

Anhörung im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammen- arbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages am 16. Januar 2008 Europäische Migrationspolitik und Entwicklungszusam- menarbeit

Stellungnahme von Bernd Mesovic, PRO ASYL

Vorbemerkung

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, im Rahmen der Ausschussanhörung zu einigen Fragen Stellung nehmen zu können, die auch unsere Arbeit betreffen. PRO ASYL ist allerdings keine entwicklungspolitische Organisation und führt keine Projekte der Entwicklungszusammenarbeit durch. Der Schwerpunkt unserer Arbeit liegt beim Einsatz für Flüchtlinge und schutzbedürftigen Menschen, die im Migrationskontext aus vergleichbaren Gründen des Schutzes bzw. der Unterstützung bedürfen.

Wir werden deshalb nur zu den Fragen Stellung nehmen, die im Kontext unserer Arbeit relevant sind und bei denen wir deshalb über eine gewisse Sachkunde verfügen.

Da uns die Aufeinanderfolge der Fragen auch nicht in allen Teilen nachvollziehbar war, haben wir uns erlaubt, eine allgemeine Einleitung zum Konzept der zirkulären Migration im Rahmen deutscher und europäischer Migrationspolitik voranzustellen und andere Fragenkomplexe zur Beantwortung zu bündeln. Die durch Fettdruck hervorgehobenen Sätze heben die wesentlichen Aussagen hervor und können als Lesehilfe dienen.

Wir hätten gern einen wissenschaftlichen Apparat beigefügt, waren jedoch durch die Kürze der zur Verfügung stehenden Vorbereitungszeit und krankheitsbedingte Ausfälle daran gehindert.

Zum Konzept der zirkulären Migration als „neue“ Strategie im Rahmen deutscher und europäischer Migrationspolitik

Das Thema Migration erlebt seit einigen Jahren eine Renaissance in der entwicklungspolitischen Debatte. Schon vor einigen Jahren hat die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) die Relevanz der internationalen Migration für eine wünschenswerte globale Arbeitsmarktpolitik hervorgehoben. Seit die Internationale Organisation für Migration (IOM) und der Bericht der Global Commission on International Migration im Jahr 2005 den Beitrag der Migration zur

Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele gepriesen haben, häufen sich die positiven Bewertungen der zuvor häufig als krisenhaftes Phänomen beschriebenen internationalen Migration.

Die innerhalb weniger Jahre drastisch veränderte Bewertung der Migration bedarf einer Erklärung. Sie dürfte in der demographischen Entwicklung und dem zunehmenden Arbeitskräftebedarf der industrialisierten Welt zu finden sein. Die Journalistin Martina Backes hat vor dem Hintergrund eines Berichtes der Weltbank, der ebenso von den positiven Effekten der Migration in Hinblick auf die Ernährungssicherung, die Armutsreduzierung und auf die Erreichung der Millenniumsziele hinweist und dem Bericht der Global Commission on International Migration darauf hingewiesen, letzterer lese sich so wie ein Strategiespiel über die richtige globale Verteilung der menschlichen Arbeitskraft und den effizienten Einsatz des durch sie erwirtschafteten Privatkapitals. Sie weist auf das hin, was bei dieser neuen Betrachtung ausgeblendet wird:

- Migration erfordert in der Regel zunächst Vorleistungen der Armen. Familien investieren in den „Export“ von Familienmitgliedern und verschulden sich. In den Herkunftsländern verbleibende Verwandte müssen zum Teil später unterstützend einspringen, denn viele Migrantinnen und Migranten haben nach ihrer Rückkehr keinen Anspruch auf soziale Leistungen im Herkunftsland.
- Die Zielstaaten von Migration bzw. die dort ansässigen Arbeitgeber machen sich Erziehungs- und Ausbildungsleistungen des Herkunftslandes zu Nutze, ohne selbst in Ausbildung und langfristige soziale Absicherung investieren zu müssen. Die selektive Migration der Qualifizierten, die von den Industriestaaten inzwischen zum Programm erhoben wird, schließt eine Tendenz zur Vergrößerung dieser Probleme ein.
- Die Bedürfnisse der Industriestaaten prägen auch die Einteilung in eine, die als Entwicklungspotential gefördert werden soll und eine angeblich völlig andersartige, die man unter der Bezeichnung „irreguläre Migration“ oder „illegale Einwanderung“ bekämpft.

Wie in den innenpolitischen Debatten zum Beispiel der EU-Staaten sehr schnell deutlich werde, ergebe sich abseits aller programmatischen Erklärungen eine Doppelstrategie der selektiven Förderung der Migration: Qualifizierte Migrantinnen und Migranten würden im Rahmen der „Jagd auf die besten Köpfe“ ins Land geholt. Die Tatsache, dass weniger qualifizierte Migrantinnen und Migranten in großer Zahl in den informellen Ökonomien der Aufnahmestaaten arbeiten, wird offiziell bekämpft, die Betroffenen zumeist als Träger von Rechten ausgeblendet, letztendlich aber wird hingenommen, dass die informelle Ökonomie längst notwendiger Bestandteil der Ökonomie der Industriestaaten geworden ist.

Wenn heutzutage auch von den positiven Wirkungen der verstärkten Süd-Süd-Migration gesprochen wird, wird häufig die unsichere Lage der Migrierenden ausgeblendet. Allein in Asien sollen etwa 40 Prozent der Migrantinnen und Migranten „undokumentierte“ Menschen ohne Papiere sein. Dass es in diversen Staaten des Südens auch Abschiebungslager gibt, in denen Migrantinnen und Migranten in großer Zahl stranden, wird in der entwicklungspolitischen Debatte selten gesehen.

Die Frage, ob Migration positive Effekte hat, muss auch im entwicklungspolitischen Kontext zunächst die Migrierenden in den Blick nehmen. Migration ist keinesfalls per se – ohne eine mit ihr verbundene Garantie sozialer Mindestrechte und der notwendigen Instrumente und politischen Strategien, sie durchzusetzen – etwas Positives. Strategien eines entsprechenden Empowerments im Migrationszusammenhang finden sich in entwicklungspolitischen Ansätzen, jedoch kaum in den entsprechenden Migrationspolitiken. Statt dessen ist das allgemeine Lob der Migration und der Verweis auf die

beeindruckenden Statistiken über die finanziellen Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten (Remittances) mit dem Anspruch auf eine umfassende Kontrolle der Migration verbunden. Gerade in einer globalisierten Welt ist es Ausdruck von Macht, über die Mobilität teilweise anderer Menschen bestimmen zu können und deshalb ist es problematisch, um nochmals die kritische Position von Martina Backes aufzugreifen, dass sich das Interesse an einer Kontrolle der Mobilität mit der Absicht zu verzahnen scheint, die von den Migrierenden erwirtschafteten Gelder mit entwicklungspolitischen Instrumenten steuern zu wollen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Migrierenden selbst in gewisser Weise die Folgen desaströser neoliberaler Politik doppelt erfahren, indem in Staaten mit hoher Auswanderungsrate die Rücküberweisungen inzwischen quasi selbstverständlich an die Stelle einer nicht oder nicht mehr existierenden Sozialpolitik getreten sind.

Die Europäische Kommission hat die Diskussion um „zirkuläre Migration“ aufgegriffen und eigene Konzepte entwickelt. **Die Kommission will mit dem Konzept der „zirkulären Migration“ den so genannten „brain drain“ in eine „brain circulation“ verwandeln.** Dem brain drain solle dadurch begegnet werden, dass Migrantinnen und Migranten zwar in die EU einreisen können sollen, wenn dies der europäische Arbeitsmarkt erfordert. Allerdings müssen sie nach Ablauf einer zuvor festgelegten Aufenthaltsdauer auf jeden Fall in ihr Herkunftsland zurückkehren.

(Mitteilung der Kommission „Migration und Entwicklung: konkrete Leitlinien“, 1.9.2005)

Wie sichergestellt werden soll, dass die Rückkehr der Migrantinnen und Migranten erfolgt, hat die Kommission in einem weiteren Dokument ausgeführt. Die zirkuläre Migration dürfe nicht zur dauerhaften werden. Dies solle durch von der EU mit den Herkunftsstaaten geschlossene Rückführungsabkommen geschehen, durch welche die Herkunftsstaaten dazu verpflichtet sind, Migrantinnen und Migranten wieder zurück zu nehmen, die aus ihrem Land in die EU eingereist sind und diese Rückführung auch praktisch zu unterstützen. Zudem sollen die Migrantinnen und Migranten selbst sich schriftlich verpflichten, nach Ablauf ihres Vertrages freiwillig in ihr Herkunftsland zurückzukehren. (Mitteilung der Kommission „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der EU und Drittstaaten“, 16.5.2007).

Außerdem sollen so genannte „Mobilitätspartnerschaften“ zwischen der EU und einzelnen Herkunftsstaaten abgeschlossen werden. Diese „Mobilitätspartnerschaften“ sollen die Voraussetzungen festlegen, unter welchen Migrantinnen und Migranten eines bestimmten Landes einen Zugang zur Europäischen Union bekommen. Dabei geht es vorrangig darum, einen Arbeitskräfte-Bedarf in der EU gezielt zu decken und bei Bedarf die Betroffenen ebenso gezielt zurückzuführen. Die Kommission kündigt an, sich künftig einer Anwerbepolitik zu enthalten, wenn – wie im Fall der afrikanischen Ärzte – im Herkunftsland ein eklatanter Fachkräftemangel herrscht.

Jenseits der Bemerkungen der Kommission, brain drain vermeiden zu wollen, sind entwicklungspolitische Konzepte nicht ersichtlich. Im Vordergrund stehen daher die Ziele der europäischen Innenminister, Einwanderung zu begrenzen und temporäre Formen selektiv zuzulassen.

Ist die Konzeption der zirkulären Migration tatsächlich neu?

Bedingt durch den Arbeitskräftebedarf des reichen Nordens hat auch das Thema der zirkulären Migration einen Aufschwung erlebt. Die Global Commission on International Migration hatte den Auftrag, nach Wegen zu suchen, Strategien der internationalen Migration und ihrer Steuerung auf die globale Agenda zu setzen. Sie hat in ihrem Schlussbericht im Oktober 2005 „Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien“ veränderte Migrationsprogramme vorgeschlagen. Insbesondere setzt sie auf zeitlich befristete (temporäre

re) und zirkuläre Migration. Wie der Bericht der Global Commission empfiehlt der sogenannte Annan-Bericht vom Mai 2006 „International Migration and Development“ zwar die temporäre, an die Rückkehr der Migrierenden gebundene Migration unter bestimmten Voraussetzungen, hält sie jedoch in vieler Hinsicht für problematisch.

Dieses teilweise Problembewusstsein des Annan-Berichtes und ansatzweise auch der Global Commission findet sich in der aktuellen Debatte auf EU-Ebene kaum. Der Europäische Rat hat Ende 2006 beschlossen, temporäre legale Arbeitsmigration in die Europäische Union ermöglichen zu wollen. Im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft ist der Bundesinnenminister diesen Vorgaben für eine temporäre, politisch steuerbare, Arbeitsmigration zunächst näher getreten. In der Debatte um die sogenannte Blue-Card hat sich jedoch gezeigt, dass entsprechende Ideen am Festhalten der Mitgliedstaaten an der nationalen Kompetenz für Fragen des Arbeitsmarktzugangs scheitern.

Die Parallelen der Ratsdokumente zum Thema der „Gastarbeiterpolitik“ früherer Jahrzehnte, zum sogenannten Rotationsmodell, sind unübersehbar. Hinter den Plänen für eine vorübergehende, zirkuläre oder temporäre Migration – die Begriffe werden zum Teil unscharf verwendet – steht auch jetzt wieder eine Sichtweise, die Migrantinnen und Migranten in erster Linie als Arbeitskräfte sieht und nicht als Menschen mit Hoffnungen, Plänen und Rechten.

Es ist richtig, dass die Realität der letzten Jahrzehnte zunehmend von existierenden temporärer, zirkulärer und pendelnder Migration geprägt ist, wie sie weltweit als legale wie illegale Migrationsstrategie praktiziert wird (Follmar-Otto, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2007). Dennoch erklärt dies nicht allein den Versuch der EU, das gescheiterte Gastarbeitermodell der Vergangenheit als modernisierten europäischen Ansatz der Migrationspolitik aufstehen zu lassen. Das Interesse potenzieller Migrantinnen und Migranten auch an zeitweiliger Migration vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, ihren Lebensunterhalt für sich und ihre Angehörigen im Ausland zu verdienen, hat es früher ebenso gegeben wie heute. Auch Pendelmigration in regulärer oder irregulärer Form über die Grenzen hinweg ist im Prinzip nichts neues, wenn auch durch Verkehrswege und –mittel erleichtert.

Eine neue Phase temporärer Migration, die mit einem Rückkehrzwang verbunden wäre, würde die Mängel der alten Ausländerpolitik wiederholen. Es ist weder positiv für die Migrantinnen und Migranten noch für die Gesellschaft, in der sie leben und arbeiten, wenn sie von vielen Formen der Teilhabe durch ihren temporären Status ausgeschlossen sind. Daran ändert es auch nichts, wenn Untersuchungen zum Beispiel der Weltbank zu dem Ergebnis kommen, dass noch im Herkunftsland befragte potentielle Migrationsinteressentinnen und –interessenten legale Möglichkeiten einer wiederholten temporären Migration einer dauerhaften Niederlassung im Ausland vorziehen würden. Die Realität der „Gastarbeiterpolitik“ in Deutschland und anderen EU-Staaten zeigt gerade, wie wenig das letztendliche Migrationsverhalten mit den ursprünglichen Intentionen übereinstimmt.

Eine EU-Politik oder nationale Politiken, die Partnerschaftsabkommen mit Entwicklungsländern abschließen und in diesem Rahmen Formen zirkulärer/temporärer Einwanderung zulassen wollen, werden in der Gefahr stehen, fundamentale Menschenrechte zu verletzen. Sie werden das Recht auf ein Zusammenleben mit der Familie beschneiden, Familienzusammenführungsmöglichkeiten weitgehend ausschließen, die Eheschließung im Aufnahmeland möglicherweise zu verhindern suchen. Dies ist kein dramatisierendes Szenario: All dies sind Elemente, die der Tendenz nach in den aktuellen Verschärfungen des deutschen Ausländerrechts zu finden sind, das sich nicht scheut, sogar Neubür-

ger zweiter Klasse zu schaffen, wie dies zuletzt durch die Verschärfung der Familiennachzugsregelung für eingebürgerte Deutsche mit Sozialhilfebezug geschehen ist.

Das Konzept der temporären Migration ist mit der Idee verbunden, dass Migration vernünftig und human so organisiert werden kann, dass sichergestellt wird, dass die Migrantinnen und Migranten nach dem zeitweiligen Aufenthalt zurückkehren. In fast allen Papieren zur zirkulären Migration findet sich der Hinweis, das allerdings müsse dann auch wirksam gesichert werden. Mit dem wirklichen Leben hat diese Reißbrettplanung nichts zu tun. Dort ändern sich die ursprünglichen Pläne der Migrantinnen und Migranten in vielen Fällen und damit auch der temporäre Charakter der Migration.

Eine vernünftige Migrationspolitik müsste sich der Realität beugen und anerkennen, dass manche Migrantinnen und Migranten aus eigenem Entschluss und aus guten Gründen bleiben und andere nach eigenen Erwägungen zurückkehren. Je günstiger der Status der Migrierenden und ihre Bewegungsfreiheit, umso wahrscheinlicher ist, dass auch die Zahl der Rückkehrer relativ hoch ist. Für Migrationspolitiken dieses Stils bräuchte man entsprechend flexible Instrumente, Wiederkehroptionen, mehrfache Staatsangehörigkeiten, eine Aufweichung ausländerrechtlicher Regelungen, die den Verlust eines Aufenthaltsstatus automatisch nach relativ kurzen Abwesenheitszeiten vorsehen u.v.a.m. **Die Entscheidung darüber, ob ein Aufenthalt ein temporärer ist, muss deshalb letztlich in den Händen der Migrierenden selbst bleiben.** Eine Politik der zirkulären Migration mit stringentem Ausschluss von Daueraufenthaltsrechten und einer rigiden erzwungenen Rückkehr ist kein tragfähiger Beitrag zur Lösung demographischer, entwicklungspolitischer und letztlich auch arbeitsmarktlicher Probleme.

Prämisse sowohl der Politik im Rahmen der EU als auch im Rahmen der Nationalstaaten scheint jedoch mehrheitlich der Anspruch, Migration global steuern zu wollen und der Glaube, dies auch fast lückenlos erreichen zu können. Die Vorstellung einer umfassenden globalen Migrationssteuerung, die bereits am Ausgangsort der Migration ansetzt, tritt immer mehr an die Stelle der an tatsächliche physische Grenzen gebundenen Grenzkontrolle der Nationalstaaten bzw. Staatenzusammenschlüsse. Wissenschaftler sprechen von einer „Deterritorialisierung der Grenzen“. Auch die Selbstdarstellungen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX sprechen eine ähnliche Sprache. Grenzschutzarbeit ist dem gemäß externe Präventions- und Migrationsverhinderungsarbeit. Begonnen hat dieser Prozess bereits vor längerer Zeit z.B. mit dem Einsatz von „Dokumentenberatern“, die Drittstaaten bei der Prüfung von Ausweisdokumenten zur Seite stehen, mit dem Einsatz von Liaisonbeamten usw. Der Prozess richtet sich insbesondere auch darauf, neue Grenzregime in Drittstaaten zu initialisieren, auch dort, wo es bislang nicht oder kaum existierende Grenzen gibt, die etwa von der lokalen Bevölkerung oder von Nomaden relativ unproblematisch überschritten werden. Der Bericht der technischen Mission von FRONTEX über eine Reise nach Libyen im Frühjahr 2007 belegt, wie sehr man daran interessiert ist, diesem Staat eine wirksam kontrollierte „braune Grenze“ in der Wüste nahe zu legen.

Die Idee, die Bewegung von Menschen im globalen Maßstab steuern zu wollen, trägt letztendlich totalitäre Züge. Der Migrationsforscher Dietrich Thränhardt hat einen anderen Begriff verwendet: das Konzept der zirkulären Migration, wie es die EU propagiere als Aufgabe der Staaten, die Hin- und Rückführung zu organisieren hätten und nicht als freie Entscheidung der Betroffenen sei“ **eine hypertrophe Selbstüberschätzung der Regelungsapparate, die im Zeitalter der Globalisierung obsolet und nach allen Erfahrungen auch nicht durchführbar ist.**“ (Entwicklung durch Migration: Globalisierung auch für Menschen, 2007)

Es geht um die Verfügung über die Mobilität insbesondere der Armutsbevölkerungen, die Selektion im Vorfeld, die streng reglementierte Zulassung der Nützlichen, je nach Kategorie ausgestattet mit einem bestimmten Maß an Rechten, und es geht um den radikalen Ausschluss der anderen.

Die Begleitideologie findet sich etwa in Veröffentlichungen von IOM, wo immer wieder darauf hingewiesen wird, dass nur die gesteuerte Migration letztlich zu einem Gewinn für Alle, der berühmten „Triple-Win-Situation“ führen könne. In diesem Weltbild ergibt sich ein Interessenausgleich zwischen den Ziel- und den Herkunftsstaaten und den Migrierenden selbst. Ein solcher Ausgleich mag in gewissen Konstellationen für bestimmte Migrationsprozesse denkbar sein. Als universales Modell für migrationssteuernde Politiken ist es eine zynische Ausblendung der realen Machtverhältnisse zwischen den Akteuren - zwischen denen, die steuern wollen und denen, die gesteuert werden sollen.

Zirkulation von Migrantinnen und Migranten zu Lasten von Flüchtlingen?

Als Flüchtlingsorganisation ist PRO ASYL seit vielen Jahren besorgt darüber, dass Debatten über eine verstärkte Kontrolle der Migration wie über die Zulassung einer temporären Migration zu Lasten von Flüchtlingen gehen können. Diese Besorgnis bezieht sich nicht nur auf die Feststellung, dass die EU-Staaten sich immer rigider abschotten und auch Flüchtlingen auf vielfältige Weise die Möglichkeit zur Asylantragstellung auf dem Territorium von EU-Staaten genommen wird. Auch auf eine andere Weise ist die Frage der zirkulären Migration mit dem Flüchtlingsschutz verzahnt. Bereits der frühere Bundesinnenminister Otto Schily hat den Zusammenhang zwischen der Abwehr potentieller Flüchtlinge und Einwanderung betont: Der drastische Rückgang der Asylantragszahlen in Deutschland schafft die Möglichkeit für die Akzeptanz von Zuwanderung. Der nicht mehr ankommende Flüchtling schafft soden Platz für den künftigen erwünschten Migrantinnen und Migranten. In einem solchen Szenario haben naturgemäß Flüchtlinge, die auf eigene Faust aus einer akuten Situation heraus fliehen, keine Zukunft. Sie werden damit rechnen müssen, unter dem Stichwort „Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes“ in der Herkunftsregion mit humanitärer Hilfe ein Lagerleben zu fristen. Das Menschenrecht auf Asyl, das naturgemäß nicht quotierbar ist, muss nach diesen Vorstellungen zurückstehen, wo die Steuerungsmechanismen eine selektive Einwanderung nach Nützlichkeitsgesichtspunkten ermöglichen sollen.

Was ist aus dem Projekt der regionalen Schutzprogramme geworden? In welchen Staaten gibt es Auffanglager, welche Berichte gibt es von den Zuständen in diesen Lagern? Wie ist organisiert, dass die Flüchtlinge dort zu ihren in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegten Rechten kommen?

Diese Fragen seien gemeinsam behandelt, da die Diskussion über regionale Schutzprogramme annähernd parallel zu der um die sogenannten Auffanglager lief. Zur inneren Logik der Vorschläge ein kurzer historischer Abriss: Die ersten EU-Pläne für die Einrichtung von Flüchtlingslagern oder – Auffangstrukturen in Kriegs- und Krisenregionen entstanden wohl nicht zufällig zeitgleich zum Beginn des Irak-Krieges im Frühjahr 2003. Ein erstes Papier des britischen Kabinetts und Innenministeriums unter dem Titel „A new vision for refugees“ enthielt zwei Elemente: Die Intervention, auch militärisch, in flüchtlingsproduzierenden Staaten,

um Flüchtlingsströme zu stoppen und Rückkehr zu ermöglichen. Damit verbunden sollte ein „global network of safe havens“ geschaffen werden, die später wohl zu den „regional protection areas“ führten. Modell für die auch vom britischen Premier Blair verfolgte Idee waren die Lager in Mazedonien während des Kosovo-Krieges als Kombination von Flüchtlingsaufnahme als militärischer Internierung und der Abnahme festgelegter Kontingente in EU-Staaten. Ergänzt werden sollte dieses Modell durch einen Vorstoß zur Änderung der Genfer Flüchtlingskonvention, um die Rückführung von in Europa angekommenen Flüchtlingen in die „safe havens“ zu ermöglichen. Im März 2003 legte die Blair-Administration dem EU-Ratspräsidenten das Konzept für sogenannte Transit Processing Centers (TPC) außerhalb der EU vor. In ihnen sollten Flüchtlinge aus dem Transit als auch aus der EU Zurückgeschobene während ihrer Verfahren festgehalten werden. Insbesondere, so die Argumentation, gehe es um Flüchtlinge aus als sicher definierten Herkunftsstaaten, die in einem Verfahren innerhalb der Lager Gelegenheit erhalten sollten, die widerlegliche Vermutung zu entkräften, dass sie aus wirtschaftlichen Motiven in EU-Staaten migrieren wollten.

Als defensive Reaktion präsentierte der damalige Hochkommissar für Flüchtlinge Ruud Lubbers im März 2003 ein UNHCR-Dreisäulenmodell für ein Flüchtlingsmanagement. Im Unterschied zu den britischen Plänen sollten die Auffanglager innerhalb der Grenzen der EU errichtet werden. Lubbers befürwortete Listen sicherer Herkunftsländer. Insbesondere Flüchtlinge aus diesen Ländern könnten ihre Verfahren in solchen Lagern durchführen. Bei einer Tagung der EU Justiz- und Innenminister im März 2003 unterstützten einige EU-Staaten die UNHCR-Vorschläge. Bundesinnenminister Schily äußerte sich kritisch. Auch der britische Vorschlag werde die Zahl derer, die Europa erreichten, eher erhöhen als reduzieren. Die Lager würden zusätzliche Flüchtlinge eher anziehen. Die schwedische Regierung kritisierte ebenso wie viele Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen das Konzept grundsätzlich aus rechtlichen und humanitären Gründen.

Im Juni 2003 wurde im Beschluss Nr. 26 die EU-Kommission aufgefordert, Mittel und Wege zu prüfen, wie die Schutzkapazität von Herkunftsländern erhöht werden kann. Der Rat stellte fest, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten beabsichtige, als Teil dieses Prozesses gemeinsam mit dem UNHCR die Möglichkeiten für einen verbesserten Schutz von Flüchtlingen in der Herkunftsregion zu prüfen.

In den Folgejahren gab es immer wieder Hinweise und Meldungen auf geplante Transitlager oder Aufnahmezentren für Flüchtlingen in Nicht-EU-Staaten, die z.T. von den Regierungen dementiert wurden oder schwer verifizierbare Meldungen über Planungen für eine Regional Protection Area in Kenia. Zumeist blieb auch der Kontext möglicher Planungen unklar. Handelte es sich um Planungen für Lager eigener Art, handelte es sich um Planungen im Rahmen der EU-Debatte, um „Aufnahmezentren“, um „Transitlager“ für bestimmte Personengruppen?

Dr. Axel Kreienbrink hat in einem Aufsatz in der ZAR Nr. 10/2004 die Debatte um Aufnahmezentren an den Rändern des Mittelmeeres dargestellt: **„Jenseits der rechtlichen Bewertung, inwiefern hier die Genfer Konvention ad absurdum geführt werden würde, ist es wenig wahrscheinlich, dass solche extraterritorialen Zentren Realität werden;** denn kaum ein Staat wird auf seine Souveränitätsansprüche verzichten wollen.“ Es sei wenig vorstellbar, dass ein Land wie etwa Marokko einen „Vorschlag mit solch neokolonialer Attitüde akzeptieren könne. An andere Stelle weist er darauf hin, dass sich der Gedanke, Vorfeldstaaten der EU in die Pflicht zu nehmen, inzwischen einer gewissen Beliebtheit zu erfreuen scheine, denn im September 2004 hätten Österreich und die baltischen Staaten entsprechende Lager für tschetschenische Flüchtlinge in der Ukraine angeregt.

Tatsächlich blieben die EU-Staaten auf bilateraler Ebene während der Debatte um regionale Schutzprogramme bereits nicht untätig. Italien etwa übte mindestens seit 2002 verstärkten Druck auf die Transitländer Libyen, Tunesien und Ägypten aus, um sie sowohl zu einem konsequenteren Einsatz bei der Überwachung ihrer eigenen Küsten als auch ihrer Landgrenzen in der Sahara zu veranlassen. Italien bot in Verhandlungen Einwanderungsquoten und erhöhte Entwicklungshilfeszahlungen an. Mit Tunesien wurde im Dezember 2003 ein Abkommen geschlossen, das neben erhöhten Einwanderungsquoten für tunesische Staatsangehörige Zusagen über Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe für die Grenzpolizei enthielt. Daraufhin beschloss das tunesische Parlament eine Erhöhung des Strafmaßes für Schleuser. Tunesien richtete zeitweilig mindestens 13 mit italienischem Geld finanzierte Abschiebungshafteinrichtungen, z.T. an geheimen Orten. Tunesien ist zwar Unterzeichnerstaat der Genfer Flüchtlingskonvention, hat aber kein funktionierendes Asylsystem und kein Asylverfahrensgesetz. Fakten wurden von Seiten Italiens auch in Richtung Libyen geschaffen, in dem Asylsuchende ohne Asylprüfung z.B. aus Lampedusa nach Libyen abgeschoben wurden. Nach Aufhebung des Waffenembargos der EU gegen Libyen im Oktober 2004 vertieften sich die Kontakte der EU-Staaten zu Libyen auch bilateral. Unter der Regierung Berlusconi 2004 wurden Tausende Schutzsuchende aus Italien nach Libyen mit Militärmaschinen abgeschoben, von wo aus sie von libyschen Behörden in ihre mutmaßlichen Herkunftsländer weitergeschoben wurden. Ein Teil der Abgeschobenen wurde im Grenzgebiet zu Niger ausgesetzt. Libyen hat nach Angaben seines Ministeriums für nationale Sicherheit im Jahr 2005 mehr als 23.000 afrikanische Flüchtlinge und Migrantinnen an der Weiterreise nach Europa gehindert. Von Anfang 2004 bis Ende Juli 2005 schob das Land mehr als 70.000 Menschen in ihre Herkunftsländer ab.

Spätestens mit der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über regionale Schutzprogramme vom 1. September 2005 hat sich die EU aus Sicht von PRO ASYL die Doppelstrategie von Menschenrechtsrhetorik auf der einen und rigoroser Einbindung von Vorfeldstaaten in Abschiebungs- und Fluchtverhinderungspolitik ohne menschenrechtliche Garantien zu eigen gemacht. Es ist hier die Rede von einem Beitrag „im Geist gemeinsamer Verantwortung zu einem leichter zugänglichen, gerechteren und wirksameren internationalen Schutzsystem in Partnerschaft mit Drittländern“, von einer Verbesserung der Schutzsituation im Aufnahmeland der Asylsysteme sowie Resettlement-Programmen der EU-Mitgliedstaaten als Beitrag zu dauerhaften Lösungen.

Die regionalen Schutzprogramme sollten die Schutzkapazitäten in der Nähe der Ursprungsregionen von Migration stärken. Schaut man allerdings auf die vorgeschlagenen Standorte für Pilotprojekte, dann wurden unmittelbare Nachbarstaaten der erweiterten EU ins Auge gefasst, die Ukraine, Moldawien und Belarus.

Die Mitteilung der Kommission fasst darüber hinaus das Gebiet der großen Seen in Afrika mit einem Pilotprojekt in Tansania ins Auge, wo ungefähr zum selben Zeitpunkt in bereits existierenden Flüchtlingslagern die Lebensmittelrationen für Hunderttausende von Flüchtlingen gekürzt werden mussten. Die Mitteilung macht an vielen Stellen den Eindruck eines schlecht organisierten Brainstormings, eines Pseudomasterplans, der einmal diese, einmal jene Region anführt.

Allerdings lassen sich aus diesem politischen Steinbruch nach Gusto der Interessen der Mitgliedstaaten Blöcke herauschlagen, die den Begriff der regionalen Schutzprogramme in der Praxis weitgehend auf Projekte präventiver Abschottung reduzieren. Geeignet hierfür ist z.B. das AENEAS-Programm, das darauf abzielt, finanzielle und technische Hilfen für Drittstaaten

bereit zu stellen, „um deren Anstrengungen im Blick auf eine bessere Steuerung der Migrationsströme in all ihren Dimensionen zu unterstützen.“ Besonders bedacht werden Staaten, die sich bereit zeigen, Rückführungsabkommen zu unterzeichnen oder umzusetzen.

Um die regionalen Schutzprogramme und die Pilotprogramme ist es in den letzten beiden Jahren recht still geworden. Für das Jahr 2007 war eine unabhängige externe Bewertung der Pilotprogramme angekündigt, die unserer Kenntnis nach bislang nicht vorliegt. **Die grundsätzlichen Aporien des vorgeschlagenen Systems und damit unsere Bedenken bleiben bestehen.**

Die Forderung nach „heimatnaher Unterbringung“ von Flüchtlingen ist ein Evergreen. Darüber hinaus ist sie längst Realität: **Zwischen 85 und 90 % aller Flüchtlinge leben bereits in der jeweiligen Herkunftsregion.** Die Intention der EU-Pläne für regionale Schutzprogramme lag im Wesentlichen immer bei dem Versuch, den Erstaufnahme- und Transitstaaten den Rest der Flüchtlinge aufzubürden. Dieses „Outsourcing des Flüchtlingsschutzes“ wurde und wird ohne Rücksicht auf internationale Schutzabkommen ohne die Menschenrechtssituation den Transitstaaten und Herkunftsregionen betrieben. So wünschenswert die in der Kommissionsmitteilung vom 1. September 2005 genannten Ziele einer Verbesserung der Schutzsituation, der Aufnahmebedingungen und verbesserter Statusfeststellungsverfahren sind – sie sind lediglich Sekundärziele.

Etwa die Hälfte der Weltflüchtlingspopulation lebt bereits seit mehr als zehn Jahren in Lagern der jeweiligen Herkunftsregion, überwiegend trotz Anerkennung als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ohne Zugang zu wesentlichen, in der Konvention verbrieften Rechten. Dabei ist der Rückgang des Angebotes an Resettlementplätzen in den letzten Jahren ein zusätzliches Problem geworden, nachdem die klassischen Neuansiedlungsstaaten ihre Programme u.a. aus Sicherheitserwägungen zurückgefahren haben. Die Kommissionsmitteilung weist darauf hin, dass die Neuansiedlung von Flüchtlingen in den EU-Mitgliedstaaten ein wichtiger Faktor sein werde, der gegenüber Drittländern die partnerschaftliche Komponente der regionalen Schutzprogramme unterstreiche und erwartet einen Positionswechsel.

Tatsächlich beteiligen sich auch in jüngster Zeit EU-Staaten nur in geringem Umfang an Resettlement-Programmen. Der Umgang der EU mit der Flüchtlingskrise in den Nachbarstaaten des Iraks und der hierbei erkennbare Mangel an Bereitschaft, auch nur die schutzbedürftigsten Gruppen im Rahmen von Resettlement-Programmen zu übernehmen zeigt, dass die EU-Staaten keinen Beitrag zur Übernahme von Verantwortung im Rahmen des internationalen Flüchtlingsschutzes übernehmen wollen.

Welche aktuellen Tendenzen in den Grundmustern von Migration gibt es?

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen António Guterres hat im Dezember 2007 darauf hingewiesen, dass das 21. Jahrhundert durch massive transkontinentale Bevölkerungsbewegungen geprägt sein werde. Die Welt werde neue und noch komplexere Formen von Flucht, Vertreibung und Migration erleben, die ohne eingreifende Maßnahmen das Leben in vielen Teilen unseres Planeten zunehmend unmöglich machen würden. Er nannte Klimawandel, Umweltverschmutzung und Naturkatastrophen, bewaffnete Konflikte und zunehmende Ressourcenkriege als Fluchtursachen ebenso wie den steigenden Meeresspiegel. Gleichzeitig werde sich die Kluft zwischen Gewinnern und Verlierern der

Globalisierung vergrößern, eine Ursache für den Versuch von Millionen, eine bessere Zukunft außerhalb ihres Herkunftslandes zu finden.

Über das unmittelbare Mandat des UNHCR hinaus erlaubte er sich auf die Situation der „irregulären Bevölkerungsbewegungen“ hinzuweisen und auf den Widerspruch, dass die meisten Staaten die Freizügigkeit von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Information als gegeben hinnehmen oder durchsetzen wollen, zugleich aber die meisten Regierungen abwehrend reagieren, wenn das gleiche Prinzip auf Menschen angewendet werden soll.

So notwendig der Hinweis auf veränderte Fluchtursachen und die in globalem Rahmen gestellten Fragen ist, so vorsichtig sollte man jedoch mit der Beschreibung des Ausgangsszenarios einer „Welt in Bewegung“, so die Überschrift des Guterres Beitrags in der Frankfurter Rundschau, sein. Auch der frühere Generalsekretär der UN, Kofi Annan, hat von einer „neuen Ära der Mobilität“ gesprochen, Wissenschaftler von einem „Zeitalter der Migration“. Die Fakten sind bislang nicht ganz so dramatisch. Nach UN-Angaben gab es im Jahr 2005 rund 200 Millionen Migrantinnen und Migranten auf der Welt. Das sind tatsächlich mehr Menschen als bisher jemals in der Geschichte, allerdings gemessen an der Weltbevölkerung ein relativ geringer und relativ konstanter Anteil. Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen hat festgestellt, dass der Anteil der Migrantinnen und Migranten an der Weltbevölkerung seit den 60er Jahren mit geringen Schwankungen und in der letzten Zeit steigender Tendenz bei etwa drei Prozent gelegen habe. Es gibt Migrationsforscher, die die aktuellen Migrationsbewegungen in historischer Perspektive als den permanenten Normalfall der Menschheitsgeschichte sehen.

Geändert hat sich allerdings die Richtung der Migration. Ein größer werdender Anteil geht in Richtung der Industrieländer, allerdings auch in die Schwellenländer und die prosperierenden Östaaten der arabischen Welt.

Angesichts der extremen Ungleichheit, der hohen Zahl der Kriege und bewaffneten Konflikte und den aus ökologischen und sozialen Gründen schwieriger gewordenen Lebensbedingungen in großen Teilen der Welt könnte man sich eigentlich wundern, wie gering die Zahl von Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen insgesamt ist.

Nach wie vor befinden sich unter den Menschen, die versuchen, in europäische Staaten zu gelangen, viele Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Für 2005 gab UNHCR 14 Millionen internationaler Flüchtlinge an. Das waren zu dieser Zeit etwa 7 % der Gesamtzahl der Migrantinnen und Migranten im gleichen Zeitraum. Allerdings ist die Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention eng. Sie schützt nicht die Zwangsmigrantinnen und -migranten, bei denen der Pushfaktor nicht einer im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist. Darüber hinaus sind allerdings unter den Migrantinnen und Migranten viele, die durchaus Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sein könnten, jedoch darauf verzichten, sich als Flüchtling registrieren zu lassen, u.a. weil die Asylsysteme der Zufluchtsstaaten, aber auch anderer Staaten, nach ihrer Ansicht, oder objektiv gesehen, wenig Chancen für eine Anerkennung bieten.

Migrationsbewegungen haben viele Ursachen. Zu untersuchen wären sie vorrangig in einem regionalen Kontext. Bruno Salzmann hat dem Bericht der Global Commission on International Migration zurecht angelastet, er weise zwar auf regionale Ursachen der Migration hin, untersuche sie aber nicht. Einzelanalysen im internationalen Vergleich insbesondere vermittelten aber ein größeres Verständnis für die komplexen Formen und veränderten Ursachen der Migrationsprozesse. Entsprechend habe der Bericht der Global Commission auch hin-

sichtlich der Fluchtursachen keine weiterführende Strategie aufgezeigt, ja noch nicht einmal den überbenutzten Begriff der Globalisierung analytisch geklärt. (Bruno Salzmann: Globale Migration am Beginn des 21. Jahrhunderts: Eine Welt ohne Grenzen?, Dokumentation einer Fachtagung der DGVN, 2006)

So lässt sich über die Tendenzen der letzten Jahre und Jahrzehnte nur sehr global sagen, dass der Migrationsdruck in vielen Regionen gestiegen und dass hierfür eine der Hauptursachen ist, dass die Existenzsicherung im eigenen Land zunehmend schwierig oder unmöglich wurde. Zunehmende Zwangssituationen veranlassen heutzutage auch die Migration von Menschen, die sich nicht um einen Flüchtlingsstatus bemühen und sich selbst auch nicht als Flüchtling fühlen.

Die Abgrenzung der Definitionen der Begriffe Migrantinnen und Migranten, Zwangsmigranten, Flüchtlinge bleibt schwierig. Die Perspektive der Betroffenen wird meistens ausgeblendet.

Zur Zwangsmigration zu zählen wären wohl nicht nur die unmittelbare und spontane Flucht vor politischer Unterdrückung, vor Krieg oder Bürgerkrieg, sondern auch der Entschluss zur Migration, sofern er keine oder kaum noch Elemente der Freiwilligkeit enthält. Wem Elend, Landlosigkeit, die Folgen der ökologischen Zerstörung von Böden und Ressourcen, der Klimawandel keine andere Wahl zulassen als zu migrieren, der bedarf jedenfalls des Schutzes im Sinne der Hilfestellung bei der Gewährleistung einer menschenwürdigen Existenz.

Sowohl bezogen auf den Einzelnen als auch auf die gesamte Bewegung der Migration und der Flucht kann Flucht zur Migration werden, Migrationsprozesse können aber auch in Fluchtbewegungen umschlagen. Wandert ein anerkannter Flüchtling, der in seinem Zufluchtsland einen sicheren Status, aber keine berufliche Chance gefunden hat oder diskriminiert wurde, in ein Drittstaat weiter oder erfährt er im Erstaufnahmestaat massive Bedrohungen, sodass er sich zur Weiterwanderung entschließt, so ist seine Zuordnung zu den Kategorien des Zwangs- oder des Arbeitsmigrantinnen relativ willkürlich.

Es ist darauf hinzuweisen, dass es weiterhin in nicht geringer Zahl Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 gibt, Menschen, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung fliehen. Argumentationen, die Genfer Flüchtlingskonvention sei nicht mehr zeitgemäß, kamen insbesondere zu Beginn der Diskussion um regionale Schutzmaßnahmen und Auffanglager auf. Im Hintergrund stand die Behauptung, im Rahmen der als „Mixed Flows“ bezeichnenden „Flüchtlingsströme“ gebe es kaum noch originäre Flüchtlinge im Sinne der Konvention. Diese Behauptung ist schlicht falsch. Die Diskussion wurde von Anfang an nicht mit dem möglichen Ziel einer Erweiterung des Kreises der möglicherweise Schutzbedürftigen und in Richtung auf die mögliche Schaffung neuer hierfür taugliche Instrumente geführt, sondern ist als der Versuch zu verstehen, sich der Genfer Flüchtlingskonvention und ihrer Bindungswirkungen zu entledigen.

Es ist allerdings ein Faktum, dass zunehmend Menschen aus Gründen fliehen, die von der Genfer Flüchtlingskonvention nicht abgedeckt sind. Schätzungen zur Zahl der Betroffenen sind spekulativ. Dies betrifft z.B. das von António Guterres angeschnittene Thema der Umweltflüchtlinge. Die UN schätzt, dass bis zum Jahr 2010 mehr als 50 Millionen Menschen aufgrund von Wüstenbildung, Überschwemmungen oder anderen ökologischen Katastrophen ihre Heimat verlassen werden. **Bereits seit über 20 Jahren weisen Studien darauf hin, dass sich hinter vielen Migrationsprozessen und Fluchtbewegungen auch**

ökologische Probleme verbergen. Eine einheitlich anerkannte Definition des Begriffs „Umweltflüchtlinge“ gibt es bisher nicht.

Viele der von ökologischer Zerstörung Betroffenen werden als grenzüberschreitende Flüchtlinge zunächst nicht sichtbar, weil sie in der Herkunftsregion bleiben. Der Verlust der lokalen Lebensgrundlage ist oft aber der Beginn eines längeren Migrationsprozesses, der zunächst in die Metropolen des Herkunftslandes führen mag. Langzeitstudien zur Erfassung solcher Migrationsprozesse gibt es – nicht nur bezogen auf Umweltflüchtlinge – naturgemäß kaum.

Erfreulicherweise hat der „Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen“ in seinem Gutachten „Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel“ die Folgen globaler Umweltveränderungen nicht nur für die Naturräume, sondern auch für Konflikte, Sicherheitspolitik und internationale Ordnung systematisch in den Blick genommen. Ausführlich beschäftigt sich das Gutachten mit der Konfliktkonstellation der umweltbedingten Migration und entwickelt Szenarien, die den politischen Handlungsbedarf deutlich machen.

Hinsichtlich der umweltbedingten Migration kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass ein Schutzregime zugunsten von Umweltmigrantinnen und -migranten von der internationalen Gemeinschaft anzustreben ist. Eine der Forderungen richtet sich auf den Schutz von Umweltmigrantinnen und -migranten durch die Gewährleistung von zumindest vorübergehender Aufnahme und die Übernahme von Verantwortung durch die überwiegenden Verursacher der Umweltschäden. Zu diesem Zweck müsse der Schutz von Umweltmigrantinnen und -migranten im Völkerrecht verankert werden. Dies solle in einer gesonderten multilateralen Konvention geschehen, da der Beirat die politische Problematik einer direkten Inkorporation eines solchen Instruments in die Genfer Flüchtlingskonvention sieht.

Der Beirat kritisiert darüber hinaus in großer Deutlichkeit die aktuelle Beschränktheit der europäischen Migrationsdebatte auf die wirtschaftlich motivierte Migration, auch bei der euro-afrikanischen Migrationskonferenz in Rabat im Jahr 2006 oder bei der Ministerkonferenz für Migration und Entwicklung in Tripolis. Hervorzuheben ist weiter, dass der Beirat die Interdependenz zwischen umweltbezogenen Migrationsfaktoren und anderen Aspekten herausstellt. Die Gründe, die Menschen dazu bewegen, ihre Heimat zu verlassen, sind vielfältig. Immer häufiger werden aber Faktoren sichtbar, die mit den Folgen des Klimawandels zu tun haben. Destabilisierende Folgen des Klimawandels belegen: Wirtschaft, politische Entwicklung und Soziales sind ebenso untrennbar miteinander verbunden, wie in vielen Fällen das Fluchtmotiv des politisch Verfolgten mit den Motiven desjenigen, der seiner sozialen Verelendung entkommen will, zu der ökologische Faktoren zunehmend beitragen.

Umweltflüchtlinge werden nicht nur künftig versuchen, Europa zu erreichen, sie **sind z.T. längst da**, berufen sich jedoch nicht auf ihre Motive. So wird aus Gesprächen mit Flüchtlingen aus Bangladesch, die sich über Westafrika nach Europa durchzuschlagen versuchen punktuell deutlich, dass die zunehmenden Überschwemmungen ein wesentlicher Faktor sind, der die bisher schon schwierige Subsistenzwirtschaft zerstört. Dass Bangladesch sowohl im Jahr 2006 als auch in 2007 einen vorderen Platz unter den Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden z.B. in Griechenland einnahm, dürfte ein Indikator für die zunehmend schwierige Lage sein. Bangladesch ist einer der Staaten, die während der anhaltenden Diskussion um den Klimawandel bereits am meisten von den Folgen der globalen Erwärmung betroffen waren. Über 10 Prozent des Landes sind bereits jetzt für die landwirtschaftliche Nutzung verloren. Viele Trinkwasserbrunnen unbrauchbar geworden. Eine interne Absorptionskapazität für diejenigen, die die betroffenen Regionen verlassen, ist nicht vorhanden. Experten für Migrationsfragen haben deshalb bereits UN beziehungsweise UNHCR aufgefordert, nach

globalen Lösungen zu suchen und die großen Länder dieser Welt aufgefordert, ihre Einwanderungspolitik entsprechend zu ändern. **Benötigt werden auch dauerhafte Lösungen, also Aufnahmeprogramme für die Betroffenen.**

Selbstverständlich würde die Entwicklung solcher Programme nicht der Notwendigkeit entgehen, im Rahmen von entwicklungspolitischen Projekten mit ökologischem Schwerpunkt die Chancen der betroffenen Regionen, mit den Folgen des Klimawandels umzugehen, zu verbessern und damit die Chancen Betroffener erhöhen, in ihren Heimatregionen bleiben zu können.

Hintergrund vieler aktueller Migrationsbewegungen sind darüber hinaus auch Armut und Verelendung aufgrund eines strukturell weiterhin ungerechten Weltwirtschafts-systems, wobei sich in vielen Regionen die Disparitäten sogar vergrößern. **Verdienstvoller Weise hat die Global Commission on International Migration darauf hingewiesen, dass mangelnde Demokratie ein wichtiger Faktor für den Entschluss zur Migration ist.** Viele der Staaten mit hohen Arbeitslosenraten und stagnierender Entwicklung sind fragile Demokratien, autoritäre Regime oder Diktaturen. Die Migrationsmotive der Bewohnerinnen und Bewohner solcher Staaten sind deshalb jedenfalls in dem Sinn politisch, dass sie eine Lebensperspektive für sich abseits von Unterdrückung, Entrechtung und Korruption suchen. Allerdings ist darauf hingewiesen worden, dass der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung nicht monokausal ist. Keineswegs produziert die extremste Armut jeweils die meisten Zwangsmigration. Transnationale Migration ist oft nicht Sache der Ärmsten der Armen. Dies gilt auch da, wo die Migrationsvoraussetzungen über die kollektive Hilfe der Familie geschaffen werden.

Deshalb ist auch bei relativ erfolgreichen Politiken der Armutsbekämpfung erst langfristig zu erwarten, dass entsprechende Fortschritte zu einer Minderung der Migrationswilligkeit führen. Es ist häufig nicht allein wirtschaftliche Prosperität gemessen an den üblichen statistischen Indikatoren, die das Interesse an der Auswanderung zurückgehen lässt, sondern es ist die Existenz sozialer Sicherungssysteme, es sind Chancen im Bildungswesen, die Stabilität der Rahmenbedingungen für Investitionen. Dies kann unter bestimmten Konstellationen dazu führen, dass angesparte Mittel zunächst für die Option der Migration genutzt werden, weil trotz verbesserten Lebensstandards der Abstand zu erwarteten Lebenschancen in anderen Ländern zu groß ist.

Eine Politik, die hier schnelle Lösungen bei der Fluchtursachenbekämpfung verspricht, ist unseriös. **Allerdings würde PRO ASYL es begrüßen, wenn eine Politik zur Bekämpfung der internationalen Gerechtigkeitsdefizite mit langem Atem durchgeführt würde. Die Elemente sind längst bekannt.** Entscheidende Veränderungen im Welthandelssystem und als Beitrag auch der EU insbesondere der Abbau der Agrar- und Fischereisubventionen wären ein ebenso wichtiger Beitrag wie die schnellstmögliche Umsetzung der Millenniumsziele. **Eine ethisch verantwortliche Politik wird allerdings auch berücksichtigen müssen, dass eines der Elemente eines globalen Interessenausgleiches jetzt und in Zukunft eine großzügige Einwanderungspolitik sein muss, mit der den Migrierenden grundlegende Rechte eingeräumt werden.**

Wie sollte künftig ein gefahrenfreier und legaler Zugang zum Territorium der EU EU-einheitlich geregelt werden und wie kann gewährleistet werden, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention volle Anwendung findet?

Zur Beantwortung dieser Frage ist auf drei Teilaspekte einzugehen: Sehr bedeutsam ist die Debatte um die Geltung des menschenrechtlichen und flüchtlingsrechtlichen Refoulement-schutzes auf hoher See. Weiterhin stellt sich die Frage, wie diese Geltung klarstellend durch EU-Recht verankert werden kann. Und drittens ist auf die Frage einzugehen, welche Mechanismen einen gefahrenfreien Zugang zum Europäischen Territorium bislang verhindern.

Zunächst einmal muss von der EU und den EU-Mitgliedstaaten anerkannt werden, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention nicht nur auf dem Festland gelten, sondern auch auf hoher See. Die Bundesregierung verneinte das 2006 in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage: „Die Regelungen des deutschen und europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts entfalten ihre Wirkung erst bei territorialem Gebietskontakt, d. h. an der Grenze und im Landesinneren. Gleiches gilt (...) für die Anwendung des Grundsatzes des *Non-refoulement* der Genfer Flüchtlingskonvention.“ (BT Drs.)

Die Stiftung Pro Asyl hat zusammen mit amnesty international und dem Forum Menschenrechte ein Gutachten zu dieser Frage in Auftrag gegeben.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass das Refoulement-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK auch auf hoher See gilt. Die Auffassung, wird auch durch das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen bestätigt. Sein Urteil fällt eindeutig aus: Das *refoulement*-Verbot gilt auf Hoher See. Zu diesem Ergebnis gelangt ebenfalls eine vom Deutschen Institut für Menschenrechte erstellte Studie (Ruth Weinzierl/Urszula Lisson, Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie.) Dasselbe vertritt die gesamte rechtswissenschaftliche Literatur. Eine andere Auslegung ist juristisch abseitig.

Das *refoulement*-Verbot ist nur gewahrt, wenn Anträge auf Flüchtlingsschutz in einem rechtsstaatlichen Verfahren geprüft werden. Schutzsuchenden muss daher erstens überhaupt Zugang zu einem Verfahren gegeben werden. Schutzsuchende müssen zweitens die Chance haben, ablehnende Bescheide in einem Gerichtsverfahren angreifen zu können. Beides erfordert drittens den vorübergehenden Zugang zum Staatsgebiet, auf dem diese Verfahren möglich sind. All dies ist nach gegenwärtigen Stand der Dinge weder in den afrikanischen Staaten noch an Bord von Schiffen gewährleistet.

Daraus ergibt sich, dass Personen, die auf Hoher See aus der Seenot gerettet bzw. aufgegriffen oder angetroffen werden auf europäische Festland gebracht werden müssen, sofern deutlich ist, dass sie um Asyl nachsuchen. Das Asylverfahren muss auf dem Gebiet der EU durchgeführt werden.

Da nicht alle Mitgliedstaaten die Geltung des Refoulement-Schutzes der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention anerkennen, sind **EU-weit klarstellende Rechtsakte nötig.**

Hierfür müssen Regelungen in den Verordnungen, die zu der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX ergangen sind, getroffen werden.

Außerdem muss in der EU-Richtlinie, die das Asylverfahren regelt, eine Bestimmung eingefügt werden, die eine entsprechende Klarstellung enthält.

Mechanismen, die den gefahrenfreien Zugang zum EU-Territorium verhindern

In den letzten Jahrzehnten hat die EU systematisch legale Zugangswege in die Europäische Union geschlossen. Für fast alle Herkunftsländer von Asylsuchenden wurde die Visumpflicht eingeführt. Schutzbedürftigen Personen wird jedoch nur in wenigen Fällen ein Visum erteilt, damit sie in der EU ein Asylverfahren durchlaufen können. Deswegen müssen die Flüchtlinge, die nach Europa kommen, meistens sehr gefährliche Wege gehen. Sie wählen gefahrenreiche Reisewege über Land – etwa eingesperrt in Lastwagen, in denen ihr Leben oder Gesundheit durch mangelnde Sauerstoffzufuhr oder unzureichende Wasser- und Nahrungsversorgung gefährdet ist.

An den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union starben Tausende Flüchtlinge bei dem Versuch, in seeuntüchtigen Booten auf die Kanarischen Inseln, das spanische Festland, nach Malta, nach Italien zu gelangen. Nach Schätzungen sind in den letzten zehn Jahren etwa zehntausend Menschen beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ertrunken. Je stärker die EU-Staaten die Kontrolle auf See ausgebaut haben, desto größere Gefahren haben die Flüchtlinge in Kauf genommen, um nach Europa zu gelangen. Die Boote sind in den zurückliegenden Jahren immer kleiner geworden, da kleine Boote nicht so leicht entdeckt wurden.

Im Jahr 2006 und 2007 hat die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX verstärkt direkt vor den Küsten Westafrikas – insbesondere an den Küsten Marokkos und Mauretaniens - patrouilliert. Aus dem Jahresbericht 2006 von FRONTEX ergibt sich: 57 Boote mit 3.887 Migrantinnen und Migranten seien nahe der afrikanischen Küste gestoppt und umgeleitet worden. Eine Folge dieser Küstenkontrolle ist, dass Flüchtlinge mit ihren Booten immer weiter südlich starten – sogar von den Küsten Senegals. Lange Fahrten mit den zumeist nicht hochseetauglichen Booten bringen die an Bord befindlichen Flüchtlinge noch stärker als bisher in lebensbedrohliche Gefahrensituationen.

Die Strategie der EU, durch immer stärkere Kontrollen der Seegrenzen die Zahl der Toten im Mittelmeer und vor der westafrikanischen Küste zu reduzieren, ist also die falsche. **Bisher zeigen alle Entwicklungen, dass sich die afrikanischen Flüchtlinge durch mehr Kontrolle gerade nicht von ihrer Fahrt nach Europa abhalten lassen.** Sie nehmen fast jedes Risiko in Kauf, um nach Europa zu kommen. **Diese Realität muss die EU endlich anerkennen. Sie muss aufhören, ein Grenzregime zu installieren, das inhuman ist und den Tod tausender Flüchtlinge zwangsläufig zur Folge hat.**

Auch nach der Änderung des internationalen humanitären Seerechts durch die Änderung des SOLAS-Abkommens muss die Praxis der Anwendung des humanitären Seerechts verbessert werden. Nach wie vor gibt es Meldungen, dass zivile Handelsschiffe ohne Hilfeleistungen an Booten in Seenot vorbeifahren, weil sie befürchten, dass sie bei einer Aufnahme von Schiffbrüchigen nicht damit rechnen können, unverzüglich einen Hafen anlaufen und die Schiffbrüchigen absetzen zu dürfen oder gar des Schleusertums verdächtigt und angeklagt zu werden. Die aktuellen Prozesse gegen die Cap Anamur und tunesische Fischer in Sizilien sind bereits angesichts der langen Verfahrensdauer ein Skandal. Humanitäre Hilfe soll offenbar kriminalisiert werden. **Statt dessen ist klar zu stellen, dass Seenotrettung leistende Schiffsmannschaften sich auf die humanitäre Klausel der Richtlinie über die illegale Einreise (2002/90/EG) berufen können und straffrei bleiben, wenn ihr Ziel die humanitäre Unterstützung der Betroffenen ist.**

Sicherzustellen ist der ungehinderte Zugang zum Asylverfahren auch für Personen, die auf Schiffen ein Asylbegehren deutlich machen. Bisher kommt es immer wieder zu Verstößen.

Nach Feststellungen von PRO ASYL bei einer Recherche in Griechenland im Jahr 2007 wurde festgestellt, dass die griechische Küstenwache systematisch Flüchtlinge blockiert und illegal aus griechischen Gewässern abdrängt, Flüchtlinge unter Verletzung des refoulement-Gebots zurückweist und zum Teil auf unbewohnten Inseln aussetzt sowie systematisch neu ankommende Flüchtlinge misshandelt. Die Inhaftierung von Asylsuchenden ist die Regel. Griechische Polizeibehörden nehmen neu ankommende Asylsuchende, auch besonders Schutzbedürftige, in Haft. Sie erhalten eine Abschiebungsanordnung, ohne Anhörung, ohne Prüfung ihrer Schutzbedürftigkeit. De facto wird der Zugang zum Asylverfahren verhindert. **Die Bundesregierung muss sich vor diesem Hintergrund dafür einsetzen, dass in allen Mitgliedsstaaten Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen die ihnen zustehenden Grund- und Menschenrechte uneingeschränkt gewährt werden, der Zugang zu einem fairen Asylverfahren ermöglicht wird und im Rahmen der Aufnahme auf die spezifischen Bedürfnisse schutzbedürftiger Gruppen Rücksicht genommen wird.**

Die Situation von Menschen, die entgegen der Grundidee des Flüchtlingsschutzes auch als anerkannte Flüchtlinge weitgehend rechtlos in Lagern der Erstaufnahmestaaten leben müssen, muss verbessert werden. **Neuansiedlungsprogramme (Resettlement-Programme) müssen die Erstaufnahmestaaten entlasten und dazu beitragen, dass insbesondere besonders schutzbedürftige Personengruppen die sichere Umgebung finden, die sie brauchen.** Dabei darf das Resettlement nicht dazu führen, dass der Zugang für spontane Flüchtlinge zum Territorium der EU-Staaten weiter erschwert wird. Neben dem Einsatz von Resettlement-Programmen als einer Möglichkeit der dauerhaften Lösung von Flüchtlingsproblemen zum Beispiel durch die Aufnahme von irakischen Staatsangehörigen aus den Nachbarstaaten des Iraks sollte daran gedacht werden, **Aufnahmemöglichkeiten für Umweltflüchtlinge (environmentally displaced persons) vorzusehen. Die Entwicklung eines entsprechenden völkerrechtlichen Instruments sollte vorangetrieben werden.**

Fazit:

Es ist eine lösbare Aufgabe, zum einen Flüchtlingen im Sinne der GFK den Schutz zu geben, den sie benötigen und daneben eine humane und integrative Migrationspolitik zu betreiben. Inwieweit diese bezogen auf die einzelnen Herkunftsregionen entlastend auf das Asylsystem wirken kann, irreguläre Einwanderung vermindert und entwicklungspolitisch positive Effekte haben kann, muss im Einzelfall näher betrachtet werden. Eine gestaltende Einwanderungspolitik ist diesbezüglich weder eine Patentlösung für einen Großteil der Herkunftsländer noch ein umfassender erfolgversprechender Ansatz zur Lösung demographischer oder arbeitsmarktlicher Probleme der europäischen Staaten. Eine Politik der selektiven Einwanderung Hochqualifizierter unter Ausschluss anderer Personengruppen wird den Migrationsdruck in der Regel nicht mindern können.

Bernd Mesovic, Referent

Frankfurt am Main, 14. Januar 2008