

C.H.BECK  **WISSEN**

© Verlag C.H.Beck

Schwere humanitäre Krisen und die Kluft zwischen Arm und Reich haben 2015 weit über eine Million Menschen den Weg nach Europa suchen lassen. Was wissen wir über die Ursachen der aktuellen Wanderungsbewegungen, die Rolle von Schleusern und die Wahl der Zielstaaten? Kann die Politik Migration steuern und gleichzeitig die Normen des internationalen Flüchtlingsschutzes einhalten? Was muss getan werden, damit sich diejenigen, die dauerhaft bleiben werden, integrieren? Stefan Luft erklärt Ursachen, Lösungswege und Handlungsoptionen.

© Verlag C.H. Beck

Stefan Luft lehrt Politikwissenschaft an der Universität Bremen. Schwerpunkt seiner Forschungen sind Fragen der Migration und Integration. Er war Sachverständiger verschiedener Enquetekommissionen der Länder zu dem Thema und von 1995 bis 1999 Sprecher des Bremer Innensenators.

Stefan Luft

DIE FLÜCHTLINGSKRISE

Ursachen, Konflikte, Folgen

© **Verlag C.H.Beck**

Verlag C.H.Beck

*Meiner Frau und unseren Töchtern
Mögen sie dazu beitragen, die Welt von morgen
friedlicher zu machen.*

© Verlag C.H.Beck

Mit einer Grafik und 8 Tabellen

Originalausgabe

© Verlag C.H.Beck oHG, München 2016

Satz, Druck und Bindung: Druckerei C.H.Beck, Nördlingen

Reihengestaltung: Uwe Göbel, München

Umschlagabbildung: Flüchtlinge an der ungarischen Grenze,

15. September 2015, Leonhard Foeger/Reuters

Printed in Germany

ISBN 978 3 406 69072 3

www.chbeck.de

Inhalt

Vorwort	7
1. Migration und Flucht im 21. Jahrhundert	8
Migration und Flucht weltweit	10
Motive und Migrationsströme	14
Flucht nach Europa und nach Deutschland	22
Herkunftsregionen, Herkunftsländer, Wanderungs- ursachen	26
<i>Syrien</i>	26
<i>Afghanistan</i>	32
<i>Irak</i>	33
<i>Afrikanische Staaten</i>	33
<i>Ukraine</i>	36
<i>Westbalkan-Staaten</i>	36
Fluchtrouten nach Europa	37
Schleuserorganisationen	39
Wohin in Europa? Die Auswahl von Zielstaaten	44
2. Migrationspolitik und Grenzregime der EU	45
Europäisierung der Asylpolitik	47
Grenzregime	50
«Intelligente Grenzen»	57
Visa-Politik	59
Exterritorialisierung	63
Scheitern des Dublin-Verfahrens	69
Lastenteilung und Solidarität	78
3. Die Steuerbarkeit von Zuwanderung und Asylumigration	84
Akteure	86
Rechtsgrundlagen	89

Verfahren – Dauer und Beschleunigung	91
Vollzugsdefizite	98
4. Bedingungen gelingender Integration	105
Integrationsprozesse	106
Rolle der Religion	109
Die Bedeutung der Kettenwanderung	110
Soziale und ethnische Mischung	112
Staatliches Handeln	113
Perspektiven	117
Abkürzungsverzeichnis	123
Literaturhinweise	124
Register	128

© Verlag C.H.Beck

Vorwort

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen wird im Jahr 2016 berichten, dass ein weiteres Jahr die Zwangs- und Fluchtmigration stark angewachsen ist. Die humanitären Katastrophen in Syrien, Afghanistan, Somalia, Eritrea und zahlreichen weiteren Ländern sind inzwischen auch in den deutschen Medien an vorderster Stelle präsent, denn die Flüchtlingsbewegungen beschränken sich nicht mehr vorwiegend auf die Herkunftsregionen. Immer mehr Flüchtlinge halten die eigene Situation für derart unerträglich, dass sie die erheblichen Risiken des Weges zu den Wohlstandszonen Europas auf sich nehmen. Deutschland ist dabei eines der wichtigsten Zielländer. Neben den Abstoßungsfaktoren in den Herkunftsregionen der Flüchtlinge wirkt als Anziehungskraft der Ruf Deutschlands als Exportweltmeister, als politisch stabiler Hort der Sicherheit und als Land mit hohen sozialen Standards. Die öffentlichen Debatten der zurückliegenden Jahre sind stets wahrgenommen, die Berichte erfolgreicher Migranten registriert worden. Zum Wanderungswillen gehören aber stets auch Realisierungsmöglichkeiten: der Zerfall von Pufferstaaten wie Libyen, der Zusammenbruch des Dublin-Systems und die Öffnung Deutschlands im September 2015 für einen unkontrollierten Zuzug sowie die politischen Äußerungen, dies weiterhin hinzunehmen – all das trägt zu den vermehrten Wanderungsbewegungen dieser Monate bei. Europa als «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» muss sich im Umgang damit an seinen eigenen Maßstäben messen lassen.

Das vorliegende Buch soll einen Überblick über die «Flüchtlingskrise» und die Fluchtbewegungen nach Europa, ihre Ursachen und Konsequenzen geben. Nicht nur die Zahlen entwickeln sich mit großer Dynamik – auch die politischen Reaktionen bestimmen seit Monaten die Nachrichten aller Medien. Diese Darstellung basiert auf dem Stand vom November 2015.

I. Migration und Flucht im 21. Jahrhundert

«Krise» ist seit dem 19. Jahrhundert ein vieldeutiges Schlagwort. Krise sei, so Reinhart Koselleck in seinen «Historischen Grundbegriffen», zur «strukturellen Signatur der Neuzeit» geworden. Die Diagnose einer Krise kann Ausdruck einer Deutung politischer, wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Entwicklungen sein, die als Resultat oder Vorboten größerer Umwälzungen gesehen werden. Unsicherheit und Instabilität kennzeichnen Zeiten der Krise. Krise kann sowohl eine einmalige Zuspitzung, einen Wendepunkt, eine Situation der Entscheidung und Veränderung beschreiben als auch einen chronischen Zustand. Krisen kommen und gehen, lösen einander ab, gehen ineinander über. Klingt die eine Krise ab, werden die Vorboten der nächsten Krise ausgemacht. Krise ist zum Schlagwort geworden: Demokratie, Parteien, Politik, Regierungen, Euro, Wirtschaft – für alle wurden in den vergangenen Jahren Krisen ausgerufen, wobei für die Wirtschafts- und Finanzkrisen noch die objektivierbarsten Indikatoren vorliegen. Ob eine politische Konstellation als Krise verstanden wird, hängt von den Interpretationen und Interessen der beteiligten Akteure ab. «Krise!» kann auch als politischer Kampfbegriff verwendet werden, der Handlungsdruck erzeugen und die Durchsetzung politischer Ziele erleichtern soll. Regierungen von Aufnahmestaaten können angesichts von Flüchtlingsbewegungen bewusst krisenhafte Zuspitzungen herbeiführen, indem sie sich weigern, rechtzeitig Vorsorge für Schutz und Unterbringung zu treffen. Potentielle Abgabeländer setzen ihr Wanderungspotential auch als Druckmittel ein: So wurden in den 1990er Jahren Szenarien erheblicher Zuwanderungsgrößen von Regierungen potentieller Herkunftsländer gezielt eingesetzt, um westliche Länder zu Zugeständnissen und vor allem zu wirtschaftlicher Unterstützung zu veranlassen.

Entwicklungen, die als Flüchtlingskrisen verstanden wurden,

hat es in Europa nach dem Verschwinden des Eisernen Vorhangs mehrfach gegeben: die Wanderungsbewegungen Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre, die dazu beigetragen haben, den Zugang zu Asyl stark einzuschränken, sowie die Fluchtbewegungen als Reaktion auf den Zerfall Jugoslawiens in den 1990er Jahren aus Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo-Krieg. Mit den gegenwärtigen Flüchtlingsbewegungen verbindet sich mehr. Die Anschläge in zahlreichen europäischen Ländern, die Bilder aus dem Nahen und Mittleren Osten von Kriegswirren, terroristischer Gewalt und dem Exodus von Millionen lassen Ahnungen und Ängste entstehen. Auch die europäischen Kernstaaten, die auf eine historisch einmalige Phase des Friedens und der Prosperität zurückblicken, werden nicht länger von den Folgen der Verheerungen in zahlreichen afrikanischen Staaten, im Nahen und Mittleren Osten, unbehelligt bleiben. Die europäische Peripherie wirkt nicht länger geeignet, eine Pufferfunktion zwischen den Herkunftsregionen und den Zielstaaten wahrzunehmen. Flüchtlingsbewegungen wie die der Jahre 2014 und vor allem 2015 hat es in diesem Ausmaß seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr gegeben. Hinzu kommt: Die Flüchtenden kommen aus weit entfernten Weltgegenden, und was sie im Gepäck haben, sind zunächst die Erfahrungen entgrenzter, in Teilen religiös legitimierter Gewalt. Was das bedeutet, weiß niemand. Krisen drängen zu Entscheidungen. Sie sind im beginnenden 21. Jahrhundert allerdings in der Europäischen Union im Kollektiv der Mitgliedstaaten zu treffen. Deren Interessen sind selten gleichgerichtet, im Fall der Flüchtlingspolitik spielen nationale Identitätspolitiken eine wichtige Rolle. Identitätskonflikte werden meist unnachtsichtig ausgefochten, so dass Kompromisse schwerer zu erreichen sein werden als auf anderen Gebieten. «Krisenmanager» der besonders betroffenen Mitgliedstaaten müssen die zahlreichen innerstaatlichen Akteure zu pragmatischem Improvisieren und zu Reformen motivieren, und sie müssen darüber hinaus die europäischen und internationalen Akteure von den Handlungsnotwendigkeiten, die sie sehen, überzeugen.

Wenn von «Flüchtlingskrise» die Rede ist, muss zuallererst

die Krise der Flüchtlinge selbst in den Blick genommen werden. Bei vielen von ihnen hatte sich die Lage derart zugespitzt, dass sie sich zu einer Entscheidung gezwungen sahen: das Wagnis der Flucht (oder einer weiteren Flucht im Fall von Menschen in den Erstaufnahmestaaten) auf sich zu nehmen. Die Fluchtursachen sind in erster Linie in einer Krise der Herkunftsländer zu suchen, in denen sich langandauernde humanitäre Krisen zuspitzen und verdichten, so dass die Abstoßungsfaktoren immer stärker werden. Schutz finden die Flüchtlinge in erster Linie in benachbarten Ländern, die meist zu den wirtschaftlich schwächsten weltweit gehören. Soziale und politische Spannungen können in diesen Ländern ebenfalls krisenhafte Entwicklungen auslösen oder verstärken. Werden die Erstaufnahmestaaten nicht adäquat unterstützt, werden sie sich ihrer Aufgabe zunehmend verweigern – und die Flüchtlinge das Weite suchen. Krisenverstärkend können sich Flüchtlingsbewegungen für Transitstaaten auswirken, die nicht über die nötige Infrastruktur verfügen, um Hunderttausenden, die in kurzer Frist das Land betreten (in Griechenland rund 721 000 Personen von Januar bis November 2015), Schutz, Versorgung und Unterkunft zu gewähren. Auch in den Zielländern von Flüchtlingen kann die Situation als krisenhaft erlebt und gedeutet werden: wenn etwa die Aufnahmekapazitäten überfordert oder Überfremdungsängste geschürt werden, die rechte und rechtsradikale Parteien erstarken lassen und damit die innenpolitischen Spannungen erhöhen.

Migration und Flucht weltweit

Über 90 Prozent der Weltbevölkerung bleiben sesshaft und wandern nicht. 2013 schätzten die Vereinten Nationen die Zahl der internationalen Migranten weltweit auf 232 Millionen Menschen, das entspricht 3,2 Prozent der Weltbevölkerung. Grundlage hierfür sind die Angaben für jene Teile der Bevölkerung, die im Ausland geboren sind, oder – wenn diese Daten nicht zur Verfügung stehen – der Anteil der ausländischen Bevölkerung. Einschließlich der rund 40 Millionen Binnenflüchtlinge, also jener, die innerhalb ihrer Länder Schutz suchen, sind

insgesamt rund vier Prozent der Weltbevölkerung auf der Flucht. Die jährliche Zunahme lag zwischen 2000 und 2010 bei 2,3 Prozent, fiel dann aber auf 1,6 Prozent. Weit darunter liegen die Schätzungen zu den Migrationsbewegungen, also zur Gruppe derjenigen, die tatsächlich innerhalb eines bestimmten Zeitraums über internationale Grenzen gewandert sind. Ihre Größenordnung liegt zwischen 2005 und 2010 bei 41,5 Millionen, was 0,6 Prozent der Weltbevölkerung entspricht. Trotz stark zunehmender Wanderungsgelegenheiten und der Durchdringung der Welt mit «westlichen» Werten, Lebensstilen und Bildern des Wohlstands ist die Zahl der Migranten in den vergangenen Jahrzehnten nur langsam gestiegen. Migration ist also bei weitem nicht der «Normalfall», sondern die Ausnahme.

Rund 40 Prozent der Migranten weltweit bewegen sich vom «armen» Süden in den «reichen» Norden. Etwa ein Drittel bewegt sich innerhalb des Südens und rund 20 Prozent innerhalb des Nordens. Afrikanische Migranten bewegen sich mehrheitlich innerhalb des Kontinents (innerhalb Westafrikas beschränken sich 70 Prozent der Wanderungen auf die Region). Migranten aus Süd-Asien und Süd-Ost-Asien wandern vorwiegend nach West-Asien und Nordamerika. Zu den Zielländern von Lateinamerikanern gehören Nordamerika und Staaten Südeuropas. Wanderungen nach Europa haben ihre Ausgangspunkte in nahezu allen Weltregionen.

Weltweit werden die Flüchtlingszahlen vom Hochkommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR), Regierungen und Nichtregierungsorganisationen erhoben. Für Angaben zu 63 Ländern ist der UNHCR die einzige Quelle, in 61 Ländern werden die Daten nur von staatlichen Einrichtungen zur Verfügung gestellt. Die Aussagekraft von Daten zum weltweiten Flüchtlingsaufkommen ist daher zwangsläufig eingeschränkt. So beziehen sich die Angaben des UNHCR lediglich auf Flüchtlinge, die unter sein Mandat fallen (es zählen unter anderem weder die palästinensischen Flüchtlinge noch sämtliche Binnenflüchtlinge dazu). Die Zahlen zum Flüchtlingsaufkommen beruhen in der Regel auf Registrierungen, Zensusdaten und anderen Erhebungen sowie Schätzungen. Letztere gelten vor allem für

unvorhergesehene Notsituationen und für Länder mit hohem Flüchtlingsaufkommen, die nicht über entsprechende Behörden und Kapazitäten zur Erhebung von Daten verfügen (wie in den großen Flüchtlingslagern Jordaniens oder des Libanon). Diese Unsicherheiten, die nur die Einschätzung von Größenordnungen ermöglichen, beschränken sich aber nicht allein auf Entwicklungsländer.

Erhebliche Abweichungen (bis zu einem Drittel) zwischen den offiziell gemeldeten Zahlen und den tatsächlich gestellten und bearbeiteten Asylanträgen sind auch für die 26 Schengen-Staaten, die 28 Mitgliedstaaten der EU und die 32 Staaten, die dem Dublin-Verfahren angeschlossen sind, festzustellen. Doppelzählungen (etwa Asylbewerber, die nach dem Dublin-Verfahren überstellt werden oder irreguläre Migranten, die zweimal nacheinander EU-Außengrenzen überqueren), unterschiedliche Erhebungs- und Zählverfahren gehören ebenso zu den Gründen wie Unterscheidungen zwischen Asylantragstellern, Asylanträgen und Asylverfahren. Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass die EU-Mitgliedstaaten mit Außengrenzen – zumindest zeitlich befristet – mehr Flüchtlinge aufnehmen als aus den Statistiken zu den Asylanträgen hervorgeht (weil sie die Erstregistrierung, zu der sie nach dem Dublin-Verfahren verpflichtet wären, nicht durchführen). Die Zahl der Asylbewerber dürfte auch in den Hauptzielländern größer sein als von den Statistiken angegeben, da den Rückübernahmegesuchen in Dublin-Verfahren nur zu einem geringen Teil Abschiebungen entsprechen. Auch für die Bundesrepublik Deutschland können für 2015 keine verlässlichen Zahlen genannt werden, weil spätestens seit August 2015 ein großer Teil der einreisenden Flüchtlinge erst zeitverzögert registriert wurde. Die Bundesregierung hat im November 2015 eingeräumt, sie wisse nicht, wie viele Flüchtlinge sich in Deutschland aufhalten.

Die Zunahme der weltweiten Flüchtlingsbevölkerung beschleunigt sich seit 2011 jährlich. Wurden 2011 vom UNHCR 42,5 Millionen Flüchtlinge registriert, waren es 2014 bereits 59,5 Millionen. Dieses starke Wachstum hat sich auch 2015 fortgesetzt. Mehr als die Hälfte aller Flüchtlinge weltweit

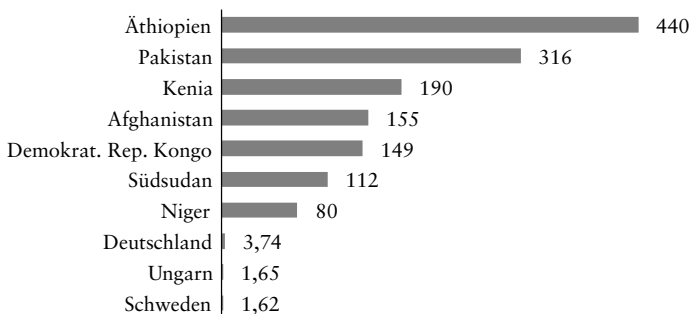
(53 %) kamen 2014 aus drei Staaten: Syrien (3,9 Mio.), Afghanistan (2,6 Mio.) und Somalia (1,1 Mio.). Der größte Teil aller Flüchtlinge (38 Mio.) sucht Schutz innerhalb ihrer Länder – als Binnenflüchtlinge stellen sie seit Jahrzehnten die absolute Mehrheit der globalen Flüchtlingsbevölkerung. Zu den Staaten mit den meisten Binnenflüchtlingen gehören weltweit Syrien (7,6 Mio., 35 % der Bevölkerung), Kolumbien (6 Mio.), Irak (3,4 Mio.) und Sudan (3,1 Mio.).

Das bedeutet: Im Jahr 2014 sind durchschnittlich pro Tag 42 500 Menschen zu Flüchtlingen geworden. Insgesamt wurden elf Millionen neue Binnenflüchtlinge und 4,6 Millionen internationale Flüchtlinge zusätzlich registriert. 60 Prozent der neuen Binnenflüchtlinge im Jahr 2014 sind das Ergebnis der Krisen im Irak, in Syrien, dem Kongo, Nigeria und dem Südsudan. Zum ersten Mal tauchten 2014 in der Berichterstattung die Ukraine mit mindestens 647 000 und El Salvador mit 935 000 intern Vertriebenen auf. Die meisten Menschen mussten 2014 aus Gebieten im Irak fliehen, die von der Terrororganisation «Islamischer Staat» erobert worden waren. Die Konflikte im Südsudan führten zur Flucht von rund 1,3 Millionen Menschen (11 % der Bevölkerung) innerhalb des Landes.

Von den internationalen Flüchtlingen, also jenen, die sich gezwungen sehen, den Herkunftsstaat zu verlassen (21,3 Mio.), verbleibt der überwiegende Teil in den Anrainerstaaten. Die meisten Flüchtlingskrisen werden also regional aufgefangen. So gehören die Nachbarländer Syriens zu jenen Staaten, die weltweit die größten Flüchtlingsgruppen beherbergen: Türkei mit 1,59 Millionen, Libanon 1,15 Millionen, Iran 0,982 Millionen und Jordanien 0,654 Millionen. Von den insgesamt 2,6 Millionen Flüchtlingen aus Afghanistan leben in Pakistan rund 1,51 Millionen und im Iran 950 000.

Insgesamt nahmen 2014 vier Staaten 36 Prozent (5,2 Mio.) aller Flüchtlinge weltweit auf: Türkei, Pakistan, Libanon, Iran. Entwicklungsländer beherbergen 86 Prozent aller Flüchtlinge weltweit. Allein 5,9 Millionen Menschen unter dem Schutz des UNHCR leben in Ländern, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter 5000 US-Dollar liegt (in der Bundesrepublik

Zahl der Flüchtlinge je 1 US-Dollar Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, 2014



Quellen: World at War. UNHCR Global Trends 2014. Forced Displacement in 2014, Genf 2015, S. 5, und <https://www.cia.gov>.

Deutschland lag es 2014 bei rund 47 600 US-Dollar). Die am wenigsten entwickelten Länder haben 3,6 Millionen Flüchtlinge aufgenommen.

Motive und Migrationströme

Eine präzise Unterscheidung von freiwilliger und unfreiwilliger Migration («Zwangsmigration») ist dabei schwierig. Flüchtlinge versuchen, existentieller Bedrohung oder wirtschaftlicher Not zu entkommen. Wenn sie ein Land erreicht haben, das sie vor Verfolgung und wirtschaftlicher Not schützen kann, und trotzdem weiterwandern (um zu Familienangehörigen zu gelangen, die sich bereits in einem anderen Land niedergelassen haben oder weil sie sich in einem bestimmten Land besondere Chancen versprechen), werden sie zu Migranten. Wenn sie in diesem Land einen Asylantrag stellen, gehört dies – rechtlich betrachtet – zur Asilmigration. Motive der Migration können sich während der Wanderung ändern. Zudem können Migrationsbewegungen aus Personen zusammengesetzt sein, die von vorneherein unterschiedliche Motive haben. Staatliche Grenzregime werden durch gemischte Migrationsströme herausgefordert: Die Migranten nutzen dieselben Routen und die gleichen

Transportmittel, fallen aber unter verschiedene rechtliche Kategorien und nutzen verschiedene Zugangspfade zu den Zielstaaten (wie Arbeitsmigranten, Opfer von Menschenhandel oder unbegleitete Minderjährige).

Die Migrationsforschung unterscheidet zunächst allgemein zwischen Anziehungs- und Abstoßungsfaktoren. Zu den Abstoßungsfaktoren (Push-Faktoren) gehören politische und militärische Konflikte, Umweltkrisen, die Bevölkerungsentwicklung in den Abgabeländern sowie das Verhalten der Regierungen der Abgabeländer. Anziehungskräfte (Pull-Faktoren) werden ausgeübt durch zunehmende internationale wirtschaftliche Disparitäten und deren weltweite Wahrnehmung durch Verbreitung von Bildern des westlichen Lebensstils mittels elektronischer Massenmedien und sozialer Netzwerke. Schließlich erzeugen oder befördern die Aufnahmeländer durch Anwerbemaßnahmen oder Legalisierung von illegal Zugewanderten die Anziehungskräfte. Abstoßungs- und Anziehungskräfte verstärken sich häufig gegenseitig. Dabei können sie unterschiedliche Dimensionen haben: Abstoßungskräfte (insbesondere aus ländlichen Regionen) können aufgrund schlechter Lebensbedingungen stärker ausgeprägt sein als die Anziehungskräfte der urbanen Zentren (wenn beispielsweise Arbeitsplätze dort nicht in der notwendigen Zahl vorhanden sind).

Push- und Pull-Faktoren reichen allerdings zur Erklärung nicht aus: Es müssen auch Gelegenheitsstrukturen für Wanderungen vorhanden sein – bei fehlender Realisierungsmöglichkeit wirken sich auch starke Abstoßungs- oder Anziehungskräfte nicht entscheidend aus. So können die allermeisten derjenigen, die als Zivilisten Opfer bewaffneter Konflikte werden, mangels wirtschaftlicher Ressourcen nicht außer Landes fliehen. Nach Angaben des Generalsekretärs der Vereinten Nationen leben gegenwärtig 42 Prozent der Armen weltweit in Staaten mit bewaffneten Konflikten und in zerfallenden Staaten. Bis 2030 wird erwartet, dass dieser Anteil auf 62 Prozent steigt.

Zu den Ursachen von Migration können gehören: ein starkes Bevölkerungswachstum (wie bei der Amerika-Auswanderung im 19. Jahrhundert), internationales Entwicklungs- sowie erhebli-

ches Lohngefälle. Migranten aus Niedriglohnländern können in den entwickelten Industriestaaten Löhne erzielen, die 20- bis 30-mal höher liegen als jene im Herkunftsland. Bei Wanderungen aus ökonomischen Gründen sind die Übergänge von freiwilliger zu unfreiwilliger Migration häufig fließend: Wenn die Grundlage für das Überleben der Familie im eigenen Land nicht mehr erwirtschaftet werden kann, entsteht der Zwang, Kinder und Ehepartner zeitlich befristet zurückzulassen und im Ausland Einkommen zu erzielen. In größerem Umfang gilt das auch für Arbeitsmigranten aus den postsozialistischen Transformationsstaaten, deren Kinder als «Euro-Waisen» bezeichnet werden.

Potentielle *Zielländer* internationaler Migration geben politische Signale ab, die entweder von den Migrationswilligen selbst oder intermediären Organisationen (wie Schleuserorganisationen) wahrgenommen und interpretiert werden. Dazu gehören gezielte Anwerbeaktionen von ausländischen Arbeitskräften («Gastarbeitern») in den westeuropäischen Ländern in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ebenso wie Legalisierungsmaßnahmen für sich unerlaubt aufhaltende Ausländer, die als Chance interpretiert werden, trotz illegaler Einreise einen dauerhaften Aufenthaltsstatus zu erhalten. Von Bedeutung sind auch Möglichkeiten für Zuwanderer, an sozialstaatlichen Leistungen zu partizipieren. Retardierend können restriktive Maßnahmen wirken wie der Ausbau von Grenzkontrollen, das Vorgehen gegen unerlaubte Zuwanderer durch Binnenkontrollen oder die zügige Zurückweisung von Migranten, die kein Aufenthaltsrecht erhalten.

Abgabeländer beeinflussen das Wanderungsverhalten durch mehr oder weniger restriktiv gestaltete Ausreisemöglichkeiten. «Reisefreiheit» gehört zu den in der «Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte» der Vereinten Nationen kodifizierten Menschenrechten, ist aber, wie das 20. Jahrhundert gezeigt hat («Eiserner Vorhang»), keine Selbstverständlichkeit. Auch die EU hat immer wieder darauf hingewirkt, dass Nachbarstaaten (vor allem die nordafrikanischen Mittelmeeranrainer) als Transitstaaten Migranten an der Ausreise hindern. Nicht selten wirken Abgabeländer auf Aufnahmeländer ein, Zugangsmöglich-

keiten zu eröffnen. Sie versprechen sich von einer (zeitlich befristeten) Auswanderung eigener Staatsangehöriger dringend benötigte Devisen zur Entlastung der Zahlungsbilanz: Die finanziellen Transferleistungen von Migranten sind von erheblicher Bedeutung für die Entwicklung der Herkunftsregionen und wurden und werden von den Entsendeländern gezielt genutzt.

Mikrotheoretische Ansätze stellen die Bedeutung der Arbeitsmärkte und das unterschiedliche Lohnniveau in den Mittelpunkt. Demnach orientieren sich Migranten am maximalen Nutzen, an der Aussicht, eine möglichst hohe Entlohnung zu erhalten und ihre Kosten möglichst gering zu halten. Allerdings werden hier Informationsmängel und die unterschiedlich ausgeprägte Risikobereitschaft nicht berücksichtigt. Zudem müssen auch «Haushalte» und Familien sowie deren Interessen (beispielsweise an Einkommenstransfers aus dem Zielland) einbezogen werden. Ökonomisch-soziale Umwälzungen im Herkunftsland, die zur Destabilisierung und zum Wegbrechen von Einkommensquellen führen, bilden die wesentlichen Voraussetzungen, unter denen zeitlich befristet geplante Arbeitsmigration als Mittel eingesetzt wird, die Einkommensquellen des Haushalts zu diversifizieren und damit Risikoversorge zu betreiben. Die Akteure beziehen auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt des Ziellandes mit ein. Allerdings können Individuen der Haushalte und Familien auch divergierende Interessen verfolgen. Schließlich sind nicht nur ökonomische Motive für Wanderungsentscheidungen maßgeblich. Auch Netzwerke und ethnische Kolonien in den Zielländern beeinflussen die Wahl des Zielstaats. Für Fluchtmigranten sind die Möglichkeiten, Informationen über Kosten des Bleibens und des Fliehens zu erlangen, stark eingeschränkt. Oft können sie weder das eine noch das andere genauer einschätzen. Sie müssen ihre Entscheidungen unter starkem Druck und in großer Unsicherheit treffen. Arbeitsmigration und Flucht unterscheiden sich u. a. durch die vorhandene bzw. nicht vorhandene Planbarkeit: Flucht vor lebensbedrohlichen Situationen erfolgt häufig überstürzt. Am Anfang stehen dann Verlusterfahrungen ökonomischer und nicht ökonomischer Güter – der Heimat, der Familie, der Gesundheit, des Ver-

mögens, des Hauses, des Arbeitsplatzes. Für die Flüchtlinge hat die Flucht ökonomische, psychologische und soziale Auswirkungen. Ihr sozialer Status verändert sich zwischen Herkunftsort und Flüchtlingslager grundlegend. Neben dem Vermögen, das sie bei der Flucht zurücklassen, müssen sie die Kosten für den zurückzulegenden Weg und möglicherweise für Schleuser aufbringen. Beim Start im Aufnahmeland müssen sie zunächst in Lagern von humanitärer Unterstützung leben und haben keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt, um den Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu sichern. Sozialkapital und Humankapital werden in starkem Maße entwertet (Sprache, Netzwerke, berufliche Abschlüsse).

Für makrotheoretische Ansätze bilden strukturelle Faktoren den Rahmen: die wirtschaftliche, soziale und politische Lage in den Herkunfts- und den Aufnahmeländern; die Nachfrage nach billigen und gering qualifizierten Arbeitskräften, die im unteren Lohnsegment, bei schlechten Arbeitsbedingungen und in prekären Beschäftigungsverhältnissen (der insgesamt segmentierten Arbeitsmärkte) eingesetzt werden können; das Regierungshandeln in den Abgabe- und Zielstaaten, die Politik auf internationaler Ebene (Einschränkungen der Reisefreiheit, Migrationskontrolle der EU); die Bevölkerungsentwicklung in den Abgabeländern; geographische Distanzen (die allerdings heute eine immer geringere Rolle spielen); Wanderungsbeziehungen, die sich zwischen Staaten herausgebildet und durch Kettenmigration stabilisiert haben (wie zwischen ehemaligen Kolonialmächten und ihren früheren Kolonien).

Wanderungen sind nicht nur abhängig von der Entscheidung des einzelnen Migrant, sondern auch von den sozialen Beziehungen, in denen er lebt. Deshalb stehen auf der mittleren Ebene Entscheidungen der Netzwerke und Kollektive im Zentrum, in die die Migranten eingebunden sind. Dazu gehören Haushalte und Schleuserorganisationen, die Zuwanderung trotz staatlicher Barrieren realisieren. Netzwerke senken Kosten und Risiken von Wanderungen und ermöglichen deren quantitative Ausweitung. Sie ermöglichen es, «soziales Kapital» im Rahmen der Wanderung zu transferieren.

Die *Ursachen von Flucht* sind vielfältig. An erster Stelle steht die Gewalt gegen Zivilisten durch Kriegsparteien oder paramilitärische Gruppen. Tötungen, Verstümmelungen, gezielte oder willkürliche Angriffe, Folter, Geiselnahmen, das Verschwindenlassen von Personen, Zwangsrekrutierungen (auch von Kindern), Vertreibungen, sexualisierte Gewalt, Gewalt gegen Kinder und die Verweigerung des Zugangs zu überlebensnotwendigen Grundversorgungen, gezielte Angriffe auf Krankenstationen und Schulen gehören inzwischen zu den Merkmalen zahlreicher Konflikte weltweit. Solche Verletzungen grundlegender Regeln des humanitären Völkerrechts gehören zu den regelmäßig verübten Verbrechen. Die Täter können sich meist sicher sein, straflos zu bleiben, was die Hemmschwellen für solche Taten weiter senkt, berichtete der Generalsekretär der Vereinten Nationen im Juni 2015 dem Sicherheitsrat. Diskriminierung und Verfolgung (politisch, ethnisch, religiös, geschlechtsspezifisch), wirtschaftliche und soziale Verelendung, Perspektivlosigkeit, Katastrophen (menschenverursachte und Naturkatastrophen), Klimaveränderungen, aber auch Groß- und Entwicklungsprojekte wie Staudämme oder die Folgen der Ausbeutung von Bodenschätzen sind weitere Ursachen. Opfer von Naturkatastrophen können auch Opfer gewaltsam ausgetragener Konflikte werden, Rückkehrer können zu Binnenflüchtlingen werden.

Der UNHCR unterscheidet vier Kategorien: Flüchtlinge, Asylbewerber, Binnenflüchtlinge und Rückkehrer. Sein Mandat umfasst auch «Staatenlose», also Personen, die über keine Staatsangehörigkeit verfügen (dazu können auch Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit gehören). Seit den 1990er Jahren wurde die Zuständigkeit des UNHCR auf Binnenflüchtlinge ausgeweitet. Inzwischen fallen alle Flüchtlinge bewaffneter Konflikte und durch Menschen verursachter Katastrophen darunter. Die Vertragsstaaten des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK) sind verpflichtet, mit dem UNHCR zu kooperieren. Die Auslegung der GFK obliegt den Vertragsstaaten, die Anwendung überwacht der UNHCR.

Die Aufnahmeländer reagieren unterschiedlich. In den aller-

meisten Fällen ist eine zeitlich befristete Aufnahme beabsichtigt, eine dauerhafte Niederlassung soll vermieden werden. Flüchtlingslager werden häufig als Bedrohung der Sicherheit wahrgenommen. Sie könnten zur Basis und zum Rückzugsraum bewaffneter Gruppen werden, zum Ausgangspunkt von Unruhen und Terrorismus. Eine «Willkommenskultur» ist eher die Ausnahme. Korruption und wirtschaftliche Ausbeutung durch den Staat und private Akteure kennzeichnen vielerorts die Zustände in Flüchtlingslagern. Viele Flüchtlinge und Migranten leben in slum-ähnlichen Siedlungen am Rande von Ballungszentren, in denen sie ohne jeden Schutz sind.

Warnsignale für Flüchtlingsbewegungen sind oft früh erkennbar: Hunger, Krankheiten, Zwangsrekrutierungen. Sie werden aber häufig ignoriert, meist herrscht daher Überraschung über Umfang und Geschwindigkeit der Fluchtbewegungen vor. Die Reaktionsmöglichkeiten auf bedrohliche Situationen hängen von den Ressourcen der Betroffenen ab: Sie entscheiden darüber, wer tatsächlich fliehen kann und wohin. Die Verwundbarsten unter ihnen suchen zuallererst Schutz, die Starken suchen nach Möglichkeiten, Einkommen zu erzielen und auf diese Weise das Überleben für sich und Familienangehörige zu sichern. Deshalb sind die meisten Flüchtlinge männlich, Frauen bleiben in den Lagern zurück.

Im Nachhinein erscheint es immer wieder schwer verständlich, dass die Flüchtlingsbewegungen nicht vorhergesehen wurden. Politik und Verwaltungen wissen zu wenig über Motive und Entscheidungsprozesse von Flüchtlingen, über ihre Einschätzung der Risiken, ihren Informationsstand und den Umgang mit unvorhersehbaren Ereignissen. Das gilt sowohl für den Weg nach Europa als auch für die Wahl des Zielstaats dort und entsprechende Weiterwanderungen. Das Wissen, das wir durch empirische Studien haben, beziehen wir von «erfolgreichen» Flüchtlingen, also von jenen, die nach Europa gelangt sind. Von jenen, die ihr Ziel nicht erreicht haben, ist wenig bekannt.

Internationale Wanderungen sind dynamische Prozesse. Motive und Ziele können sich im Zuge der Wanderung verändern. Die Abwägung von Risiken hängt stark von den Umständen ab,

die sie zur Wanderung motiviert haben. Personen, die über Jahre zerstörerische Gewalt erleben mussten, werden andere Risiken eingehen als Migranten, die zeitlich befristet in Europa arbeiten wollen. Unmittelbaren Bedrohungen wird mehr Gewicht beigemessen als potentiellen und abstrakten Risiken in der nahen oder fernen Zukunft. Zudem werden kurzfristige, unmittelbare Risiken abgewogen gegen das Risiko, das Ziel des Migrationsvorhabens nicht zu erreichen. Erfahrungen, Emotionen und Informationen verschiedener Art wirken sich hierbei aus. An Knotenpunkten von Wanderungs- und Schleuserouten (wie Teheran, Kairo, Tripolis, Istanbul oder Athen) sind Informationen über Sicherheit, Arbeitsgelegenheiten und Transportmöglichkeiten von besonderer Bedeutung.

Mündliche Informationsweitergabe, vor allem durch Netzwerke und Diaspora-Gemeinden, die sich auf die Wanderungsrouten und die Zielländer erstrecken, spielt die bedeutendste Rolle. Hier ist das Vertrauen am größten, hier werden auch Kontakte zu Schleusern weitergegeben. Soziale Medien, der Austausch in Online-Gruppen, bieten einen weiteren Informationskanal zu Aussichten und Barrieren, die kurzfristig auftauchen.

Die Denkmuster von Migranten tragen dazu bei, dass widersprüchliche Informationen zu gleichen Handlungen führen. So kann die Information, dass das Mittelmeer stärker von Europäern kontrolliert werde, bei potentiellen Migranten zu der Einschätzung führen, dass die Überfahrt jetzt sicherer sei, da die Wahrscheinlichkeit, aufgegriffen zu werden, jetzt größer sei. Die gegenteilige Information, das Mittelmeer werde jetzt weniger überwacht, kann zu der Einschätzung führen, es sei jetzt erfolgversprechender, die Überfahrt zu wagen, da die Wahrscheinlichkeit, entdeckt zu werden, geringer geworden sei.

Die Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 (novelliert 1967) definiert einen Flüchtling als eine Person, die «aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann

oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.»

Flüchtling ist damit jeder, der diese Kriterien erfüllt (und nicht nur jene, die als Flüchtling anerkannt werden). Nach dem Wortlaut sind weder Binnenflüchtlinge von der GFK erfasst, noch Personen, die aufgrund von Umwelt- oder Naturkatastrophen über Grenzen fliehen. Auch Kriegsflüchtlinge können nicht mit einem Schutzstatus auf Grundlage der GFK rechnen. Hinzu kommt, dass die «neuen Kriege» immer mehr an Bedeutung gewinnen, in denen von einer schwer überschaubaren Anzahl militärischer Gruppen (Milizen, Söldnergruppen, Paramilitärs) systematisch Gewalt gegen einzelne Bevölkerungsgruppen eingesetzt wird. Anstelle klassischer Kriegsziele steht die Herstellung und Bewahrung gesetzloser Verhältnisse, in denen die Gewinnerzielung (wie durch den Anbau von Drogen oder die Ausbeutung von Bodenschätzen) ungestört möglich ist.

Flucht nach Europa und nach Deutschland

Zu unterscheiden ist zwischen der Zahl der Flüchtlinge und Migranten im Allgemeinen und der Zahl der Asylbewerber im Besonderen. Die Zahl der Flüchtlinge, die nach Europa kommen, lag 2014 bei 282 000 und damit bereits 50 Prozent über dem Vorjahr. Allein in den ersten drei Quartalen 2015 registrierte die Grenzschutzagentur Frontex 710 000 Migranten. Die meisten kamen über Griechenland und Italien.

Werden für das Jahr 2015 eine Million Flüchtlinge zugrunde gelegt, liegt deren Anteil an der Gesamtbevölkerung der EU bei 0,2 Prozent. Im Libanon liegt er bei 20 Prozent und in Jordanien bei 8 Prozent. Die EU-Kommission erwartet in ihrer Wirtschaftsprognose aus dem Herbst 2015, dass 2016 der Zugang auf 1,5 Millionen ansteigt und 2017 auf eine halbe Million zurückgeht. Im Jahr 2014 wurden weltweit 1,7 Millionen neue