

E-Paper

Ansätze für eine kohärente deutsche und europäische Flüchtlingspolitik

DR. STEFFEN ANGENENDT

Berlin, September 2015

Ansätze für eine kohärente deutsche und europäische Flüchtlingspolitik

Dr. Steffen Angenendt

Inhaltsverzeichnis

- 3** Zusammenfassung
- 5** Einleitung
- 5** Schwachstellen und Handlungsmöglichkeiten
- 6** Hintergrund: Weltweit steigende Flüchtlingszahlen
- 7** Risiken für Nachbarländer
- 8** Wanderungen aus unterschiedlichen Motiven
- 10** Nationale Spielräume
- 11** Entwicklungspolitische Handlungsmöglichkeiten
 - 12 Prävention von Flüchtlingskrisen
 - 12 Hilfe in Flüchtlingskrisen
 - 13 Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen
 - 14 Resettlement
- 14** Außen- und europapolitische Handlungsfelder
 - 14 Nachbarstaaten unterstützen
 - 15 Humanitäre Katastrophen an den Außengrenzen verhindern
 - 17 Verantwortung fair teilen
- 18** Fazit
 - 20 Der Autor
 - 20 Impressum

Ansätze für eine kohärente deutsche und europäische Flüchtlingspolitik

Zusammenfassung

Europa ist der aktuellen Flüchtlingskrise nicht gewachsen. Die humanitäre Katastrophe an den Außengrenzen nimmt kein Ende. In Deutschland und anderen Ländern verschärft sich das innenpolitische Klima zusehends. Statt einer kurzsichtigen Abschottungspolitik sind jedoch konkrete Lösungsideen für eine verantwortungsvolle europäische Innen- und Außenpolitik sowie Entwicklungszusammenarbeit gefragt.

Wie die Zahlen der Vereinten Nationen zeigen, hat sich die Situation von Flüchtlingen dramatisch verschärft. Etwa 60 Millionen Menschen suchen derzeit Schutz. Der größte Teil der Flüchtlinge flieht innerhalb des eigenen Landes oder in die Nachbarländer. Nur eine verhältnismäßig kleine Anzahl kommt in die Europäische Union. In vielen Mitgliedstaaten fehlt aber nicht nur die Infrastruktur zur Aufnahme von Schutzsuchenden, sondern auch der politische Wille zu einer wirksamen, kohärenten und gemeinsamen Flüchtlingspolitik.

Die europäische Flüchtlingspolitik weist vor allem drei Schwachstellen auf: Erstens fehlen Konzepte, wie mit der zunehmenden Vermischung von Fluchtbewegungen und Migration umgegangen werden soll; zweitens hoffen viele EU-Staaten immer noch, durch eine restriktive nationale Politik anderen Mitgliedstaaten die Aufnahme, Versorgung und Integration der Flüchtlinge aufbürden zu können; und drittens unterschätzen viele Regierungen die Risiken für diejenigen Länder, die derzeit die Hauptlast der Fluchtbewegungen tragen.

Bemühungen um eine kohärente Flüchtlingspolitik sind daher dringend nötig – und auch möglich. Die Handlungsspielräume sind noch nicht ausgeschöpft. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen die Bedingungen für die Schutzgewährung, Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen verbessern und angleichen. Vor allem müssen die immer wieder auftretenden humanitären Katastrophen an den Außengrenzen der EU auf europäischer Ebene verhindert werden. Zu all diesen Aufgaben kann auch die Entwicklungszusammenarbeit einen begrenzten, aber gleichwohl wichtigen Beitrag leisten.

Sieben Punkte für die Zukunft

Die Flüchtlingsproblematik stellt alle EU-Staaten vor große Herausforderungen. Die gegenwärtigen Flüchtlingszahlen und weitere Zunahmen sind zu bewältigen, wenn die EU-Staaten eine gemeinsame Flüchtlingspolitik verfolgen, sich auf eine faire Verantwortungsteilung verständigen, mehr für die Integration der Flüchtlinge tun und diese Politik und ihre Notwendigkeit den Bürgern auch vermitteln. Als Fazit der Analyse lassen sich sieben Punkte ausmachen:

1. Bei den Zuwanderungen lassen sich oft die Wanderungsursachen nicht mehr klar voneinander unterscheiden. Gleichwohl muss zwischen Flüchtlingen und Migranten unterschieden werden, weil Flüchtlinge einen Anspruch auf Schutz vor Verfolgung haben.
2. Bemühungen um eine „Reduzierung des Massensterbens an den EU-Außengrenzen“ müssen primär an den fehlenden legalen Zuwanderungswegen ansetzen, sekundär an den Ursachen der Wanderungsbewegungen.
3. Während die EU-Staaten bei der Gestaltung der legalen Zuwanderungsmöglichkeiten durchaus Gestaltungsspielräume haben, sind die Handlungsmöglichkeiten bei den Wanderungsursachen begrenzt.
4. Massenflucht aufgrund von Kriegen, Bürgerkriegen, Gewalt und Verfolgung lässt sich nur durch außen-, sicherheitspolitische und ggfs. militärische Mittel im Rahmen humanitärer Interventionen verhindern. Die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft zu solchen Eingriffen ist allerdings selbst dann begrenzt, wenn Konflikte in Nachbarregionen zu Massenfluchtbewegungen führen.
5. Begrenzt sind auch die Möglichkeiten, Migrationsursachen zu reduzieren. In der internationalen Debatte besteht weitgehenden Konsens, dass gut geregelte Migration eine wichtige Triebkraft für Entwicklung darstellt und gefördert werden sollte. Zum anderen zeigt die Forschung, dass wirtschaftliche Entwicklung Migration zunächst nicht verhindert, sondern erst ermöglicht.
6. Weitere Tragödien an den EU-Außengrenzen werden sich nur durch kohärenteres gemeinsames europäisches Handeln verhindern lassen. Vordringlich wäre die Schaffung bzw. Ausweitung legaler Möglichkeiten zur Schutzsuche, zur Arbeitsmigration und zum Familiennachzug.
7. Legale Einwanderungsmöglichkeiten würden zur dringend benötigten Stärkung der bestehenden (und weiteren) EU-Mobilitätspartnerschaften beitragen, die nach Ansicht der EU-Kommission das zentrale Element der gemeinsamen EU-Migrationspolitik darstellen.

Einleitung

Die Zahlen der Vereinten Nationen verdeutlichen, wie dramatisch in den vergangenen Jahren die Situation der Flüchtlinge weltweit zugenommen hat. Aufgrund andauernder, sich verschärfender oder neu entfachter Konflikte ist die Zahl der Schutzsuchenden weltweit auf etwa 60 Millionen Menschen gestiegen. Während der größte Teil der Flüchtlinge innerhalb des eigenen Landes oder in die Nachbarländer flieht, sucht nur eine verhältnismäßig kleine Anzahl von Menschen Schutz und Zuflucht in der Europäischen Union. Einige EU-Staaten bieten jedoch faktisch keinen Schutz für Verfolgte, und in manchen Mitgliedstaaten sind die Lebensbedingungen der Flüchtlinge katastrophal. Von einem einheitlichen und wirksamen Flüchtlingsschutz sind die EU-Staaten immer noch weit entfernt – trotz der Verpflichtung, 2015 die Richtlinien des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) in nationales Recht umzusetzen. Im Prinzip wären die Instrumente und finanziellen Mittel vorhanden, um die gegenwärtigen (und auch höhere) Flüchtlingszahlen zu bewältigen. In vielen Mitgliedstaaten fehlt aber der politische Wille zu einer wirksamen, kohärenten und gemeinsamen Flüchtlingspolitik. Was kann, was muss getan werden, und was kann insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit dazu beitragen?

Schwachstellen und Handlungsmöglichkeiten

Die europäische Flüchtlingspolitik weist vor allem drei Schwachstellen auf: Erstens fehlen Konzepte, wie mit der zunehmenden Vermischung von Fluchtbewegungen und Migration umgegangen werden soll, zweitens hoffen viele EU-Staaten immer noch, durch eine restriktive nationale Politik anderen Mitgliedstaaten die Aufnahme, Versorgung und Integration der Flüchtlinge aufbürden zu können, und drittens unterschätzen viele Regierungen die Risiken für diejenigen Länder, die derzeit die Hauptlast der Fluchtbewegungen tragen. Dabei ist zu befürchten, dass die Nachbarländer der Krisenregionen – in der EU-Nachbarschaft unter anderem Libanon, Jordanien und die Türkei – diese Last nicht mehr lange werden schultern können. Ohne massive internationale Unterstützung bei der Versorgung und lokalen Integration der Flüchtlinge sind dort neue Spannungen und eine weitere Verschlechterung des Flüchtlingsschutzes zu erwarten. Damit würden auch Sekundärwanderungen in die EU wahrscheinlicher.

Bemühungen um eine kohärente Flüchtlingspolitik sind daher dringend nötig – und auch möglich. Die Handlungsspielräume sind noch nicht ausgeschöpft. Sie bestehen zum einen auf nationaler Ebene: Hier können und müssen die Mitgliedstaaten die Bedingungen für die Schutzgewährung, Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen weiter verbessern und angleichen. Zum anderen müssen auf europäischer Ebene weitere humanitäre Katastrophen an den Außengrenzen verhindert werden, die Drittstaaten mit großer Flüchtlingsaufnahme müssen stärker unterstützt werden, und es muss eine faire europäische Verantwortungsteilung bei der Flüchtlingsaufnahme gefunden werden. Zu all diesen Aufgaben kann auch die Entwicklungszusammenarbeit einen begrenzten, aber gleichwohl wichtigen Beitrag leisten.

Hintergrund: Weltweit steigende Flüchtlingszahlen

Ende 2014 befanden sich nach Schätzungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) weltweit 59,5 Millionen Menschen auf der Flucht vor Verfolgung, Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen. Darunter waren unter anderem 19,5 Millionen Flüchtlinge im engeren Sinn, die Schutz in anderen Ländern gesucht haben, und 38,2 Millionen Binnenvertriebene – insgesamt die größte Zahl von Flüchtlingen und Vertriebenen seit der Nachkriegszeit. [1]

In der EU-28 ist die Zahl der Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) in den vergangenen Jahren stetig gestiegen, von 226.000 Anträgen im Jahr 2008 auf 626.000 Anträge im Jahr 2014. Die jüngsten Statistiken deuten auf eine weitere starke Zunahme. [2] Diese Zunahme hat auch Auswirkungen auf Deutschland: Hier ist die Zahl der Asylbewerber in den vergangenen Jahren besonders stark gewachsen, von 28.000 Anträgen im Jahr 2008 auf 202.000 im Jahr 2014. Im Jahr 2015 könnte nach Prognosen des Bundesamtes für

1 Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), War's Human Costs. Global Trends 2013, Genf, Juni 2014, S. 5-6.

2 Vgl. Eurostat, Statistic Explained: Asylum Statistics, 21.5.2015, http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Asylum_statistics (29.5.2015)

Migration und Flüchtlinge die bisherige Höchstzahl (1992: 438.000 Anträge) deutlich überschritten werden. [3] Innenminister de Maizière sprach sogar von 800.000 Flüchtlingen, die in diesem Jahr zu erwarten sind.

In der deutschen und europäischen Debatte wird angesichts dieser Zahlen oft nicht wahrgenommen, dass der größte Teil der weltweiten Flüchtlinge nach wie vor in den Heimatregionen bleibt und dass die Nachbarländer der Krisengebiete den größten Beitrag zum Flüchtlingsschutz leisten. Die aktuellen Krisen in Syrien, Irak, in der Demokratischen Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, in Mali und Sudan sowie in anderen Weltgebieten haben die Zahl der Flüchtlinge vor allem in deren Nachbarländern in die Höhe getrieben. Für viele dieser Länder sind damit erhebliche Risiken verbunden.

Risiken für Nachbarländer

Diese Risiken werden deutlich, wenn man einen «erweiterten» Sicherheitsbegriff [4] zur Analyse von Fluchtbewegungen heranzieht, denn Fluchtbewegungen können nicht nur staatliche und regionale Sicherheit, sondern auch Fragen der menschlichen Sicherheit betreffen.

So kann eine überproportionale Aufnahme von Flüchtlingen möglicherweise die innere Sicherheit dieser Staaten beeinträchtigen. In vielen Aufnahmeländern werden im Zusammenhang mit Fluchtbewegungen wachsende Kriminalität, Ausbeutung und Menschenhandel beklagt. Einige Aufnahmeländer befürchten zudem, dass die Aufnahme von Flüchtlingen politischen Extremismus fördern könnte. Darüber hinaus können insbesondere lang andauernde Flüchtlingssituationen («protracted refugee crises») ein Risiko für regionale Sicherheit darstellen. Gerade in Ostafrika haben die jahrzehntelang ungelösten Flüchtlingsprobleme und die große Zahl von Flüchtlingen, die ihr Leben teilweise oder ganz in Flüchtlingslagern verbracht haben, zur Eskalation der innenpolitischen Auseinandersetzungen beigetragen. Ähnliche Risiken bergen die langen Flüchtlingskrisen in Zentrala-

3 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Prognoseschreiben zur Zahl der im Verteilsystem EASY registrierten Personen nach § 44 Abs. 2 AsylVfG, vom 20.8.2015.

4 Vgl. Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff. Hamburg: Mittler 2001, dazu auch dies., Ergänzungsband 1, 2004.

amerika (Honduras, Guatemala) und ihre Folgen für Mexiko als Transitland in die USA oder – besonders offensichtlich – die ungelöste palästinensische Flüchtlingsproblematik. Außerdem stellt die Militarisierung von Flüchtlingslagern ein besonderes Risiko dar.

Schließlich können größere Fluchtbewegungen gerade für die ärmsten Aufnahmestaaten ein Risiko für menschliche Sicherheit darstellen, wenn dort Flüchtlinge mit der einheimischen Bevölkerung um knappe Ressourcen und Infrastrukturen konkurrieren. Eine anfängliche Hilfsbereitschaft der einheimischen Bevölkerung kann in Ablehnung umschlagen, und es gibt Beispiele, dass aus solchen Konkurrenzsituationen gewaltsame Konflikte entstehen, insbesondere wenn die Zuwanderung bereits latent vorhandene ethnische oder religiöse Spannungen verstärkt.

Bei aller Sorge um die Risiken von Fluchtbewegungen gerade für die ärmsten Aufnahme-länder darf nicht übersehen werden, dass mit der Flüchtlingszuwanderung auch Chancen verbunden sein können. In der internationalen Forschung wird seit einiger Zeit darüber diskutiert, dass eine Flüchtlingsaufnahme unter bestimmten Bedingungen auch Entwicklungsimpulse bieten kann, etwa in Hinblick auf Arbeitskräfte, Humankapital oder Investitionen. [5] Ein solcher Beitrag ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Flüchtlinge ihre Potenziale (Kenntnisse und Fähigkeiten) nutzen können, wofür wiederum entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen. Auch hierfür brauchen die Aufnahme-länder in der Regel internationale Unterstützung.

Wanderungen aus unterschiedlichen Motiven

Bei der irregulären Einreise in die EU kommen nicht nur (Kriegs-)Flüchtlinge ums Leben, sondern auch Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen zuwandern. Die Vermischung von Flucht- und Migrationsbewegungen («mixed flows») erschwert die Entwicklung politischer Strategien, denn für beide Gruppen – Flüchtlinge und Migrant/innen – bestehen bei allen Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Migrationswege unterschiedliche Verantwortlich-

5 Vgl. Alexander Betts/Louise Bloom/Josiah Kaplan/Naohiko Omata, *Refugee Economies. Rethinking Popular Assumptions*, Humanitarian Innovation Project, Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2014.

keiten und Zuständigkeiten. Während die EU-Staaten durch internationales, europäisches und nationales Recht zum Schutz von Flüchtlingen verpflichtet sind, liegt die Aufnahme von Migrant/innen immer noch weitgehend in nationaler Entscheidungskompetenz.

Flüchtlinge und Migrant/innen müssen daher weiterhin unterschieden werden. Das muss in rechtsstaatlichen Verfahren geschehen, die international anerkannten Standards entsprechen, und Asylsuchende müssen Zugang zu diesen Verfahren finden können, ohne ihr Leben bei einer illegalen Einreise zu gefährden. Darüber hinaus muss ihre Unterbringung, Versorgung und – bei erkennbarer Bleibeperspektive – ihre Integration gesichert werden. Zu einem wirksamen Flüchtlingsschutz gehört aber auch, dass diejenigen, die nicht den Kriterien des Asylrechts oder der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen, sich um andere Einwanderungswege bemühen müssen. Dazu müssen Politik und Behörden dann aber auch Möglichkeiten zum Statuswechsel vorsehen und den Betroffenen unter Berücksichtigung der individuellen Interessen (z.B. an beruflicher Bildung, Zugang zum Arbeitsmarkt, Familienzusammenführung) und der Interessen des Aufnahmelandes (z.B. Arbeitsmarktbedarf) tatsächlich Einwanderungsmöglichkeiten bieten.

In Hinblick auf die Vermischung von Flucht und Migration ist auch aus entwicklungs- politischer Sicht eine Differenzierung notwendig: Fluchtbewegungen müssen möglichst präventiv verhindert werden, weil sie immer eine menschliche Katastrophe darstellen und insbesondere für arme Aufnahmestaaten eine große Belastung darstellen können. Freiwillige Migration hingegen gilt inzwischen als eine wichtige Triebkraft für Entwicklung. Wenn sie geregelt wird, auf fairen Abkommen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern beruht und die Rechte der Migranten geachtet werden, liegt sie im Interesse aller Beteiligten («triple win») und sollte gefördert werden. [6] Dies schließt eine politische Verständigung über quantitative und qualitative Zielgrößen für Arbeitsmigranten abhängig von Bedarf und Integrationskapazität der Einwanderungsländer ein.

6 Vgl. Steffen Angenendt, Triple-Win Migration – Challenges and Opportunities. Migration Strategy Group Framework Paper, German Marshall Fund/Robert Bosch Stiftung, Berlin/Stuttgart 2014; UN General Assembly, Declaration of the High-Level Dialogue on International Migration and Development, New York, 1. 10. 2013, A/68/ L.5.

Nationale Spielräume

Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen in der EU macht deutlich, wie sehr es sich bei den Fluchtbewegungen um transnationale Prozesse handelt, zu deren Bewältigung die EU-Staaten mehr als jemals zuvor auf Abstimmung und Zusammenarbeit angewiesen sind. Gleichwohl bestehen neben den Aufgaben, die gemeinsam bearbeitet werden müssen, auch nationale Handlungsmöglichkeiten.

Dies betrifft zum einen die Frage, ob die nationalen Asylsysteme durch rechtliche Änderungen entlastet werden können. So dominieren in den aktuellen Flüchtlingskrisen inzwischen Kriegsflüchtlinge, die keine individuelle Verfolgung nachweisen können. Die Mitgliedstaaten – und damit auch die Bundesregierung – könnten prüfen, ob diese Flüchtlinge aus den Asylverfahren genommen werden sollen. Stattdessen könnte, wie in angelsächsischen Ländern, die Legaldefinition des «Prima-Facie»-Flüchtlings eingeführt werden, der den Nachweis der Verfolgung nicht erbringen muss und trotzdem einen Schutzstatus erhält, der dem von anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt ist. Dies würde die immer noch viel zu langen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren drastisch kürzen und das faktische Zweiklassenrecht von Asyl und Duldung abschaffen.

In Deutschland muss darüber hinaus die Ausstattung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) weiter verbessert werden. Dies ist zur Verkürzung der Asylverfahren dringend notwendig, weil die bisher beschlossenen Mittelaufstockungen den zu erwartenden Herausforderungen nicht gerecht werden.

Ein zweiter nationaler Aufgabenbereich betrifft die Integration der Flüchtlinge. Der internationale Flüchtlingsschutz beruht – wie oben angesprochen – auf dem Grundsatz, dass Flüchtlinge in ihre Heimatländer zurückkehren sollen, sobald ihnen dort keine Gefahr mehr droht. Dieser Grundsatz prägt auch die öffentliche und politische Wahrnehmung in Deutschland und hat dazu beigetragen, dass Integration in der deutschen Flüchtlingspolitik immer nur eine Nebenrolle gespielt hat. Erst in jüngster Zeit ist ein Umdenken zu erkennen. Der in Deutschland kürzlich erleichterte Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge etwa ist ein wichtiger Schritt. Ergänzend hat das BAMF ein Pilotprojekt mit der Bundesagentur für Arbeit begonnen, um die beruflichen Fähigkeiten von Flüchtlingen mit einer Bleibeperspektive zu erfragen und die Vermittlung von Sprachkenntnissen zu verbessern. [7] Diese Ansätze müssen ausgebaut und die Vorstellung von Flüchtlingen als reinen Versorgungsempfängern endlich ad acta gelegt werden.

7 S. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg, Brigitte Pothmer, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung von Asylsuchenden, Drucksache 18/4031, 18.02.2015.

Alle öffentlichen Akteure müssen zudem beachten, dass die Unterbringung der Flüchtlinge entscheidend für ihre Integration ist. Eine Unterbringung in isolierten Flüchtlingseinrichtungen ist ebenso schädlich wie eine Beschulung der Kinder außerhalb der Regelschule. Es gibt inzwischen gute Beispiele, dass auch andere Unterbringungsformen möglich sind und in der Öffentlichkeit Akzeptanz finden, wenn dafür geworben wird. [8] Angesichts der Komplexität und der Dringlichkeit des Themas sollte die Bundesregierung einen nationalen Asylgipfel mit den relevanten öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren einberufen, um die Vernetzung der zahlreichen Initiativen zur Integration von Flüchtlingen zu stärken.

Entwicklungspolitische Handlungsmöglichkeiten

Für die nationale und europäische Entwicklungszusammenarbeit ist es wichtig, die potenziellen Risiken wahrzunehmen, die für die Aufnahmeländer mit größeren Flüchtlingszuwanderungen verbunden sein können. Dabei ist zu beachten, dass die oben genannten Risiken für staatliche, regionale und menschliche Sicherheit eintreten können, aber nicht müssen. Ob es dazu kommt, hängt nicht zuletzt von politischem Handeln ab. Da die weitere Zunahme an Flüchtlingen vor allem die ärmsten Staaten betreffen wird, ist es nötig, gerade diese Länder bei der Bewältigung der Flüchtlingsaufnahme zu unterstützen.

Vier Bereiche sind dabei vordringlich:

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

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

8 Vgl. Jochen Köhnke, Kreative politische Konzepte der Flüchtlingsaufnahme in Münster, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, September 2014.

Prävention von Flüchtlingskrisen

Zur Prävention von Flüchtlingskrisen dienen letztlich alle EZ-Programme, die auf eine Stärkung der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern zielen. Rechtssicherheit und wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere Beschäftigungsförderung, können zur Konfliktprävention beitragen, und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen kann Fähigkeiten zur gewaltfreieren Konfliktbewältigung stärken und Konfliktpotenziale abbauen, bevor sie virulent werden und zu Gewalt und Flucht führen. Dies ist umso wichtiger, als die Handlungsmöglichkeiten der Industriestaaten sehr begrenzt sind, wenn Gewalttätigkeiten erst einmal ausgebrochen sind. Dann helfen nur friedensschaffende und -bewahrende humanitäre Interventionen, und die Bereitschaft dazu ist in den meisten Industriestaaten aufgrund der vergangenen Erfahrungen sehr gering. Aber gerade deshalb wird sich Deutschland künftiger noch häufiger und intensiver als bisher an Stabilisierungsmissionen der Vereinten Nationen beteiligen müssen.

Zunehmend wichtiger werden Hilfen zur Stärkung gegenüber Natur- und Klimakatastrophen, etwa durch Katastrophenvorsorge. Während Naturkatastrophen zu kurzfristigen und massenhaften, gleichwohl aber kleinräumigen und vornehmlich innerstaatlichen Fluchtbewegungen führen, wird der Klimawandel langfristige und dauerhafte Vertreibungen auslösen. Auch wenn es bislang kaum nachweisbare Fälle von Wanderungsbewegungen aufgrund klimatischer Veränderungen gibt, werden diese mittelfristig selbst dann zunehmen, wenn die vereinbarten Klimaschutzziele erreicht werden: Selbst bei der (inzwischen kaum mehr zu erwartenden) Einhaltung des 2-Grad-Ziels wird es aller Wahrscheinlichkeit nach gerade in den Ländern, die heute schon unter Wasserknappheit und Extremwetter leiden, zu Wanderungsbewegungen kommen. [9] Hier kann die Entwicklungszusammenarbeit versuchen, mit Hilfen zur Anpassung an den Klimawandel (landwirtschaftliche Anbaumethoden, Bau- und Siedlungsformen) die Fähigkeit der Menschen, weiterhin in den betreffenden Gebieten zu leben, zu stärken.

Hilfe in Flüchtlingskrisen

Die Unterstützung in akuten Flüchtlingskrisen ist der politisch am wenigsten umstrittene Hilfebereich. Die praktische Umsetzung fällt aber oft schwer, vor allem in Kriegs- und Bürgerkriegssituationen, wenn der Zugang zu den Flüchtlingen erschwert ist. Gleichwohl verfügen alle EU-Staaten über vergleichsweise große Etats, mit denen – oft über internationale Hilfsorganisationen wie den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und das Welternährungsprogramm (WFP) – die Grundversorgung der Flücht-

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

linge mit Wasser, Lebensmitteln, Unterkünften und Gesundheitsleistungen organisiert und eine Erfassung und Registrierung der Flüchtlinge unterstützt werden kann. Gerade in Hinblick auf den letzten Punkt könnten die EU-Staaten noch mehr Hilfe leisten.

Ein in allen EU-Staaten ungelöstes Problem ist allerdings die Frage, wie die unmittelbare Nothilfe nach Ausbruch der Flüchtlingskatastrophe mit längerfristiger Entwicklungshilfe verbunden werden kann. Gerade vor dem Hintergrund der Zunahme von langfristigen Flüchtlingskrisen («protracted refugee situations») wie in Somalia, Sudan/Darfour, Irak und Syrien ist diese Verbindung von entscheidender Bedeutung. Die Flüchtlinge, die oft jahrelang in solchen Situationen leben, brauchen Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven. Besonders wichtig ist die Vermittlung von Bildung, weil inzwischen fast die Hälfte der weltweiten Flüchtlinge Kinder sind und sich die Fluchtsituationen mehren, in denen die Kinder jahrelang keine Schule besuchen. Die langfristigen Folgen sind gravierend. Zudem sind in manchen Ländern – wie auch in Deutschland – die politischen Zuständigkeiten für humanitäre Hilfe und längerfristige Entwicklungszusammenarbeit in verschiedenen Ressorts angesiedelt, was die Abstimmung der Programme erschwert. Inzwischen gibt es Überlegungen, wie die beiden Politikbereiche miteinander verbunden werden können und wie die Fähigkeiten und Kenntnisse von Flüchtlingen für die Integration im Aufnahmeland genutzt werden könnten, aber der Bedarf an praktischen Hinweisen zur Umsetzung ist nach wie vor groß. [10]

Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen

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

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

Resettlement

Ein vierter Bereich, der ebenfalls aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden könnte, ist die dauerhafte Neuansiedlung von Flüchtlingen in einem Drittstaat, wenn weder eine Rückkehr in das Heimatland noch eine Integration in das Erstasylland möglich sind (Resettlement). Traditionell nehmen die klassischen Einwanderungsländer wie die Vereinigten Staaten und Kanada den größten Teil dieser Umsiedler auf. Aber auch viele europäische Staaten haben Erfahrungen mit solchen Programmen und verfügen auch über die notwendigen rechtlichen und praktischen Instrumente. Die Bundesrepublik hat bereits in den 1970er Jahren Kontingentflüchtlinge aus Vietnam aufgenommen, deren Integration heute als weitgehend gelungen bezeichnet werden kann – nicht zuletzt durch eine von Beginn an rechtlich gesicherte Lebensperspektive sowie Bildungs- und Beschäftigungschancen in Deutschland. In den vergangenen Jahren hat Deutschland einer begrenzten Zahl solcher Kontingentflüchtlinge aus Irak und Syrien Zuflucht geboten.

Obwohl offensichtlich ist, dass die Nachbarstaaten Syriens erhebliche Probleme haben, die Flüchtlinge zu versorgen, haben bisher nur wenige EU-Staaten wie Schweden und Deutschland eine größere Aufnahme von Flüchtlingen zugesagt. Hier könnten und müssten die Mitgliedstaaten noch sehr viel mehr tun, um die Flüchtlinge zu schützen und ihnen Alternativen zur lebensgefährlichen irregulären Zuwanderung in die EU zu bieten – und um zu vermeiden, dass die oben beschriebenen Risiken der Aufnahme einer großen Zahl von Flüchtlingen die innere Sicherheit, den sozialen Frieden und die wirtschaftliche Entwicklungserfolge der Aufnahmeländer gefährden.

Außen- und europapolitische Handlungsfelder

Nachbarstaaten unterstützen

Die Nachbarländer der aktuellen Krisengebiete haben mit Abstand den größten Teil der Flüchtlinge aufgenommen. So beherbergt die Türkei nach eigenen Angaben derzeit (zusätzlich zu Flüchtlingen aus anderen Krisen) über 1,7 Millionen syrische Flüchtlinge, Libanon

1,2 Millionen. [11] In Libanon ist damit einer von fünf Bewohnern ein Flüchtling. In all diesen Ländern hält die Flüchtlingszuwanderung an, und in vielen Aufnahmeländern nehmen die Versorgungsprobleme zu. Zwar ist die Hilfsbereitschaft immer noch groß, aber es zeichnen sich bereits innenpolitische Konflikte ab, weil die Strukturen zur Aufnahme und Versorgung vielerorts überlastet sind.

Einige EU-Staaten haben Programme zur Übernahme von Flüchtlingen aufgelegt und bieten den Erstaufnahmeländern Unterstützung. Die bisherigen Anstrengungen reichen jedoch bei weitem nicht aus. In zwei Bereichen sollten die EU und Deutschland ihre Hilfsbemühungen verstärken: Zum einen bei der technischen und finanziellen Unterstützung der betreffenden Länder bei der Aufnahme und Versorgung der Flüchtlinge. Dabei muss die in allen EU-Staaten ungeklärte Frage angegangen werden, wie die Nothilfe mit strukturbildender Entwicklungshilfe verbunden werden soll: Die Flüchtlinge werden auch in diesen Aufnahmeländern längere Zeit leben und brauchen auch hier Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven. Insbesondere müssen die Kinder, die bis zur Hälfte der Flüchtlinge ausmachen und zum Teil bereits einige Jahre keine Schule besucht haben, beschult werden. Auch muss die Gesundheitsversorgung gesichert werden.

Zum anderen sollten die EU-Staaten selbst mehr Flüchtlinge im Rahmen von Resettlement-Programmen und von temporären humanitären Kontingenten übernehmen. Bisher haben nur wenige Länder wie Schweden und Deutschland entsprechende Hilfen angeboten. Die anderen Staaten sollten mit dem Hinweis, dass die Verhinderung von Destabilisierungen in EU-Nachbarregionen auch in ihrem Interesse liegt, zu größerem Engagement gedrängt werden. Einen zusätzlichen Anreiz könnte eine finanzielle Unterstützung für Mitgliedstaaten aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU setzen, die solche Kontingente aufnehmen.

Humanitäre Katastrophen an den Außengrenzen verhindern

Die EU-Staaten können aus ethischen und humanitären Gründen vor den Todesfällen und Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen, insbesondere im Mittelmeerraum, nicht die Augen verschließen. Ein Lösungsansatz bestünde darin, als Alternative zu den gefährlichen Überfahrten die Aufnahmebereitschaft und -möglichkeiten in den nordafrikanischen Staaten zu stärken. Dies würde aber voraussetzen, dass diese Staaten über die asyl- und migrationspolitischen Kapazitäten verfügen, um zumindest einen Teil der zunehmenden Zuwanderung aus Subsahara-Afrika und aus anderen Weltregionen zu bewältigen. Dazu sind diese Länder aber derzeit nicht in der Lage. Hier könnten die EU-Staaten Unterstüt-

11 Vgl. UNHCR, Inter-agency Information Sharing Portal, Syria Regional Refugee Response, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (28.5.2015).

zung leisten. Damit ein solcher Ansatz fruchtet, müssen sie diesen Staaten, die gleichzeitig oft auch noch Herkunftsländer für Auswanderer in die EU sind, deutlich mehr Kooperationsanreize in Form legaler Migrationsmöglichkeiten bieten als bisher.

Dabei sind die Chancen für die Zusammenarbeit mit den nordafrikanischen Staaten höchst unterschiedlich. Möglich ist sie zum Beispiel mit Tunesien und Marokko. Hier bestehen in Form der EU-Mobilitätspartnerschaften [12] bereits rechtliche Rahmenbedingungen, die für solche Programme genutzt werden könnten. Schwierig bis unmöglich ist die Kooperation mit Libyen, wo derzeit die meisten Flüchtlingsboote ablegen. Aufgrund des Zusammenbruchs der staatlichen Strukturen findet die EU dort keine handlungsfähigen Akteure, und es fehlen alle Voraussetzungen, um Flüchtlinge und Migranten zu schützen. Hier ist keine schnelle Lösung in Sicht, und das Dilemma der EU wird deutlich: Operationen wie die italienische Rettungsaktion «Mare Nostrum», bei der Schiffsbrüchige bereits nahe der libyschen Küste aufgegriffen wurden, entfalten zwangsläufig eine Sogwirkung und bieten den Schlepperbanden Anreize. Gleichwohl gibt es aus ethischer Perspektive keine Alternative zu solchen Aktionen. Wie groß der Handlungsdruck ist, zeigt sich unter anderem daran, dass die Frontex-Operationen «Triton» und «Poseidon», die «Mare Nostrum» ersetzen sollten, zunächst auf die EU-Küstengebiete und auf den Grenzschutz beschränkt waren. Als weitere Flüchtlingsschiff sanken, wurden die EU-Aktivitäten wieder auf Rettungsoperationen vor der libyschen Küste ausgeweitet. Zwischenzeitlich hat die EU-Politik aber weitere Tote im Mittelmeer in Kauf genommen.

Maßnahmen zur Außengrenzkontrolle müssen daher in eine Trias eingebunden sein:

Erstens müssen die EU-Staaten mehr legale Zuwanderungsmöglichkeiten anbieten. Für Flüchtlinge bestehen einige Optionen, die es auf ihr Für und Wider zu prüfen gilt. So könnte zumindest punktuell und temporär ein Botschaftsasyl eingerichtet werden, also die Möglichkeit, einen Asylantrag in EU-Auslandvertretungen zu stellen. Besonders gefährdeten Flüchtlingsgruppen könnten humanitäre Visa erteilt werden, es könnten gemeinsame EU-Asylentscheidungszentren eingerichtet werden, und schließlich könnten die EU-Staaten größere Flüchtlingskontingente im Rahmen von Resettlement-Programmen als dauerhafte Einwanderer aufnehmen. Dies würde Flüchtlinge betreffen, denen bereits im Ausland von UNHCR eine Verfolgung bescheinigt wurde. Für Migranten wiederum müssten mehr Migrationsprogramme eingerichtet werden, und in den Herkunftsländern müsste systematischer über (inzwischen in einigen EU-Staaten wie Deutschland bestehende) legale Zuwanderungsmöglichkeiten informiert werden.

Zweitens muss die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten gestärkt werden, wobei die Entwicklungszusammenarbeit durch den Aufbau von asyl- und migrationspolitischen Kapazitäten die Fähigkeit dieser Länder stärken kann, mit steigender Zuwanderung umzugehen.

12 Vgl. Steffen Angenendt, Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, SWP-Studie 25/2012.

Drittens muss der Außengrenzschutz durch eine effektivere und gemeinsam von den EU-Staaten verantwortete Rettungspolitik im Mittelmeerraum ergänzt werden, um weitere humanitäre Katastrophen möglichst zu verhindern.

Verantwortung fair teilen

2015 soll das «Gemeinsame Europäische Asylsystem» vollendet sein und Schutzsuchenden in allen EU-Staaten gleiche Asylverfahren, Aufnahme- und Lebensbedingungen bieten. Davon kann derzeit noch keine Rede sein. In der Praxis gibt es weder eine europäische Verantwortungsteilung bei der Aufnahme noch eine vergleichbare Versorgung der Asylbewerber. In einigen Ländern, etwa in Griechenland, steht das Asylsystem aufgrund der starken Nachfrage faktisch vor dem Zusammenbruch. Zudem sind die Flüchtlinge in der EU höchst ungleich verteilt. Obschon die tatsächlichen Aufnahmezahlen ein differenzierteres Bild bieten, sehen sich vor allem Staaten an den EU-Außengrenzen durch das Dubliner Übereinkommen von 1990 benachteiligt, nach dem der Staat der Ersteinreise in die EU für das Asylverfahren zuständig ist und kommen in der Folge ihren Aufnahmeverpflichtungen nur ungenügend nach. Die neuerliche Krisensituation bei der Flüchtlingsverteilung innerhalb der EU zeigt ganz klar, dass ein EU-Asylsystem auf Basis der Dublin-Regeln nicht funktionsfähig ist. Daher muss so schnell wie möglich die Debatte über eine neue, von allen EU-Staaten als gerecht und angemessen akzeptierte Verantwortungsteilung eingeleitet werden.

Ein erster Schritt wäre die Einigung auf Kriterien, mit denen die Mitgliedstaaten faire Aufnahmequoten festlegen können. Die EU-Kommission hat hierzu Vorschläge aus der Forschung aufgegriffen [\[13\]](#) und in ihrer jüngsten Mitteilung zur Migrationspolitik [\[14\]](#) vorgeschlagen, für die Verteilung von Flüchtlingen, die in die EU gelangt sind, Kriterien wie die Einwohnerzahl, die Wirtschaftskraft, die Arbeitslosenrate und die frühere Aufnahme von Flüchtlingen heranzuziehen. Wie das umgesetzt werden soll und ob es dafür eine hinreichende Zustimmung der EU-Staaten geben wird, lässt sich derzeit noch nicht absehen. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Verteilungsverfahren nach dem Dublin-System lassen aber erwarten, dass die physische Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU auch weiterhin erhebliche praktische Schwierigkeiten bereiten wird.

Daher sollten andere Verfahren in Betracht gezogen werden, insbesondere finanzielle Ausgleichsmechanismen. Diese könnten auch der Tatsache Rechnung tragen, dass Flüchtlinge vor allem in Ländern Schutz suchen, in denen sich bereits Menschen aus ihrem

13 Vgl. Steffen Angenendt/Marcus Engler/Jan Schneider, Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung, SWP-Aktuell 65/2013. Dazu auch ergänzend: Steffen Angenendt/Jan Schneider, EU-Asylpolitik: Faire kollektive Aufnahmeverfahren schaffen, SWP-Kurz gesagt, Mai 2015.

14 European Commission, A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, Brüssel 13.5.2015.

Heimatland aufhalten und wo sie Unterstützungsstrukturen finden. So ist Deutschland mit weitem Abstand das wichtigste EU-Aufnahmeland für Iraker, Afghanen und Syrer. Ein finanzielles Ausgleichsverfahren wiederum könnte entweder dem Aufnahmeland die tatsächlich entstandenen Kosten für die Aufnahme und Versorgung der Flüchtlinge erstatten, oder es könnte durch eine Überkompensation finanzielle Anreize für die Flüchtlingsaufnahme setzen: Würde den betreffenden Gemeinden über die entstandenen Kosten hinaus eine «Belohnung» für die Flüchtlingsaufnahme gezahlt, wäre zu erwarten, dass sich einige lokal Verantwortliche aktiv um die Aufnahme von Flüchtlingen bemühen und bei ihren Bürgern für die Integration dieser Flüchtlinge werben. Ein solcher Ansatz würde die bisherige Flüchtlingspolitik möglicherweise grundlegend verändern: Sie besteht in allen EU-Ländern immer noch auf staatlichen Weisungen an die Kommunen, auf einem Top-Down-Prinzip. [15]

Funktionieren kann ein solcher finanzieller Ausgleich allerdings nur, wenn die europäischen Vorgaben für eine Angleichung der Standards für Asylverfahren umgesetzt werden. Denn nur so kann verhindert werden, dass sich die EU-Staaten bei den Aufnahme Standards nach unten orientieren, um für Flüchtlinge weniger attraktiv zu sein. Die Debatte über ein neues Verteilungssystem muss daher genutzt werden, um weitere Anreize für Länder wie Bulgarien oder Griechenland zu setzen, ihr Asylsystem mit europäischer Unterstützung zu verbessern. Von zentraler Bedeutung ist zudem, dass die neuen Regeln verbindlich sind. Ein freiwilliges Verteilungssystem, wie jüngst von der Bundesregierung vorgeschlagen, hätte angesichts der unterschiedlichen Interessen der EU-Staaten keine Aussicht auf Erfolg.

Fazit

Die Flüchtlingsproblematik stellt alle EU-Staaten vor große Herausforderungen. Es ist nicht auszuschließen, dass in einigen Ländern mit immer noch schlechter Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage der Ruf nach Abschottung lauter wird. Die gegenwärtigen Flüchtlingszahlen und weitere Zunahmen sind aber zu bewältigen, wenn die EU-Staaten eine gemeinsame Flüchtlingspolitik verfolgen, sich auf eine faire Verantwortungsteilung verständigen, mehr für die Integration der Flüchtlinge tun und diese Politik und ihre Notwendigkeit den Bürgern auch vermitteln.

- 15** Zur Diskussion über Quotenmodelle und einen fairen Lastenausgleich vgl. auch Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Unter Einwanderungsländern. Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin April 2015, S. 61-81.

1. Bei den Zuwanderungen lassen sich oft die Wanderungsursachen nicht mehr klar voneinander unterscheiden, es überschneiden sich politische, wirtschaftliche und andere Wanderungsgründe. Gleichwohl muss zwischen Flüchtlingen und Migranten unterschieden werden, weil Flüchtlinge einen Anspruch auf Schutz vor Verfolgung haben, die Aufnahme von Migranten aber in der Entscheidung des betreffenden Staates liegt.
2. Die Verbindung zwischen Flüchtlingen und Migranten besteht darin, dass für beide keine ausreichenden Möglichkeiten für legale Einreisen bestehen und sie sich deshalb auf gefährliche irreguläre Zuwanderungswege einlassen. Bemühungen um eine «Reduzierung des Massensterbens an den EU-Außengrenzen» müssen daher primär an den fehlenden legalen Zuwanderungswegen ansetzen, sekundär an den Ursachen der Wanderungsbewegungen.
3. Während die EU-Staaten bei der Gestaltung der legalen Zuwanderungsmöglichkeiten durchaus Gestaltungsspielräume haben (bei Flüchtlingen: humanitäre Visa, Botschaftsverfahren, extrritorialer Schutz, Resettlement; bei Migranten: legale Migrationsprogramme, Kontakt- und Anwerbeposten vor Ort), sind die Handlungsmöglichkeiten bei den Wanderungsursachen begrenzt.
4. Massenflucht aufgrund von Kriegen, Bürgerkriegen, Gewalt und Verfolgung lässt sich letztlich nur durch außen-, sicherheitspolitische und ggfs. militärische Mittel im Rahmen humanitärer Interventionen verhindern. Die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft zu solchen Eingriffen ist allerdings selbst dann begrenzt, wenn Konflikte in Nachbarregionen zu Massenfluchtbewegungen führen.
5. Ebenso begrenzt sind die Möglichkeiten, Migrationsursachen zu reduzieren. Hier besteht allerdings ein zweifacher Unterschied zu Fluchtursachen: Zum einen gibt es in der internationalen Debatte inzwischen weitgehenden Konsens, dass gut geregelte Migration eine wichtige Triebkraft für Entwicklung darstellt und gefördert werden sollte. Zum anderen zeigt die Forschung, dass wirtschaftliche Entwicklung Migration zunächst nicht verhindert, sondern erst ermöglicht. Erst bei einem Pro-Kopf-Einkommen, das in den betreffenden Ländern einem höheren mittleren Einkommen entspricht, sinkt statistisch die Auswanderungsneigung.
6. Weitere Tragödien an den EU-Außengrenzen werden sich nur durch kohärenteres gemeinsames europäisches Handeln verhindern lassen. Vordringlich wäre die Schaffung bzw. Ausweitung legaler Möglichkeiten zur Schutzsuche, zur Arbeitsmigration und zum Familiennachzug. In der Migrationspolitik sollten angesichts des ohnehin mittel- und langfristig wachsenden Zuwanderungsbedarfs umgehend weitere Pilotprojekte zur Arbeitsmigration eingerichtet werden, die Zuwanderungswilligen signalisieren, dass es legale Zuwanderungswege in die EU gibt.
7. Solche Pilotprojekte würden auch zur dringend benötigten Stärkung der bestehenden (und weiteren) EU-Mobilitätspartnerschaften beitragen, die nach Ansicht der EU-Kommission das zentrale Element der gemeinsamen EU-Migrationspolitik darstellen, bei denen aber derzeit noch Programme zur legalen Migration fehlen.

Der Autor

Dr. Steffen Angenendt ist seit 2006 Senior Associate der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und leitet dort die Forschungsgruppe «Globale Fragen». Seit 2012 ist er Chair der Migration Strategy Group (MSG) des German Marshall Fund und der Robert-Bosch-Stiftung. Als Berater für Migration und Entwicklung arbeitete er von 2011 bis 2013 im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Steffen Angenendt ist Mitglied der Beiräte Migration und Mobilität des Goethe-Instituts, Globalisierung des Auswärtigen Amtes, Weltbevölkerung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Stiftungsrat des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung und Public Policy Fellow des Instituts Zukunft der Arbeit (IZA).

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Redaktion: Referat Migration und Diversity der Heinrich-Böll-Stiftung

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: September 2015

Weitere E-Paper zum Downloaden unter
www.boell.de/publikationen

Copyright

Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND). Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors/ der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers: internetredaktion@boell.de