittelamerikaner als Mexikaner die Grenze zu überqueren versuchen, ist umso beeindruckender, wenn man in Betracht zieht, dass die drei Länder zusammen nur etwa 30 Millionen Einwohner zählen – und damit nur ein Viertel der Bevölkerung Mexikos.

Migration aus dem Nördlichen Dreieck gen Norden hat ebenfalls lange Tradition. Bereits seit den 1970er Jahren zog es viele Mittelamerikaner aus ihren Heimatländern in Richtung USA, teils

**Abb. 1: Grenzfestnahmen Mexikaner und Nicht-Mexikaner, 2006–2016**



Anmerkung: CBP schlüsselt Festnahmen in „Mexicans“ und „Other than Mexicans (OTMs)“ auf, wobei der überwiegende Anteil der OTMs Migranten des Nördlichen Dreiecks sind. Quelle: Eigene Darstellung nach U.S. Customs and Border Protection (CBP) 2016, S. 2–3, N. 4.



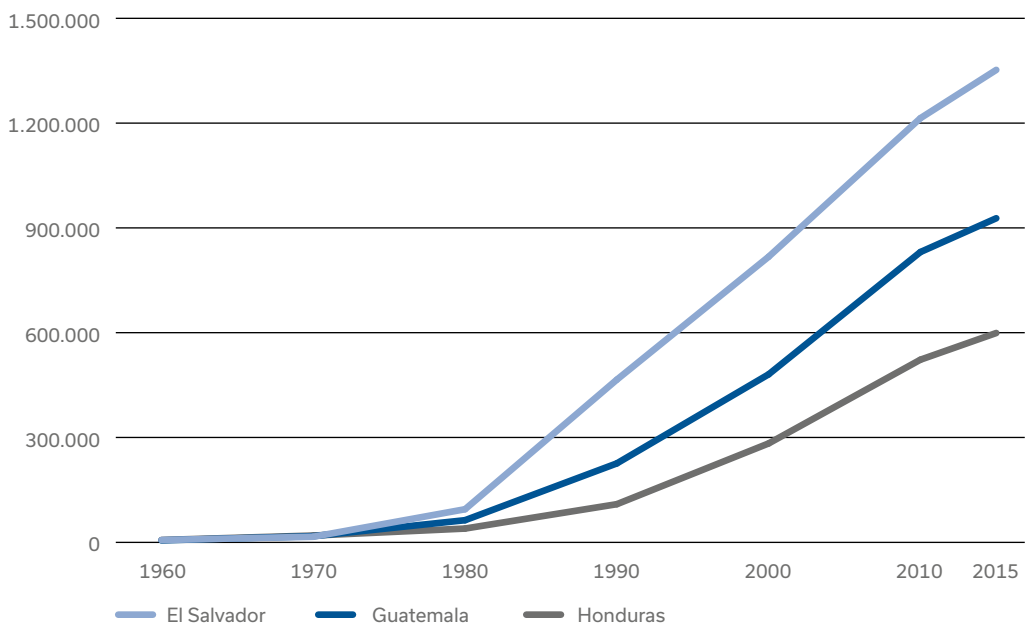
aufgrund von Bürgerkriegen und politischen Unruhen in ihrer Heimat, teils um in den USA zu arbeiten oder um anderen dort lebenden Familienmitgliedern nachzuzufolgen.<sup>10</sup> Die mittelamerikanische Diaspora in den USA wuchs so von weniger als 200.000 im Jahr 1980 auf fast drei Millionen im Jahr 2015 an (vgl. Abb. 2).

Heute ist die Region weiterhin fragil und von einer Vielzahl von Problemen geplagt. Die Menschen leiden unter extrem hoher Gewalt und Mordraten von zwischen 30 und 75 Morden pro 100.000 Einwohner (in Deutschland liegt die Rate bei unter einem Mord).<sup>11</sup> Armut und Arbeitslosigkeit sind weit verbreitet und ein Viertel aller Jugendlichen sind sogenannte Ninis, die weder Arbeit haben noch eine Schule besuchen.<sup>12</sup> Massive Korruption verstärkt eine wachsende soziale Ungleichheit und ohnehin schwache staatliche Institutionen werden durch den überwältigenden Einfluss von Gangs noch weiter ausgehöhlt.

Schlagzeilen machte mittelamerikanische Migration in den USA vor allem im Jahr 2014, als mehr als 68.000 unbegleitete minderjährige Migranten, also allein reisende Kinder ohne ihre Eltern oder einen Sorgeberechtigten, an der Grenze aufgegriffen wurden. Drei Viertel dieser Kinder stammten aus El Salvador, Guatemala und Honduras. Im Vergleich zum Vorjahr 2013 war ihre Zahl sprunghaft von etwa 20.000 auf 50.000 gestiegen, während die mexikanischer Kinder weitgehend stabil geblieben war (vgl. Abb. 3).

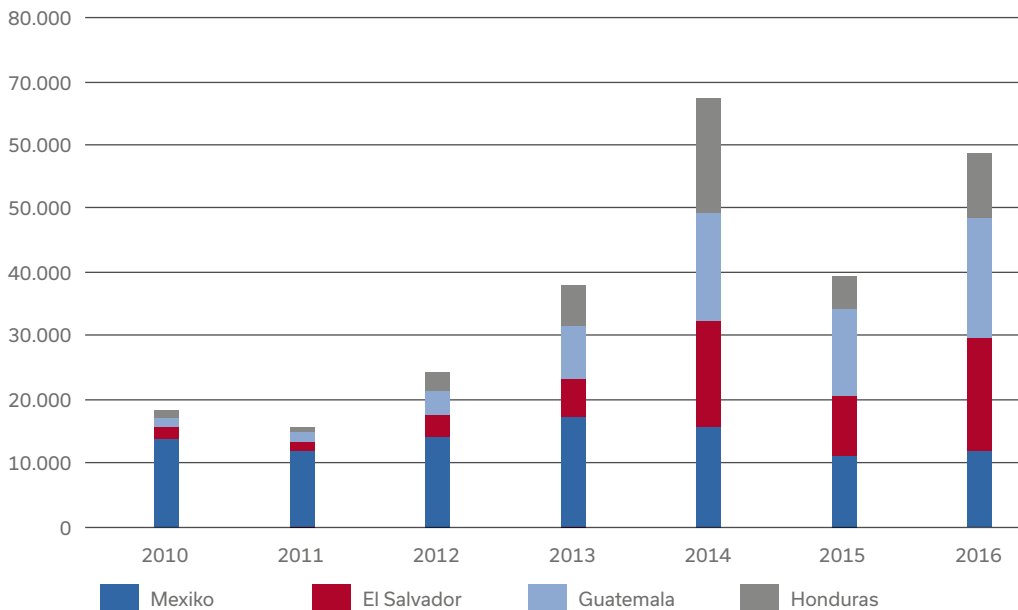
Präsident Obama bezeichnete die Situation an der Südgrenze der USA als einen „humanitären Notfall“. Trotz dieser Einschätzung und einer Reihe von Aufklärungskampagnen und Anti-Schmuggel-Initiativen beschränkte sich die Reaktion der USA und Mexikos auf diese Krise primär auf den Aufbau von mehr Grenzschutz. Mexikos Präsident Enrique Peña Nieto lancierte im Sommer 2014 den sogenannten *Plan Frontera Sur* (Plan Südliche Grenze), ein ausgedehntes Grenzschutzprogramm an der

**Abb. 2: Migranten aus Zentralamerika in den USA, nach Geburtsland, 1960–2015**



Quelle: Eigene Darstellung nach Migration Policy Institute 2016: Largest U.S. Immigrant Groups over Time, 1960-Present, in: <http://bit.ly/2myHqmT> [24.03.2017].

**Abb. 3: Unbegleitete minderjährige Migranten an der US-Grenze, nach Herkunftsland, 2010–2016**



Quelle: Eigene Darstellung nach CBP 2017: U.S. Border Patrol Southwest Border Apprehensions by Sector, 08.03.2017, in: <http://bit.ly/2njJOM> [24.03.2017].

Südgrenze Mexikos zu Guatemala, infolgedessen die Zahl der Festnahmen und Abschiebungen mittelamerikanischer Migranten aus Mexiko in die Höhe schossen.<sup>13</sup> Mexikos Migrationsagentur INM (*Instituto Nacional de Migración*) schob im Jahr 2015 mehr als 175.000 Migranten ins Nördliche Dreieck ab – zwei Drittel mehr als noch im Vorjahr.<sup>14</sup>

In Folge dieser Maßnahmen sank im Jahr 2015 die Zahl mittelamerikanischer Kinder, die die US-Grenze erreichten – allerdings nur kurzfristig. Im Jahr 2016 stieg sie wieder auf 47.000 an, nur geringfügig weniger als im Krisenjahr 2014. Für viele Beobachter war diese Entwicklung keine Überraschung, denn die Ursachen der Kindermigration aus Mittelamerika – Gewalt, Armut, Familienbande in den USA und ein ausgeklügeltes Angebot von Schmugglern – sind nach wie vor unverändert. Es ist daher wahrscheinlich, dass mittelamerikanische Kinder und Erwachsene trotz Abschreckungsmaßnahmen und steigender Investitionen in den Grenzschutz auch in den kommenden Jahren versuchen werden, ihre Heimatländer in Richtung Norden zu verlassen.

### 3. „Gefühlte Wahrheit“ und politisches Kalkül: Warum der politische Diskurs in den USA grundlegende Migrationsfakten ignoriert

Plakatativ gesagt ist illegale Migration von Mexiko in die USA ein alter Hut. Die hier beschriebene Datenlage – sinkende mexikanische und zeitgleich wachsende mittelamerikanische Migration – ist klar. Sie wird von der momentanen öffentlichen und politischen Debatte in den USA jedoch weitgehend ignoriert.<sup>15</sup> Donald Trumps Behauptung, eine Mauer gegen illegale Migration aus Mexiko bauen zu müssen, verkennt die Tatsache, dass illegale Migration an der Südgrenze der USA im Jahr 2015 auf einem 40-Jahres-Tief angelangt ist.<sup>16</sup>

Was erklärt diese Ignoranz grundlegender Migrationsfakten im politischen Diskurs in den USA? Vier Faktoren tragen zu dieser Entwicklung bei:

Erstens ist die lokale Wahrnehmung von Migration, die „gefühlte“ Migration, unabhängig von Statistiken und der tatsächlichen Zahl von

Migranten. Menschen erleben Immigration nicht auf Bundesebene, sondern lokal, an konkreten Beispielen, wie der ethnischen Zusammensetzung der Schule ihrer Kinder oder am täglichen Straßenbild in ihren Gemeinden oder Städten. So kann die subjektiv wahrgenommene Migrationsituation eines Landes grundverschieden sein, je nachdem ob jemand in der Stadt oder auf dem Land lebt oder ob die Nachbarschaft ethnisch divers wie in New York City oder homogen wie in Salt Lake City ist.

Zweitens ist weniger die Anzahl von Migranten, sondern eher die Geschwindigkeit, mit der Migranten die Demografie eines Ortes verändern, entscheidend bei der Wahrnehmung von Migration. Immer mehr Einwanderer in den USA lassen sich nicht mehr nur in den traditionellen Einwandererstaaten Kalifornien, Texas und New Mexiko nieder, sondern auch in Regionen, in denen Einheimische bisher nur wenig Erfahrung mit Einwanderern gemacht haben. So stieg beispielsweise der Anteil von Migranten zwischen 2000 und 2012 in South Carolina um 87 Prozent, in Alabama um 83 Prozent und in Tennessee um 77 Prozent.<sup>17</sup> Je schneller sich die Demografie eines Ortes durch Migration ändert, umso eher reagieren Menschen mit Skepsis auf Migration. Parallelen gibt es auch in Europa. Die Brexitabstimmung vor einigen Monaten zeigte, dass Wähler in Gegenden, in denen viele Migranten lebten, eher für den Verbleib in der EU (und die damit einhergehende Freizügigkeit von EU-Migranten) stimmten, wohingegen Wähler in Gegenden, in denen sich die Bevölkerung in den letzten Jahren besonders schnell durch Migration verändert hatte, eher gegen den EU-Verbleib aussprachen.<sup>18</sup> Angst vor Migration ist also eher da verbreitet, wo die Zahl von Migranten sprunghaft ansteigt; langsamer Wandel hingegen löst weniger Besorgnis aus.

Ein dritter Grund, warum US-Wähler sich trotz historisch niedriger illegaler Einwanderung weiterhin stark um dieses Thema sorgen, ist der Gegensatz zwischen *flows* und *stocks*. Wie oben erläutert, leben über elf Millionen Menschen illegal in den USA, knapp sechs Millionen davon Mexikaner. Auch wenn heute immer

weniger Mexikaner versuchen, illegal ins Land zu kommen (*flows*), so sind die Gesamtzahlen der bereits illegal im Land lebenden Mexikaner (*stocks*) doch so hoch, dass sie das althergebrachte Narrativ undokumentierter Mexikaner weiter perpetuieren.

Viertens und letztens hat die Wahl von Donald Trump gezeigt, dass es politisch opportun sein kann, Fakten zu ignorieren. Trump und seine Berater waren erfolgreich darin, das Thema illegale Migration künstlich „hochzukochen“, um daraus politisches Kapital zu schlagen. Auch hier sind die Parallelen zu Europa unübersehbar. Parolen gegen Migration und ausländerfeindliche Rhetorik sind ein grundlegendes Werkzeug vieler (wenn auch nicht aller) populistischer Parteien Europas.<sup>19</sup> Populismus propagiert ein vereinfachtes Weltbild, in dem korrupte Eliten einerseits und das ehrliche Volk andererseits einander feindlich gegenüberstehen und komplexe Probleme durch einfache *common sense*-Lösungen aus der Welt geschafft werden können. In diesem Weltbild stellen Migranten ideale Sündenböcke dar, da sie sowohl als nicht dem Volk angehörig dargestellt als auch vermeintlich einfach aus dem Land geschafft werden können – sei es durch Einreiseperrren, Abschiebungen oder eben durch Mauern.

#### **4. Die Zukunft: Lösungsansätze zwischen Mauerbau und Ursachenbekämpfung**

Migrationsdebatten in den USA, Deutschland und anderen beliebten Zielländern kreisen regelmäßig um eine Kernfrage: Welche Lösungs- und Politikansätze sind sinnvoll und effektiv darin, unerwünschte oder illegale Migrationsströme zu unterbinden?

Zwei oftmals politisch entgegengesetzte Lager und Philosophien beantworten diese Frage unterschiedlich. Verfechter ausgehnter Grenzschutzmaßnahmen inklusive Mauerbau stehen oftmals im Streit mit Verfechtern von Investitionen in Herkunftsländer und der Bekämpfung von Migrations- und Fluchtursachen. Welcher Ansatz dominiert in den USA und was wissen wir über die Effektivität dieser beiden Ansätze?

Grenzschutz hat in den USA seit den 1990er Jahren und verstärkt seit 9/11 Konjunktur.<sup>20</sup> Der jährliche Etat der *Border Patrol* verneunfachte sich zwischen 1994 und 2015 von 400 Millionen 1994 auf 3,7 Milliarden US-Dollar (vgl. Abb. 4).<sup>21</sup> Die Anzahl der Grenzschutzbeamten stieg im selben Zeitraum ebenfalls rasant, von etwa 4.000 auf mehr als 20.000.<sup>22</sup> Die Gesamtausgaben der USA für *enforcement*, also die Durchsetzung von Migrationsgesetzen inklusive Grenzschutzmaßnahmen, wurden für das Jahr 2012 sogar auf etwa 18 Milliarden beziffert.<sup>23</sup>

### Mit der Verstärkung des Grenzschutzes ist von jeher die Hoffnung verbunden, illegale Einwanderung eindämmen zu können.

---

Diese riesigen Investitionen sind das Ergebnis jahrzehntelanger Politiken, unterstützt von Republikanern wie Demokraten, die Grenzschutz als primäre Antwort auf illegale Einwanderungswellen ansahen. Seit Mitte der 1990er Jahre haben die USA mehrere Mauern und Zäune entlang der Grenze errichtet. Teils verlaufen diese durch einwohnerreiche Städte, teils durch menschenleeres Gelände. Die Bauweise ist uneinheitlich – teils stehen Betonmauern, teils Gitterzäune. Gemeinsam ist allen Grenzbefestigungen lediglich, dass sie nicht die gesamte Grenze abdecken, sondern irgendwo entlang der Grenze enden.

*Wie sinnvoll sind Mauern und Grenzschutz?*

Mauerbau ist eine extreme Form von Grenzschutz, aber Länder haben eine Vielzahl von Möglichkeiten, ihre Grenze zu schützen. Typische Grenzschutzmaßnahmen umfassen Personenkontrollen bei der Einreise und/oder im Umland der Landesgrenze, die von Grenzbeamten oder mithilfe elektronischer Geräte an Flughäfen, Häfen oder anderen Grenzübergängen durchgeführt werden.



Zunehmend kommen dabei technische Mittel wie Kameras, Bodensensoren, Bewegungsmelder oder Drohnen zum Einsatz.

Mauern und Grenzschutzmaßnahmen wirken auf zwei Ebenen: Sie können zum einen existierende Migrationsströme blockieren und zum anderen abschreckend auf potenzielle zukünftige Migranten wirken, so dass sie – zumindest kurzfristig – zu einem Rückgang von Migrationszahlen beitragen können. Beispiele für diese Dynamik gibt es zuhauf. In den USA gingen parallel zu



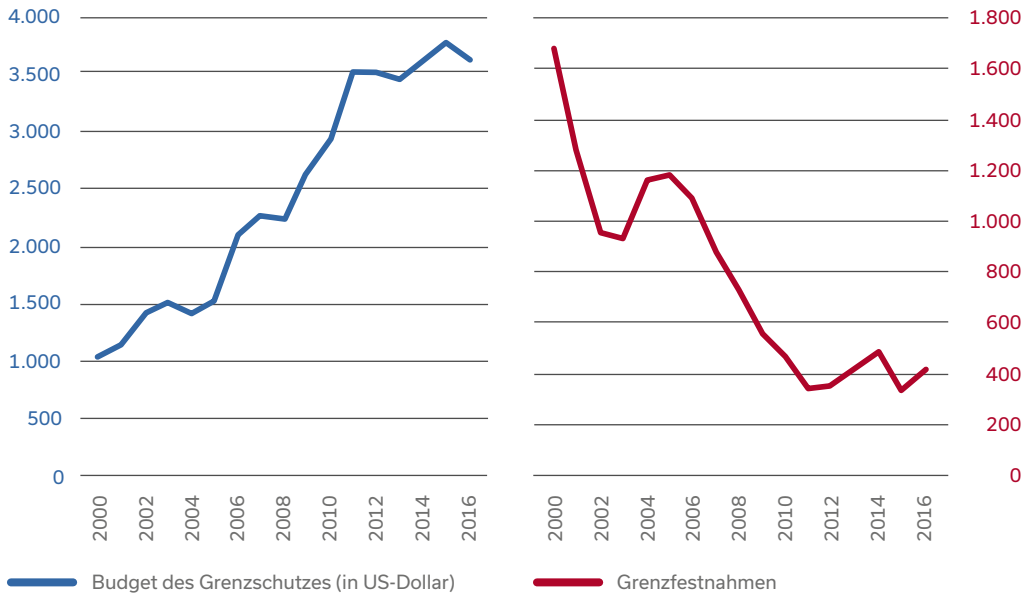
Totenkult: Mexikanische Traditionen wie der „Día de los Muertos“ (Tag der Toten) werden schon längst auch in den USA zelebriert. [Quelle: © Mario Anzuoni, Reuters.](#)

den steigenden Grenzschutzinvestitionen in den 1990er Jahren die Festnahmen undokumentierter Einwanderer an der Grenze zurück (vgl. Abb. 4). Und während in Europa in den letzten Jahren immer mehr Länder Grenzkontrollen einführen und Mauern entlang der Balkanroute bauten, sanken die Zahlen neu ankommender Flüchtlinge und Migranten in Deutschland.

Diese Beispiele suggerieren, dass Mauern illegale Migration erfolgreich unterbinden können – aber dem ist nicht unbedingt so. Eine

klare Einschätzung, wie effektiv Mauern und Grenzschutz tatsächlich sind, wird durch drei Faktoren erschwert: Erstens ist die Wirkung von Mauern nicht eindeutig messbar. Selbst wenn nach Mauerbau und Grenzschutzinvestitionen illegale Migrationszahlen sinken (wie im Beispiel der USA in den 1990er Jahren), können andere Faktoren ebenfalls dazu beigetragen haben, wie etwa eine wirtschaftliche Rezession (wie in den USA 2008/09) oder veränderte Lebensbedingungen in Herkunftsländern (wie in Mexiko in den letzten Jahrzehnten). Auch die Einrichtung

Abb. 4: Budget des Grenzschutzes und Grenzfestnahmen, 2000–2016 (in Tausenden)



Quelle: Eigene Darstellung nach CBP 2016, N. 20; dies. 2016, S. 2-3, N. 4.

legaler Migrationswege z.B. durch temporäre Arbeits- oder Studentenvisa können illegale Migrationszahlen eines Landes beeinflussen, genauso wie sich verändernde Grenzschutzregime anderer Länder derselben Region. Zweitens ist ein grundlegendes Dilemma von Grenzschutz, dass mehr Grenzbeamte mehr Festnahmen durchführen können, selbst wenn die Anzahl versuchter Grenzübertritte relativ konstant bleibt. Daher können Investitionen in mehr Grenzpersonal paradoxerweise sogar zum Eindruck von mehr statt weniger illegaler Migration führen, da mehr Festnahmen verzeichnet werden. Drittens muss illegale Einwanderung nicht an illegale Einreise gekoppelt sein. Wie die zahlreichen sogenannten *visa overstays* in den USA zeigen, können Migranten legal ins Land einreisen, etwa über ein Touristen- oder befristetes Arbeitsvisum, und nach dessen Ablauf weiter im Land bleiben. Grenzschutz und Mauerbau haben keinerlei Effekt auf diese Form der illegalen Einwanderung.

Mauern und verstärkte Grenzschutzmaßnahmen bringen zudem eine Reihe von Problemen und unbeabsichtigten Nebeneffekten mit sich.

Erstens können Mauern umgangen werden, v.a. wenn sie wie im Falle der USA nur einen Teil der Grenze abdecken. Mehr oder weniger kreative Lösungen reichen von Tunneln, Leitern und Seilen bis hin zu Rampen, Katapulten und Drohnen (z.B. beim Drogenschmuggel).

Zweitens macht mehr Grenzschutz Migration gefährlicher. Selbst wenn Mauern Migrationsflüsse kurzfristig zu blockieren vermögen, mittel- und langfristig verlagern sie diese eher anstatt sie zu reduzieren (*displaced not decreased*). Grenzschutz verschiebt Migrationsrouten oft in unwirtlicheres Terrain – im Falle der USA in die Wüste. Hier stieg die Anzahl der Todesfälle von jährlich weniger als 100 Anfang der 1990er Jahre auf fast 500 im Jahr 2005.<sup>24</sup>

Eine ähnliche Dynamik ist in den letzten Jahren auch im Mittelmeer zu beobachten. Obwohl im Jahr 2016 wesentlich weniger Migranten versuchten, das Mittelmeer zu überqueren, als zum Höhepunkt der Migrationsströme im Vorjahr (etwa 360.000 im Jahr 2016, verglichen mit mehr als einer Million im Jahr 2015), stieg die Zahl der Todesopfer im selben Zeitraum von knapp 3.800

auf über 5.000.<sup>25</sup> Daten von UNHCR zeigen, dass die etwa zehn Kilometer lange Seeroute von der Türkei nach Griechenland, die Hauptroute im Jahr 2015, wesentlich weniger Todesopfer forderte als die wesentlich längere und gefährlichere Route von Libyen nach Italien, die im Folgejahr verstärkt frequentiert wurde.

Mehr Grenzschutz kann außerdem dazu führen, dass Schlepper ihre Preise erhöhen und ihr Geschäftsmodell anpassen. Schätzungen zufolge stieg der durchschnittliche Preis für Schlepperdienste von Mexiko in die USA von etwa 500 US-Dollar in den 1980er Jahren auf fast 2.500 US-Dollar Mitte der 2000er Jahre.<sup>26</sup> Außerdem bieten Schlepper in Mittelamerika ihren Kunden immer öfter drei Grenzüberquerungsversuche zum Preis von einem an. Wird ein Migrant gefasst und ins Heimatland abgeschoben, hat er noch zwei weitere Versuche ohne zusätzliche finanzielle Kosten – ein Geschäftsmodell, das das sogenannte Drehtür-Problem (von Migration, Rückführung und erneuter Migration) noch verstärkt.<sup>27</sup>

## **Mauern zu bauen allein reicht nicht aus, um des Problems illegaler Migration Herr zu werden.**

Ein vierter Nebeneffekt von Grenzschutz ist, dass zirkuläre Migration zu permanenter Migration werden kann. Jahrzehntlang war mexikanische Einwanderung von saisonaler und zirkulärer Arbeitsmigration geprägt gewesen, doch je schwerer es wurde, die Grenze zu überqueren, umso mehr ließen sich Mexikaner und ihre Familien dauerhaft in den USA nieder. Im Jahre 2014 lebten acht von zehn undokumentierten mexikanischen Einwanderern bereits seit mehr als zehn Jahren in den USA.<sup>28</sup>

Wie diese Analyse zeigt, können Mauern und Grenzschutz also durchaus ein effektives Symbol der Abschreckung sein, Migrationsflüsse verlagern und dadurch zu kurzfristig verringerter Migration beitragen – sie lösen aber das Problem

illegaler Einwanderung nicht langfristig oder vollständig und bringen erhebliche Probleme und unerwünschte Nebeneffekte mit sich.

### *Wie sinnvoll ist die Bekämpfung von Migrations- und Fluchtursachen?*

Auf der anderen Seite der Debatte steht der Ansatz der Fluchtursachenbekämpfung. In Anbetracht der Tatsache, dass viele Migranten weltweit ihre Heimat nicht aus freien Stücken verlassen, sondern weil wirtschaftliche Not, Krieg oder Bürgerkrieg sie dazu zwingen, scheint die Bekämpfung von Migrations- und Fluchtursachen sowie die Entwicklungshilfe für Herkunftsländer eine logische Strategie zu sein, um Migrationsflüsse zu reduzieren.

In der Tat ist Mexiko ein ausgezeichnetes Beispiel für ein Land, in dem verbesserte wirtschaftliche Bedingungen zu einem starken Auswanderungsrückgang beigetragen haben. Mexikos Brutto-sozialprodukt (BIP) wuchs in den letzten zehn Jahren um durchschnittlich 2,5 Prozent.<sup>29</sup> Zwischen 2001 und 2011 erhöhte sich der Anteil der Mexikaner in der Mittelschicht um knapp neun Prozentpunkte, d.h. mehr als zehn Millionen Mexikaner stiegen in die Mittelklasse auf.<sup>30</sup> Im selben Zeitraum sank die jährliche illegale Migration aus Mexiko von 1,2 Millionen auf 290.000.<sup>31</sup> Umfragen zeigen, dass Mexikaner zunehmend zufrieden mit ihrem Leben in Mexiko sind; im Jahr 2015 befand ein Drittel der befragten Mexikaner, das Leben in Mexiko sei weder besser noch schlechter als in den USA – ein Anstieg von zehn Prozentpunkten seit 2007.<sup>32</sup>

Stoppt Entwicklung von Herkunftsländern also Migration? Nicht notwendigerweise. Dem Beispiel Mexikos zum Trotz ist die Idee, dass die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes automatisch zu weniger Migration aus diesem Land führt, ein klassischer Migrationsmythos – weit verbreitet, aber falsch. Studien zeigen, dass für arme Länder mit niedrigem BIP (unterhalb von ca. 6.000 bis 8.000 US-Dollar) sogar die Faustregel gilt: Je reicher sie werden, desto mehr Migration hat das zur Folge. Warum ist dies so? Ein Grund für dieses Phänomen ist, dass

Menschen mit mehr verfügbarem Einkommen es sich eher leisten können auszuwandern – denn es sind oft nicht die Ärmsten der Armen, die migrieren, sondern diejenigen, die in der Lage sind, sich ein Startkapital und/oder Reise- und eventuelle Schmuggelkosten anzuspüren. Außerdem sinkt mit dem Entwicklungsgrad eines Landes seine Kindersterblichkeit, so dass der Pool möglicher zukünftiger Auswanderer steigt.<sup>33</sup>

Darüber hinaus sind Investitionen in die Entwicklung eines Landes natürlich nicht immer erfolgreich, und selbst wenn sie erfolgreich sind, stellt sich der Erfolg erst langfristig ein – ein klassisches Dilemma von Entwicklungszusammenarbeit. Die USA investieren seit Jahrzehnten in die Entwicklung Mittelamerikas, doch tiefsitzende Probleme wie Korruption, miserable Bildungssysteme, die Macht von Gangs und die extreme Armut großer Bevölkerungsteile fungieren nach wie vor als starke Treiber von Migration. Inwiefern das neueste Entwicklungsprogramm Mittelamerikas, die *Alliance for Prosperity*, die 2014 im Zuge der Kinderflüchtlingskrise von El Salvador, Guatemala und Honduras vorgestellt wurde und von den USA mit fast 750 Millionen US-Dollar unterstützt wird, diese Muster durchbrechen kann, ist noch nicht klar.<sup>34</sup> Erfolge werden sich jedoch in jedem Fall nur langfristig zeigen – und stehen damit im Gegensatz zu den kurzfristigen Erfolgen, die Politiker oft vorweisen müssen.

Ursachenbekämpfung kann also unerwünschte Migrationsströme reduzieren, aber sie wirkt nur langfristig, längst nicht in jedem Fall, und in besonders armen Ländern kann sie unter Umständen sogar Migration fördern.

## 5. Fazit: Weg vom Nullsummenspiel hin zur Kompromisslösung

Politische Debatten um die Extrempole herum suggerieren (in den USA nicht anders als in Deutschland), dass Grenzschutz und Ursachenbekämpfung grundlegend verschiedene Herangehensweisen an Migrationsreduktion seien. Einige Verfechter von Grenzschutz sehen Ursachenbekämpfung als „weiche“ Herangehensweise an, die wenig erfolversprechend und

nicht dringlich ist, während umgekehrt einige Verfechter von Ursachenbekämpfung argumentieren, Grenzschutz sei unmoralisch und Mauern seien ohnehin wirkungslos.

Die hier vorliegende Analyse zeigt, dass diese Dichotomie nicht den Tatsachen entspricht. Mauern und Grenzschutz können das Problem unerwünschter Migrationsflüsse nur kurzfristig und teilweise lösen; Investitionen in Migrations- und Fluchtursachen hingegen nur langfristig und teilweise. Echte Lösungen sind daher Politiken, die beide Ansätze miteinander vereinen – Kompromisslösungen. Nachhaltige Migrationspolitiken beinhalten sowohl Grenzschutzmaßnahmen als auch Ursachenbekämpfung und behandeln die beiden Konzepte nicht als Nullsummenspiel, sondern als notwendige Elemente effektiver Migrationspolitik.

Weder der beste Grenzschutz noch die beste Ursachenbekämpfung können unerwünschte Migrationsströme vollständig stoppen. Reife Migrationspolitiken müssen deshalb in der Lage sein, beide Ansätze abzuwägen und miteinander zu verschmelzen.

---

**Victoria Rietig** ist Senior Migration Fellow beim American Institute for Contemporary German Studies (AICGS) an der Johns Hopkins University in Washington, D.C.

**Christian Bilfinger** war bis Dezember 2018 Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Mexiko und ist seit Januar 2019 Referent für Flüchtlings- und Migrationspolitik der Stiftung.

- 1 Vgl. The Washington Post 2015: Full text: Donald Trump announces a presidential bid, 16.06.2015, in: <http://wapo.st/1HPABjR> [13.04.2017].
- 2 Gonzalez-Barrera, Ana 2015: More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S.: Net Loss of 140,000 from 2009 to 2014; Family Reunification Top Reason for Return, Pew Research Center, in: <http://pewrsr.ch/1PCjOVH> [28.02.2017].
- 3 Vgl. The Washington Post 2015, N. 1.



- 4 Vgl. Sarukhan, Arturo, 2017: The U.S.-Mexico relationship is dangerously on the edge, *The Washington Post*, 31.01.2017, in: <http://wapo.st/2jA61kE> [28.02.2017].
- 5 Vgl. U.S. Customs and Border Protection (CBP) 2016: U.S. Border Patrol Apprehensions From Mexico and Other Than Mexico (FY 2000-FY 2016), 14.10.2016, S. 2, in: <http://bit.ly/2mY4MxH> [28.02.2017].
- 6 Gonzalez-Barrera 2015, N. 2.
- 7 Vgl. NBC News 2015: China, India Replace Mexico As Top U.S. Immigrant Origin Nations, 04.05.2015, in: <http://nbcnews.to/1IaMYHR> [28.02.2017]; Zong, Jie / Batalova, Jeanne 2016: Mexican Immigrants in the United States, Migration Policy Institute, 17.03.2017, in: <http://bit.ly/2nMRK17> [28.02.2017].
- 8 Vgl. Passel, Jeffrey S. / D'Vera, Cohn / Krogstad, Jens Manuel / González-Barrera, Ana 2014: As Growth Stalls, Unauthorized Immigrant Population Becomes More Settled, Pew Research Center, in: <http://pewrsr.ch/WbxNbo> [28.02.2017].
- 9 Vgl. Zong / Batalova 2016, N. 7.
- 10 Vgl. Rosenblum, Marc R. / Brick, Kate 2011: U.S. Immigration Policy and Mexican/Central American Migration Flows: Then and Now, Migration Policy Institute, 08/2011, in: <http://bit.ly/2nv4S3p> [28.02.2017].
- 11 Vgl. Weltbank 2017: Intentional Homicides (Per 100,000 People), in: <http://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5> [28.02.2017].
- 12 Internationale Arbeitsorganisation 2013: Trabajo decente y juventud en América Latina: Políticas para la acción, in: <http://bit.ly/2nPqOY7> [28.02.2017].
- 13 Vgl. Wilson, Christopher / Valenzuela, Pedro 2014: Mexico's Southern Border Strategy: Programa Frontera Sur, Wilson Center, Mexico Institute, 11.07.2014, in: <http://bit.ly/1qH017S> [28.02.2017].
- 14 Vgl. Dominguez Villegas, Rodrigo / Rietig, Victoria 2015: Migrants Departed from the United States and Mexico to the Northern Triangle: A Statistical and Socioeconomic Profile, Migration Policy Institute, in: <http://bit.ly/2mySwIE> [28.02.2017]; Berechnungen der Autorin, basierend auf Daten des Mexikanischen Innenministeriums (SEGOB), Abteilung Migrationspolitik, Statistische Bulletins (Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias), in: <http://bit.ly/2nv43I5> [10.02.2017].
- 15 Vgl. wbur 2016: Mexico Now Deports More Central American Migrants Than The U.S., Interview, 15.04.2016, in: <http://wbur.fm/1p4vchK> [28.02.2017].
- 16 Vgl. CBP 2016: Nationwide Illegal Alien Apprehensions Fiscal Years 1925-2016, in: <http://bit.ly/2nLhPqu> [28.02.2017]; wbur 2016, ebd.
- 17 Vgl. Casselman, Ben 2014: Immigration Is Changing Much More Than the Immigration Debate, *FiveThirtyEight*, 09.07.2014, in: <http://53eig.ht/1lQMypK> [28.02.2017].
- 18 Vgl. *The Economist* 2016, The immigration paradox: Explaining the Brexit vote, 14.07.2016, in: <http://econ.st/2nLaoQ0> [28.02.2017].
- 19 Einige populistische Parteien in Südeuropa, wie etwa Syriza in Griechenland oder Podemos in Spanien, sprechen sich nicht explizit gegen Migration aus.
- 20 Vgl. Meissner, Doris / Kerwin, Donald M. / Chishti, Muzaffar / Bergeron, Claire 2013: Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery, Migration Policy Institute, 01/2013, in: <http://bit.ly/2nemNta> [28.02.2017].
- 21 Vgl. CBP 2016: Enacted Border Patrol Program Budget by Fiscal Year, in: <http://bit.ly/2nL863x> [28.02.2017].
- 22 Vgl. CBP 2016: United States Border Patrol Agent Staffing by Fiscal Year, in: <http://bit.ly/2nYKQMA> [28.02.2017].
- 23 Vgl. Meissner / Kerwin / Chishti / Bergeron 2013, N. 20.
- 24 Vgl. Massey, Douglas S. / Durand, Jorge / Pren, Karen A. 2016: Why Border Enforcement Backfired, *American Journal of Sociology* 121: 5, S. 1557-1600, DOI 10.1086/684200, 03/2016, <http://bit.ly/2nLxF4m> [10.02.2017].
- 25 Vgl. Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR): Mediterranean Situation, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> [10.02.2017].
- 26 Vgl. Rampell, Catherine 2009: Why Are Mexican Smugglers' Fees Still Rising?, *The New York Times*, 18.05.2009, in: <http://nyti.ms/2nLwJgn> [28.02.2017].
- 27 Vgl. Rietig, Victoria / Villegas, Rodrigo Dominguez 2015: Stopping the Revolving Door: Reception and Reintegration Services for Central American Deportees, Migration Policy Institute, 12/2015, in: <http://bit.ly/2mYdLyQ> [28.02.2017].
- 28 Vgl. Passel, Jeffrey S. / Cohn, D'Vera 2016: Overall Number of U.S. Unauthorized Immigrants Holds Steady Since 2009, Pew Research Center, 20.09.2016, in: <http://pewrsr.ch/2d5UHuv> [28.02.2017].
- 29 Vgl. Weltbank, World Development Indicators, Data Bank, in: <http://bit.ly/2nerh2Y> [10.02.2017].
- 30 Berechnungen der Autorin, basierend auf Gao, George 2015: Latin America's middle class grows, but in some regions more than others, Pew Research Center, in: <http://pewrsr.ch/1CLrLTK> [28.02.2017].
- 31 Vgl. CBP 2016, N. 5.
- 32 Vgl. Krogstad, Jens Manuel 2016: 5 facts about Mexico and immigration to the U.S., Pew Research Center, 11.02.2016, in: <http://pewrsr.ch/1o7gya3> [28.02.2017].
- 33 Für eine ausführliche Diskussion siehe Clemens, Michael 2014: Think Development in Poor Countries Will Reduce Migration? The Numbers Say Otherwise, Center for Global Development, 24.03.2014, in: <http://bit.ly/2nk3joI> [28.02.2017]; Clemens, Michael 2014: Does Development Reduce Migration?, Center for Global Development, Working Paper 359, 18.03.2014, in: <http://bit.ly/2mYsOZ5> [28.02.2017].
- 34 Vgl. Alianza Para la Prosperidad del Triángulo del Norte, in: <http://plandelaalianza.org> [10.02.2017].

ISSN 0177-7521  
35. Jahrgang  
*Sonderausgabe* 1|2019



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
Telefon (030) 269 96-33 83  
Telefax (030) 269 96-53 383  
[www.auslandsinformationen.de](http://www.auslandsinformationen.de)  
[www.fb.com/internationalreports](https://www.facebook.com/internationalreports)  
[www.twitter.com/auslandsinfo](https://www.twitter.com/auslandsinfo)  
[auslandsinformationen@kas.de](mailto:auslandsinformationen@kas.de)

Herausgeber:  
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:  
Sebastian Enskat

Redakteur:  
Samuel Krug

Redaktion:  
Thomas Birringer  
Rabea Brauer  
Dr. Peter Fischer-Bollin  
Dr. Stefan Friedrich  
Dr. Lars Hänsel  
Frank Priess  
Stefan Reith  
Winfried Weck  
Nils Wörmer

Unter Mitwirkung von:  
Christian Bilfinger, Stella Hunger, Sophie  
Kriegel, Laura Kruse und Oday Uraiqat

Die vorliegende Sonderausgabe fasst bereits  
erschienene Beiträge als Wiederabdrucke zusammen.  
Erstveröffentlichungsquellen und -zeitpunkte sind  
jeweils angegeben. Es wurden lediglich Format-  
anpassungen und Korrekturen vorgenommen.  
Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt  
die Meinung der Redaktion wieder.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement  
günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein  
Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informa-  
tionen und Bestellungen wenden Sie sich bitte  
an: [auslandsinformationen@kas.de](mailto:auslandsinformationen@kas.de)

Bankverbindung:  
Commerzbank Bonn  
IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00  
BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Ai-Beiträge liegt bei den  
Auslandsinformationen (Ai).

Titelfoto:  
Unser Titelfoto zeigt einen Migranten, der vor  
der südspanischen Küste von der Küstenwache  
aus dem Meer gerettet wird.  
© Anton Meres, Reuters / © Thomas Ulrich,  
EyeEm, Getty Images (Bildmontage).  
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Gestaltung / Satz:  
racken GmbH, Berlin





[auslandsinformationen.de](http://auslandsinformationen.de)  
[facebook.com/internationalreports](https://facebook.com/internationalreports)  
[twitter.com/auslandsinfo](https://twitter.com/auslandsinfo)