

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

65. Jahrgang · 25/2015 · 15. Juni 2015



## Flucht und Asyl

*Klaus J. Bade*

Zur Karriere abschätziger Begriffe  
in der deutschen Asylpolitik

*Steffen Angenendt*

Wege zu einer kohärenten Politik

*Katrin Hirsland*

Aktuelle Zahlen und Entwicklungen

*Hannes Schammann*

Flüchtlingspolitik im Föderalismus

*Bernd Parusel*

Unbegleitete Minderjährige auf der Flucht

*Andreas Schloenhardt*

Fluchthilfe und Migrantenschmuggel

*Oliver Gerson*

Frontex und die europäischen Außengrenzen

*Marco Dräger*

Zur Einführung des neuen Gedenktages am 20. Juni

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

## Editorial

Immer mehr Menschen sind durch Kriege, bewaffnete Konflikte, politische Verfolgung oder Naturkatastrophen dazu gezwungen, ihre Heimat zu verlassen, um sich und ihre Angehörigen in Sicherheit zu bringen. Weit über 50 Millionen Menschen befinden sich weltweit auf der Flucht, die Hälfte davon sind Minderjährige. Von den über 16 Millionen, die nicht nur ihre Stadt oder ihr Dorf, sondern auch ihr Heimatland verlassen haben, suchen die meisten Zuflucht in einem direkten Nachbarland. Nur ein kleiner Teil macht sich auf den Weg nach Europa; dem UN-Flüchtlingshilfswerk zufolge leben 86 Prozent aller Flüchtlinge in Entwicklungsländern.

In der EU haben 2014 rund 626 000 Menschen Asyl beantragt. Die stark steigenden Zahlen derjenigen, die von ihrem Grundrecht auf Asyl Gebrauch machen (möchten) und zum Teil beschwerlichste Überfahrten über das Mittelmeer auf sich nehmen, um das rettende europäische Ufer zu erreichen, fordern die bisherigen Strukturen und Verfahren heraus. Angesichts Tausender Menschen, die die Passage nicht überleben, sind damit auch moralische Fragen verbunden. Zwar wird an gemeinsamen Lösungen gearbeitet, doch zeigt der aktuelle Streit darüber, welche Länder wie viele Flüchtlinge aufnehmen sollen, dass innerhalb der EU keineswegs überall die Bereitschaft besteht, sich stärker für den Flüchtlingsschutz zu engagieren.

Auch in Deutschland gibt es Vorbehalte und Ängste, die Gesellschaft könnte durch die Aufnahme der vielen Schutzsuchenden überfordert sein. Doch zugleich gibt es heute viel mehr zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich für die Unterstützung von Geflüchteten einsetzen, als noch vor rund zwanzig Jahren, als das Asylrecht durch den sogenannten Asylkompromiss drastisch eingeschränkt wurde. Diesen gesellschaftlichen Rückenwind gilt es auch politisch zu nutzen, um vor allem die Kommunen und andere lokale Akteure noch besser zu unterstützen.

*Johannes Piepenbrink*

Klaus J. Bade

# Zur Karriere und Funktion abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik

Essay

Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (GG) von 1949 umfasste nur vier Worte: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“.

**Klaus J. Bade**

Dr. phil. habil., geb. 1944; Migrationsforscher; Professor em. für Neueste Geschichte an der Universität Osnabrück; Autor u. a. von „Kritik und Gewalt. Sarrazin-Debatte, ‚Islamkritik‘ und Terror in der Einwanderungsgesellschaft“ (2013); lebt in Berlin. kontakt@kjbde.de

Das war die generöse Antwort auf die Erfahrung der Aufnahme, aber auch der Nichtaufnahme (zum Beispiel in der Schweiz) der von den Nationalsozialisten Verfolgten. Das Grundrecht war bewusst umfassend und ohne jede

Einschränkung formuliert worden, trotz aller Bedenken in der intensiven Diskussion im Parlamentarischen Rat im Winter 1948/49.<sup>1</sup> Hermann von Mangoldt (CDU) betonte ausdrücklich, „wenn wir irgend eine Einschränkung aufnehmen würden, wenn wir irgendetwas aufnehmen würden, um die Voraussetzungen für die Gewährung des Asylrechts festzulegen, dann müsste an der Grenze eine Prüfung durch die Grenzorgane vorgenommen werden. Dadurch würde die ganze Vorschrift völlig wertlos.“<sup>2</sup>

Schutzbedürftigkeit hatte es im nationalsozialistischen Deutschland und später im von Deutschland besetzten Europa während des Zweiten Weltkriegs für aus politischen, religiösen, rassistischen und anderen Gründen Unterdrückte, Entrechtete und Verfolgte gegeben. Nicht wenige Länder hatten dem antisemitischen Terror in Deutschland lange tatenlos zugesehen oder aus verschiedenen Gründen demonstrativ weggesehen. Auf der Konferenz von Evian 1938 verhandelten zwar Vertreter von 32 Staaten und von vielen

Hilfsorganisationen über die Erleichterung der Einreise für die vom NS-Staat terrorisierten und zunehmend in tödlicher Gefahr lebenden Juden aus Deutschland. Aber unter der Oberfläche wohlklingender humanitärer Erklärungen gab es zur Frage der konkreten Hilfs- und Aufnahmebereitschaft vorwiegend ablehnende Voten oder hinhaltende Ausflüchte, nicht selten auch rassistische Stellungnahmen und sogar die Rede vom „Missbrauch des Asylrechts“.<sup>3</sup> Der österreichische Schriftsteller Alfred Polgar schrieb unter diesem Eindruck, dass sich die internationalen Verhandlungen, die zur Erörterung der Frage „Wie schützt man Flüchtlinge?“ einberufen worden seien, in Wahrheit mit der Frage „Wie schützen wir uns vor ihnen?“ beschäftigten.<sup>4</sup>

In der Entwicklung von Asylrecht und Asylpolitik<sup>5</sup> zeichnet sich seit einigen Jahren in Deutschland und der Europäischen Union eine durchaus ähnliche Ambivalenz ab. Bereits 2008 wurde auf einer vom Zentrum für Antisemitismusforschung der TU Berlin und der Bundesarbeitsgemeinschaft Pro Asyl veranstalteten Konferenz „Festung Europa – 70 Jahre nach Evian“ darauf hingewiesen: Mit ihrem Konzept von Abschottung und Abweisung, so der Vorstandssprecher von Pro Asyl, Heiko Kauffmann, erinnere die heutige Politik der EU „fatal an die heuchlerische humanitäre Beschwörungs- und Mitleidsrhetorik und an ihren in der Sache jedoch unerbittlich harten Abwehrkurs gegenüber Flüchtlingen vor 70 Jahren“.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Für kritische Anregungen danke ich Susanne C. Meyer, Heiko Kauffmann und Jochen Oltmer.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu mit Belegen: Klaus J. Bade, *Ausländer, Aussiedler, Asyl. Eine Bestandsaufnahme*, München 1994, S. 93 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Heiko Kauffmann, *Von Evian nach Brüssel. Das Scheitern der Konferenz 1938 und die Krise der europäischen Asylpolitik 2008*, in: Wolfgang Benz/Claudia Curio/ders. (Hrsg.), *Von Evian nach Brüssel. Menschenrechte und Flüchtlingsschutz 70 Jahre nach der Konferenz von Evian*, Karlsruhe 2008, S. 46.

<sup>4</sup> Ebd., S. 39.

<sup>5</sup> Zur Geschichte von Asylrecht und Asylpolitik in Deutschland vgl. Jochen Oltmer, *Politisch verfolgt? Asylrecht und Flüchtlingsaufnahme in der Bundesrepublik Deutschland* (Hrsg.), *Immer bunter. Einwanderungsland Deutschland. Begleitbuch zur Ausstellung im Haus der Geschichte*, Mainz 2014, S. 106–123.

<sup>6</sup> Zit. nach: Robert Probst, *Die Ahnungslosen von Evian*, in: *Süddeutsche Zeitung (SZ)* vom 4. 7. 2008.

Inwiefern sich diese Entwicklung auch in der Karriere und Funktion bestimmter Leitbegriffe spiegelt, wird im Folgenden anhand einiger Wegmarken deutscher Asylpolitik skizziert.

## Zuwanderung bis zum „Anwerbestopp“

In der jungen Bundesrepublik hatte man den Zustrom von Flüchtlingen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten zunächst mithilfe von Artikel 16 GG zu regeln versucht. Das führte schon im Winter 1949/50, wenige Monate nach der Staatsgründung, zu einer ersten großen Debatte über die Praktikabilität des Asylrechts. Es ging dabei besonders um „Wirtschaftsflüchtlinge“, deren Zuwanderung man durch die Einführung des Notaufnahmeverfahrens 1950/51 zu begrenzen suchte, bei dem DDR-Bürger als Deutsche und nicht mehr nach Artikel 16 GG aufgenommen wurden. Ab sofort sollten nur noch „echte“ Flüchtlinge, das heißt solche, die im Aufnahmegespräch politische Ausreisemotive angaben, in den Genuss der begehrten Eingliederungshilfen kommen.<sup>17</sup> Eine generelle Aufnahmebereitschaft nach Artikel 16 GG und der Genfer Flüchtlingskonvention galt für die als vorwiegend politisch motiviert verstandene Ost-West-Migration von Ausländern aus dem übrigen „kommunistischen Machtbereich“. Sie wurde in der Konkurrenz der politischen Systeme als „Abstimmung mit den Füßen“ zugunsten des Westens begrüßt und brachte zur Zeit des „Wirtschaftswunders“ ebenfalls einen erwünschten Arbeitskräftezuwachs. Als der Zustrom von Arbeitskräften aus der DDR durch den Mauerbau 1961 abbrach, stiegen die Zahlen der ausländischen Arbeitswanderer („Gastarbeiter“) abrupt in die Millionen.

Die Wirtschaftswunder-Euphorie endete 1973 mit der Ölpreiskrise und dem „Anwerbestopp“ für ausländische Arbeitskräfte. Er erwies sich am Arbeitsmarkt als Bumerang: Mit der „Wahlmöglichkeit“ zwischen dauerhaftem Aufenthalt oder endgültiger Abwanderung ins Herkunftsland ohne Rück-

kehrchance blockierte er die transnationale Mobilität der ausländischen Arbeitnehmer und forcierte die Familienzusammenführung in Deutschland. Mit dem verstärkten Nachzug nicht erwerbstätiger Familienangehöriger wiederum sank die anfangs hohe Erwerbsquote der „Gastarbeiter“. Der „Anwerbestopp“ beendete nicht nur den soziale Kosten sparenden Export von Arbeitslosen in ihre Herkunftsländer, er förderte auch den unerwünschten Übergang von der Arbeitswanderung zur Einwanderung und damit ein politisches, soziales und mentales Paradox: Auf der kommunalen Ebene wurde dieser Übergang zur Einwanderungssituation pragmatisch verwaltet; auf der Bundesebene und weithin auch auf Länderebene aber galt bis Anfang der 1990er Jahre die Devise, Deutschland sei „kein Einwanderungsland“, verbunden mit dem Bemühen um die „Förderung der Rückkehrbereitschaft“ der ausländischen Arbeitnehmer. Die „Gastarbeiterfamilien“ aber blieben mit zunehmender Aufenthaltsdauer immer häufiger im Land, obgleich sie wegen ihrer oft geringen Qualifikationen von der bald steigenden Arbeitslosigkeit zuerst und am stärksten betroffen waren. Mit dem kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosenzahlen erschienen beschäftigte Ausländer bald als unerwünschte Konkurrenten am Arbeitsmarkt, während arbeitslose „Gastarbeiter“ als soziale „Kostgänger“ diskreditiert wurden.<sup>18</sup>

## Weg zum „Asylkompromiss“

Ähnliche Abwehrhaltungen traten gegenüber der Aufnahme von Asylbewerbern hervor, als deren Zahl seit Ende der 1970er Jahre stark anstieg. Die bewusste Politisierung des „Asylantenproblems“ zeigte sich erstmals deutlich im Wahlkampf 1980. Die populistischen Argumente in der politischen Diskussion um Asylrecht und Asylrechtspraxis, die in den Medien skandalisierend fortgeschrieben wurden, hatten dabei mit der Realität oft wenig zu tun. Auch in den folgenden Jahren, als die Asylbewerberzahlen kurzfristig wieder san-

<sup>17</sup> Vgl. Peter Steinbach, Geschichte des Asylrechts und der Flüchtlingspolitik in den Anfängen der Bundesrepublik, in: Frankfurter Rundschau vom 26./27.9.1989; Volker Ackermann, Der „echte“ Flüchtling. Deutsche Flüchtlinge und Vertriebene aus der DDR 1945–1961, Osnabrück 1995.

<sup>18</sup> Vgl. Klaus J. Bade/Michael Bommers, Migration und politische Kultur im „Nichteinwanderungsland“, in: Klaus J. Bade, Sozialhistorische Migrationsforschung, hrsg. v. Michael Bommers/Jochen Oltmer, Göttingen 2004, S. 437–472.

ken, ging in den Reihen von CDU und CSU weiter die Rede vom „Asylmissbrauch“ im Schatten einer angeblich „anhaltenden Flut von Scheinasylanten und Wirtschaftsflüchtlingen“.<sup>9</sup> Die lautstarke Asyldebatte lenkte ab von der Konzeptions- und Perspektivlosigkeit in der „Ausländerpolitik“ und von den vorwiegend deklamatorischen Bemühungen um eine verstärkte „Integration“ der „Ausländerbevölkerung“. Während die Diskussion um Lage, Probleme und Zukunft der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien im Laufe der 1980er Jahre immer verhaltener wurde, verlief diejenige um den „Missbrauch des Asylrechts“ umso schriller.<sup>10</sup>

Die politischen Parteien lähmten sich im Asylstreit schließlich gegenseitig so weit, dass Bundeskanzler Helmut Kohl 1992 vom „Staatsnotstand“ sprach und davon, dass das Land „unregierbar“ geworden sei. Es folgten die weltweit Abscheu erregenden Anschläge von Rostock-Lichtenhagen, Mölln und Solingen, und Umfrageergebnisse offenbarten schockierende Meinungsbilder: 13 Prozent der Befragten bewerteten im August 1992 Gewalt gegen Asylbewerber als „berechtigten Ausdruck des Volkzorns“. Die „Schuld an den sich häufenden Ausschreitungen gegen Asylbewerber und deren Unterkünfte“ aber sahen 80 Prozent „bei den Politikern“.<sup>11</sup>

Die zunehmende asylrechtliche Engführung des Begriffs der „politischen Verfolgung“ sowie der wachsende Streit auf politischer Bühne um eine Einschränkung der Möglichkeiten zur Inanspruchnahme des Rechts auf Asyl mündeten im Dezember 1992 in den „Asylkompromiss“. Darin einigten sich die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP sowie die SPD als größte Oppositionspartei auf eine Grundgesetzänderung, die in Gestalt restriktiver Veränderungen durch Artikel 16a GG am 1. Juni 1993 in Kraft trat. Sie erschienen den einen als rettende Reform, den anderen als das Ende des grundgesetzlich verbrieften Asylrechts. Die Grundgesetzänderung wurde in der Folgezeit flankiert von in den Bundesländern unterschiedlich umgesetzten und zum Teil wiederholt veränderten Maßnahmen zur Verringerung von „Flucht-

anreizen“ und zur Abschreckung von Asylbewerbern. All dies geschah in der Vorstellung, Fluchtbewegungen würden vorwiegend durch die Anziehungskraft von Zielgebieten bewirkt und weniger durch die Schubkraft der Krisensituationen in den Ausgangsräumen. Deshalb brachten die Maßnahmen wenig und trafen überdies die Falschen: Während sich die Lebensbedingungen für „echte“ Flüchtlinge verschlechterten, waren (und sind) gewieft Asylbetrüger, Schleuser, Schlepper und Menschenhändler durch solche Manöver kaum zu beeindrucken.

## Lexikalisch manifestierte Abwehrhaltungen

Die Abschreckungsmaßnahmen bewirkten zwar auf Dauer keine Verringerung des Zuwanderungsdrucks; sie verstärkten aber in weiten Kreisen der Bevölkerung die Abwehrhaltungen gegenüber Flüchtlingen und Asylbewerbern. Insbesondere in Wahlkampfzeiten wurden sie durch anhaltende politische und mediale Agitation gegen den „Missbrauch des Asylrechts“ durch angebliche „Sozialbetrüger“, „Sozialschmarotzer“ und asylsuchende „Sozialtouristen“ (Unwort des Jahres 2013) forciert. Im Schatten der politischen und medialen Polemik gegen angeblichen oder tatsächlichen „Asylmissbrauch“ verstärkten sich bellizistische Begriffskarrieren: Sie führten von der Prägung denunziatorischer Kampfbegriffe in der politischen und medialen Diskussion über deren zunehmend unreflektierten Alltagsgebrauch bis zur semantischen Gültigkeitsbestätigung in Gestalt lexikalischer Festschreibungen. Dies geschah zuerst mit dem Kampfbegriff des „Asylanten“, der offenbar aus dem Jargon der ministerialen Ausländerbürokratie stammte, Anfang der 1970er Jahre als abschätzigere Alternative zu den Begriffen „Flüchtling“ und „Asylbewerber“ Eingang in den allgemeinen Sprachgebrauch fand, sich dort rasch etablierte und zunehmend als Ersatz dafür fungierte: Der Begriff „Asylant“ wurde 1980 in dem jährlichen semantischen Ranking der Gesellschaft für deutsche Sprache unter den „Wörtern des Jahres“ zweitplatziert und zeitgleich in die 18. Auflage des Rechtschreib-Dudens mit der neutralen Definition „Bewerber um Asylrecht“ aufgenommen. Der Begriff behielt zwar seinen negativen Beigeschmack, die Begleitumstände seiner Schöp-

<sup>9</sup> Vgl. K. J. Bade (Anm. 2), S. 100f.

<sup>10</sup> Vgl. Franz Nuscheler, Migration. Flucht und Asyl, Opladen 1995, S. 21 ff.

<sup>11</sup> Vgl. ebd., S. 120f.

fung aber waren in der kollektiven Erinnerung bald verblasst.<sup>12</sup> Später fand er nicht selten sogar Eingang in die Diktion von Initiativen zum Flüchtlingsschutz. Ein nicht minder frappierender Beleg für den Einzug des Kampfbegriffs in den allgemeinen Sprachgebrauch war die Tatsache, dass in Gestalt der Rede von „Scheinasyllanten“ eine denunziatorische Verdoppelung des ursprünglich ohnehin in dieser Absicht geschaffenen Begriffs „Asylant“ entstand.

Eine ähnliche und doch in einiger Hinsicht andere Laufbahn erlebte der Begriff „Wirtschaftsflüchtling“, der, wie gezeigt, schon eine beachtliche historische Karriere hinter sich hatte, bevor er im Kontext der Asyldebatte auftauchte. Auch hier standen denunziatorische Absichten am Beginn. Im Gegensatz zum Begriff des „Asylanten“, der eine skeptische Distanz zu Asylbewerbern insgesamt insinuierte, zielte der Begriff „Wirtschaftsflüchtling“ auf eine spezielle Form des „Asylmissbrauchs“: Es ging um vermeintlich nur vorgeschützte politische Fluchtgründe im Sinne von Artikel 16 GG beziehungsweise Artikel 16a GG (seit 1993) bei angeblich vorrangig wirtschaftlichen und sozialen Migrationsmotiven. Im Gegensatz zum Begriff des „Asylbewerbers“, der a priori nur mit Flucht- und Zwangswanderungen (zum Beispiel Vertreibungen), also „unfreiwilligen“ Wanderungen verbunden ist, war der in der deutschen Asyldiskussion in und seit den 1990er Jahren wieder verstärkt vordringende Begriff des „Wirtschaftsflüchtlings“ in der Regel mit einer anderen Vorstellung verbunden: mehr oder minder „freiwillige“ Mobilität in Gestalt der Suche nach besseren wirtschaftlichen und sozialen Existenzbedingungen als Wanderungsmotiv. Die Unterscheidung zwischen „freiwilligen“ und „unfreiwilligen“ Wanderungen bleibt aber vordergründig, weil es jenseits von Vertreibung oder Flucht wegen politischer Verfolgung oft fließende Grenzen zwischen freiwilligen und unfreiwilligen Wanderungen auch aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen gibt. Überdies

<sup>12</sup> Vgl. Jürgen Link, Asylanten – ein Schimpfwort, in: Heiko Kauffmann (Hrsg.), Kein Asyl bei den Deutschen. Anschlag auf ein Grundrecht, Reinbek 1986, S. 55–59; ders., „Asylanten“. Zur Erfolgsgeschichte eines deutschen Schlagworts, in: Christoph Butterwegge/Siegfried Jäger (Hrsg.), Europa gegen den Rest der Welt? Flüchtlingsbewegungen – Einwanderung – Asylpolitik, Köln 1993, S. 111–126.

kann Verfolgung auch in gruppenspezifischer oder persönlicher Ausgrenzung, Unterdrückung sowie in wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligung Ausdruck finden, die dann Wanderungsentschlüsse mitbestimmen oder gar auslösen.<sup>13</sup>

Das zeigt auf der begrifflichen Ebene auch die im wissenschaftlichen Sprachgebrauch geläufige Unterscheidung zwischen *betterment* und *subsistence migration*: Während Mobilität zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensumstände (*betterment migration*) in den Bereich der „freiwilligen“ Wanderungen gehört, ist die Flucht aus unerträglichen Existenzbedingungen (*subsistence migration*) ein Teilbereich der „unfreiwilligen“ Wanderungen. So betrachtet, könnte der Begriff „Wirtschaftsflüchtling“ also eine wertneutrale Beschreibung von unfreiwilliger Migration aus wirtschaftlichen und sozialen Notlagen sein. Er begegnet in diesem Sinn auch gelegentlich in lexikalischen Bestimmungen.<sup>14</sup> Auffällig ist deshalb der denunziatorische Beigeschmack des Begriffs „Wirtschaftsflüchtling“ in der politischen und öffentlichen Asyldiskussion in Deutschland. Dies umso mehr, als wirtschaftliche und soziale Beweggründe von lokalen, regionalen, transnationalen und interkontinentalen Migrationsbewegungen auch aus der deutschen Migrationsgeschichte bestens bekannt sind, was den Begriff eigentlich vor Missbrauch schützen könnte.<sup>15</sup>

So waren zum Beispiel die gewaltigen interregionalen Massenwanderungen in der aufbrechenden Industriegesellschaft im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert fast durchweg wirtschaftlich und sozial bedingt. Das galt auch für die deutschen transatlantischen Massenwanderungen, die im 19. Jahrhundert rund 5,5 Millionen Menschen allein in die Vereinigten Staaten führten. Es wäre in der zeitgenössischen Diskussion absurd gewesen, diesen Massensexodus als „nur“ wirtschaftlich

<sup>13</sup> Vgl. Jan Lucassen, Free and Unfree Labour Before the Twentieth Century: A Brief Overview, in: Tom Brass/Marcel van der Linden (Hrsg.), Free and Unfree Labour: The Debate Continues, Bern 1997.

<sup>14</sup> Vgl. z. B. das „Project Economic Refugee“, [www.economicrefugee.net](http://www.economicrefugee.net) (28. 4. 2015).

<sup>15</sup> Vgl. Klaus J. Bade et al. (Hrsg.), Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn 2007 (engl. Ausgabe: Cambridge 2011).

und sozial motivierte Bewegung von „Wirtschaftsflüchtlingen“ zu denunzieren; denn bei der Vision der Neuen Welt ging es nicht nur um den Traum von persönlicher Freiheit, sondern auch um die Hoffnung auf chancenreiche wirtschaftliche und soziale Mobilität. Bei der Zuwanderung aus der DDR spielten, wie gezeigt, neben politischen auch wirtschaftliche und soziale Motive eine wesentliche Rolle. Und bei der Anwerbung der in der öffentlichen Diskussion „Gastarbeiter“ genannten ausländischen Arbeitswanderer von der Mitte der 1950er bis zum Beginn der 1970er Jahre dominierten ohnehin wirtschaftliche Interessen auf beiden Seiten.

## Etablierung denunziatorischer Begriffe

Die denunziatorische Konnotation des Begriffs „Wirtschaftsflüchtling“ in Deutschland hat mit all diesen Wanderungsbewegungen in, aus und nach Deutschland nichts zu tun. Sie stammt vielmehr aus dem Kontext der Folgen von Migrations- und Asylpolitik: Bei dem seit 1973 gültigen, wenn auch zunehmend durchlöchernten „Anwerbestopp“ blieb wirtschaftlich und sozial motivierten Zuwanderungswilligen, die nicht unter die „Ausnahmeverordnungen“ fielen, zur legalen Zuwanderung beziehungsweise zur Legalisierung ihres Aufenthalts in Deutschland oft nur das Nadelöhr des Asylverfahrens. Auf diesem Weg durch das Nadelöhr gab und gibt es mancherlei flüchtlingsrechtliche Hilfestellungen. So lag die gesamte Schutzquote – trotz der sehr niedrigen Anerkennungsquote nach Artikel 16a GG (rund zwei bis drei Prozent) – durch Berücksichtigung anderweitiger Fluchtgründe und unter Berufung auf humanitäre, soziale und weitere völkerrechtliche Standards je nach Berechnung lange bei 20 bis 40 Prozent und zuletzt sogar bei 48,5 Prozent.<sup>16</sup> Das gilt trotz aller populistischer Agitation für eine „zügige“ und „konsequente Abschiebung“, hinter der oft Vorstellungen stehen, die mit der deutschen und europäischen Rechtsordnung nicht vereinbar sind. Der Begriff des „Wirtschaftsflüchtlings“ konnte in diesem Zusammenhang seine denunziatorische Bedeutung nur entfalten, weil Wirtschaftswanderer keine andere Zuwanderungsmöglichkeit hatten

<sup>16</sup> Vgl. Roland Preuß, Die Mär vom großen Missbrauch, in: SZ vom 1.2.2015.

oder sahen als diesen Weg durch ein Asylverfahren. Dort aber war die begründete Vermutung vorrangig wirtschaftlicher Motive gleichbedeutend mit dem Anfangsverdacht auf „Asylbetrug“. Das wiederum weckte in weiten Kreisen der Bevölkerung die falsche Vorstellung, dass angesichts der sehr niedrigen Anerkennungsquote nach Artikel 16a GG in Höhe von durchschnittlich nur knapp drei Prozent die restlichen 97 Prozent der Antragsteller allesamt „Wirtschaftsflüchtlinge“ seien.

Die umlaufenden asylfeindlichen Schreckbilder schienen auf politisch hochrangiger Ebene bestätigt zu werden: Ausgerechnet der Bundesinnenminister der 1998 angeetretenen rot-grünen Koalition, Otto Schily (SPD), machte nach seiner Amtsübernahme zunächst mit populistisch wirkenden Statements auf sich aufmerksam. Er erklärte 1999 zum einen wiederholt: „Die Grenzen der Belastbarkeit durch Zuwanderung sind überschritten“ und wies dabei auf die hohen jährlichen Zuwanderungszahlen hin, ohne die ebenfalls hohen Abwanderungszahlen zu erwähnen.<sup>17</sup> Er behauptete zum anderen: „Jedes Jahr kommen etwa 100000 Flüchtlinge nach Deutschland. Davon sind nur drei Prozent asylwürdig. Der Rest sind Wirtschaftsflüchtlinge.“<sup>18</sup> Schilys Statements erregten enormes Aufsehen. Sie stießen auf Widerspruch in den eigenen Reihen sowie bei Kirchen, Gewerkschaften, Flüchtlingshilfsorganisationen und kritisch engagierten Wissenschaftlern.<sup>19</sup> Sie fanden Beifall in konservativen Kreisen, bei denen der Bundesinnenminister damit auch um Vorschussvertrauen warb, um die vorbereitete Reform des Staatsangehörigkeitsrechts politisch einzubetten, die für die einen grundlegend, für andere grundstürzend war. Die politische Rechnung ging nicht auf: Die Statements des Bundesinnenministers verstärkten die asylfeindlichen Abwehrhaltungen und dienen rechtsextremistischen geistigen und praktischen Brandstiftern bis heute als regierungsamtliche Berufungsinstanz.

<sup>17</sup> Zit. nach: SZ vom 3.11.1999.

<sup>18</sup> Zit. nach: Berliner Zeitung vom 8.11.1999.

<sup>19</sup> Vgl. Asylpolitik: Härtefall Schily, 21.11.1999, [www.spiegel.de/politik/deutschland/-a-53361.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/-a-53361.html) (28.4.2015); Klaus J. Bade, Kritik und Gewalt. Sarrazin-Debatte, „Islamkritik“ und Terror in der Einwanderungsgesellschaft, Schwalbach/Ts. 2013, S. 225.

## Schlussfolgerungen

Wenn man der denunziatorischen Verbindung von Wirtschafts- und Fluchtwanderung zur semantischen Missgeburt des „Wirtschaftsflüchtlings“ den Boden entziehen will, dann würde dies zweifelsohne am ehesten gelingen, wenn Flucht- und Wirtschaftswanderungen stärker unterscheidbar würden. Das aber setzt voraus, dass mehr reguläre Zuwanderungswege nach Europa eröffnet werden und über diese auch breit informiert wird. Der Weg dahin erscheint noch weit.

Eine List der Bevölkerungs- und Wirtschaftsgeschichte wird aber, allen Widerständen zum Trotz, darin liegen, dass das vermeintliche Paradies in der Mitte Europas unter dem Druck des demografischen Wandels im aufgeklärten Eigeninteresse schrittweise zu einem doppelten Kurswechsel gezwungen sein dürfte: einerseits in Richtung einer Öffnung weiterer regulärer Zuwanderungswege, andererseits in Richtung einer stärkeren und früheren Eingliederung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Es gilt zweierlei zu verstehen: Für Deutschland sind Wirtschaftswanderungen keine Bedrohung, sondern ein Gewinn. Und die Flüchtlingsaufnahme ist nicht nur eine kostenintensive humanitäre Verpflichtung. Sie kann auch als kulturelle und zugleich wirtschaftliche Bereicherung verstanden werden. Je mehr dies erkannt wird, desto mehr werden Schandworte wie „Wirtschaftsflüchtling“ und „Scheinasylant“ in ihrer demagogischen Wirkung verblassen. Das alles wird aber nur möglich sein, wenn es zu einer grundlegenden Reform des inhumanen und überdies dysfunktional gewordenen Asylrechts in Europa kommt. Diese müsste zudem von anderen Kurswechseln begleitet werden, zum Beispiel in der wachstumsblockierenden und krisentreibenden EU-Handels- und Agrarpolitik gegenüber den Herkunftsländern. Es ist darüber hinaus nötig, wie auch auf der eingangs erwähnten Konferenz „70 Jahre nach Evian“ gefordert wurde, eine UN-Weltkonferenz zu Migration, Flucht und Asyl einzuberufen, analog zu den großen Weltkonferenzen seit den 1990er Jahren. Über allem muss die Erkenntnis stehen, dass Abwehr allein kein Gestaltungsprinzip ist.

Steffen Angenendt

# Flucht, Migration und Entwicklung: Wege zu einer kohärenten Politik

Die Zahl der Flüchtlinge in Deutschland steigt. Damit steht die Bundesrepublik aber nicht allein: Dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) zufolge nehmen Fluchtbewegungen auf der ganzen Welt zu. So waren nach Schätzungen des UNHCR Ende 2013 weltweit 51,2 Millionen Menschen auf der Flucht vor Verfolgung, Konflikten, Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen. Davon waren 33,3 Millionen Binnenvertriebene, also innerhalb ihres Heimatlandes Geflohene, und fast 1,2 Millionen Asylbewerberinnen und Asylbewerber, also Menschen, die sich in einem laufenden Anerkennungsverfahren befanden.<sup>1</sup> Hilfsorganisationen verzeichnen die höchsten Flüchtlingszahlen seit der Nachkriegszeit, ein weiterer Anstieg ist wahrscheinlich.

**Steffen Angenendt**

Dr. phil., geb. 1958; Politikwissenschaftler; Senior Associate der Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsgruppe Globale Fragen, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin. [steffen.angenendt@swp-berlin.org](mailto:steffen.angenendt@swp-berlin.org)

Ein großer Teil der Fluchtbewegungen findet in Asien statt, aber auch afrikanische Staaten sind stark davon betroffen. Viele dieser Staaten nehmen eine große Zahl von Flüchtlingen auf, obwohl dazu oft die Mittel und Ressourcen fehlen. So lagen 2013 sechs der zehn Länder mit der weltweit größten Flüchtlingsaufnahme in Afrika. Ein kleiner, aber wachsender Teil der weltweiten Flüchtlinge gelangt auch nach Europa. So ist die Zahl der Flüchtlinge, die in der Europäischen Union Schutz suchen, von 2012 bis 2013 um mehr als ein Viertel gestiegen, von 2013 bis 2014 dann nochmals um 44 Prozent. Insgesamt wurden 2014 in der EU 626 000 Asylanträge gestellt,<sup>2</sup> 202 834 allein in Deutschland.<sup>3</sup>



## Notwendige Neuorientierungen

Deutschland und die EU-Staaten haben bei der Flüchtlingsaufnahme viel geleistet. Sie müssen und können aber noch mehr tun. In mindestens vierfacher Hinsicht sind dazu Neuorientierungen notwendig:

*Erstens* müssen dringend weitere humanitäre Katastrophen an den EU-Außengrenzen verhindert werden. Dazu ist zunächst eine Fortsetzung der Seenotrettung notwendig, gleichzeitig müssen aber auch mehr legale Zuwanderungsmöglichkeiten für Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten geschaffen werden. In den seeuntüchtigen Booten sitzen sowohl Flüchtlinge als auch Migranten, weil beide keine ausreichenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten für sich sehen. Mittel- und langfristig müssen darüber hinaus die asyl- und migrationspolitischen Kapazitäten der EU-Nachbarstaaten gestärkt werden.

*Zweitens* müssen die EU-Staaten schnellstmöglich das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) umsetzen und die vereinbarten gleichen Standards bei den Asylverfahren und der Versorgung von Flüchtlingen umsetzen. Ebenso wichtig ist eine Einigung auf neue Prinzipien für eine faire Verantwortungsteilung. Das auf dem Dubliner Übereinkommen beruhende System für die Bestimmung des für ein Asylverfahren zuständigen Staates funktioniert nicht mehr und ist zu ersetzen. Hierzu sollte umgehend eine ernsthafte Diskussion über die Vor- und Nachteile von Aufnahmequoten begonnen werden.

*Drittens* ist ein Umdenken bei der Integration und gesellschaftlichen Teilhabe von Flüchtlingen notwendig. Angesichts der Zunahme von lang andauernden Krisen sollten

*Eine längere Fassung dieses Textes erschien jüngst in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Migration gerecht gestalten. Weltweite Impulse für einen fairen Wettbewerb um Fachkräfte, Gütersloh 2015.*

<sup>1</sup> Vgl. UNHCR, Global Trends 2013, Genf 2014; ders., Asylum Trends First-half 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries, Genf 2014.

<sup>2</sup> Vgl. Eurostat, Statistic Explained: Asylum Statistics, 18.3.2015, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics) (23.4.2015).

<sup>3</sup> Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Flyer „Schlüsselzahlen Asyl 2014“, Januar 2015.

auch Flüchtlinge als dauerhafte Einwanderer wahrgenommen werden. Das erfordert eine neue Integrationspolitik, die gleich zu Beginn der Aufnahme einsetzen muss. Flüchtlinge dürfen nicht isoliert untergebracht und versorgt werden. Diejenigen, die arbeiten können, müssen einen möglichst schnellen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten und bei ihrer beruflichen Integration unterstützt werden. Dazu brauchen die öffentlichen Akteure, vor allem die Kommunen, eine bessere Ausstattung, und Nichtregierungsorganisationen sowie Bürgerinnen und Bürger sind stärker in die Integrationsprozesse einzubeziehen.

*Viertens* müssen die Staaten außerhalb der EU, die viele Flüchtlinge aufgenommen haben, intensiver als bisher unterstützt werden. Es gibt zahlreiche Beispiele, wie Aufnahmestaaten durch ungelöste Flüchtlingskrisen destabilisiert werden können. Die EU-Mitglieder müssen im Rahmen von *Resettlement*-Programmen<sup>4</sup> und humanitären Aufnahmekontingenten zusätzlich Flüchtlinge aus den überlasteten Gebieten übernehmen. Zum anderen ist es wegen der erwarteten Dauer der aktuellen Flüchtlingskrisen dringend geboten, die Kapazitäten der besonders stark betroffenen Staaten zur Aufnahme und Versorgung der Flüchtlinge zu stärken. Hier ist vor allem die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gefragt, die neue Ansätze für die Verknüpfung mit humanitärer Hilfe braucht. Im Folgenden werde ich diese vier notwendigen Neuorientierungen ausführen.

## Humanitäre Katastrophen

Die EU-Staaten können die Augen vor den zahlreichen Todesfällen und Menschenrechtsverletzungen an den eigenen Außengrenzen nicht länger verschließen. Zweifellos führt die Rettung Schiffbrüchiger im Mittelmeer zu einem Dilemma, weil entsprechende Maßnahmen wie die italienische Operation „Mare Nostrum“, bei der Flüchtlinge bereits nahe der nordafrikanischen Küste aufgegriffen wurden, eine gewisse Sogwirkung entfalten können (nicht zuletzt deswegen wurde

<sup>4</sup> *Resettlement* bezeichnet die dauerhafte Neuansiedlung von Flüchtlingen in einem Drittstaat, wenn weder eine Rückkehr in das Heimatland noch eine Integration in das Erstaufnahmeland möglich sind.

„Mare Nostrum“ im Herbst 2014 eingestellt). Ein Lösungsansatz könnte darin bestehen, die nordafrikanischen Staaten zu einer Unterbindung der gefährlichen Überfahrten zu bewegen. Um aber keine zusätzlichen Probleme in diesen Staaten zu schaffen, müssten die EU-Staaten dort den Aufbau von asyl- und migrationspolitischen Kapazitäten stärken, sodass diese Staaten die zunehmende Zuwanderung aus Subsahara-Afrika besser bewältigen können. Zudem müssten sie diesen Staaten, die ja gleichzeitig auch noch Herkunftsländer für Auswanderer in die EU sind, legale Migrationsmöglichkeiten bieten.

Die Chancen dafür sind höchst unterschiedlich: In Marokko, wo der König die Regierung zum Aufbau solcher Kapazitäten aufgefordert hat, fällt dies leichter als in Tunesien, wo die Administration weniger handlungsfähig ist. Schwierig ist insbesondere die Zusammenarbeit mit Libyen, von wo aus derzeit die meisten Flüchtlingsboote ablegen, wo aber die staatlichen Strukturen weitgehend zusammengebrochen sind und es in jeder Hinsicht an Voraussetzungen fehlt, um Flüchtlinge und Migranten zu schützen. Eine schnelle Lösung ist nicht in Sicht, und das Dilemma der EU wird hier sehr deutlich: Rettet die EU Schiffbrüchige vor dem Ertrinken, stärkt sie die Schlepper und die damit oft verbundene organisierte Kriminalität. Gleichwohl gibt es aus menschenrechtlicher und humanitärer Perspektive keine Alternative zur Seenotrettung. Maßnahmen zur Außengrenzkontrolle müssen daher in eine Trias eingebunden sein:

*Erstens* in die Schaffung von mehr legalen Zuwanderungsmöglichkeiten. Flüchtlinge könnten zusätzlich auch im Rahmen von Botschafts asyl oder durch humanitäre Visa und *resettlement* aufgenommen werden. All diese und weitere Optionen sind jeweils sorgfältig auf ihre Vor- und Nachteile zu prüfen, wobei entscheidend sein muss, dass sie das auf der Genfer Konvention beruhende System des internationalen Flüchtlingsschutzes nicht ersetzen, sondern nur ergänzen dürfen. Kritisch zu fragen ist jeweils, ob im Rahmen neuer Verfahren die Rechte von Flüchtlingen vollständig gewahrt werden und inwieweit dies durch Einbeziehung des UNHCR auch gewährleistet wird. Für Migranten wiederum müssten neben besseren Möglichkeiten zum Familiennachzug mehr Programme zur legalen Arbeitsmigration eingerichtet werden. Der Be-

darf dafür steigt in vielen Mitgliedsstaaten mit ähnlicher demografischer Entwicklung, und in Deutschland gibt es bereits erste Pilotprojekte zur Anwerbung von Fachkräften, die im Kern auf eine neue Anwerbepolitik hinauslaufen.

*Zweitens* müssen Maßnahmen zur Außengrenzkontrolle durch eine engere Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten begleitet werden, gerade auch entwicklungspolitischer Art, um die asyl- und migrationspolitischen Kapazitäten dieser Länder zu stärken. Auch hierzu gibt es in der EU durch einschlägige Projekte bereits Erfahrungen.

*Drittens* muss die Kontrolle der Außengrenzen wirksame Rettungsmaßnahmen vorsehen, um weitere humanitäre Katastrophen zu verhindern. Die italienische Operation „Mare Nostrum“ hat Zehntausende Menschenleben gerettet und Standards gesetzt, die bei der künftigen Koordinierungstätigkeit und den Operationen der europäischen Grenzschutzagentur Frontex zu berücksichtigen sind.

## Verantwortungsteilung

2015 soll das GEAS vollendet werden und Schutzsuchenden in allen EU-Staaten gleiche Asylverfahren sowie Aufnahme- und Lebensbedingungen bieten. Davon kann derzeit noch keine Rede sein. In der Praxis gibt es weder eine europäische Verantwortungsteilung bei der Aufnahme noch eine vergleichbare Versorgung der Asylbewerber. Tatsächlich sind die Flüchtlinge in der EU höchst ungleich verteilt. So wurden 2013 die meisten Asylanträge in Deutschland gestellt (127 000), gefolgt von Frankreich (66 000), Schweden (54 000), Großbritannien (30 000) und Italien (28 000).<sup>15</sup> Setzt man diese Zahlen ins Verhältnis zur Bevölkerungsgröße, hat Schweden mit 5,7 Antragstellern pro 1000 Einwohner die meisten Flüchtlinge aufgenommen, gefolgt von Malta (5,4). Deutschland belegt mit 1,6 Antragstellern einen mittleren Platz (EU-Durchschnitt: 0,9).<sup>16</sup> Gleichwohl fühlen sich die Staaten an den EU-Außengrenzen durch das 1990 unterzeichnete Dubliner Übereinkommen benachteiligt, nach dem der Staat der Ersteinreise in die EU

<sup>15</sup> Vgl. Eurostat (Anm. 2).

<sup>16</sup> Vgl. Steffen Angenendt/Marcus Engler/Jan Schneider, Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung, SWP-Aktuell 65/2013.

für das Asylverfahren und die Unterbringung zuständig ist. Da einige Außengrenzstaaten ihren Verpflichtungen zur Registrierung und zur Aufnahme der Flüchtlinge nicht oder nur unzureichend nachkommen, wandern viele Menschen irregulär in andere EU-Staaten weiter und beantragen dort Asyl. Diese Staaten bemühen sich wiederum, die Flüchtlinge unter Berufung auf die Dublin-Verordnung zurück in die EU-Erstaufnahmestaaten zu überstellen, was allerdings nur bei einem kleinen Teil gelingt, aber erhebliche Kosten und menschliche Probleme bereitet.

Um ein funktionsfähiges europäisches Asylsystem zu schaffen, ist die Debatte über eine gerechte und angemessene Verantwortungsverteilung konsequent weiterzuführen. Ein erster Schritt wäre die Entwicklung von Kriterien, mit denen die Mitgliedsstaaten faire Aufnahmequoten festlegen können. Die EU-Kommission hat hierzu im Mai 2015 vorgeschlagen, neben bisherigen Aufnahmeleistungen auch Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft und Arbeitslosenraten heranzuziehen.<sup>17</sup> In einem zweiten Schritt könnte entweder ein Verteilungsverfahren für die Flüchtlinge vereinbart werden, oder aber ein finanzieller Ausgleichsmechanismus, der den Aufnahmestaat angemessen für die Flüchtlingsaufnahme belohnt.

## Integration von Flüchtlingen

Der internationale Flüchtlingsschutz beruht auf dem Grundsatz, dass Flüchtlinge vor Verfolgung geschützt werden müssen, solange Gefahr für sie besteht. Im Umkehrschluss müssen Flüchtlinge in ihre Heimatländer zurückkehren, wenn ihnen keine Gefahren mehr drohen. Entsprechend prüfen viele Aufnahmeländer – auch Deutschland – regelmäßig, ob die Fluchtgründe noch vorliegen und entziehen gegebenenfalls den Flüchtlingsstatus.<sup>18</sup> Dieser Grundsatz prägt auch die öffentliche und politische Wahrnehmung und hat dazu beigetragen, dass Integration in der bisherigen Flüchtlingspolitik nur eine Nebenrolle spiel-

<sup>17</sup> Vgl. auch Steffen Angenendt/Jan Schneider, EU-Asylpolitik: Faire kollektive Aufnahmeverfahren schaffen, SWP Kurz gesagt, 12.5.2015, [www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/eu-asylpolitik-faire-kollektive-aufnahmeverfahren-schaffen.html](http://www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/eu-asylpolitik-faire-kollektive-aufnahmeverfahren-schaffen.html) (22.5.2015).

<sup>18</sup> Vgl. BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2013, Nürnberg 2014, S. 35 ff.

te. Erst in jüngster Zeit ist es zu einem Umdenken gekommen, und die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt gewinnt an Bedeutung. Der in Deutschland kürzlich erleichterte Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge ist ein wichtiger Schritt. Ergänzend hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Rahmen eines Pilotprojektes mit der Bundesagentur für Arbeit begonnen, die beruflichen Fähigkeiten von Flüchtlingen zu erfragen, und diejenigen, die eine Bleibeperspektive haben, beim Spracherwerb und in anderer Hinsicht zu unterstützen. Diese Ansätze sind zu begrüßen, denn es bestehen erhebliche Wissensdefizite, und bessere Kenntnisse über die Fähigkeiten der Flüchtlinge sind eine Voraussetzung für ihre Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft.

Angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen ist es nötig, Abstand von der traditionellen Vorstellung zu nehmen, dass Flüchtlinge in erster Linie Versorgungsempfänger und Objekte staatlicher und privater Wohlfahrt sein müssen. Die Bundesregierung und andere Institutionen sollten noch klarer zum Ausdruck bringen, dass viele dieser Menschen ihr Leben in Deutschland aktiv gestalten wollen und dass sie einen Beitrag zur Linderung des steigenden Arbeitskräftebedarfs leisten können, wenn sie ihre Kenntnisse und Fähigkeiten nutzen dürfen. Zudem sollte die Bundesregierung einen nationalen Asylgipfel mit öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren einberufen und verstetigen, um den Austausch und die Vernetzung der zahlreichen Initiativen zur Integration von Flüchtlingen zu fördern.

## Unterstützung der Drittstaaten

Auch während der jüngsten Krisen in Syrien und Irak haben die direkten Nachbarländer den größten Teil der Flüchtlinge aufgenommen. Allein die Türkei beherbergt nach inoffiziellen Angaben derzeit bis zu 1,5 Millionen geflohenen Syrerinnen und Syrer. In allen Ländern der Region nehmen die Versorgungsprobleme zu, weil sie bereits in der Vergangenheit Flüchtlinge aufgenommen haben, die zum Teil immer noch dort leben, und weil die Zuwanderung wegen der aktuellen Krisen noch immer anhält.

Einige EU-Staaten haben Programme zur Übernahme von Flüchtlingen aufgelegt und bieten den Erstaufnahmeländern Unterstüt-

zung. Es ist aber fraglich, ob das ausreicht. In zwei Bereichen sollten die EU und Deutschland ihre Hilfsbemühungen verstärken: Zum einen sollte die technische und finanzielle Unterstützung bei der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge verstärkt werden. Dabei muss die in allen EU-Staaten ungeklärte Frage angegangen werden, wie die Nothilfe mit strukturbildender Entwicklungshilfe verbunden werden soll. Zum anderen sollten die EU-Staaten mehr Flüchtlinge im Rahmen von humanitären Kontingenten übernehmen. Bisher haben nur wenige Länder wie Schweden und Deutschland entsprechende Hilfen angeboten. Die anderen EU-Staaten sollten auch mit dem Hinweis, dass die Verhinderung von Destabilisierungen in Nachbarregionen im gemeinsamen Interesse liegt, zu größerem Engagement ermutigt werden.

Über die skizzierten vier Neuorientierungen für die Flüchtlingspolitik hinaus gilt es, die Verflechtungen von Flucht und Migration zu beachten, ohne sie dabei gleichzusetzen. Im Folgenden werde ich versuchen, diese Zusammenhänge – insbesondere im Hinblick auf entwicklungspolitische Möglichkeiten – zu verdeutlichen.

## Verflechtung von Flucht und Migration

In der politischen Debatte über Flucht und Migration wird oft gefordert, durch eine solidarische Zusammenarbeit mit den Entwicklungs- und Schwellenländern Fluchtursachen zu beseitigen. Diese Forderung ist wenig strittig. Sie greift aber zu kurz, wenn sie sich nur auf Flüchtlinge bezieht. Denn bei der irregulären Einreise in die EU kommen nicht nur Flüchtlinge ums Leben, sondern auch Menschen, die freiwillig und aus wirtschaftlichen Gründen zuwandern, dazu aber keine legale Möglichkeit haben. Die Vermischung von Flucht- und Migrationsbewegungen (*mixed flows*)<sup>10</sup> erschwert die Entwicklung politischer Strategien, denn für beide Gruppen – Flüchtlinge und Migranten – bestehen bei allen Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Migrationswege unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. Während die EU-Staa-

<sup>10</sup> Vgl. The Regional Mixed Migration Secretariat, *Going West: Contemporary Mixed Migration Trends from the Horn of Africa to Libya and Europe*, Nairobi 2014, S. 15 f.

ten durch internationales, europäisches und nationales Recht zum Schutz von Flüchtlingen verpflichtet sind, liegt die Aufnahme von Migranten immer noch weitgehend in nationaler Entscheidungskompetenz. Flüchtlinge und Migranten müssen daher schon aus rechtlichen Gründen voneinander unterschieden werden. Doch auch aus entwicklungspolitischer Sicht ist eine Differenzierung notwendig: Fluchtbewegungen müssen verhindert werden, weil sie immer eine menschliche Katastrophe darstellen und insbesondere für die ärmsten Staaten, die weltweit den Großteil der Flüchtlinge aufnehmen, eine große Belastung darstellen können. Freiwillige Migration hingegen ist eine wichtige Triebkraft für Entwicklung. Wenn sie gut geregelt wird, auf fairen Abkommen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern beruht und die Rechte der Migranten geachtet werden, liegt sie im Interesse aller Beteiligten (*triple win*)<sup>11</sup> und sollte nicht begrenzt, sondern gefördert werden.<sup>11</sup>

Zweifellos kommt der EZ bei der Bekämpfung von Fluchtursachen eine zentrale Rolle zu. Gleichwohl dürfen deren Handlungsmöglichkeiten nicht überschätzt werden. Die EZ sollte sich, die Schnittstellen mit Flüchtlings- und Migrationspolitik betreffend, insbesondere mit drei Fragen auseinandersetzen: *Ers*tens, welche Risiken birgt die Aufnahme von Flüchtlingen für Entwicklungsländer? *Zwei*tens, welche konkreten entwicklungspolitischen Möglichkeiten bestehen, um die Ursachen von Fluchtbewegungen zu reduzieren und die Partnerländer zu unterstützen? Und *drittens*, wie kann und soll entwicklungspolitisch mit freiwilliger Migration umgegangen werden – welche Handlungsmöglichkeiten bestehen hier, und inwieweit sind Eingriffe möglich, sinnvoll und wünschenswert?

## Risiko für Entwicklungsländer

Die Bereitschaft vieler Entwicklungsländer, Flüchtlinge aufzunehmen und zu schützen, ist nach wie vor groß und kann auch vielen

<sup>10</sup> Vgl. Steffen Angenendt, *Triple-Win Migration – Challenges and Opportunities*. Migration Strategy Group Framework Paper, German Marshall Fund/Robert Bosch Stiftung, Berlin–Stuttgart 2014.

<sup>11</sup> So auch die UN-Vollversammlung: *Declaration of the High-Level Dialogue on International Migration and Development*, New York, 1. 10. 2013, A/68/L.5.

reicheren Staaten als Vorbild dienen. Gleichwohl birgt die Flüchtlingsaufnahme gerade für die ärmsten Staaten beträchtliche Risiken. Diese gilt es in der EZ stärker als bisher zu beachten, und die Industriestaaten müssen mehr Anstrengungen unternehmen, die Partnerländer bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen.

Größere Fluchtbewegungen können gerade für die ärmsten Aufnahmestaaten ein *Risiko für menschliche Sicherheit* darstellen, wenn dort Flüchtlinge mit der einheimischen Bevölkerung um besonders knappe Ressourcen und Infrastrukturen konkurrieren. Eine anfängliche Hilfsbereitschaft der einheimischen Bevölkerung kann in Ablehnung umschlagen, und es gibt Beispiele, dass aus solchen Konkurrenzsituationen Konflikte entstehen.<sup>12</sup>

Generell können größere Flüchtlingsbewegungen Auswirkungen auf die *innere Sicherheit* der Staaten haben. In vielen Aufnahmeländern gibt es Sorgen über wachsende Kriminalität, Ausbeutung und Menschenhandel im Zusammenhang mit Fluchtbewegungen.<sup>13</sup> Einige Aufnahmeländer befürchten zudem, dass die Aufnahme von Flüchtlingen politischen Extremismus und Terrorismus fördern könnte. Tatsächlich gibt es Beispiele unter anderem aus Pakistan und dem Sahel, dass sich militante Gruppen als Helfer für Menschen in Fluchtsituationen engagieren und diese für ihre Ziele zu mobilisieren suchen.

Auch die *äußere Sicherheit* von Herkunfts-, Transit- und Aufnahmestaaten kann durch Fluchtbewegungen gefährdet werden.<sup>14</sup> Direkte Sicherheitsrisiken sind allerdings nur im Fall von krisenhaften Massenfluchtbewegungen vorstellbar, wie während der 1990er Jahre im Gebiet der Großen Seen in Ostafrika. Gleichwohl können indirekte Risiken darin bestehen, dass Fluchtbewegungen die Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnah-

mestaaten belasten und krisenhaft zuspitzen. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn sich Aufnahmeländer in die inneren Belange der Herkunftsländer einmischen, um weitere Zuwanderungen zu verhindern.

Schließlich können insbesondere lang andauernde Flüchtlingssituationen – wie sie sich derzeit in Syrien und Irak abzeichnen – ein Risiko für die *regionale Sicherheit* darstellen. Nationale Konfliktdynamiken können sich über Flüchtlingsbewegungen auf Nachbarländer oder die gesamte Region ausdehnen. Gerade in Ostafrika haben die jahrzehntelang ungelösten Flüchtlingsprobleme und die große Zahl von Menschen, die ihr Leben teilweise oder ganz in Flüchtlingslagern verbracht haben, zur Eskalation der innenpolitischen Auseinandersetzungen beigetragen. Ähnliche Risiken bergen die lang andauernden Flüchtlingskrisen in Zentralamerika und die ungelöste palästinensische Flüchtlingsproblematik. Generell stellt die Militarisierung von Flüchtlingslagern ein besonderes Risiko dar.<sup>15</sup>

## Handlungsmöglichkeiten

Da zu erwarten ist, dass eine weitere Zunahme an Flüchtlingen vor allem die ärmsten Staaten betreffen wird, ist es nötig, diese Länder bei der Bewältigung der Aufnahme zu unterstützen. Vier Bereiche sind dabei vordringlich: die Prävention von Konflikten, die Hilfe in Flüchtlingskrisen, die Unterstützung von Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen und die Entlastung durch *Resettlement*-Programme. Zu den ersten drei Bereichen gibt es in der europäischen und deutschen EZ bereits wertvolle Instrumente und Programme, und deren Anteil an den EZ-Ausgaben nimmt zu. Deutlich schwächer ausgeprägt ist hingegen die Bereitschaft der EU-Staaten, sich an *Resettlement*-Programmen zu beteiligen.

Zur *Prävention von Flüchtlingskrisen* dienen letztlich alle EZ-Programme, die auf eine Stärkung der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern zielen. Rechtssicherheit und wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere Beschäftigungs-

<sup>12</sup> Vgl. Steffen Angenendt/Muriel Asseburg, Die irakische Flüchtlingskrise. Ein regionales Sicherheitsrisiko, in: Internationale Politik, (2008) 1, S. 52–57.

<sup>13</sup> Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime, Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa, Wien 2009.

<sup>14</sup> Vgl. Myron Weiner/Michael Teitelbaum, Political Demography, Demographic Engineering, New York 2001, S. 146; Gil Loescher, Beyond Charity, International Cooperation and the Global Refugee Crisis, Oxford 1993.

<sup>15</sup> Vgl. Gil Loescher/James Milner, Protracted Refugee Situations: Domestic and International Security Implications, New York 2005.

förderung, können zur Konfliktprävention beitragen, und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen kann Fähigkeiten zur gewaltfreieren Konfliktbewältigung stärken und Konfliktpotenziale abbauen, bevor sie virulent werden und zu Gewalt und Flucht führen. Zunehmend wichtiger werden auch Hilfen zur Stärkung gegenüber Natur- und Klimakatastrophen. Während Naturkatastrophen zu sehr kurzfristigen und massenhaften, gleichwohl aber kleinräumigen und vornehmlich innerstaatlichen Fluchtbewegungen führen, wird der Klimawandel langfristige und dauerhafte Vertreibungen auslösen. Auch wenn es bislang kaum nachweisbare Fälle von Wanderungsbewegungen aufgrund klimatischer Veränderungen gibt, werden diese mittelfristig selbst dann zunehmen, wenn die vereinbarten Klimaschutzziele erreicht werden sollten.<sup>16</sup> Hier kann die EZ mit Hilfen zur Anpassung an den Klimawandel (landwirtschaftliche Anbaumethoden, Bau- und Siedlungsformen) die Fähigkeit der Menschen, in den betreffenden Gebieten zu leben, stärken.

Die *Unterstützung in akuten Flüchtlingskrisen* ist der politisch am wenigsten umstrittene Hilfebereich. Die praktische Umsetzung fällt aber oft schwer, vor allem in Kriegs- und Bürgerkriegssituationen. Gleichwohl verfügen alle EU-Staaten hierzu über vergleichsweise große Etats, mit denen – oft über internationale Hilfsorganisationen – die Grundversorgung der Flüchtlinge mit Wasser, Lebensmitteln, Unterkünften und Gesundheitsleistungen organisiert und eine Erfassung und Registrierung der Flüchtlinge unterstützt werden kann. Vor allem im Hinblick auf den letzten Punkt könnten die EU-Staaten noch mehr Hilfe leisten. Ein in allen EU-Staaten ungelöstes Problem ist die Frage, wie die unmittelbare Nothilfe nach Beginn einer Flüchtlingskatastrophe mit längerfristiger Entwicklungshilfe verbunden werden kann. Menschen, die oft jahre- und jahrzehntelang in solchen Situationen leben, brauchen Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven sowie Bildung,

vor allem angesichts der Tatsache, dass fast die Hälfte der weltweiten Flüchtlinge Kinder sind. In manchen Ländern – beispielsweise in Deutschland – sind die politischen Zuständigkeiten für humanitäre Hilfe und längerfristige EZ zudem in verschiedenen Ressorts angesiedelt, was die Abstimmung der Programme erschwert. Zwar gibt es erste Überlegungen, wie beide Politikbereiche besser miteinander verbunden werden können, aber der Bedarf an praktischen Hinweisen zur Umsetzung ist nach wie vor groß.

Ein dritter wichtiger Bereich, in dem die EZ die Partnerländer unterstützen kann, ist die *Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen*. Es ist eine Grundlage des internationalen Flüchtlingsschutzes, dass Flüchtlinge und Vertriebene in ihre Heimatgebiete zurückkehren sollen und können, wenn ihnen dort keine Gefahr mehr droht. In der Praxis fehlen vielen Flüchtlingen aber die Möglichkeiten zur Rückkehr, und die Reintegration vor allem in ehemalige Bürgerkriegsgebiete ist außerordentlich schwierig. Hier kann die EZ durch praktische Hilfen bei der Rückwanderung, bei der Schaffung von Beschäftigungsperspektiven im Herkunftsland und beim Wiederaufbau der dazu benötigten Strukturen helfen. In vielen Fällen und vor allem, wenn der Vertreibung und Flucht ethnische und religiöse Konflikte vorausgegangen sind, müssen solche Struktur- und Wiederaufbauhilfen durch friedensfördernde Maßnahmen unterstützt werden, weil die Wiederansiedlung sonst nicht gelingen kann.

Ein vierter Bereich, der ebenfalls aus Mitteln der EZ unterstützt werden könnte, ist das *resettlement*. Viele europäische Staaten haben Erfahrungen mit solchen Programmen und verfügen auch über die notwendigen rechtlichen und praktischen Instrumente. Der politische Wille dazu ist aber in den meisten Mitgliedsstaaten nicht sehr ausgeprägt, wie in der Debatte über die Aufnahme von Flüchtlingen aus Syrien zu erkennen ist. Obwohl offensichtlich ist, dass die Nachbarstaaten Syriens zunehmende Probleme haben, die Flüchtlinge zu versorgen, haben bisher nur wenige EU-Länder eine größere Aufnahme von Flüchtlingen zugesagt. Hier könnten und müssten die Mitgliedsstaaten noch sehr viel mehr tun. Vor allem, um die Flüchtlinge zu schützen und ihnen Alternativen zur lebensgefährlichen irregulären Zu-

<sup>16</sup> Vgl. Steffen Angenendt/Susanne Dröge, Bevölkerungsentwicklung, Klimawandel und Lebensstandards. Globale Trends und ihre Folgen für die Versorgung mit Wasser, Energie und Nahrung, in: Marianne Beisheim (Hrsg.), *Der „Nexus“ Wasser-Energie-Nahrung. Wie mit vernetzten Versorgungsriskien umgehen?*, SWP-Studie 11/2013, S. 19–26.

wanderung in die EU zu bieten – aber auch um zu vermeiden, dass die beschriebenen Risiken der Aufnahme einer großen Zahl von Flüchtlingen die Entwicklungserfolge der betreffenden Länder gefährden.

## Migration und Entwicklungszusammenarbeit

Aufgrund des gemischten Charakters der Zuwanderungen, die eben aus Flüchtlingen und Migranten bestehen, gehört zu einer umfassenden Flüchtlingspolitik auch das Bemühen um eine Steuerung der Migration. Während aber klar ist, dass die EZ zur Reduzierung der Fluchtursachen beitragen kann und soll, stellen sich im Hinblick auf Migration andere Fragen. Ein wichtiger Grund ist, dass sich die internationale Debatte über Migration und Entwicklung in den vergangenen Jahren stark gewandelt hat und insgesamt eine positivere Bewertung der Entwicklungswirkung von Migration festzustellen ist: Während beim ersten High Level Dialogue on Migration and Development (HLD) der UN-Vollversammlung 2006 die Mehrheit der Entwicklungsländer die Auswanderung von Fachkräften in die Industriestaaten noch als „neokoloniale Ausbeutung“ beklagte, forderten die gleichen Länder beim zweiten HLD im Oktober 2013 die Industriestaaten auf, mehr Möglichkeiten für legale Migration zu schaffen und auf diese Weise Entwicklung zu fördern.<sup>17</sup>

Gleichwohl besteht zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik auch weiterhin ein grundsätzlicher Zielkonflikt. Während die Migrationspolitik (im Unterschied zur Flüchtlingspolitik) aus Sicht der Aufnahmestaaten dazu dient, Menschen ins Land zu holen, die aus arbeitsmarktbezogenen, demografischen oder anderen Gründen gebraucht werden, soll die Entwicklungspolitik durch Hilfe zur Selbsthilfe die Armut und Strukturdefizite in den Partnerländern dauerhaft reduzieren. Diese unterschiedlichen Ziele erschweren die Verbindung beider Bereiche, obwohl es in der Praxis zahlreiche Überschneidungen gibt. So dient Migration immer auch der Entwicklung der Zielländer, ebenso wie Entwicklung die Abwanderung aus den Herkunftsländern oft erst ermöglicht. Migration wird für potenzielle Aufnahmeländer

<sup>17</sup> Vgl. UN-Vollversammlung (Anm. 11).

attraktiv, wenn die Migranten über die dort gebrauchten Qualifikationen verfügen, und dies stellt sich häufig erst bei einem höheren Grad an wirtschaftlicher Entwicklung ein.

Der Zielkonflikt zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik kann zwar nicht grundsätzlich, aber pragmatisch bewältigt werden. Dazu ist vor allem ein differenzierter Umgang mit dem sogenannten Braindrain notwendig. Die Zielländer von Migranten sollten sich um eine genauere Analyse der Situation in den jeweiligen Herkunftsländern bemühen, denn in bestimmten Konstellationen ist die Gefahr eines Fachkräfteverlustes geringer. Das gilt zum Beispiel, wenn junge, gut ausgebildete Menschen keine Chance haben, auf dem heimischen Arbeitsmarkt unterzukommen,<sup>18</sup> wenn die Herkunftsländer Fachkräfte über ihren eigenen Bedarf hinaus ausbilden oder wenn es sich um kurzfristige Wanderungen im Rahmen von Migrationsprogrammen handelt.<sup>19</sup> In all diesen Fällen ist die Abwanderung für die Herkunftsländer nicht grundsätzlich schädlich, sondern kann die dortige Entwicklung unterstützen. Zeigt die Analyse des Herkunftslandes allerdings, dass dort ein kritischer Mangel an Fachkräften besteht, etwa im Gesundheitssektor, sollte auf eine aktive Anwerbung verzichtet werden. Vorschläge für ein solches *ethical recruitment* gibt es bereits.

Die EU verfolgt seit 2005 den „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“.<sup>20</sup> Das Ziel ist eine „umfassende und kohärente“ gemeinsame Migrationspolitik, die auf einem Ausgleich der Interessen der Mitgliedsstaaten und auf einer besseren Abstimmung von arbeitsmarkt-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Zielen beruht. Dahinter steht die Annahme, dass sogenannte *Triple-win*-Situationen, von denen alle Akteure profitieren, möglich sind. Durch einheitliche ethische Prinzipien und intensiven Dialog mit den Herkunftsländern bei der Anwerbung von

<sup>18</sup> Vgl. Steffen Angenendt/Silvia Popp, Jugendarbeitslosigkeit in Nordafrika, SWP-Aktuell 35/2012.

<sup>19</sup> Vgl. John Gibson/David McKenzie, The Economic Consequences of „Brain drain“ of the Best and Brightest: Microeconomic Evidence from Five Countries, World Bank Policy Research Working Paper 5394/2010.

<sup>20</sup> Dieser wurde im November 2011 zum „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ erweitert: Europäische Kommission, Brüssel, 18.11.2011, KOM(2011) 743.

hoch qualifizierten Fachkräften im Rahmen der Blue-Card-Initiative soll dem absehbaren Arbeitskräftemangel in der EU entgegenge- wirkt werden, ohne damit andernorts einen Brain drain zu verursachen. Zugleich soll zir- kuläre Migration gefördert werden, damit Migranten wiederholt zwischen Herkunfts- und Zielländern pendeln und ihr unter an- derem im Ausland erworbenes Wissen auch in der Heimat einbringen können. Schließ- lich wurden – bislang mit Kapverde, Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Ma- rokko und Tunesien – sogenannte EU-Mobi- litätspartnerschaften eingerichtet. Diese sol- len die Partnerländer bei der Steuerung von Wanderungsbewegungen unterstützen und ihren Bürgern Möglichkeiten für eine legale Arbeitsmigration in die EU eröffnen; im Ge- genzug sollen diese Länder ihre Grenzkont- rollen verbessern und verstärkt gegen Doku- menten- und Visafälschungen vorgehen.<sup>F1</sup>

Auch in der bilateralen EZ sind pragmati- sche Ansätze möglich und sinnvoll. So könnte beispielsweise die migrationspolitische Ber- atung der Herkunftsländer gefördert werden – etwa durch Hilfe bei der Weiterentwicklung der zuständigen Regierungseinrichtungen oder beim Aufbau eines Statistikwesens. Da- rüber hinaus könnten Geldüberweisungen in die Heimatländer erleichtert werden, und die Selbsthilfe von Migranten könnte so ge- stärkt werden, dass diese sich leichter in Ver- einen und Netzwerken zusammenschließen können, um Spenden zu sammeln oder Hilfs- projekte zu gründen. Schließlich könnte das privatwirtschaftliche Engagement von Mi- granten gefördert werden, damit diese sich ak- tiv für ihre Heimatländer einsetzen und dort investieren. Und auch zurückkehrende Fach- kräfte könnten durch verschiedene Maßnah- men unterstützt werden.

## Fazit

Deutschland und die EU stehen vor großen und zunehmenden flüchtlings- und migra- tionspolitischen Herausforderungen, die in ihren komplexen Zusammenhängen gesehen und bewältigt werden müssen. In vielen Welt-

gebieten steigt der Abwanderungsdruck, und aller Wahrscheinlichkeit nach werden noch mehr Menschen als bisher versuchen, vor Ge- walt und Verfolgung zu fliehen oder für sich und ihre Familien eine bessere wirtschaft- liche Zukunft in den EU-Staaten zu fin- den. Gleichzeitig wird in den alternden und schrumpfenden europäischen Gesellschaften der Bedarf an Zuwanderern zunehmen. Einige Staaten – unter anderem Deutschland – ha- ben begonnen, ihre Migrationspolitik zu re- formieren und sich auf den demografischen Zuwanderungsbedarf einzustellen. Bislang gibt es jedoch in den Mitgliedsstaaten keinen gesellschaftlichen oder politischen Konsens über den mittel- und langfristigen Umgang mit den asyl- und migrationspolitischen He- rausforderungen. Es herrscht Unklarheit, wie viele Flüchtlinge aufgenommen und wie viele Migranten benötigt werden.

In vielen Ländern ist zudem unklar, mit welchen Instrumenten die Zuwanderung ge- steuert werden kann und wie die Menschen integriert werden sollen. Diese Ungewisshei- ten addieren sich auf europäischer Ebene. Die Einigung auf eine gemeinsame Asyl- und Mi- grationspolitik fällt den EU-Staaten entspre- chend schwer. Gleichwohl haben die Mit- gliedsstaaten bereits vor mehr als zehn Jahren mit dem Amsterdamer Vertrag eine gemein- same Politik beschlossen. Seitdem wurden zahlreiche Baustellen eröffnet, deren Fertig- stellung unterschiedlich weit gediehen ist. Größere Fortschritte in Richtung einer abge- stimmten Politik wurden in der Asylpolitik und bei der Kontrolle der EU-Außengrenzen erzielt. In der Migrationspolitik hingegen, insbesondere bei der Arbeitsmigration, konn- ten sich die Regierungen bislang bis auf ein- zelne Aspekte (wie die Zuwanderung von hoch qualifizierten Fachkräften), nicht aber auf eine umfassende gemeinschaftliche Poli- tik einigen. Offensichtlich ist gerade hier die Angst vor einem Verlust nationaler Hand- lungsfähigkeit besonders ausgeprägt: Für vie- le Regierungen gehört die Entscheidung, wem unter welchen Bedingungen und zu welchem Zweck die Zuwanderung gestattet wird, nach wie vor zum Kernbereich der nationalen Sou- veränität und des staatlichen Regierens.

Ein solches Zögern werden sich die Mit- gliedsstaaten nicht mehr lange leisten kön- nen – zu rasch steigt der flüchtlingspolitische Problemdruck. Es ist zu erwarten, dass die

<sup>F1</sup> Zur Bewertung vgl. Steffen Angenendt, Migra- tion, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitäts- partnerschaften als Instrument der Entwicklungszu- sammenarbeit, SWP-Studie 25/2012.



gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik ein Balanceakt bleiben wird: Einerseits müssen nationale Kompetenzen gewahrt werden, weil die Politik nur auf diese Weise den großen nationalen, regionalen und lokalen Unterschieden in der EU gerecht werden kann. Andererseits müssen sich die EU-Staaten schon allein wegen des gemeinsamen Binnenmarktes auf einen verbindlichen rechtlichen Rahmen für die Zuwanderung und auf Konzepte und Instrumente einigen. Nur so werden sie eine kohärente, effiziente und legitime Asyl- und Migrationspolitik erreichen können.

In praktischer Hinsicht verfügen die deutsche und die europäische EZ über viele entwicklungspolitische Instrumente, mit deren Hilfe die beschriebenen Herausforderungen angegangen werden können. Allerdings müssten diese Instrumente konsequenter als bisher eingesetzt werden. Ob dazu der politische Wille ausreicht und ob entsprechende Ansätze umgesetzt werden können, wird sich unter anderem bei den jüngeren Mobilitätspartnerschaften mit nordafrikanischen Staaten erweisen. Hier wird sich zeigen, ob den Partnerländern tatsächlich ausreichende legale Zuwanderungsmöglichkeiten, Visaerleichterungen und Unterstützung beim Aufbau asyl- und migrationspolitischer Kapazitäten angeboten werden oder nicht.

Die Einrichtung legaler Zuwanderungswege für Flüchtlinge und Migranten nach Deutschland und in die EU ist für die Reduzierung der irregulären Zuwanderung und der damit verbundenen humanitären Katastrophen von entscheidender Bedeutung. Der Umgang mit „gemischten Wanderungen“ wird eine Kernfrage der deutschen und europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik bleiben. Beide Zuwanderungsformen müssen in ihren Verflechtungen gesehen werden, und es muss eine Antwort auf die Frage gefunden werden, ob und wie durch geregelte Migration der Flüchtlingsschutz gestärkt werden kann. Einige Elemente und notwendige Neuorientierungen habe ich skizziert. Einiges davon kann und muss Deutschland aus eigener Kraft leisten – generell jedoch erfordert eine kohärente Flüchtlings- und Migrationspolitik eine europäische Abstimmung und weitere Harmonisierung.

*Katrin Hirseland*

## Flucht und Asyl: Aktuelle Zahlen und Entwicklungen

**E**in Blick in die Statistik bestätigt das Gefühl, das wir bei der täglichen Zeitungslektüre haben: Die Zahl der Flüchtlinge steigt – in Deutschland, in der Europäischen Union und global. Schätzungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zufolge waren 2013 weltweit 51,2 Millionen Menschen auf der Flucht. 16,7 Millionen von ihnen haben aufgrund von Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen, Gewalt oder prekären Lebensbedingungen ihr Land verlassen. Rund 13 Millionen Menschen waren Mitte 2014 unter dem Mandat der UN-Flüchtlingsorganisation – das ist die höchste Zahl seit 1996. Zugleich befanden sich 1,3 Millionen Menschen in einem laufenden Asylverfahren.<sup>1</sup>

**Katrin Hirseland**

M. A., geb. 1971; Büroleiterin des Präsidenten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Frankenstraße 210, 90461 Nürnberg. [katrin.hirseland@bamf.bund.de](mailto:katrin.hirseland@bamf.bund.de)

Allein in der ersten Jahreshälfte 2014 sind 5,5 Millionen Menschen geflohen – insbesondere aus den Bürgerkriegsregionen des Nahen Ostens und Afrikas, 1,4 Millionen von ihnen über die Grenzen ihres Heimatlandes.<sup>2</sup> Mit den Entwicklungen in Syrien und dem Nordirak haben sich die regionalen Schwerpunkte der Fluchtbewegungen verschoben: Lange war Asien die Hauptherkunftsregion von Flüchtlingen, Afghanistan dreißig Jahre lang das Land, aus dem die meisten Flüchtlinge weltweit stammten. Seit 2014 ist dies nun Syrien: Im Mai 2015 hatten fast vier Millionen syrische Flüchtlinge ihr Land verlassen und waren beim

<sup>1</sup> Die weltweiten Daten für das gesamte Jahr werden vom UNHCR jeweils im Juni des Folgejahres veröffentlicht; bei Erstellung dieses Beitrags lagen sie für 2014 noch nicht vor. Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Mid-Year Trends 2014, Genf 2015, S. 3, <http://unhcr.org/54aa91d89.html> (18. 5. 2015).

<sup>2</sup> Vgl. ebd., S. 3.

**Tabelle: Asylersanträge in Industrieländern 2014**

	Anzahl Erstanträge	Veränderung zum Vorjahr	Hauptherkunftsländer
Deutschland	173 000	+ 58 %	Syrien, Serbien, Irak, Eritrea
USA	121 200	+ 42 %	Mexiko, Zentralamerika
Türkei	87 800	+ 49 %	Syrien, Irak
Schweden	75 100	+ 38 %	Syrien, Eritrea
Italien	64 700	+ 148 %	Mali, Nigeria, Gambia
Industriestaaten gesamt	866 000	+ 45 %	
davon Europa	714 300	+ 47 %	

Quelle: UNHCR.

UNHCR registriert.<sup>f</sup> Afghanistan ist noch immer das zweitgrößte Herkunftsland mit 2,7 Millionen Menschen, die außerhalb ihres Landes Schutz suchen. Hinzu kommen unter anderem Vertriebene aus Somalia (1,1 Millionen), Sudan (670 000), Südsudan (509 000), Kongo (493 000), Burma (480 000) oder Irak (426 000).

Angesichts der aktuellen Debatte in der EU kann man den Eindruck gewinnen, ein überwiegender Teil der Flüchtlinge würde in Europa Schutz suchen. Dieser täuscht jedoch: So haben zwar hundert Länder syrische Flüchtlinge aufgenommen, die Hauptlast schultern jedoch die Nachbarländer. So sind bis heute 1,2 Millionen Syrerinnen und Syrer in den Libanon geflohen, 1,7 Millionen sind in der Türkei registriert und 650 000 in Jordanien.<sup>f</sup> Pakistan bietet 1,6 Millionen Flüchtlingen Schutz, Iran einer Million. Auf dem afrikanischen Kontinent sind Äthiopien mit 590 000 und Kenia mit 540 000 Flüchtlingen die Hauptaufnahmeländer.<sup>f</sup>

Diese Zahlen zeigen: Der weitaus größte Teil der Flüchtlinge findet Zuflucht in armen Regionen, deren ökonomische und soziale Rahmenbedingungen für die Unterstützung einer großen Zahl von Flüchtlingen sehr viel schlechter sind als die der Industriestaaten. Besonders deutlich wird dies, wenn man die Zahl der Flüchtlinge ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung eines Landes setzt: Mit 257 Flüchtlingen pro 1000 Einwohner ist der Li-

banon das Land mit der größten Dichte an Flüchtlingen, gefolgt von Jordanien (100) und dem Tschad (39). In dieser Betrachtungsweise ist Schweden die einzige Industrienation unter den Top-10-Aufnahmeländern.<sup>f</sup>

Der starke Anstieg der Flüchtlingszahlen erreicht aber mittlerweile auch die Industrienationen, wenn auch in geringerem Ausmaß. 2014 haben nach Angaben des UNHCR 866 000 Menschen in den 44 Industrienationen einen Erstantrag auf Asyl gestellt, 269 400 beziehungsweise 45 Prozent mehr als im Jahr zuvor. Dies ist der höchste Wert seit 1992.<sup>f</sup> Die *Tabelle* zeigt die Top-5-Aufnahmeländer unter den Industriestaaten in absoluten Zahlen. Insgesamt haben diese Länder 60 Prozent der 2014 in den Industrienationen gestellten Asylersanträge entgegengenommen.

## Flüchtlinge in der EU

Ein im weltweiten Vergleich kleiner, aber wachsender Anteil der Flüchtlinge sucht Schutz in der EU. 626 000 Menschen haben 2014 in einem EU-Mitgliedsstaat Asyl beantragt (davon 536 000 Erstanträge) – ein Anstieg um 44 Prozent (191 000) im Vergleich zu 2013. Eine Ursache hierfür ist die 2014 stark gestiegene Zahl von Flüchtlingen, die in Booten das Mittelmeer überqueren und in der Regel an der Küste Italiens ankommen. Die Zahl dieser Seeanlandungen wird für 2014 auf 218 000 geschätzt. Die Asylsuchenden in der EU sind ungleichmäßig verteilt. Die Mehrheit stellt nicht in den

<sup>f</sup> Vgl. UNHCR, Datenportal Syrien, 7.5.2015, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (18.5.2015).

<sup>f</sup> Vgl. ebd.

<sup>f</sup> Vgl. UNHCR (Anm. 1), S. 6.

<sup>f</sup> Stand: Juni 2014. Vgl. ebd.

<sup>f</sup> Vgl. UNHCR, *Asylum Trends 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries*, Genf 2015, S. 5.

Mitgliedsstaaten mit Außengrenzen einen Antrag, wie man vielleicht vermuten könnte. Fünf EU-Staaten haben 2014 zusammen über 70 Prozent aller Asylbewerber in der EU aufgenommen: Deutschland (202 700 beziehungsweise 32 Prozent), Schweden (81 200 beziehungsweise 13 Prozent), Italien (64 600 beziehungsweise 10 Prozent), Frankreich (62 800 beziehungsweise 10 Prozent) und Ungarn (42 800 beziehungsweise 7 Prozent). Jeder dritte Asylantrag wurde also in Deutschland gestellt.<sup>18</sup>

Zieht man die Bevölkerungszahl der EU-Staaten hinzu, ergibt sich jedoch ein etwas anderes Bild: Im Vergleich zur Bevölkerung des jeweiligen Mitgliedsstaates wurde die höchste Asylbewerberquote in Schweden verzeichnet (8,4 Asylsuchende pro 1000 Einwohner), gefolgt von Ungarn (4,3) und Österreich (3,3). Deutschland liegt mit 2,5 Asylsuchenden pro 1000 Einwohner an sechster Stelle unter den EU-Staaten (*Abbildung 1*).

Auch in der EU stieg insbesondere die Zahl der Asylsuchenden aus Syrien, von 50 000 im Jahr 2013 auf nahezu 123 000 im Jahr 2014. Sie machten damit 20 Prozent aller Asylbewerber in der EU aus.<sup>19</sup> Rund 60 Prozent der syrischen Asylsuchenden in der EU wurden dabei in Deutschland (41 100) und Schweden (30 800) registriert. Mit 41 300 Asylsuchenden (7 Prozent) stand Afghanistan an zweiter Stelle, mit Schwerpunkten insbesondere in Deutschland (9700) und Ungarn (8800). Das Kosovo war mit 37 900 Antragstellern (6 Prozent) im Jahr 2014 am dritthäufigsten vertreten, mehr als die Hälfte der kosovarischen Asylsuchenden stellten dabei ihren Antrag in Ungarn (21 500).

Betrachtet man die einzelnen EU-Staaten in Bezug auf die jeweils dominanten Herkunftsländer, zeigen sich deutliche Unterschiede: Während etwa in Frankreich Asylsuchende aus der Demokratischen Republik Kongo (5210) und Bangladesch (3775) die größte und drittgrößte Gruppe bilden, spielen diese Herkunftsländer in Deutschland kaum eine Rolle. Ähnlich verhält es sich etwa mit Italien, wo 2014 an erster Stelle Flüchtlinge aus Nigeria (10 135) und an zweiter Stelle

aus Mali (9790) standen – Herkunftsländer, aus denen in den anderen EU-Staaten kaum Flüchtlinge ankommen.<sup>10</sup>

## Gemeinsames Europäisches Asylsystem – einheitliche Entscheidungspraxis?

Die EU hat in den vergangenen Jahren viele Schritte hin zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem unternommen. Sie will durch einheitliche Standards sicherstellen, dass Asylsuchende in jedem EU-Land ein faires und nach einheitlichen Regeln durchgeführtes Asylverfahren erwarten können. Hierzu wurde ein umfangreiches Regelwerk entwickelt, das von den Mitgliedsstaaten umzusetzen ist.<sup>11</sup> Es beruht insbesondere auf

- der *Asylverfahrensrichtlinie*, die den rechtlichen Rahmen für gerechtere, schnellere und qualitativ bessere Asylentscheidungen abstecken soll;
- der *Richtlinie über die Aufnahmebedingungen*, mit der sichergestellt werden soll, dass in der gesamten EU humane Aufnahmebedingungen für Asylsuchende herrschen und ihre Grundrechte geachtet werden;
- der *Anerkennungsrichtlinie*, die Gründe für die Gewährung von Schutz definiert.

Besonders umstritten ist die sogenannte Dublin-Verordnung, die gegenwärtig in ihrer dritten Fassung (Dublin III) gilt und regelt, welcher Mitgliedsstaat für die Entscheidung eines Asylantrags zuständig ist. Sie sieht vor, dass ein Flüchtling, der in einem Mitgliedsstaat bereits einen Asylantrag gestellt hat oder dort registriert wurde, nicht gleichzeitig in einem anderen EU-Land ein Asylverfahren beginnen kann. Der Antrag muss in diesem Fall von dem Staat bearbeitet und entschieden werden, in dem zunächst Asyl beantragt wurde. In Deutschland traf dies 2014 auf rund 20 Prozent der Asylanträge zu. In der Umsetzung führt dieses Prinzip zu Schwierigkeiten, denn die Rücküberstellung der Flüchtlinge an den zuständigen Staat gelingt nur bei einem Teil der Personen. Nichtregierungsorganisationen kritisieren diese Regelung und plädieren dafür, dass sich die Asylsuchenden selbst aussu-

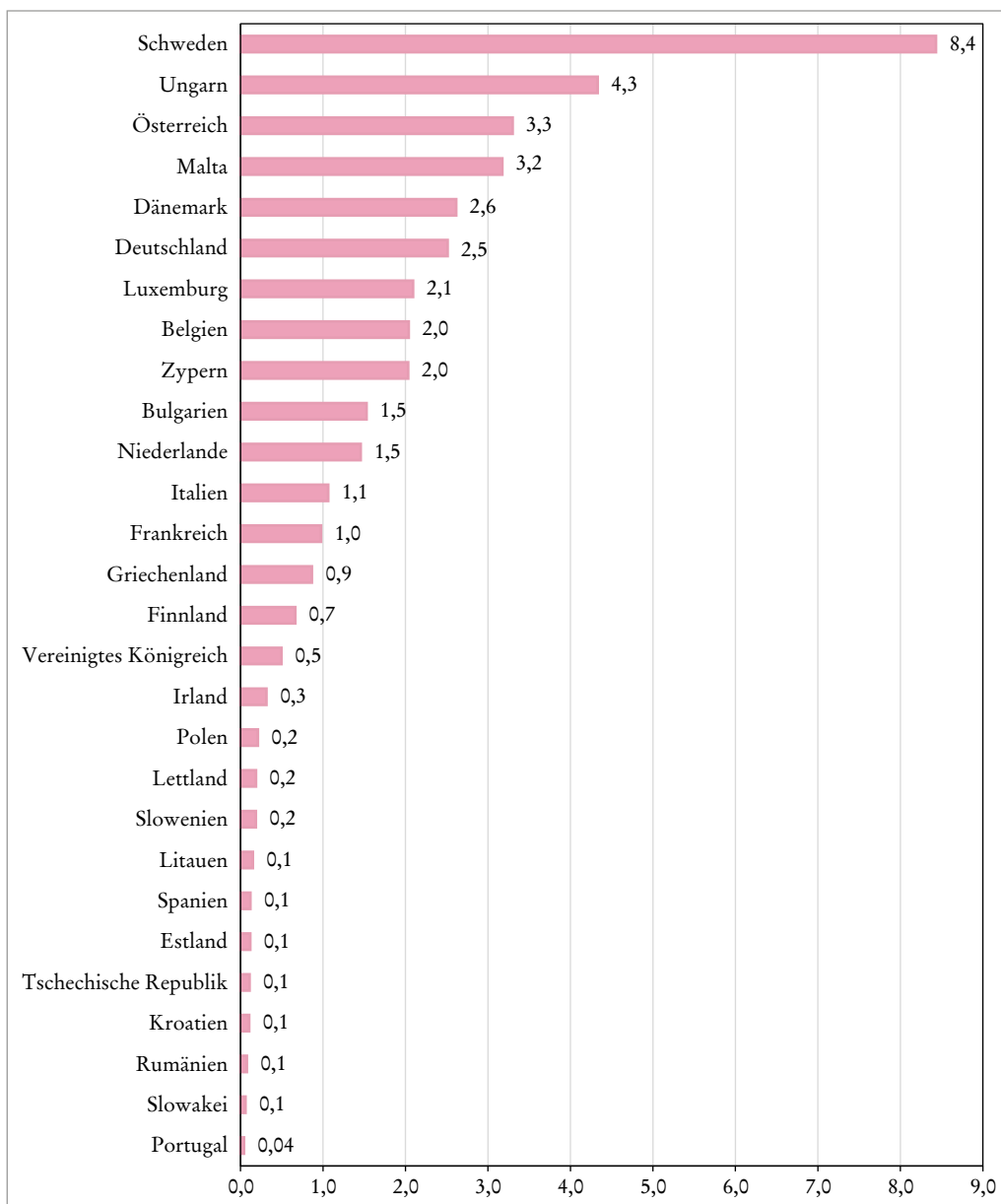
<sup>10</sup> Vgl. ebd.

<sup>11</sup> Vgl. im Folgenden: Europäische Kommission, *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem*, Brüssel 2015.

<sup>18</sup> Vgl. UNHCR (Anm. 1).

<sup>19</sup> Vgl. Eurostat, *Pressemitteilung 53/2015*, 20. 3. 2015.

Abbildung 1: EU-Staaten im Vergleich: Asylbewerber pro 1000 Einwohner, 2014



Quelle: Eurostat.

chen dürfen, in welchem Land das Verfahren durchgeführt werden soll. In den vergangenen Jahren hat sich zudem eine Diskussion über Alternativen zum Dublin-System entwickelt, die eine gerechte Verteilung der Asylsuchenden in der EU regeln könnten.<sup>12</sup> Bei aller Kritik am Dublin-System fehlt es jedoch

<sup>12</sup> Siehe auch den Beitrag von Steffen Angenendt in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

bis dato an praktikablen Vorschlägen, die das gegenwärtige System Erfolg versprechend ablösen könnten. EU-weit wurden 2014 rund 360 000 Entscheidungen über Erstanträge getroffen.<sup>13</sup> 45 Prozent der Anträge wurden

<sup>13</sup> Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Eurostat-Jahresstatistik 2014 lagen für Österreich noch keine Daten vor. Die hier genannten Zahlen schließen daher Österreich nicht ein.

dabei positiv beschieden: 163 000 Menschen erhielten in der EU einen Flüchtlingsstatus, einen subsidiären Schutzstatus oder einen Aufenthaltsstatus aus humanitären Gründen (Abschiebeverbot). 41 Prozent aller positiven Entscheidungen entfielen dabei auf syrische Antragsteller.

Trotz des einheitlichen EU-Regelwerkes gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten, etwa bei der Unterbringung der Asylsuchenden oder bei der Entscheidungspraxis zu einzelnen Herkunftsländern. Dies führt dazu, dass einzelne EU-Staaten weniger beliebte Zielländer von Flüchtlingen sind als andere, da die Chancen auf eine Anerkennung nicht überall identisch sind. So hat beispielsweise ein Flüchtling aus Sri Lanka im Vereinigten Königreich wesentlich geringere Chancen auf eine Anerkennung (2014 gab es 1415 Ablehnungen) als in Frankreich (1210 Zuerkennungen von Flüchtlingsschutz 2014).<sup>14</sup>

## Aufgabenteilung in Deutschland

In den zurückliegenden 25 Jahren haben über 2,6 Millionen Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt. Nach dem Höchststand 1992 mit 438 000 Anträgen ging ihre Zahl bis 2007 zurück auf 28 000 Erst- und Folgeanträge. Von heute aus betrachtet erscheint diese Zahl klein – allein im März 2015 stellten mehr Menschen einen Antrag auf Schutz in Deutschland als im ganzen Jahr 2007 zusammen. Seit 2008 wächst die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland wieder kontinuierlich. 2014 wurden 202 834 Asylanträge beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gestellt (173 072 Erst- und 29 762 Folgeanträge), über sieben Mal so viele wie noch sechs Jahre zuvor und ein Anstieg um 60 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. In absoluten Zahlen ist Deutschland gegenwärtig in der EU und weltweit das Land, das die meisten Asylanträge entgegennimmt. 2015 wird die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland noch einmal deutlich über der von 2014 liegen. Allein in den ersten vier Monaten des Jahres haben 114 000 Personen ei-

<sup>14</sup> Vgl. Alexandros Bitoulas, *Asylum Applicants and First Instance Decisions on Asylum Applications: 2014*, Eurostat Data in Focus 3/2015.

nen Asylantrag gestellt; insgesamt rechnet das BAMF 2015 mit 450 000 Asylsuchenden, also mehr als doppelt so vielen als im Vorjahr.

Der Bereich Asyl und Flüchtlingsschutz ist in Deutschland stark vom Föderalismus geprägt.<sup>15</sup> Nach der gesetzlich geregelten Aufgabenteilung ist das BAMF für die Durchführung der Asylverfahren zuständig. Asylsuchende können ihren Antrag in einer der derzeit bundesweit 28 BAMF-Außenstellen stellen. Im Rahmen einer Identitätsfeststellung prüft das Amt dabei auch, ob der Antragsteller bereits in einem anderen EU-Mitgliedsstaat registriert ist beziehungsweise einen Asylantrag gestellt hat und daher möglicherweise ein anderer Staat für das Asylverfahren zuständig ist. Dies war 2014 bei jedem fünften Antrag der Fall. Wird das Verfahren in Deutschland weitergeführt, findet in der BAMF-Außenstelle die persönliche Asylanfrage des Flüchtlings statt, bei der neben dem Asyl-Entscheider des Amtes auch ein Sprachmittler anwesend ist. Bei der Auswertung der Anhörung sowie eventuell erforderlicher weiterer Erkenntnisse prüft das BAMF, ob Asylgründe aufgrund staatlicher Verfolgung (Artikel 16a Grundgesetz), Schutzgründe nach der Genfer Flüchtlingskonvention (Paragraf 3 Absatz 1 Asylverfahrensgesetz), Gründe für subsidiären Schutz (Paragraf 4 Absätze 1 bis 3 Asylverfahrensgesetz) oder für nationale Abschiebungsverbote (Paragraf 60 Absätze 5 und 7 Aufenthaltsgesetz) vorliegen.

Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber ist dagegen Aufgabe der Bundesländer und Kommunen beziehungsweise Kreise. Asylbewerber sind gesetzlich verpflichtet, bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu drei Monaten, in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Bundeslandes zu leben. Anschließend werden sie innerhalb des Bundeslandes weiter verteilt, wobei die Länder unterschiedliche Ansätze verfolgen, was die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder dezentral in Wohnungen betrifft. Die Bundesländer legen jährlich fest, welchen Anteil der Asylbewerber sie jeweils aufnehmen. Grundlage hierfür ist der sogenannte Königsteiner

<sup>15</sup> Siehe auch den Beitrag von Hannes Schammann in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

Schlüssel. Er wird jedes Jahr entsprechend der Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl der Länder berechnet.<sup>16</sup> Die *Abbildung 2* zeigt die Quoten für das Jahr 2015 je Bundesland.

## Aktuelle Entwicklungen

Die Menschen, die in Deutschland Asyl beantragen, kamen in den vergangenen Jahren insbesondere aus Syrien, Eritrea, Afghanistan, Irak und den Westbalkanstaaten. Die Zahl der Asylsuchenden hat dabei insbesondere seit 2012 wieder stark zugenommen. Drei Hauptursachen lassen sich hierfür identifizieren.

### 1. Anstieg der Zahl der Flüchtlinge aus Bürgerkriegsregionen

Aus Syrien, Afghanistan, Iran, Irak und Somalia ist die Zahl der Anträge seit 2008 um 500 Prozent gestiegen. Allein aus Syrien sind seit Beginn des Bürgerkriegs 2011 bis April 2015 rund 86 000 Menschen nach Deutschland geflohen. Warum diese Menschen zu uns kommen, ist gut nachzuvollziehen, wir sehen es jeden Abend im Fernsehen. Mit Ausnahme der kurzfristigen Entwicklung im Nordirak war das Ansteigen der Flüchtlingszahlen aus diesen Ländern absehbar und ist in die regelmäßigen Prognosen des BAMF eingeflossen.

Deutschland hat zudem als einziges EU-Land in größerem Umfang humanitäre Aufnahmeprogramme initiiert, in deren Rahmen schutzbedürftige Personen aus Syrien und den Anrainerstaaten Schutz in der Bundesrepublik erhalten können, ohne einen Asylantrag zu stellen. In drei Bundesprogrammen wird auf diesem Weg 20 000 Personen der Aufenthalt in Deutschland ermöglicht, von denen bis April 2015 bereits rund 18 500 Personen ein Visum erhalten haben. Das Aufnahmeverfahren wird vom BAMF durchgeführt, Partner vor Ort sind der UNHCR und die Internationale Organisation für Migration (IOM). Hinzu kommen rund 14 000 Personen, die bis April 2015 über die humanitären Aufnahmeprogramme

von 15 Bundesländern nach Deutschland gekommen sind. Insgesamt sind so seit 2011 rund 118 000 syrische Flüchtlinge nach Deutschland eingereist.

### 2. Zunahme von Antragstellern aus Ländern, in denen schwierige Lebensverhältnisse herrschen, jedoch keine Verfolgung droht

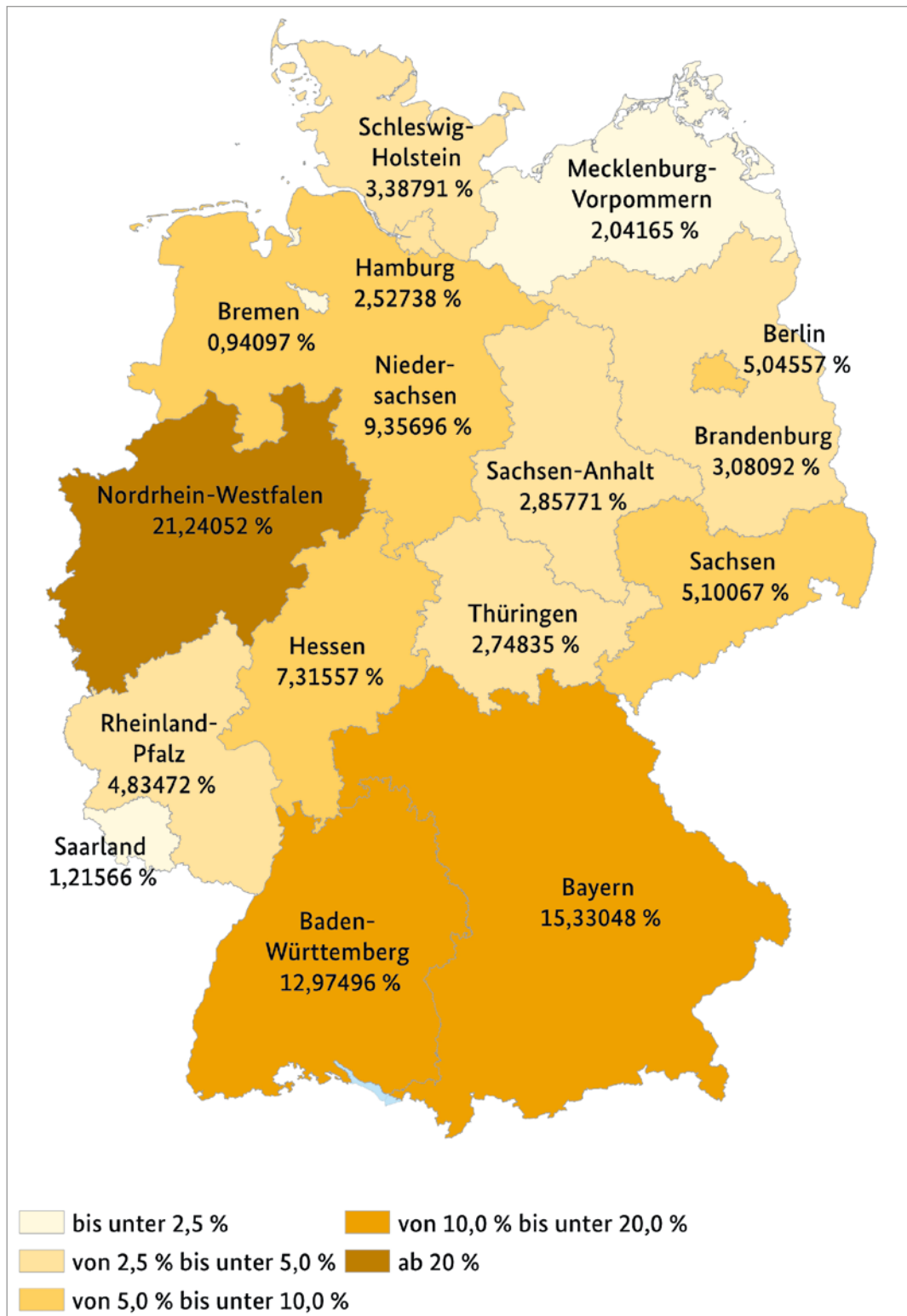
In den vergangenen Jahren wuchs die Zahl der Menschen, die aus Ländern nach Deutschland kommen, in denen wirtschaftlich schwierige Situationen und eine hohe Arbeitslosigkeit herrschen, gekoppelt mit einem schwach ausgeprägten Sozialsystem. Zu nennen ist hier insbesondere die sprunghafte Zunahme der Anträge aus den Westbalkanländern Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina ab Sommer 2012. Die Zahl der Asylanträge aus diesen drei Ländern stieg 2012 auf rund 25 000, 2013 lag sie bei 37 000 und 2014 bereits bei 45 000 – ohne dass sich die Lage vor Ort maßgeblich verschlechtert hätte. Dieser starke Anstieg war so nicht vorherzusehen.

In ihren Anhörungen nennen die Menschen aus diesen Ländern ganz überwiegend Armut, schwierige Lebensbedingungen und den Wunsch nach einer besseren Zukunft als Motive für ihren Asylantrag. Auch wenn diese Gründe persönlich nachvollziehbar sind, bilden sie keinen Rechtsgrund für eine Schutzgewährung nach der Genfer Flüchtlingskonvention beziehungsweise dem EU-rechtlichen Rahmen. Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina wurden vor diesem Hintergrund im Herbst 2014 zu sicheren Herkunftsländern erklärt. Anträge aus diesen Ländern werden seitdem vom BAMF prioritär und in einem beschleunigten Verfahren bearbeitet. Ihre Schutzquote liegt bei 0,1 bis 0,2 Prozent. Wichtig ist aber: Egal aus welchem Land ein Antragsteller stammt, er hat immer das Recht auf ein individuelles Verfahren und eine persönliche Anhörung. Das gilt auch für Menschen aus den sicheren Herkunftsländern.

Eine ähnliche Entwicklung hat sich kurzfristig in den ersten Monaten 2015 für das Herkunftsland Kosovo abgezeichnet. Innerhalb weniger Wochen haben sich mehr als 25 000 Kosovaren nach Deutschland aufgemacht, um Asyl zu beantragen – in

<sup>16</sup> Vgl. BAMF, Das deutsche Asylsystem ausführlich erklärt, Nürnberg 2014, S. 6.

Abbildung 2: Verteilungsquoten für Asylbewerber nach dem Königsteiner Schlüssel 2015



Quelle: © Vermessungsverwaltungen der Länder und Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2013, eigene Bearbeitung BAMF.

der falschen Hoffnung, dadurch Arbeit und einen Aufenthaltstitel zu erhalten. Auch diese Entwicklung war in keiner Weise vorhersehbar. Mittlerweile ist die Zahl der kosovarischen Antragsteller nach der prioritären Bearbeitung durch das BAMF und Informationsmaßnahmen im Kosovo wieder deutlich gesunken.

### 3. *Binnenmigration von Flüchtlingen innerhalb der EU*

Rund 20 Prozent der Asylsuchenden in Deutschland haben bereits in einem anderen europäischen Land einen Asylantrag gestellt beziehungsweise wurden dort registriert. Nach der Dublin-III-Verordnung ist Deutschland für die Bearbeitung ihrer Asylanträge daher nicht zuständig. Nur ein Teil von ihnen kehrt jedoch tatsächlich in die Länder zurück, die ihren Asylantrag eigentlich bearbeiten müssten. Hinzu kommen Menschen, über deren Asylantrag in anderen EU-Ländern bereits positiv entschieden wurde, die aber in Deutschland eine bessere Perspektive für sich sehen. Auch diese Menschen müssen eigentlich in das betreffende EU-Land zurückkehren, sie können in der Regel keinen neuen Antrag in Deutschland stellen. Volle Freizügigkeit haben anerkannte Flüchtlinge in der EU nach fünf Jahren, erst dann können sie das Land wechseln.

trea (98 Prozent). Besonders niedrig sind die Schutzquoten für Menschen aus den Westbalkanstaaten mit 0,2 bis 0,3 Prozent.

Rund 43 000 Mal hat das BAMF 2014 negativ über Asylanträge entschieden, was einem Anteil von 52 Prozent der inhaltlichen Entscheidungen entspricht. Abgelehnte Asylsuchende müssen Deutschland verlassen. 2014 sind rund 13 500 von ihnen freiwillig über vom Bund finanzierte Rückkehrprogramme in ihr Herkunftsland zurückgekehrt, eine ähnliche Anzahl Menschen hat das Land gefördert durch Programme der Bundesländer verlassen. Zu Rückführungen von abgelehnten Asylbewerbern, die nicht freiwillig ausgereist sind, kam es 2014 in knapp 11 000 Fällen. Auch wenn diese Zahlen nicht direkt mit den ablehnenden Entscheidungen des BAMF ins Verhältnis gesetzt werden können, wird deutlich: Nur ein Teil der abgelehnten, ausreisepflichtigen Personen kehrt tatsächlich in ihre Herkunftsländer zurück. Diejenigen, bei denen dies aus rechtlichen oder anderen Gründen nicht möglich ist (etwa weil sie keine Identitätspapiere haben oder nicht reisefähig sind), erhalten von der Ausländerbehörde eine Duldung – eine Aussetzung der Abschiebung. Gegenwärtig betrifft dies rund 115 000 Menschen. Mit der neuen Bleiberechtsregelung, die in dieser Legislaturperiode in Kraft treten soll, wird sich ihre Zahl voraussichtlich deutlich verringern, da viele der aktuell Geduldeten einen Aufenthaltstitel erhalten dürften.

## Wer erhält Schutz in Deutschland, wer nicht?

Die Schutzquote und damit der Anteil der Menschen, die als Asylberechtigte beziehungsweise anerkannte Flüchtlinge oder aufgrund von subsidiärem Schutz beziehungsweise Abschiebeschutz in Deutschland bleiben können, lag 2014 bei 31,5 Prozent (ein Anstieg um 6,6 Prozentpunkte seit 2013) – fast 41 000 Menschen konnte aufgrund ihrer individuellen Verfolgungsgeschichte Schutz in Deutschland gewährt werden. Nimmt man nur die Asylanträge, über die das Bundesamt inhaltlich entschieden hat, und rechnet damit insbesondere die Dublin-Entscheidungen heraus, liegt die sogenannte bereinigte Schutzquote bei 48 Prozent. Besonders hoch war die bereinigte Schutzquote für Menschen aus Syrien und Irak mit 99 beziehungsweise 87 Prozent, aber auch für Flüchtlinge aus Eri-

## Herausforderungen und Antworten

Die wachsende Zahl von Asylsuchenden stellt alle föderalen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen beziehungsweise Kreise – vor große Herausforderungen. Für das BAMF bedeuten sie, dass immer mehr Anträge bei gleichbleibend hohen Qualitätsstandards entschieden werden müssen. Die Behörde hat auf die gestiegenen Antragszahlen bereits seit 2010 personalwirtschaftlich und organisatorisch reagiert. 2014 hat das BAMF 300 neue Stellen für den Bereich Asyl besetzt, 2015 sind weitere 350 neue Stellen hinzugekommen. Heute (Mai 2015) hat das BAMF rund 2800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, von denen 1400 im Rahmen des Asylverfahrens eingesetzt sind. Vor dem Hintergrund der stark steigenden Zahl der



Asylsuchenden hat die Bundesregierung im Mai 2015 weitere 2000 Stellen für das BAMF beschlossen.

Für Anträge aus Syrien und Nordirak wurden im Herbst 2014 verkürzte Verfahren eingeführt, um den Menschen aus diesen unsicheren Herkunftsländern innerhalb weniger Wochen Schutz zusprechen zu können. Auch Anträge aus den Westbalkanstaaten wurden priorisiert, zudem wurde in Zusammenarbeit mit sechs Bundesländern in den ersten Monaten 2015 ein konzentriertes Verfahren für die große Zahl von Antragstellern aus dem Kosovo eingeführt. Was man bei aller Notwendigkeit zur Priorisierung jedoch nicht vergessen darf: Werden einzelne Herkunftsländer mit hohen Zugangszahlen priorisiert, führt dies auch dazu, dass weniger Anträge aus anderen Herkunftsländern bearbeitet werden können. Diese Verfahren dauern dann deutlich länger.

Das BAMF konnte auf diese Weise die Zahl der bearbeiteten Asylverfahren stark erhöhen. Die Entscheidungen konnten 2013 um 31 Prozent auf 81 000 und 2014 erneut um 60 Prozent auf 129 000 gesteigert werden. Allein in den ersten vier Monaten des Jahres 2015 haben die Entscheider des BAMF fast doppelt so viele Asylverfahren entschieden als im ganzen Jahr 2010. Zudem ist es dem Bundesamt gelungen, der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Verkürzung der durchschnittlichen Verfahrensdauer auf drei Monate ein deutliches Stück näher zu kommen: 2014 lag die durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Asylantrags noch bei 7,1 Monaten, im April 2015 war sie bereits auf 5 Monate gesunken. Dennoch: Trotz dieser Anstrengungen ist es dem BAMF gegenwärtig nicht möglich, mit den stark gestiegenen Zugangszahlen Schritt zu halten. Die Zahl der Verfahren, bei denen eine Entscheidung noch aussteht, hat sich deutlich erhöht: von 96 000 Ende 2013 auf rund 210 000 Ende April 2015.

Für die Bundesländer, Kommunen und Kreise war insbesondere 2014 die Unterbringung der Flüchtlinge eine große Herausforderung. Alle Bundesländer versuchen daher gegenwärtig, ihre Kapazitäten für die Unterbringung von Flüchtlingen zu erweitern. An vielen Standorten werden 2015 und 2016 neue Landeserstaufnahmeeinrichtungen eröffnet. Soweit diese mindestens 500 Plätze haben, ist

das BAMF verpflichtet, dort eine Außenstelle zu eröffnen, um die Antragsannahme vor Ort zu ermöglichen. Die Pläne der Bundesländer sind noch nicht für alle Standorte finalisiert, bis Ende 2015 rechnet das Bundesamt aber mit bis zu zwanzig neuen Außenstellen.

## Wie geht es weiter?

Der hier skizzierte Trend wird sich auch 2015 fortsetzen: Das BAMF rechnet mit 400 000 Erst- und 50 000 Folgeantragstellern. Aus den Krisenregionen der Welt – Syrien, Afghanistan, Eritrea oder Irak – werden auch weiterhin Menschen zu uns kommen, die Schutz brauchen. Auch für die gesamte EU ist weiterhin mit hohen Antragszahlen zu rechnen. Umso dringlicher wird die zunehmend angemahnte, tatsächliche gemeinsame europäische Strategie zum Umgang mit den Themen Flucht und Asyl, wird eine faire Verteilung der Asylsuchenden innerhalb der EU und die Einhaltung des vereinbarten, rechtlichen Rahmens durch alle Mitgliedsstaaten.

Für das BAMF ist es trotz der hohen Antragszahlen ein mittelfristiges Ziel, wieder die direkte Bearbeitung aller neu gestellten Asylanträge zu ermöglichen. Schutzsuchende sollen möglichst bald nach der Antragstellung erfahren, ob sie mit einem positiven Abschluss des Asylverfahrens rechnen können und sie eine Bleibeperspektive in Deutschland haben oder ob kein Schutzgrund anerkannt werden kann und sie wieder ausreisen müssen. Als ein Schritt in diese Richtung wird 2015 ein Schwerpunkt auch auf die Entscheidung älterer Verfahren aus dem Jahr 2013 gelegt.

Auch künftig gilt: Wer Schutz braucht, muss ihn in der Bundesrepublik Deutschland erhalten. Beeindruckend ist heute das große ehrenamtliche Engagement vor Ort, die große Zahl von Menschen, die Flüchtlinge willkommen heißen und Ansprechpartner für Fragen des Alltags sind. Dieses offene Klima für Flüchtlinge unterscheidet die Situation heute von der Situation Anfang der 1990er Jahre. Und es verdeutlicht: Die stark gestiegene Zahl der Asylsuchenden fordert uns, aber sie überfordert uns nicht.

Hannes Schammann

# Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus

Flüchtlingspolitik<sup>1</sup> sorgt bei steigenden Asylantragszahlen zuverlässig für Zündstoff zwischen den politischen Ebenen: Kommunen<sup>2</sup> fühlen sich

**Hannes Schammann**  
Dr. phil., geb. 1981; Juniorprofessor für Migrationspolitik an der Universität Hildesheim, Universitätsplatz 1, 31141 Hildesheim.  
hannes.schammann@uni-hildesheim.de

mit der Unterbringung von Flüchtlingen überfordert und rufen nach finanzieller Hilfe von Bund und Ländern.<sup>3</sup> Der Bund wiederum sieht die Länder in der Pflicht, ihren gesetzlichen Zuständigkeiten

effizienter nachzukommen und bemängelt beispielsweise ein inkonsequentes Vorgehen bei negativen Asylentscheidungen.<sup>4</sup> Man kann dabei leicht den Eindruck gewinnen, flüchtlingspolitische Verantwortung ließe sich im Föderalismus „wie eine Flipperkugel hin und her schießen“.<sup>5</sup> Rasch kann zudem der Überblick verloren gehen: Wer ist eigentlich wofür zuständig? Wie funktioniert Flüchtlingspolitik im Föderalismus? Und wer entzieht sich seiner Verantwortung? Diese Fragen sind Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Zunächst werde ich die Aufgabenteilung zwischen Europäischer Union, Bund, Ländern und Kommunen umreißen, ehe ich anhand einiger Beispiele den daraus resultierenden Flickenteppich deutscher Flüchtlingspolitik skizziere. Schließlich sollen durch einen Abgleich mit zwei Funktionen des Föderalismus Defizite und Lösungswege aufgezeigt werden.

## Was regelt die EU?

Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus ist längst nicht mehr ohne die Einbettung ins europäische Mehrebenensystem zu

denken. Als Meilenstein auf EU-Ebene ist dabei das 2013 verabschiedete Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) zu nennen, in dem einige Verordnungen und Richtlinien zusammengefasst, neu formuliert und EU-weite Mindeststandards festgesetzt worden sind, beispielsweise zur Feststellung des Flüchtlingsstatus, zur Führung des Asylverfahrens und zur menschenwürdigen Aufnahme von Asylsuchenden.<sup>6</sup>

Allerdings bemängeln Kritiker, dass Anerkennungswquoten, Unterbringungsbedingungen und soziale Leistungen zwischen den Mitgliedsstaaten weiterhin stark differieren.<sup>7</sup> Dies hat beispielsweise zur Folge, dass Deutschland über Griechenland eingereiste Asylsuchende derzeit nicht, wie nach der Dublin-Verordnung vorgesehen, dorthin rücküberstellt, weil man die Einhaltung europäischer Standards nicht garantiert sieht.<sup>8</sup> Handlungsbedarf erkennt die EU-Kommission daher aktuell neben der Seenotrettung vor allem in der Harmonisierung der Umsetzungspraxis.

<sup>1</sup> Flüchtlingspolitik meint hier, abweichend vom rechtlichen Status eines anerkannten Flüchtlings, Politik für (noch) nicht als schutzberechtigt anerkannte Personen. Entsprechend wird der Begriff Flüchtling verwendet.

<sup>2</sup> Der Begriff der Kommune dient als Sammelbegriff „zur Bezeichnung des Organisationsverbundes, der im politischen System als Gebietskörperschaft der ‚Gemeinde‘ definiert ist“. Michael Bommes, Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden 2009<sup>2</sup>, S. 89.

<sup>3</sup> Vgl. Deutscher Städtetag, Deutscher Städtetag zur Aufnahme und Integration von Zuwanderern, Asylbewerbern und Flüchtlingen, 21.4.2015, [www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/presse/2015/beschluss\\_praesidium\\_dst\\_april\\_2015\\_fluechtlinge\\_aufnahme\\_integration.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/presse/2015/beschluss_praesidium_dst_april_2015_fluechtlinge_aufnahme_integration.pdf) (2.5.2015).

<sup>4</sup> Vgl. u. a. [www.twitter.com/BAMF\\_Schmidt/status/579616595506524160](https://twitter.com/BAMF_Schmidt/status/579616595506524160) (2.5.2015).

<sup>5</sup> Christian Palm, Menschenwürde kostet Geld, 11.9.2014, [www.faz.net/-13147102.html](http://www.faz.net/-13147102.html) (2.5.2015).

<sup>6</sup> Vgl. u. a. Petra Bendel, Nach Lampedusa. Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand, Bonn 2013.

<sup>7</sup> Einen Überblick zum Stand der Harmonisierung bietet die Asylum Information Database des Europäischen Flüchtlingsrates unter [www.asylumineurope.org](http://www.asylumineurope.org).

<sup>8</sup> Vgl. BAMF, Entscheiderbrief 1/2015, [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Entscheiderbrief/2015/entscheiderbrief-01-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Entscheiderbrief/2015/entscheiderbrief-01-2015.pdf?__blob=publicationFile) (2.5.2015), S. 7.

## Was entscheidet der Bund?

In Deutschland als föderalem Bundesstaat ist Migrationspolitik in wesentlichen Teilen durch Bundesgesetze geregelt, wobei für Flüchtlingspolitik überwiegend die konkurrierende Gesetzgebung gilt (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 und 6 GG).<sup>9</sup> In der Folge ist nach Maßgabe des Asylverfahrensgesetzes ausschließlich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für das Asylverfahren zuständig. Kommen Asylsuchende nach Deutschland, wird ihr Antrag also auf der Bundesebene bearbeitet. Allerdings findet diese Bearbeitung nicht an einer zentralen Stelle statt, sondern in den demnächst rund 40 Außenstellen des BAMF. Die Asylsuchenden werden einer landesbetriebenen Erstaufnahmestelle in räumlicher Nähe zur jeweiligen Außenstelle des BAMF zugewiesen und nach einigen Tagen oder Wochen auf die Kommunen verteilt. An den ihnen zugewiesenen Orten müssen sie mindestens für die Dauer des Verfahrens wohnen, auch wenn inzwischen für die meisten ein vorübergehender Aufenthalt im gesamten Bundesgebiet erlaubt ist.<sup>10</sup>

Neben dem Ablauf des Asylverfahrens legt die Bundesebene auch die Rahmenbedingungen für den Zugang von Asylsuchenden zu weiten Teilen des gesellschaftlichen Lebens fest. Wichtige Grundlage dafür ist das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), dessen jüngste Novellierung im März 2015 in Kraft trat. Es regelt, welche Leistungen Asylsuchenden in den ersten 15 Monaten für „Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts“ oder für die „Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“ zustehen. Zudem trifft es Aussagen über den Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten.

Die Federführung für das AsylbLG hat auf Bundesebene das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Die Verantwortung für

asyl- und aufenthaltsrechtliche Fragen sowie die Fachaufsicht über das BAMF liegt dagegen beim Bundesministerium des Innern. In dieser Ressortzuständigkeit manifestiert sich ein grundlegendes Spannungsverhältnis zwischen einem wohlfahrtsstaatlichen Ansatz auf der einen Seite (Versorgung und arbeitsmarktorientierte Integration) und einem ordnungsrechtlichen auf der anderen (Migrationskontrolle). Dieser Konflikt prägt die Flüchtlingspolitik auf Bundesebene und setzt sich, da er dort institutionell nicht gelöst wird, als ständiges Ringen um Kohärenz auf Ebene der Länder und Kommunen fort.

## Was machen die Länder?

Bundesländer haben trotz der beschriebenen Regelungskompetenz des Bundes erhebliche Spielräume, und zwar sowohl in Fragen der gesellschaftlichen Teilhabe von Flüchtlingen als auch im primär aufenthaltsrechtlichen Bereich. Eine wichtige aufenthaltsrechtliche Kompetenz ist, dass die obersten Landesbehörden humanitäre Aufenthaltstitel vergeben können – für Einzelfälle eigenständig über die Einsetzung von sogenannten Härtefallkommissionen und für Gruppen in Abstimmung mit dem Bundesinnenministerium.<sup>11</sup> Ferner führen sie die Fachaufsicht über die Ausländerbehörden der Kommunen, die für die Umsetzung des Aufenthaltsgesetzes während und vor allem nach Beendigung des Asylverfahrens zuständig sind. Deren Entscheidungsspielraum können die Bundesländer über Landesaufnahmegesetze und Erlasse einschränken.

Daneben hat der Bund die Zuständigkeit für „Aufnahme, Unterbringung und Gewährung (...) existenzsichernder Leistungen“,<sup>12</sup> und damit vor allem für die Umsetzung des AsylbLG, an die Bundesländer delegiert. In der Praxis reichen die meisten Bundesländer diese eher integrationspolitischen Aufgaben ganz oder teilweise an die kommunale Ebene weiter und stellen ihr dafür entweder fi-

<sup>9</sup> Vgl. Jan Schneider, Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, Nürnberg 2012, S. 12.

<sup>10</sup> Für regelmäßig aktualisierte Informationen siehe [www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/asylverfahren-node.html](http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/asylverfahren-node.html) (2.5.2015).

<sup>11</sup> Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen, Berlin 2012, S. 60.

<sup>12</sup> Andreas Müller, Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland, Nürnberg 2013, S. 13.

nanzielle Mittel in äußerst unterschiedlicher Höhe zur Verfügung (meist über Pro-Kopf-Pauschalen wie in Baden-Württemberg, Hessen oder Sachsen) oder tragen die Kosten direkt (Bayern, Hamburg oder Berlin).<sup>13</sup>

## Was bleibt für die Kommunen?

Diese regional unterschiedliche Delegation von Aufgaben ist nur deshalb möglich, weil Kommunen staatsrechtlich gesehen keine eigene Ebene, sondern Teil des jeweiligen Bundeslandes sind.<sup>14</sup> Sie agieren daher in einigen Bereichen als untere Verwaltungsbehörden der Länder. Jenseits der delegierten Bereiche verfügen sie aber auch über ein Selbstverwaltungsrecht.<sup>15</sup> Flüchtlingspolitik betrifft beide Aspekte dieser „hybriden Identität“ der Kommune.

Eine Pflichtaufgabe der Kommunen ist der Vollzug des Aufenthaltsrechts. Insbesondere wenn ein Asylantrag abgelehnt wird, stellen kommunale Ausländerbehörden fest, ob Abschiebungshindernisse vorliegen und für wie lange gegebenenfalls eine „Duldung“, also die Aussetzung einer Abschiebung, ausgestellt werden kann. Sie entscheiden auch darüber, ob Asylsuchende ihrer „Mitwirkungspflicht“, beispielsweise bei der Passbeschaffung, nachgekommen sind. Erkennen sie hier Versäumnisse, kann etwa der Zugang zu Arbeit, Ausbildung oder Studium versagt werden. Einige Studien legen die Vermutung nahe, dass kommunale Behörden ihre damit einhergehenden Ermessensentscheidungen gezielt und sehr unterschiedlich nutzen.<sup>16</sup>

Auch wenn Kommunen damit durchaus migrationssteuernd agieren, werden sie in der Migrationsforschung überwiegend als Ort von Integrationspolitik bezeichnet.<sup>17</sup> Dies

lässt sich mit Blick auf Flüchtlinge vor allem mit dem zweiten Komplex an Pflichtaufgaben begründen: der Umsetzung des AsylbLG. Besonders medial präsent ist dabei die Erschließung neuer Unterkünfte. Zwar gibt das jeweilige Land einige Mindeststandards vor, etwa Quadratmeterzahl oder Ausstattung. Wo und wie die Personen aber genau untergebracht werden (zentral/dezentral), wie dies kommuniziert wird, ob zusätzlich zu der Pauschale des Landes eigene Finanzmittel vorgesehen werden und ob eine Einbindung in die Stadtgesellschaft befördert werden soll, liegt überwiegend im Ermessen der Kommune.

An dieser Stelle wird deutlich, dass die vom Land übertragenen Pflichtaufgaben eng mit Herausforderungen der kommunalen Selbstverwaltung verknüpft sind: Flüchtlingspolitische Konzepte auf Ebene der Kommune entstehen deshalb meist aus der Pflichtaufgabe der Unterbringung und verbinden diese mit freiwilligen Leistungen. Darunter können beispielsweise Deutschkurse, Migrationsberatungsstellen, Begegnungsprojekte oder Koordinierungsstellen für ehrenamtliches Engagement fallen. Wer von kommunaler Flüchtlingspolitik spricht, meint daher im Ergebnis letztlich kommunale Integrationspolitik für Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus.

Ginge es nach dem Buchstaben des Bundesaufenthaltsgesetzes (AufenthG), dann dürfte es eine so definierte Flüchtlingspolitik gar nicht geben, denn nach Paragraph 44 haben Personen ohne gesicherte Bleibeperspektive zum Beispiel keinen Anspruch auf den bundesgeförderten Integrationskurs. Kommunen jedoch, die davon ausgehen müssen, dass Flüchtlinge auch nach Ablehnung des Asylantrags mit einer Duldung in ihrer Zuständigkeit verbleiben, haben meist ein Interesse daran, möglichst früh in Integrationsangebote zu vermitteln. Ob und welche Maßnahmen eine Kommune anbietet, hängt von ihren finanziellen Ressourcen ab – und vom politischen Willen, diese zu akquirieren.<sup>18</sup>

Leslie Seidle (Hrsg.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal 2012, S. 113–133, hier: S. 119.

<sup>18</sup> Vgl. Jutta Aumüller, *Die kommunale Integration von Flüchtlingen*, in: F. Gesemann/R. Roth (Anm. 2), S. 115.

<sup>13</sup> Vgl. ebd., S. 14.

<sup>14</sup> Vgl. Hans-Georg Wehling, *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, in: Siegfried Frech et al. (Hrsg.), *Handbuch Kommunalpolitik*, Stuttgart 2009, S. 9–30, hier: S. 9.

<sup>15</sup> Vgl. SVR (Anm. 11), S. 63.

<sup>16</sup> Vgl. u. a. Tobias Eule, *Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany*, Farnham 2014, S. 142.

<sup>17</sup> Vgl. Michael Bommes/Holger Kolb, *From Disorder to New Roles for all Governments: Integration and Federalism in Germany*, in: Christian Joppke/

## Flickenteppich Flüchtlingspolitik: Drei Beispiele

Bereits anhand der groben Skizze der Gestaltungsspielräume von Ländern und Kommunen lässt sich erahnen, dass Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus durch eine große Vielfalt in der regionalen Praxis gekennzeichnet ist – und damit durch eklatant unterschiedliche Lebensrealitäten für Flüchtlinge. Drei Beispiele illustrieren dies schlaglichtartig.

**Deutschkurse.** Zu den wichtigsten freiwilligen Leistungen bei der Integration von Flüchtlingen zählen Deutschkurse. In Stuttgart erhalten Asylsuchende einen städtischen Kurs von 200 Stunden.<sup>19</sup> In Bayern und Hamburg sind es 300 Stunden, jeweils finanziert durch Landesmittel. Im Land Brandenburg erhalten Asylsuchende, finanziert aus EU- und Landesmitteln, bis zu 600 Stunden – und damit genauso viele wie im regulären Integrationskurs für dauerhaft Bleibeberechtigte.<sup>20</sup> Gleichzeitig werden in zahlreichen Kommunen keinerlei professionelle Deutschkurse angeboten. Die Chancen auf sprachliche Teilhabe von Flüchtlingen hängen also stark vom zugewiesenen Wohnort ab.

**Gesundheitsversorgung.** Ein zweites Beispiel erwächst aus der Pflichtaufgabe der Kommunen zur Gesundheitsversorgung nach Paragraph 4 AsylbLG. In zahlreichen Kommunen benötigen Asylsuchende für jeden Arztbesuch einen sogenannten Behandlungsschein, der vom Sozialamt nach Rücksprache mit dem Arzt ausgestellt wird. Auch Rezepte bedürfen einer Genehmigung durch die Behörde.<sup>21</sup> Dies kann den Weg zu einer dringenden Behandlung äußerst langwierig gestalten und vom Arztbesuch abhalten. Im Gegensatz dazu erhalten Asylsuchende in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg

<sup>19</sup> Vgl. Landeshauptstadt Stuttgart, Lenkungsausschuss Flüchtlinge: Stadt bietet weitere Deutschkurse, 20. 5. 2014, [www.stuttgart.de/item/show/273273/1/9/536537?](http://www.stuttgart.de/item/show/273273/1/9/536537?) (2. 5. 2015).

<sup>20</sup> Vgl. Flüchtlingsrat Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Deutschkursangebote für Flüchtlinge, Bochum 2014.

<sup>21</sup> Vgl. Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Lebenslagen von Asylbewerbern. Vorschläge zur Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung, Stuttgart 2014, S. 15–21.

elektronische Gesundheitskarten der Allgemeinen Ortskrankenkassen.<sup>22</sup> Dies bewirkt, dass der Arztbesuch aus Sicht der Asylsuchenden demjenigen von normal Versicherten ähnelt. Auch für die Kommune wird der Verwaltungsaufwand erheblich gesenkt. Solche Verträge mit Krankenkassen könnten grundsätzlich auch Kommunen in Flächenländern in eigener Verantwortung abschließen. Allerdings sorgen vor allem nicht restlos geklärte Finanzierungsfragen zwischen Ländern und Kommunen dafür, dass der Prozess bislang nur langsam vorankommt.<sup>23</sup>

**Berufsschulpflicht.** Das dritte Beispiel kommt aus einer traditionellen Domäne der Länder: der Bildung. Bundesweit besteht für Asylsuchende faktisch Schulpflicht beziehungsweise ein Schulbesuchsrecht im Primar- und im Sekundarbereich I.<sup>24</sup> Junge Flüchtlinge aber, die nicht mehr schulpflichtig sind und keinen Schulabschluss haben, fallen durch das Raster des Bildungssystems. Vor diesem Hintergrund hat Bayern 2011 eine Berufsschulpflicht für junge Flüchtlinge im Alter von 16 bis 21 Jahren (in Ausnahmefällen bis 25 Jahren) eingeführt. Parallel dazu wurde ein zweijähriges Unterrichtskonzept entwickelt und mittlerweile nahezu flächendeckend umgesetzt.<sup>25</sup>

Damit hat der oft als restriktiv bezeichnete Freistaat ein bislang bundesweit einzigartiges Modell der Bildungsintegration geschaffen. Interessant mit Blick auf föderale Prozesse ist, dass die Initiative nicht vom Land ausging, sondern von einem Projekt in freier Trägerschaft, der Münchener SchlaU-Schule. Die Landeshauptstadt München unterstützte das Vorhaben seit 2001 finanziell und beeinflusste so mittelbar die Flüchtlingspolitik des Landes.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Vgl. Katja Lindner, Die gesundheitliche Versorgung von Asylsuchenden in Deutschland. Aktuelle politische Entwicklungen, in: Migration und Soziale Arbeit, (2015) 1, S. 83.

<sup>23</sup> Vgl. Cordula Eubel, Direkt zum Arzt. Gesundheitskarte für Asylbewerber, 1. 3. 2015, [www.tagespiegel.de/11442014.html](http://www.tagespiegel.de/11442014.html) (2. 5. 2015).

<sup>24</sup> Vgl. Barbara Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, Berlin 2014, S. 10.

<sup>25</sup> Vgl. Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung (Hrsg.), Berufsschulpflichtige Asylbewerber und Flüchtlinge, München 2014.

<sup>26</sup> Vgl. [www.schlau-schule.de/ueber-uns/chroniker-schlau-entwicklung.html](http://www.schlau-schule.de/ueber-uns/chroniker-schlau-entwicklung.html) (2. 5. 2015).

Wie stark die jeweilige flüchtlingspolitische Praxis von einem spezifischen lokalen „Klima“, von expliziten politischen Vorgaben oder von den handelnden Akteuren bestimmt wird, ist bislang nur in Ansätzen erforscht. Gleiches gilt für die Kopplung zwischen den Ebenen. Es ist jedoch eine Tatsache, dass die deutsche Flüchtlingspolitik von einer Variationsbreite gekennzeichnet ist, die sich auch auf die unterschiedlichen Teilhabechancen von Flüchtlingen auswirkt.

## Funktioniert der Föderalismus?

Wie ist diese Vielfalt zu bewerten? Der Blick auf zwei Funktionen des Föderalismus kann hier weiterhelfen. Die erste ist aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleitet: Aufgaben, die von regionalen Gegebenheiten abhängig sind, können am besten am Ort selbst gelöst und entschieden werden. Diese Funktion ist beispielsweise für die Suche nach Unterkünften sinnvoll, hier ist zweifellos dezentrale Entscheidungskompetenz notwendig.

Aber gilt das ebenso für die Berufsschulpflicht oder Deutschkurse? Ein Argument, das auch in diesen Bereichen für dezentrale Entscheidungskompetenzen sprechen und eine Vielfalt der Praxis gutheißen würde, wäre das des föderativen Wettbewerbs. Dieser meint, dass im Föderalismus die Bundesländer (und Kommunen) um die besten Lösungen ringen und so die Innovationskraft insgesamt befördern – abgeleitet aus den Prinzipien des freien Marktes, in dem Wettbewerb die größtmögliche Wohlfahrt stiftet.<sup>17</sup>

Zentrale Voraussetzung für ein positives Ergebnis ist jedoch, dass Belohnungs- und Sanktionsmöglichkeiten existieren. Ganz praktisch könnten dies zum Beispiel regionale Wahlen oder Wohnsitz- beziehungsweise Standortverlagerungen sein – etwa von Unternehmen, die auf regionale Wirtschaftspolitik reagieren. Beide Sanktionsmechanismen greifen in der Flüchtlingspolitik aber nur unvollständig: *Erstens* haben Drittstaatsangehörige (Nicht-EU-Bürger) in Deutschland

auf keiner Ebene das Wahlrecht. Die Schaffung (un)attraktiver Rahmenbedingungen für Flüchtlinge wird somit nur von der aufnehmenden Bevölkerung bewertet. *Zweitens* können Asylsuchende und Geduldete nicht frei entscheiden, in welchem Bundesland oder in welcher Kommune sie leben möchten. Sie können also über lokale Flüchtlingspolitik nicht „mit den Füßen abstimmen“.

Wollte man zumindest den zweiten Sanktionsmechanismus stärken, so könnte man über die Aufhebung der Wohnsitzauflage nachdenken. Doch welche Konsequenzen hätte dies für die Flüchtlingspolitik im Föderalismus? Würden Kommunen mit attraktiven Rahmenbedingungen um Asylsuchende buhlen? Oder würden sie im Gegenteil versuchen, als möglichst unbeliebte Destination zu gelten? Um in der Vision eines föderativen Wettbewerbs flüchtlingspolitischer Praxis die Wahrscheinlichkeit des ersten Szenarios zu erhöhen, müssten zusätzlich zur bundesweiten Freizügigkeit weitere, tief greifende Reformen erfolgen. Unabdingbar wäre eine weitreichende und konsequente Dezentralisierung flüchtlingspolitischer Kompetenzen, beispielsweise hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs.

Doch ist Flüchtlingspolitik überhaupt das richtige Feld für föderativen Wettbewerb, zumal im deutschen Selbstverständnis eines kooperativen Föderalismus? Wenn man – wie dies Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 und 6 GG nahelegen – die Flüchtlingsaufnahme als vom Bund koordinierte, gemeinsame humanitäre Aufgabe aller föderalen Ebenen versteht, müsste die unterschiedliche flüchtlingspolitische Praxis in Ländern und Kommunen im Vergleich zur wettbewerblichen Sicht größere Sorge bereiten. Sie wäre nämlich als Anzeichen zu verstehen, dass das zumindest für einen Teil der Flüchtlingspolitik geltende Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nicht erreicht ist. In der Konsequenz müsste der Bund auf eine Harmonisierung lokaler Praxis drängen – ohne dabei die fraglos existente, innovative „Labor-Funktion“<sup>18</sup> des Föderalismus zu eliminieren. Bislang jedoch geht es in Treffen zwischen Bund, Ländern und Kommunen meist um Finanzierungsfragen rund um das

<sup>17</sup> Diesen Nutzen des Wettbewerbs für den Föderalismus hat unter anderem der Bundespräsident a. D. Roman Herzog betont: Vgl. Roman Herzog, Kooperation und Wettbewerb, in: APuZ, (2006) 50, S. 3 ff.

<sup>18</sup> SVR (Anm. 11), S. 111.

AsylbLG oder um die Öffnung der bundesgeförderten Integrationskurse. Die Harmonisierung lokaler Praxis spielt eher eine untergeordnete Rolle und wird bestenfalls als Nebeneffekt thematisiert.<sup>19</sup>

## Fazit

Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus ist durch eine Vielfalt lokaler Praxis und eine enge Verschränkung aller Ebenen gekennzeichnet. Dabei hat faktisch jede Ebene sowohl migrationspolitische als auch integrationspolitische Gestaltungsspielräume. Hinzu kommt, dass Bund und Länder den Widerspruch von ordnungsrechtlichen und wohlfahrtsstaatlichen Zielsetzungen in der Flüchtlingspolitik nicht auflösen, sondern ihn als schwelenden Konflikt gemeinsam mit bestimmten Aufgaben auf die jeweils nächste Ebene delegieren. Die Kommunen als letztes Glied in der Kette betonen wiederum die Verantwortung von Bund und Ländern.

Mit Blick auf die Übernahme von Verantwortung zur Harmonisierung der Flüchtlingspolitik scheint im deutschen Föderalismus, ähnlich wie auf EU-Ebene, zu häufig die zynische Devise „Rette sich, wer kann!“ zu gelten. Für die betroffenen Menschen bedeutet diese Haltung, dass sie sich irgendwo auf einem Flickenteppich nicht selbst wählbarer Lebenswirklichkeiten wiederfinden. Es ist an der Zeit, sich zu entscheiden: entweder für eine vom Bund gesteuerte Harmonisierung lokaler Flüchtlingspolitik oder für einen föderativen Wettbewerb mit freier Wahl des Wohnsitzes und konsequenter Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen.

<sup>19</sup> Eine Ausnahme stellen die laufenden und vom Bund gesteuerten Sondierungsgespräche zur elektronischen Gesundheitskarte dar. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage, 27.4.2015, Bundestagsdrucksache 18/4758, S. 5.

Bernd Parusel

# Unbegleitete Minderjährige auf der Flucht

Im Zuge der sich ausweitenden Konflikte im Nahen und Mittleren Osten, am Horn von Afrika und in anderen Gegenden der Welt, aber auch infolge sozialer Misere in Südosteuropa und auf dem Balkan, ist die Zahl der Menschen, die in den Staaten der Europäischen Union Schutz suchen, seit einigen Jahren deutlich angestiegen. Während 2011 rund 310 000 Menschen einen Asylantrag in den EU-Mitgliedsstaaten stellten, waren es 2014 mit rund 625 000 mehr als doppelt so viele.<sup>1</sup>

**Bernd Parusel**

Dr. phil., geb. 1976; Forschungssekretär bei der Schwedischen Delegation für Migrationsstudien (DELM) in Stockholm; Experte für den nationalen Kontaktpunkt im Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) beim schwedischen Migrationsamt Migrationsverket, Box 44, 776 21 Hedemora/Schweden. [bernd.parusel@migrationsverket.se](mailto:bernd.parusel@migrationsverket.se)

Hinter der Gesamtzahl der Schutzsuchenden liegt eine Vielzahl unterschiedlicher individueller Schicksale. Viele Neuankömmlinge sind politisch verfolgt, andere vor Armut oder Katastrophen geflohen; viele sind erwachsene Männer, aber auch zahlreiche Frauen und Familien mit Kindern machen sich auf den Weg nach Europa. Eine besondere Gruppe, die seit einigen Jahren verstärkt Beachtung erfährt, da auch sie zahlenmäßig zunimmt, sind Kinder und Jugendliche, die ohne Eltern oder andere Erziehungsberechtigte in einem anderen Land Zuflucht suchen. In Fachkreisen werden sie als „unbegleitete Minderjährige“ (UM) oder „unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“ (UMF) bezeichnet.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Eurostat-Datenbank, Stand 13.4.2015.

<sup>2</sup> Da nicht alle ausländischen UM als Flüchtlinge anerkannt werden, erscheint die kürzere Bezeichnung korrekter.

**Tabelle 1: Unbegleitete minderjährige Asylantragsteller in den EU-Staaten, 2012–2014**

	2012	2013	2014	Insgesamt
Schweden	3580	3850	7050	14 480
Deutschland	2095	2485	4400	8980
Österreich	1375	935	1975	4285
Italien	970	805	2505	4280
Vereinigtes Königreich	1125	1265	1860	4250
Belgien	975	420	530	1925
Niederlande	380	310	960	1650
Dänemark	355	350	820	1525
Bulgarien	60	185	940	1185
Ungarn	185	380	605	1170
Frankreich	490	365	–	855
Griechenland	75	325	440	840
Polen	245	255	185	685
Finnland	165	160	195	520
Malta	105	335	55	495
Rumänien	135	15	95	245
Slowenien	50	30	65	145
Kroatien	70	55	10	135
Zypern	25	55	50	130
Luxemburg	15	45	30	90
Portugal	10	55	15	80
Irland	25	20	30	75
Spanien	15	10	15	40
Slowakei	5	5	10	20
Tschechische Republik	5	0	5	10
Estland	0	5	0	5
Lettland	0	5	0	5
Litauen	5	0	–	5
EU insgesamt	12 545	12 730	22 855	48 130

Quelle: Eurostat-Datenbank, Stand: 13.4.2015 (gerundete Daten). Für Frankreich und Litauen lagen noch keine Zahlen für 2014 vor.

Die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen ist parallel zum Anstieg der Asylbewerberzahlen zuletzt deutlich gestiegen. 2011 stellten in allen EU-Staaten zusammen genommen rund 11 700 UM einen Asylantrag; 2014 waren es mit rund 22 900 nahezu doppelt so viele. Sie verteilten sich dabei höchst ungleich auf die einzelnen Staaten. Im Zeitraum 2012 bis 2014 wurden die mit Abstand meisten Asylanträge in Schweden gestellt, Deutschland folgte an zweiter Stelle. In Ländern wie der Slowakei, der Tschechischen Republik sowie den baltischen Staaten war die Ankunft von unbegleiteten Minderjährigen ein weit weniger auffälliges Migrationsphänomen (Tabelle 1).

Zu den unbegleiteten minderjährigen Asylbewerbern kommt eine nicht genau erfasste Zahl von unbegleiteten Minderjährigen, die keine Asylanträge stellen. Während in manchen EU-Staaten, etwa Schweden und den anderen nordischen Ländern, alle UM als schutzsuchend und damit als Asylbewerber gelten und entsprechende Verfahren durchlaufen, reichen in südeuropäischen Ländern, insbesondere Italien und Spanien, die meisten UM keinen Asylantrag ein. Dies bedeutet jedoch nicht automatisch, dass sie kein Aufenthaltsrecht bekommen; vielmehr wird der Aufenthalt üblicherweise durch lokale Behörden geregelt. Italien hat einem Bericht des Europäischen Migrationsnetzwerkes zufolge 2013 fast 8500 unbegleitete Minderjährige aufgenommen, die keinen Asylantrag stellten; in Spanien waren es rund 2200.<sup>¶</sup>

Deutschland nimmt hinsichtlich unbegleiteter Minderjähriger im beziehungsweise außerhalb des Asylverfahrens eine Mittelposition ein. Seit einigen Jahren zeigt sich, dass viele neu einreisende Minderjährige auf Asyl verzichten. Insbesondere in Fällen, in denen Vormünder oder Betreuer aufgrund von Vorerfahrungen davon ausgehen, dass ein Asylgesuch voraussichtlich erfolglos bleibt, wird von der Antragstellung von vornherein abgesehen. Stattdessen wird versucht, bei der örtlich zuständigen Ausländerbehörde ein vorläufiges Aufenthaltsrecht oder zumindest eine vorübergehende Aussetzung der Ausreisepflicht zu erwirken. In den meisten Fällen wird eine Duldung ausgestellt.<sup>¶</sup> 2013 wurden fast 6600 Kinder und Jugendliche aufgrund „unbegleiteter Einreise aus dem Ausland“ von Jugendämtern in Obhut genommen,<sup>¶</sup> „nur“ knapp 2500 stellten jedoch einen Asylantrag beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Wenngleich in die Ju-

<sup>¶</sup> Vgl. European Commission/European Migration Network, A Descriptive Analysis of the Impacts of the Stockholm Programme 2010–2013, Brüssel 2014, S. 91.

<sup>¶</sup> Vgl. Andreas Müller, Unbegleitete Minderjährige in Deutschland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Working Paper 60/2014, S. 30. Duldungen bedeuten lediglich eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung und damit eine unsichere Rechtsstellung, die jederzeit widerrufen werden kann (Paragraf 60a Aufenthaltsgesetz).

<sup>¶</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Vorläufige Schutzmaßnahmen 2013, Wiesbaden 2014, S. 12.



gendhilfestatistik auch junge Menschen eingehen, die mit Angehörigen, die bereits in der Bundesrepublik leben, zusammengeführt werden können, die sich nach kurzer Zeit als volljährig erweisen oder die aus anderen EU-Staaten kommen, deutet die Diskrepanz darauf hin, dass eine beträchtliche Zahl von unbegleiteten Minderjährigen in Deutschland außerhalb des Asylverfahrens bleibt.

## Ziel- und Herkunftsländer

Jenseits der Grenzen der EU sind noch weit mehr unbegleitete Minderjährige auf der Flucht. Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) hat in 77 Staaten Zahlen zu Asylanträgen unbegleiteter Minderjähriger gesammelt und kommt dabei für das Jahr 2013 auf eine Gesamtzahl von fast 25 000. Die fünf Hauptzielländer der Minderjährigen waren demnach in absteigender Ordnung Kenia, Schweden, Deutschland, Malaysia und das Vereinigte Königreich. Die wichtigsten Ursprungsländer waren Afghanistan, Südsudan, Somalia, die Demokratische Republik Kongo (Kongo-Kinshasa) und Burma.<sup>16</sup> Unbegleitete Minderjährige aus Afghanistan suchten überwiegend in der EU Zuflucht, UM aus Südsudan fast ausschließlich im Nachbarland Kenia. Für andere wichtige Zielstaaten, etwa die USA oder Südafrika, liegen keine vergleichbaren Asylzahlen vor. In den USA wurden laut UNHCR 2013 jedoch über 41 000 unbegleitete Minderjährige von den Grenz- und Zollbehörden aufgegriffen. Sie kamen überwiegend aus Mexiko, El Salvador, Guatemala und Honduras.<sup>17</sup> Die Flucht unbegleiteter Minderjähriger erscheint damit auf dem amerikanischen Kontinent ein mindestens ebenso häufig vorkommendes Phänomen zu sein wie in Europa.

Aus europäischer Sicht ist festzustellen, dass in den vergangenen drei Jahren Afghanistan das mit Abstand wichtigste Herkunftsland von unbegleiteten Minderjährigen war, gefolgt von Eritrea, Somalia und

<sup>16</sup> Vgl. UNHCR, Statistical Yearbook 2013, Genf 2014, S. 58.

<sup>17</sup> Vgl. UNHCR, Regional Office for the United States and the Caribbean, Children on the Run. Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection, Washington 2014, S. 16.

**Tabelle 2: Unbegleitete minderjährige Asyl-antragsteller in der EU nach Herkunftsländern, 2012–2014**

	2012	2013	2014
Afghanistan	5245	3310	5790
Eritrea	250	730	3620
Syrien	395	1030	3055
Somalia	960	1580	2180
Gambia	105	205	1065
Albanien	335	560	785
Staatenlos	90	350	650
Marokko	300	525	600
Nigeria	140	145	395
Irak	320	200	375
Sonstige	4405	4095	4715
Insgesamt	12 545	12 730	22 855

Quelle: Eurostat-Datenbank, Stand: 13. 4. 2015 (gerundete Daten).

Syrien (Tabelle 2). Die meisten Minderjährigen, die alleine in die EU kamen, waren 16 oder 17 Jahre alt. 2013 fielen rund 65 Prozent in diese Altersgruppe. Weitere 25 Prozent waren 14 oder 15 Jahre alt; die restlichen zehn Prozent waren jünger als 14. In den allermeisten Fällen sind es Jungen, die sich alleine auf den Weg machen oder nach Europa geschickt werden; der Anteil der Mädchen unter den unbegleiteten Minderjährigen lag 2013 bei gerade einmal knapp 14 Prozent.<sup>18</sup>

## Fluchtursachen und -hintergründe

Die Frage, warum sich Kinder ohne Eltern oder andere erwachsene Angehörige auf die Flucht begeben, ist sozialwissenschaftlich noch ungenügend erforscht. Dem BAMF zufolge kommen unbegleitete Minderjährige vielfach aus Gründen nach Deutschland, die ebenso auch auf Erwachsene zutreffen können: Sie fliehen vor Kriegen, Bürgerkriegen, Krisen, Unruhen und Konflikten sowie vor Armut und Naturkatastrophen. Auch (drohende) politische Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen oder religiösen Bevölkerungsgruppe kann eine Fluchtursache sein. Daneben hat das Bundesamt auch kinder- oder jugendspezifische Fluchtgründe beobachtet, vor allem bei Mädchen und jungen Frauen,

<sup>18</sup> Vgl. Eurostat-Datenbank, Stand: 13. 4. 2015.

beispielsweise drohende Genitalverstümmelung, Zwangsheirat, sexueller Missbrauch oder Zwangsprostitution. Kinder beider Geschlechter können zudem von Ausbeutung, Sklaverei oder Kinderarbeit betroffen sein, von Verfolgung wegen Wehrdienstverweigerung, oder auch drohender Zwangsrekrutierung als Kindersoldaten.<sup>9</sup> Ferner kommen diffusere Motivationen infrage; mitunter wählen Familien ein Kind aus, das bewusst in der Erwartung nach Europa geschickt wird, dass es dort sicherer leben, sich eine Ausbildung verschaffen oder arbeiten und später durch Rücküberweisungen zum Lebensunterhalt der Familie beitragen kann.

Manchmal wird auch erwartet, dass Kinder als „Anker“ dienen können: In Fällen, in denen einem minderjährigen Kind ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zum Zweck der Schutzgewährung erteilt wird, kann es, je nach Rechtslage, für dieses Kind möglich sein, seine Eltern als Erziehungsbeauftragte nachziehen zu lassen. Wenn diese dann auch ein Aufenthaltsrecht bekommen, können sie wiederum weitere minderjährige Kinder nachziehen lassen.<sup>10</sup> In Deutschland beispielsweise können die Eltern eines unbegleiteten Kindes, das als Flüchtling anerkannt wurde, eine Aufenthaltserlaubnis bekommen, wenn sich kein personensorgeberechtigter Elternteil im Bundesgebiet aufhält. Die sonst für den Familiennachzug geltenden Bedingungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels (bezüglich der Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts und des Vorhandenseins von ausreichendem Wohnraum) greifen in solchen Fällen nicht.<sup>11</sup>

Eine vom UNHCR finanzierte Feldstudie in Afghanistan, in deren Rahmen unter anderem Familien in verschiedenen Regionen des Landes befragt wurden, kam 2014 zu dem

Ergebnis, dass Kinder meist aufgrund einer Kombination mehrerer Push-Faktoren ihre Heimat verlassen und nach Europa fliehen, darunter Armut, Unsicherheit, mangelhafte Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen sowie Erwartungen von Familienmitgliedern. Den Forscherinnen zufolge trafen die betroffenen Kinder die Fluchtentscheidung oft nicht alleine. Vielmehr waren die Familienoberhäupter beteiligt, und in Großfamilien wurden Ersparnisse zusammengelegt und Kredite oder Hypotheken aufgenommen, um ein Kind auf die Reise nach Europa schicken zu können.<sup>12</sup>

Schließlich sind als erklärende Faktoren auch Situationen denkbar, wie sie der britische Filmemacher Michael Winterbottom in dem Drama „In This World – Aufbruch ins Ungewisse“ (2002) schilderte: Eltern und Angehörige können auch während der Flucht nach Europa ums Leben kommen, sodass ihre Kinder letztlich alleine ankommen. Winterbottoms Film, der die Flucht zweier Jugendlicher von Afghanistan nach London realitätsnah nacherzählt, enthält eine besonders bedrückende Episode, in der Flüchtlinge im Frachtcontainer eines Schiffes von der Türkei nach Italien geschmuggelt werden. Die Erwachsenen ersticken während der langen Fahrt in dem luftdichten Container, nur ein Säugling bleibt am Leben. So makaber es ist – der Tatsache, dass in den europäischen Statistiken über unbegleitete Minderjährige in Asylverfahren auch Kleinkinder vorkommen, können derartige Umstände zugrunde liegen. Auch kommt es vor, dass Erwachsene nach der Ankunft in einen anderen EU-Mitgliedsstaat weiterwandern oder ins Herkunftsland zurückkehren, ihre Kinder aber zurücklassen.

## Herausforderungen für Ämter und Behörden

Die Ankunft unbegleiteter Minderjähriger stellt die für asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren oder auch Jugendschutzmaßnah-

<sup>9</sup> Vgl. Bernd Parusel, Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland. Aufnahme, Rückkehr und Integration, BAMF Working Paper 26/2009, S. 19f. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt European Migration Network, Policies on Reception, Return and Integration Arrangements for, and Numbers of, Unaccompanied Minors – an EU Comparative Study, Brüssel 2010, S. 28–41. Der Bericht gibt außerdem zu Bedenken, dass unbegleitete Kinder auch Opfer von Menschenhandel sein können.

<sup>10</sup> Vgl. European Migration Network (Anm. 9), S. 34.

<sup>11</sup> Vgl. Paragraph 36 Aufenthaltsgesetz.

<sup>12</sup> Vgl. Chona R. Echavez et al., Why Do Children Undertake the Unaccompanied Journey? Motivations for Departure to Europe and Other Industrialised Countries From the Perspective of Children, Families and Residents of Sending Communities in Afghanistan, Kabul 2014.

men zuständigen Behörden in den EU-Staaten vor beträchtliche Herausforderungen. Während die Prüfung eventueller Verfolgungstatbestände im Rahmen von Asylverfahren auch bei Erwachsenen komplex ist und stets ein Risiko von Fehleinschätzungen besteht, sind Verfahren bei Kindern besonders anspruchsvoll. Asylbehörden, die ihren Auftrag ernst nehmen, müssen sensibel vorgehen, da von Kindern nicht unbedingt erwartet werden kann, dass sie bei Asylanörungen wissen, worauf es ankommt, nämlich die individuellen Fluchtgründe nachvollziehbar und glaubhaft zu schildern. Zwar können die Behörden hinsichtlich der „Glaubwürdigkeit“ des Vortrags von Kindern niedrigere Maßstäbe ansetzen als bei Erwachsenen. Zudem ist das Kindeswohl besonders zu beachten. Hinsichtlich der Schutzgewährung gilt aber, dass für Kinder dieselben Kriterien und Voraussetzungen gelten wie für erwachsene Antragsteller. Minderjährigkeit und die Abwesenheit von Erziehungsberechtigten sind allein noch keine Gründe für eine Schutzgewährung.

In Deutschland wird unbegleiteten Minderjährigen seit einigen Jahren weit häufiger Schutz gewährt als erwachsenen Asylantragstellern. 2013 bekam rund ein Viertel aller Asylbewerber Flüchtlingsschutz, Asyl nach dem Grundgesetz oder einen subsidiären Schutzstatus;<sup>13</sup> bei UM war die Schutzquote mehr als doppelt so hoch, nämlich 57 Prozent. Insgesamt traf das BAMF 1024 Entscheidungen über Asylanträge von unbegleiteten Minderjährigen. In 181 Fällen wurde dabei Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder Asyl nach Artikel 16a Grundgesetz gewährt. In weiteren 399 Fällen wurden Abschiebungsverbote ausgesprochen („subsidiärer Schutz“). Die Anträge von 380 unbegleiteten Minderjährigen wurden abgelehnt, und in 64 Fällen wurden Asylverfahren anderweitig erledigt.<sup>14</sup> In den Vorjahren war die Schutzquote meist deutlich niedriger: 2010 erhielten nur rund 36 Prozent der Minderjährigen einen positiven Entscheid in erster Instanz, 2007 nur 10 Prozent.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Vgl. BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2013. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg 2014, S. 45.

<sup>14</sup> Vgl. A. Müller (Anm. 4), S. 27.

<sup>15</sup> Vgl. B. Parusel (Anm. 9), S. 45. Die Entwicklung der Schutzquote ist stets davon abhängig, aus welchen Ländern die Asylbewerber überwiegend kommen und welche Asylgründe sie vorbringen. 2013 lag die Schutzquote bei Asylantragstellern aus Syrien bei

Probleme beim behördlichen Umgang mit schutzsuchenden unbegleiteten Minderjährigen beginnen jedoch bereits bei der Einreise. Wie Erwachsene benötigen Minderjährige aus Nicht-EU-Staaten für den Grenzübertritt nach Deutschland einen Reisepass und gegebenenfalls ein Visum. Visa müssen bei einer deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsland beantragt werden. Unbegleitete Minderjährige haben dazu jedoch oft keine Möglichkeit. In vielen Ländern gibt es aufgrund von Krisen oder Kriegshandlungen keine funktionierende Verwaltung, die einen Pass ausstellen könnte, und die Botschaften und Konsulate möglicher Zufluchtsländer sind nicht immer zugänglich oder erreichbar. Aufgrund ihres Alters und ihrer Situation erfüllen die meisten unbegleiteten Minderjährigen zudem nicht die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums.<sup>16</sup> Die Einreise in die Bundesrepublik erfolgt deshalb meistens irregulär. Dies trifft auch für andere EU-Staaten zu, die dem Schengenraum angehören und daher die gleichen Visa- und Grenzübertrittsbestimmungen anwenden.

Drittstaatsangehörigen, die die Einreisebestimmungen nicht erfüllen, verweigern die deutschen Grenzschutzbehörden grundsätzlich die Einreise. Dies gilt auch dann, wenn die betroffenen Personen minderjährig sind. Ergeben sich aus den Äußerungen unbegleitete

94,3 Prozent, bei Antragstellern aus Russland dagegen nur bei 2,2 Prozent. Nimmt in einem Jahr die Zahl der Antragsteller aus einem Land mit hoher Schutzquote im Verhältnis zu anderen Ländern zu, steigt auch die Schutzgewährungsquote insgesamt. Vgl. BAMF (Anm. 13), S. 48. Zum Teil kann die gestiegene Schutzquote bei UM aber auch darauf zurückgeführt werden, dass das Bewusstsein der Behörden für kinderspezifische Fluchtgründe zugenommen hat, nicht zuletzt dank der Aufklärungsarbeit von Hilfsorganisationen wie dem UNHCR oder dem Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (B-UMF) und aufgrund eines intensiveren Erfahrungsaustauschs auf europäischer Ebene. Vgl. hierzu auch Bernd Parusel, Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – Aufnahme in Deutschland und Perspektiven für die EU, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, (2010) 7, S. 233–239, hier: S. 237.

<sup>16</sup> Die Finanzierung der Reise- und Aufenthaltskosten ist neben der Plausibilität des Reisezwecks und der Rückkehrbereitschaft eine der grundsätzlichen Visumerteilungsvoraussetzungen. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage, 8.7.2010, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 17/2550, S. 7.

ter Minderjähriger gegenüber der Bundespolizei jedoch Hinweise darauf, dass sie Schutz in Deutschland suchen, haben die Beamten unverzüglich das Jugendamt zu informieren.<sup>17</sup> Nach der Inobhutnahme durch das Jugendamt und der Bestellung eines Vormunds kann dann ein Asylantrag eingereicht werden.

2014 griff die Bundespolizei insgesamt 1087 unbegleitete Minderjährige, die als unter 16 Jahre alt eingeschätzt wurden, an deutschen Außengrenzen oder im grenznahen Gebiet auf. Fast alle (1034) wurden an Jugendämter übergeben. 28 wurde die Einreise verweigert.<sup>18</sup>

## Problematische Verfahren der Alterseinschätzung

Was für die Behörden oft am schwierigsten ist und zu Unsicherheiten und Schutzlücken führen kann, ist die Tatsache, dass viele unbegleitete Kinder und Jugendliche bei der Einreise keine Identitätsdokumente mit sich führen. Sie können somit ihr Alter häufig nicht nachweisen. Manchmal können junge Erwachsene vorgeben, minderjährig zu sein, weil sie sich dadurch mehr Hilfe und einen positiven Ausgang des Asylverfahrens versprechen. Mitunter kann es aber auch sein, dass Kinder behaupten, bereits erwachsen zu sein, zum Beispiel weil sie arbeiten und Geld nach Hause schicken wollen. Um zu klären, ob ein allein eingereister Jugendlicher, bei dem die Altersfrage nicht auf der Basis von Papieren geklärt werden kann, Jugendhilfemaßnahmen braucht und ob ein Vormund bestimmt werden muss, greifen die Behörden daher auf „fiktive Altersfestsetzungen“ zurück. Diese können von Jugendämtern, Ausländerbehörden, der Bundespolizei oder dem BAMF vorgenommen werden.<sup>19</sup>

Die für Alterseinschätzungen angewandten Methoden unterscheiden sich erheblich. In den EU-Staaten kommen die unterschiedlichsten Techniken vor. Ärztliche Untersuchungen einschließlich Röntgenaufnahmen sind in zahlreichen EU-Staaten gängige Pra-

xis, psychologische Alterseinschätzungen eher selten.<sup>20</sup> Auch in Deutschland variieren die Verfahren beträchtlich. Vielerorts erfolgt lediglich eine „Inaugenscheinnahme“ durch das örtliche Jugendamt im Rahmen eines Erstgesprächs, vereinzelt auch gemeinsam mit Personal der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung für Asylbewerber oder der Ausländerbehörde. Manchmal werden bei bleibenden Zweifeln hinsichtlich des Alters zusätzlich medizinische Untersuchungen unternommen.<sup>21</sup> Übliche Methoden sind ganzkörperliche Untersuchungen, Gebissuntersuchungen und radiografische Untersuchungen des Handwurzelknochens sowie des Schlüsselbeins. Medizinische Altersfeststellungen sind jedoch umstritten; nicht wenige Ärzte sind der Meinung, dass es für Röntgenaufnahmen zur Altersfestsetzung keine medizinische Indikation gibt, und dass entsprechende Untersuchungen daher unzulässig oder sogar strafbar sind. Außerdem kann das Knochenalter einer Person von ihrem chronologischen Alter abweichen.<sup>22</sup>

Auf EU-Ebene wurden hinsichtlich der Altersfestsetzung bei unbegleiteten Minderjährigen in den vergangenen Jahren einige Fortschritte gemacht. Die 2010 gegründete Asylunterstützungsagentur EASO veröffentlichte Ende 2013 einen umfangreichen Bericht zu Methoden der Altersfeststellung. Sie empfiehlt darin unter anderem, dass je nach Einzelfall die am wenigsten invasiven Methoden gewählt werden sollten. So sollten medizinische Verfahren nur zum Einsatz kommen, wenn andere Möglichkeiten bereits ausgeschöpft sind. Außerdem dürfe die Weigerung eines Jugendlichen, an einer Altersfeststellung mitzuwirken, nicht automatisch zur Ablehnung des Asylantrags führen.<sup>23</sup>

## Rechtliche Spannungsfelder

Insgesamt verweisen die in diesem Artikel exemplarisch herausgegriffenen Probleme und Herausforderungen im Umgang

<sup>17</sup> Vgl. A. Müller (Anm. 4), S. 15.

<sup>18</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage, 28.1.2015, BT-Drs. 18/3850, S. 49.

<sup>19</sup> Vgl. Deutscher Caritasverband, *Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge*, Fluchtpunkte 2/2014, S. 9.

<sup>20</sup> Vgl. European Migration Network (Anm. 9), S. 49–54.

<sup>21</sup> Rechtsgrundlage hierfür ist Paragraph 49 Absätze 3 und 5 Aufenthaltsgesetz.

<sup>22</sup> Vgl. Winfried Eisenberg, *Fachärztliche Stellungnahme. Altersfestsetzung bei jugendlichen Flüchtlingen*, Herford 2012, S. 2.

<sup>23</sup> Vgl. European Asylum Support Office, *Age Assessment Practice in Europe*, Luxemburg 2014, S. 6f.

mit unbegleiteten Minderjährigen auf ein Spannungsfeld zwischen Kindeswohl und Kinderrechten auf der einen und aufenthaltsrechtlichen Restriktionen auf der anderen Seite: Die Zielstaaten unbegleiteter Minderjähriger haben ein Interesse daran, Zuwanderung zu steuern und zu begrenzen. Es soll vermieden werden, mit allzu generösen Praktiken indirekt dazu beizutragen, dass sich noch mehr Kinder und Jugendliche auf den gefährlichen Weg nach Europa machen oder von ihren Familien geschickt werden. Viele behördliche Praktiken, etwa die asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren einschließlich der Altersfeststellung oder der Rückführung, haben ihre Ursprünge in dieser Doktrin.

Eine Besonderheit des deutschen Aufenthaltswesens, die international einzigartig ist und immer mehr als Anachronismus erscheint, verdeutlicht dies exemplarisch: Jugendliche Ausländerinnen und Ausländer sind in Deutschland nicht erst mit 18 Jahren, sondern bereits ab 16 aufenthalts- und asylrechtlich handlungsfähig. Dies hat dazu geführt, dass 16- und 17-Jährige in der Praxis oft wie Erwachsene behandelt werden, auch wenn mittlerweile präzisiert wurde, dass Asylanörungen erst stattfinden sollen, wenn ein Vormund bestellt und sichergestellt ist, dass dieser bei der Anhörung anwesend sein kann.<sup>14</sup>

Auf der anderen Seite stehen Kinder unter besonderem Schutz, wobei zwischen verschiedenen Altersgruppen nicht differenziert wird. Die 1989 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Kinderrechtskonvention definiert Kinder als Menschen, die das 18. Lebensjahr noch nicht abgeschlossen haben; sie ist in allen EU-Mitgliedsstaaten geltendes Recht. Seit 2010, als die Bundesregierung einen Vorbehalt zurücknahm, mit dem sie zuvor klarstellte, dass Kinderrechte nicht zur Umgehung des deutschen Ausländerrechts genutzt werden dürften,<sup>15</sup> gilt sie vollumfänglich auch in Deutschland.

<sup>14</sup> Vgl. Thomas Berthold/Niels Espenhorst, Mehr als eine Anhörung – Perspektiven für das Asylverfahren von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, in: Asylmagazin, (2011) 1–2, S. 3–8, hier: S. 4.

<sup>15</sup> Vgl. B. Parusel (Anm. 9), S. 16.

Aus diesem Antagonismus zwischen Kinderrechten und Zuwanderungsbegrenzung ergibt sich, dass die verschiedenen Praktiken und Verfahren, mit denen Zuflucht suchende unbegleitete Minderjährige in Deutschland und anderen Ländern konfrontiert sind, im Fluss sind, beständig weiterentwickelt werden und häufig im Interesse der Parlamente, der Medien und internationaler Organisationen stehen. Die EU-Kommission nahm 2010 einen Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige an, in dem unter anderem die Notwendigkeit der Prävention unsicherer Migration nach Europa, vermehrter Anstrengungen zur Suche nach Familienangehörigen, einer kindgerechteren Gestaltung und Beschleunigung der Asylverfahren und der Bereitstellung adäquater Unterbringungs- und Betreuungsmöglichkeiten betont wird. Auch forderte sie die Mitgliedsstaaten auf, unbegleiteten Minderjährigen, die nicht in ihre Herkunftsländer zurückgeführt werden können, einen sicheren rechtlichen Status zu verleihen.<sup>16</sup>

## Fazit und Ausblick

Fünf Jahre nach der Verabschiedung des EU-Aktionsplans lässt sich feststellen, dass die Situation von unbegleiteten Minderjährigen in der Öffentlichkeit heute stärker thematisiert wird, als es früher der Fall war, und dass in vielen Staaten sowie lokal und regional an verbesserten Verfahren gearbeitet wurde. Gleichwohl bedarf es weiterhin einer genaueren Auseinandersetzung mit legitimen Schutzansprüchen von unbegleiteten Minderjährigen und ihren Integrationsperspektiven.

Die für 2015 vorgesehene Auswertung der Umsetzung des EU-Aktionsplans zu unbegleiteten Minderjährigen, die voraussichtlich mit einer Diskussion über ein Folgeprogramm einhergehen wird, böte hierfür eine gute Gelegenheit. Im Zuge der gegenwärtigen EU-weiten Debatte über die Notwendigkeit einer gleichmäßigeren Verteilung von schutzsuchenden Personen unter den Mitgliedsstaaten und die Ausweitung von Aufnahmeprogrammen (*resettlement*), über die Flüchtlinge direkt aus Krisengebieten

<sup>16</sup> Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament. Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010–2014), 6.5.2010, KOM(2010)213 endgültig.

oder Transitländern aufgenommen werden können, stellt sich zudem die Frage, inwieweit auch die besondere Gruppe der unbegleiteten Minderjährigen hier besondere Beachtung finden sollte. Eine Möglichkeit wäre, dass die bestehenden Aufnahmekontingente erweitert werden, dass mehr EU-Länder als bisher solche Programme aufliegen, und dass dabei eine bestimmte Anzahl von Plätzen für Kinder reserviert wird, die ihre Eltern verloren haben oder ohne Angehörige aus Kriegs- und Katastrophengebieten geflohen sind.

In der fachlichen Auseinandersetzung sollte unterdessen eine grundsätzliche Erwägung nicht in Vergessenheit geraten, die angesichts der demografischen Entwicklung in vielen EU-Staaten eine Selbstverständlichkeit sein sollte: Europa altert, und mehrere Staaten sehen ohne Zuwanderung schrumpfenden Bevölkerungszahlen entgegen. Gleichzeitig spricht wenig dafür, dass sich die politische Lage in vielen der hauptsächlichlichen Herkunftsregionen so ändert, dass sich in Zukunft weniger unbegleitete Minderjährige auf den Weg nach Europa machen werden.

Ihr Zuzug sollte daher stärker als Chance wahrgenommen und pragmatisch gehandhabt werden. Minderjährige, die es schaffen, alleine und unter großen Gefahren nach Europa zu kommen und hier in einer ihnen gegenüber abweisend wirkenden Gesellschaft vorläufig Fuß zu fassen, sind oft starke Persönlichkeiten mit bedeutenden Entwicklungspotenzialen und Ambitionen. Die aufnehmenden Gesellschaften sollten sich um ihr Wohlergehen sowie ihre Ausbildung und Integration bemühen, statt sie als kostspielige Bürde zu sehen, in zweifelhafte rechtliche Konstrukte wie die Duldung zu schieben oder neue einreise- und aufenthaltsrechtliche Hürden zu errichten.

*Andreas Schloenhardt*

## Samariter, Schlepper, Straftäter: Fluchthilfe und Migrantenschmuggel im 21. Jahrhundert

Das Bild skrupelloser Schlepper, die Profit aus der Verzweigung von Flüchtlingen schlagen und Migranten unbeschreiblichen Gefahren aussetzen, prägt für viele das heutige Verständnis von Flucht- und Migrationsbewegungen. Flüchtlinge in Seenot im Mittelmeer, zusammengepferchte Menschen in Frachtcontainern, überfüllte Flüchtlingsboote auf dem Weg nach Australien und hilflose Kinder, die massenweise von Lateinamerika in die USA geschleust werden, dominieren seit Langem die Berichterstattung zu diesen Themen. Die Schlepper, die für viele dieser Situationen verantwortlich sind, werden in der Regel als kriminelle Straftäter behandelt und von einzelnen Politikern als „Abschaum der Welt“ bezeichnet, der „in Gefängnissen verrotten soll“.<sup>1</sup> In der wissenschaftlichen Literatur wird der Migrantenschmuggel meist als lukrative kriminelle Industrie beschrieben, ähnlich dem weltweiten Drogenhandel, Waffenschmuggel und Menschenhandel.

**Andreas Schloenhardt**

Ph. D., geb. 1973; Professor für Strafrecht an der University of Queensland in Brisbane/Australien; Professorial Research Fellow am Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Wien, Schenkenstraße 4, 1010 Wien/Österreich.  
a.schloenhardt@uq.edu.au

Trotz dieser Bilder und Beschreibungen sowie der Gefahren und Kosten, die mit illegaler – oder besser: irregulärer – Migration verbunden sind, suchen viele Menschen willentlich die Dienste und Unterstützung von Schleppern, in der Hoffnung, Sicherheit, Wohlstand und ein besseres Leben für sich und ihre Familien zu finden. Für viele bieten Schlepper die einzige Möglichkeit, Armut, Verfolgung und Hoffnungslosigkeit zu ent-

kommen. Durch die zunehmende Abriegelung vieler Grenzen ist es in der heutigen Zeit für die meisten Flüchtlinge fast unmöglich geworden, ohne die Hilfe von Schleppern in sichere Zielländer zu gelangen. Für viele Migranten sind die Schlepper wahre Samariter, die dabei helfen, den Wunsch auf ein besseres Leben zu verwirklichen.

Die zweiseitige Natur des Migranten-schmuggels, der wahlweise als „Schlepperkriminalität“ oder „Fluchthilfe“ bezeichnet wird, macht es schwierig, in der Politik und der öffentlichen Debatte gemeinsame Positionen zu finden und konstruktive Lösungen zu entwickeln. Der gegenwärtige Diskurs wird darüber hinaus oft von Fremdenfeindlichkeit, Islamophobie, Angst vor Übervölkerung und Destabilisierung des Sozialsystems überschattet, was zur weiteren Polarisierung von Meinungen beiträgt. Zeichen der Vernunft und Zuversicht sind derzeit kaum zu erkennen. Dieser Beitrag soll – durch eine differenzierte Darstellung der Schlepperproblematik und Vorstellung verschiedener Lösungsansätze – Mut zum Umdenken machen.

## Schlepperei als Straftat

Heutzutage ist die Schlepperkriminalität weltweit als Verbrechen in Strafgesetzbüchern anerkannt. Dies ist vor allem ein Resultat der 1990er Jahre, als das Ende des Kalten Krieges und die Öffnung der Ostgrenzen zur Europäischen Union dazu beitrugen, dass sich zahlreiche Menschen auf den Weg machten, um nach Westeuropa zu gelangen – nicht nur aus Ländern des ehemaligen „Ostblocks“, sondern auch aus weiter entfernten Staaten im Nahen Osten, Asien und Afrika. Gleichzeitig setzten sich die Migrationsbewegungen von Lateinamerika in die USA fort, und nach den Ereignissen im Juni 1989 (der blutigen Niederschlagung der chinesischen Protestbewegung in Beijing), sowie erneut Ende der 1990er Jahre, kam es zu umfangreichen Migrationsbewegungen von China in die USA, nach Kanada, Europa und Australien. Viele dieser Migranten wurden durch Schlepper (auch Schleuser genannt) unterstützt, die

<sup>1</sup> So der australische Premierminister Kevin Rudd, zit. nach: Emma Rodgers, Rudd Wants People Smugglers to „Rot in Hell“, 17.4.2009, [www.abc.net.au/news/stories/2009/04/17/2545748.htm](http://www.abc.net.au/news/stories/2009/04/17/2545748.htm) (30.4.2015).

es ermöglichten, auf dem Land- See- oder Luftweg Staatsgrenzen zu überschreiten, die andernfalls unüberwindbar gewesen wären.

Der Begriff „Schlepperei“ ist somit als Dienstleistung konzipiert, die dazu dient, Menschen – ähnlich wie Drogen, Waffen oder andere Schmuggelware – illegal über Grenzen zu schaffen, um dadurch die Schlepper zu bereichern. Schlepperei wird zumeist als eine Art der organisierten Kriminalität dargestellt und im internationalen Recht entsprechend definiert: Die „Schlepperei von Migranten“ bezeichnet die Herbeiführung der illegalen Einreise einer Person in einen Staat, dessen Staatsangehörige sie nicht ist oder in dem sie keinen ständigen Aufenthalt hat, mit dem Ziel, sich unmittelbar oder mittelbar einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen.<sup>2</sup>

Bis in die 1990er Jahre war die Schlepperei in den meisten Staaten nicht oder nur unzureichend unter Strafe gestellt. Um grenzüberschreitend gegen Schlepper vorzugehen, kam es Anfang der 1990er Jahre zu ersten Initiativen, um die Schlepperei durch völkerrechtliche Verträge umfassend und einheitlich zu kriminalisieren.<sup>3</sup> Angeführt von Italien und Österreich wurden 1997 zwei Entwürfe für neue Übereinkommen gegen die Schlepperkriminalität vorgestellt. Der italienische Vorschlag, der der International Maritime Organisation (IMO) in London vorgelegt wurde, richtete sich vor allem gegen die oftmals gefährlichen und menschenunwürdigen Methoden, mit denen Migranten auf dem Seeweg geschleust werden.<sup>4</sup> Der österreichische Entwurf, der im September 1997 der Vollversammlung der Vereinten Nationen vorgelegt wurde, beschäftigt sich umfassend mit der Bekämpfung und Bestrafung der Schlepperei, insbesondere mit der Schaffung einer international anerkannten Straftat.<sup>5</sup> Beide Vorschlä-

<sup>2</sup> Vgl. Zusatzprotokoll gegen die Schlepperei von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Artikel 3a.

<sup>3</sup> Vgl. UN General Assembly, Prevention of the Smuggling of Aliens, UN Doc. A/RES/48/102, 20.12.1993.

<sup>4</sup> Vgl. IMO Legal Committee, Proposed Multilateral Convention to Combat Illegal Migration by Sea, IMO Doc. LEG 76/11/1, 1.8.1997.

<sup>5</sup> Vgl. Letter Dated 16 September, 1997 From the Permanent Representative of Austria to the United Nations Addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/52/357, 17.9.1997.

ge wurden später miteinander verbunden und als Zusatzprotokoll in die Entwicklung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität aufgenommen.<sup>6</sup> Am 15. Dezember 2000 wurden das Übereinkommen und dessen drei Zusatzprotokolle in Palermo zur Unterschrift eröffnet.<sup>7</sup> Nachdem die notwendige Anzahl von Vertragsstaaten unterschrieben hatte, trat das „Zusatzprotokoll gegen die Schlepperei von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg“ am 28. Januar 2004 in Kraft. Bis heute haben 141 Länder das Protokoll unterschrieben.

Laut Artikel 2 ist es Zweck dieses Protokolls, „die Schlepperei von Migranten zu verhüten und zu bekämpfen sowie die diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten zu fördern und dabei gleichzeitig die Rechte der geschleppten Migranten zu schützen“. Der zentrale Bestandteil des Protokolls ist die Verpflichtung der Vertragsstaaten, „die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu treffen“, um die Schlepperei, damit zusammenhängende Urkundenfälschungen sowie das Verstecken von illegal reisenden Migranten unter Strafe zu stellen, wenn diese Handlungen „vorsätzlich und zur unmittelbaren oder mittelbaren Erlangung eines finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteils begangen“ werden.<sup>8</sup> Diese Strafvorschriften sind weiter zu verschärfen, und das Strafmaß ist entsprechend anzuhähen, wenn die Tat „die Gefährdung oder mögliche Gefährdung des Lebens oder der Sicherheit der betroffenen Migranten“ oder „die unmenschliche oder erniedrigende Behandlung dieser Migranten einschließlich zum Zweck der Ausbeutung“ zur Folge hat.<sup>9</sup>

Sinn und Zweck der strafrechtlichen Vorschriften des Protokolls ist die Bestrafung der Schlepper und nicht der Migranten, die oft aus Verzweiflung oder mangels anderer Alternativen die Dienste von Schleppern in Anspruch

nehmen. In diesem Zusammenhang wird in Artikel 5 auch betont, dass Migranten nicht „strafrechtlich dafür verfolgt werden können, dass sie Gegenstand“ der Schlepperhandlungen wurden. Dieses Prinzip gibt den Migranten zwar keine Immunität für andere Straftaten, die sie möglicherweise im Zuge ihrer Schleusung begehen, aber es schützt sie insbesondere vor Strafverfolgung als Helfer oder Teilnehmer ihrer eigenen Schleusung.<sup>10</sup>

## Fluchthilfe und Notstand

Viele Menschen, die politischer Verfolgung ausgesetzt sind, haben keinerlei Möglichkeit, sich und ihre Familie durch einen legalen Grenzübertritt in Sicherheit zu bringen. Viele sogenannte Schlepper helfen den Migranten aus humanitären und altruistischen Beweggründen, was historisch der Begriff „Fluchthilfe“ fasst. In sehr vielen Fällen sind die Schlepper selbst ehemalige Flüchtlinge, die mithilfe von Schleppern gereist sind, sich in Ziel- oder Transitländern niedergelassen und später damit begonnen haben, Angehörige, Freunde und andere Flüchtlinge aus dem Heimatland auszuschleusen, um auch diese in Sicherheit zu bringen.

Das Zusatzprotokoll gegen die Schlepperei von Migranten trägt der Tatsache Rechnung, dass viele Schlepper aus humanitären oder familiären Gründen handeln. In den begleitenden Auslegungshinweisen (*Interpretative Notes*) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Sinn und Zweck des Protokolls die Bestrafung von solchen organisierten Schlepperbanden ist, die beabsichtigen, sich durch ihre Aktivitäten zu bereichern. Gleichzeitig wird festgehalten, dass das Protokoll die Bestrafung von Schleusungen aus humanitären oder familiären Gründen nicht vorsieht: „Es ist nicht die Absicht des Protokolls, die Aktivitäten von Familienmitgliedern oder von Hilfsgruppen wie zum Beispiel religiösen und nichtstaatlichen Organisationen unter Strafe zu stellen.“<sup>11</sup> Aus

<sup>6</sup> Vgl. UN Economic and Social Council, Action Against Illegal Trafficking in Migrants, Including by Sea, UN Doc. E/1998/19, 28.7.1998.

<sup>7</sup> Vgl. Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, United Nations Treaty Series (UNTS) Vol. 2225, S. 209; Zusatzprotokoll (Anm. 2), UNTS Vol. 2241, S. 507.

<sup>8</sup> Zusatzprotokoll (Anm. 2), Art. 6 (1).

<sup>9</sup> Ebd., Art. 6 (2).

<sup>10</sup> Vgl. Andreas Schloenhardt/Hadley Hickson, Non-Criminalization of Smuggled Migrants: Rights, Obligations, and Australian Practice under Article 5 of the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea, and Air, in: International Journal of Refugee Law, 25 (2013) 1, S. 39–64.

<sup>11</sup> UN General Assembly, Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention Against Transnational Organized Crime on the



eben diesem Grunde wurde die „Absicht der Verschaffung eines finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteils“ in die Definition der Schlepperei aufgenommen.

Humanitäre Fluchthilfe und Schleusungen sind in aller Regel nicht auf materielle Bereicherung angelegt: Sie umfassen zum Beispiel die Rettung aus lebensgefährlichen Situationen und die Bereitstellung von Lebensmitteln, Medikamenten, Kleidung und Unterkunft – sei es, um Migranten vor ihren Verfolgern, ihren Schleppern oder den Naturgewalten zu schützen. Diese Situationen sind Notlagen ähnlich, in denen die Unterlassung von Hilfeleistung noch größere Gefahr bedeuten würde, sodass die Schleusungsaktivitäten als gerechtfertigt oder entschuldigbar anzusehen sind.<sup>12</sup>

Das Völkerrecht sieht zudem vor, dass Menschen nicht vor die Wahl gestellt werden sollen, entweder ihren Familienangehörigen zu helfen und sich dadurch der Schlepperei strafbar zu machen oder derartige Unterstützung zu unterlassen, um einer Strafbarkeit zu entgehen. Das Zusatzprotokoll erkennt es an, dass viele Schleusungen von bereits emigrierten Familienangehörigen angeregt, organisiert und bezahlt werden, und dass solche Schleusungen auch dazu dienen, Familien zusammenzuführen und Angehörige vor Verfolgung, Armut oder aus anderen Notlagen zu retten. Solange die Schleusenden ohne Bereicherungsvorsatz handeln, sollen sie laut dem Protokoll straffrei bleiben.

## Recht und Unrecht

Selbst die hohen Kosten von bis zu 30 000 Euro und die großen Gefahren, die mit vielen Schleppermethoden verbunden sind, schrecken viele Menschen, die sich in Notlagen befinden, nicht davon ab, sich auf Schlepper einzulassen und dadurch ihre Ersparnisse und oft ihr Leib und Leben aufs Spiel zu setzen. Und trotz der vielen geschleusten Menschen,

Work of Its First to Eleventh Sessions, Addendum: Interpretative Notes for the Official Record (*travaux préparatoires*) of the Negotiations for the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto, UN Doc. A/55/383/Add. 1, 3. 11. 2000, S. 16f.

<sup>12</sup> Vgl. Susanne Reindl-Krauskopf/Christian Graf, Kriminalität nicht integrierter Ausländer – eine vielfältige Herausforderung für das Strafrecht, Wien 2009.

die auf dem Seeweg ertrunken, in Containern erstickt oder auf umständlichen Landwegen umgekommen sind, scheint die Nachfrage nach Schleppern nicht nachzulassen.

Dennoch wäre es falsch, die geschleusten Migranten als naiv oder dumm abzustempeln und zu behaupten, diese wüssten nicht, was sie tun. Zum einen sind sie nicht zuletzt durch die Medien sehr wohl über die Kosten und Risiken informiert und erhalten oft Auskunft und Anregungen von anderen Familienmitgliedern und Bekannten, die zuvor auf gleiche oder ähnliche Weise vom Herkunfts- ins Zielland geschleust wurden. Da unter den Schleppern rege Konkurrenz herrscht, bieten viele gegen Aufpreis auch Garantien, dass die Schleusungen gelingen, sodass bei Misserfolgen alternative Routen oder Methoden verwendet oder Zahlungen an die Migranten oder Familien erstattet werden. Zum anderen ist die Not und Verzweiflung vieler Menschen so arg, dass kaum eine Gefahr groß genug ist, um sie von ihrem Flucht- oder Auswanderungsentschluss abbringen zu können. Das wachsende Wohlstandgefälle in der Welt und die vielen gewalttätigen Konflikte in den Hauptherkunftsländern der Flüchtlinge erklären, warum zu Beginn des 21. Jahrhunderts so viele Menschen ihre Hoffnungen auf Schlepper setzen.

Die verschiedenen Schleusungsmethoden und Routen sind oft mit hohen Unkosten verbunden, insbesondere, wenn speziell angefertigte Verstecke in Lastwagen, Autos oder Bussen angelegt werden, wenn gefälschte Pässe und Visa benutzt werden, oder wenn auf dem Luftweg geschleust wird. Die meisten Schlepper verlangen jedoch Preise, die weit über die Unkostenabdeckung hinausgehen. Aus der Not und Verzweiflung ihrer „Kunden“ schlagen viele Schlepper erhebliche finanzielle Vorteile. Die Personen, die die Schleusungen direkt umsetzen, Migranten begleiten oder beherbergen, verdienen dabei in der Regel nur geringfügige Summen. Der Großteil des Geldes bleibt bei den Hintermännern, die die Schleusungen in den Transit- und Zielländern arrangieren und aus der Distanz überwachen. Die Entwicklung mafiaähnlicher Organisationsstrukturen ist dafür gar nicht nötig; in der Regel reicht es aus, dass sich einzelne Schlepper grenzübergreifend vernetzen und ihre lokalen Kontakte nutzen.

Der kommerzielle Charakter, der die Geschäfte der meisten Schleppergruppen kennzeichnet, stellt die humanitäre Funktion, die die Schlepper für die geschleusten Migranten erfüllen, infrage und macht es oft schwierig, zwischen gerechtfertigter Fluchthilfe und illegaler Schlepperei zu unterscheiden. Kann ein Samariter Geld für seine Hilfe verlangen – erst recht, wenn die gezahlte Summe weit über die Unkosten hinausgeht? Diese Problematik ist nichts Neues; sie offenbarte sich auch bei der Fluchthilfe von Ost- nach Westeuropa sowie bis 1989 im geteilten Deutschland. Auch zu dieser Zeit wurden keine durchgreifenden politischen und strafrechtlichen Lösungen gefunden, sodass sich die Frage des Unrechtsgehalts der Schlepperei weiterhin stellt.

Einigkeit bestand und besteht darüber, dass die bewusste Ausbeutung von Flüchtlingen unter Strafe zu stellen ist. In solchen Fällen ist die Schlepperei oft ununterscheidbar vom Phänomen des Menschenhandels, der auf materielle, sexuelle oder anderweitige Ausbeutung der Opfer gerichtet ist. Wenn Schlepper ihre „Kunden“ bewusst großen Gefahren aussetzen, diese in den sicheren Tod steuern oder in hilflosen Lagen zurücklassen, lässt sich auch über die Strafwürdigkeit der Schlepperei kaum streiten. Darüber hinaus ist es jedoch schwierig, die Schlepperei als Straftat gegen Migranten zu charakterisieren, zumal die Dienstleistungen der Schlepper den geschleusten Menschen sehr willkommen sind und von diesen finanziert werden. In diesen Fällen liegt das Unrecht der Schlepperei „lediglich“ darin, dass Einwanderungsgesetze und Richtlinien missachtet und Grenzkontrollen umgangen werden. Schlepperei ist dann eine Straftat gegen staatliche Hoheiten, gegen bestehende Bürokratie und gegebenenfalls gegen fiskalische Interessen der Ziel- und Transitstaaten.

## Lösungen und Alternativen

Seit das Zusatzprotokoll gegen die Schlepperei von Migranten vor 15 Jahren verabschiedet wurde, ist es weder der internationalen Gemeinschaft noch den Nationalstaaten gelungen, wirksame Strategien zu entwickeln und Maßnahmen umzusetzen, die die Schlepperkriminalität effektiv einschränken und gleichzeitig die Rechte der Migranten schützen. Im Gegenteil: Die Zahlen derjeni-

gen, die willig oder unwillig ihre Heimatländer verlassen und auf Schlepper angewiesen sind, um in die Länder zu gelangen, in denen sie sich eine bessere und sichere Zukunft erhoffen, steigt weiter an. Angesichts der katastrophalen Ereignisse vor den Küsten Italiens, Griechenlands, Australiens und an der Grenze zwischen Mexiko und den USA wird es höchste Zeit, umzudenken und alternative Lösungsansätze zu entwickeln.

Oft werden in diesem Zusammenhang verschiedene Modelle debattiert, die darauf ausgerichtet sind, Flüchtlinge aus den Herkunfts- oder Transitländern direkt in die Zielländer zu bringen, wodurch die Notwendigkeit, Schlepper einzusetzen, entfallen würde. Hierunter fallen etwa die Hilfsaktionen, bei denen beispielsweise syrische Flüchtlinge aus der Türkei oder einem anderen Zufluchtsstaat nach Deutschland oder Österreich ausgeflogen werden (sogenannte Kontingentflüchtlinge). In ähnlicher Weise bieten Staaten wie Australien, Kanada, Neuseeland und die USA umfangreiche Aufnahmeprogramme für Flüchtlinge an, die vom UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Flüchtlingslagern in Afrika, Asien oder Lateinamerika ausgesucht werden und dann auf Kosten der Zielländer in diese umgesiedelt werden (*resettlement*). So begrüßenswert derartige Maßnahmen sind, muss man darauf hinweisen, dass diese Programme nur einem sehr kleinen Teil der Flüchtlinge helfen. Zudem sind diese mit sehr langen Wartezeiten und hohen Kosten verbunden, und die Flüchtlinge werden oftmals nicht nur nach Hilfsbedürftigkeit, sondern auch aufgrund ihrer Qualifikation, Bildung, Sprachkenntnisse und Religion ausgewählt. Die Gemeinsamkeit derartiger Programme liegt darin, dass der Staat im Prinzip die Rolle der Schlepper übernimmt, die dadurch überflüssig werden sollen. Dauerhaft kann dies aber nur gelingen, indem organisierte, legale Migrationsmöglichkeiten geschaffen und umfangreich ausgebaut werden.

Weniger begrüßenswert und umso zweifelhafter sind Maßnahmen, die auf eine Abschottung des eigenen Landes und die Bestrafung von Migranten abzielen. Insbesondere Australien hat sich hier in den vergangenen Jahren hervorgetan: Zum einen wurden Boote mit geschleusten Migranten nach Indonesien, Vietnam und Sri Lanka zurückgeleitet,

ohne diesen die Möglichkeit zu geben, sinnvoll Asyl zu beantragen; zum anderen werden diejenigen Flüchtlinge, die es nach Australien geschafft haben, jahrelang in gefängnisähnlichen Lagern untergebracht, um weitere Asylsuchende abzuschrecken. Derartige Maßnahmen sind unverantwortlich, verletzen internationale Menschenrechtskonventionen und sind zudem mit extremen Kosten und aufwendiger Bürokratie verbunden. Dennoch wird von verschiedenen anderen Ländern ernsthaft in Erwägung gezogen, ähnliche Schritte einzuleiten. Um der Schlepperkriminalität wirkungsvoll zu begegnen, wäre es mittel- und langfristig jedoch sinnvoller, die Zusammenarbeit zwischen Ziel- und Transitländern auszubauen und Flüchtlingen die Möglichkeit zu geben, schon von Transitländern aus rasch und unbürokratisch Asyl in Zielländern beantragen zu können. Die dafür notwendige intensive Kooperation mit Ländern wie der Türkei, Libyen und Indonesien erscheint derzeit indes schwierig.

Letztlich bedarf es keiner großen Weisheit und Hellsheerfähigkeit, um Flüchtlingswanderungen und Schlepperei voraussehen zu können. Die politischen und ökonomischen Umstände, die große Migrationsbewegungen auslösen, zeichnen sich in aller Regel viele Jahre im Voraus ab. Lange bevor Migranten auf Schlepper zurückgreifen müssen, lassen sich erste Präventionsmaßnahmen ergreifen, um Menschen in Notlagen zu helfen. Anrainerstaaten, in denen Flüchtlinge zunächst Zuflucht suchen, bedürfen zudem größerer Unterstützung, sodass die Versprechen von Schleppern weniger attraktiv werden. Mehr Vertrauen sollte auch in die Arbeit von Organisationen wie dem UNHCR und der IOM gelegt werden, die sich dafür einsetzen, Flüchtlinge mit dem Notwendigsten zu helfen und langfristige Lösungen für die Ansiedlung, Umsiedlung und Rückführung für Migranten zu finden.

Auch in Zukunft wird es zu großen Flüchtlings- und illegalen Migrationsbewegungen kommen. Wir sollten einsehen, dass wir diese nicht verhindern und kriminalisieren können, aber dass es möglich ist, Ursachen zu erkennen, Gefahren für Flüchtlinge zu reduzieren und Schlepperkriminalität vorzubeugen.

Oliver Gerson

## Schutz von Freiheit, Sicherheit und Recht? Frontex und die europäischen Außengrenzen

Die Wahrung der inneren Sicherheit gehört zu den Kernaufgaben der europäischen Friedenspolitik. Gleichzeitig stellen der weitgehende Verzicht auf Grenzkontrollen, Schlagbäume und Zollschranken innerhalb der Europäischen Union sowie die Ausweitung der Grundfreiheiten das Sinnbild europäischer Einigungs- und Harmonisierungsbestrebungen dar. Während der Abbau von Hindernissen im Innern vor allem dem Binnenmarkt zu immer weiterer Effizienz verhilft, schirmt sich die Union nach außen hin umso vehementer ab. Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, dessen Verwirklichung in den europäischen Verträgen als zentrales Ziel verankert ist,<sup>1</sup> soll zwar jede Unionsbürgerin und jeden Unionsbürger schützen, die oder der sich *innerhalb* des Rechtsraumes befindet – auf die Menschen unmittelbar vor den Außengrenzen erstreckt sich dieser Schutz allerdings nicht.

**Oliver Gerson**

Dipl.-jur., geb. 1990; Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht und Strafprozessrecht sowie Wirtschaftsstrafrecht der Universität Passau, Forschungsstelle Menschenrechte im Strafverfahren (Human Rights in Criminal Proceedings, HRCP), Prof. Dr. Robert Esser, Innstraße 40, 94032 Passau.  
oliver.gerson@uni-passau.de

<sup>1</sup> So heißt es im Vertrag über die Europäische Union (Artikel 3, Absatz 2 EUV): „Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.“

Die Sicherung der Außengrenzen der Union gestaltet sich heikel, da durch die Erweiterung der EU zwangsläufig äußere Krisen näher herangerückt sind. Bewaffnete Konflikte im Nahen und Mittleren Osten und in großen Teilen Afrikas haben zu den größten Flüchtlingsbewegungen seit dem Zweiten Weltkrieg geführt. Die dadurch auftretende Problematik – „Flüchtlingsschutz versus Grenzschutz“ – zeigt sich derzeit vor allem an den Seegrenzen, insbesondere im Mittelmeer. Da sich der „illegale“ und damit unregulierte Weg über die Ufer der Mittelmeerränder der staatlichen Zugriffsmöglichkeiten weitgehend entzieht, schuf die EU bereits 2004/2005 die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, kurz Frontex.<sup>¶</sup> Die Agentur mit Sitz in Warschau koordiniert die Sicherheit an den europäischen Außengrenzen und hat weitreichende Eingriffsbefugnisse, um illegale (beziehungsweise unerwünschte) Einreisen in die Union zu verhindern.

Mit der Zunahme der Flüchtlingswanderungen nach Europa sind in den vergangenen Jahren die Methoden von Frontex verstärkt in die Kritik geraten. So sollen die Grenzschützer Flüchtlingsboote abgedrängt und internationale Standards des Völkerrechts verletzt haben.<sup>¶</sup> Schon die rechtlichen Rahmenbedingungen werfen Fragen auf. Da Effektivität und Legitimität des Grenzschutzes durch die Gemeinschaftsagentur Frontex maßgeblich von ihrer rechtsstaatlichen und menschenrechtskonformen Arbeitsweise abhängen, sollen diese Zusammenhänge im Folgenden näher erläutert werden.

## Ressourcen und Operationen

Was leistet Frontex? Frontex arbeitet zu Wasser, zu Land und in der Luft, bildet Task Forces und verwaltet großflächige, langfris-

<sup>¶</sup> Der Name ist abgeleitet von *frontières extérieures* (frz. Außengrenzen). Vgl. Timo Tohidipur, Frontex. Der Europäische Grenzschutz und seine Agentur, in: Wissenschaft & Frieden, (2007) 4, [www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=0538](http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=0538) (8.5.2015).

<sup>¶</sup> Vgl. z.B. Pro Asyl, Presseerklärung, 7.11.2013, [www.proasyl.de/de/presse/detail/news/voelkerrechtswidrige\\_push\\_backs\\_europaeische\\_komplizenschaft](http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/voelkerrechtswidrige_push_backs_europaeische_komplizenschaft) (8.5.2015); Philip Faigle/Caterina Lobenstein, Der Mann, der uns abschottet, in: Die Zeit vom 12.2.2015, [www.zeit.de/2015/07/fabrice-leggeri-frontex](http://www.zeit.de/2015/07/fabrice-leggeri-frontex) (8.5.2015).

tig angelegte Einsätze zur Sicherung der Außengrenzen. Die Agentur soll die operative Zusammenarbeit der EU-Staaten im Bereich des Außengrenzschutzes der Union koordinieren und sie bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten einschließlich der Festlegung gemeinsamer Ausbildungsstandards unterstützen. Sie hilft insbesondere dann, wenn die beteiligten Staaten alleine überfordert oder überlastet wären. Durch die Bereitstellung von Soforteinsatzteams (Rapid Border Intervention Teams, RABITs) gehen Operationen zielgenau und rasch vonstatten. Eine weitere Aufgabe besteht in der Unterstützung der EU-Staaten bei der Organisation der Rückführung von irregulär eingereisten Migranten.

Das Budget der Agentur fließt aus Geldquellen des EU-Haushalts, aus Beiträgen der Schengen-Mitgliedsstaaten (zu denen auch die Nicht-EU-Mitglieder Island, Norwegen, Schweiz und Liechtenstein gehören) sowie aus Beiträgen Irlands und des Vereinigten Königreichs, die zwar der EU, nicht aber dem Schengenraum angehören. Seit der Gründung der Agentur wurde das Budget mehrfach erhöht, mittlerweile beträgt es rund 114 Millionen Euro.<sup>¶</sup> Frontex beschäftigt etwa 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Leitung unterliegt einem Verwaltungsrat, in dem alle beteiligten Staaten und die EU-Kommission vertreten sind.<sup>¶</sup> Der Zuständigkeitsbereich der Agentur erstreckt sich auf die 28 EU-Mitgliedsstaaten und die im Rahmen der Schengenerweiterung hinzugefügten Länder. Die rechtliche Grundlage für die intensive Überwachung der Außengrenzen des Schengenraums bildet der sogenannte Schengener Grenzkodex (EU-Verordnung 562/2006).

Der Blick auf einige Frontex-Operationen ist geeignet, einen exemplarischen Eindruck der bisherigen Einsatzgebiete beziehungsweise -schwerpunkte zu vermitteln: Unter dem Namen „Hera“ firmierten ab Sommer 2006 zwei der ersten bedeutenden Operationen, die der Bekämpfung illegaler Einwanderung aus Nordwestafrika auf die Kanarischen Inseln

<sup>¶</sup> Vgl. Frontex Programme of Work 2015, 18. 12. 2014, S. 6, [http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/Governance\\_documents/Work\\_programme/2015/PoW\\_2015\\_EN.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Work_programme/2015/PoW_2015_EN.pdf) (8.5.2015).

<sup>¶</sup> Für die genaue Zusammensetzung siehe <http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/management-board> (8.5.2015).

galten. Durch Unterstützung bei der Identifizierung von Menschen ohne gültige Legitimationspapiere wurde es den spanischen Behörden in wenigen Monaten ermöglicht, über 6000 Immigranten zurückzuführen; Seepatrouillen bewirkten zudem, dass sich der „Strom irregulärer Migration drastisch reduzierte“.<sup>16</sup> Die Operation „Hermes“ ab Frühjahr 2011 konzentrierte sich dagegen auf den Einsatz nahe der italienischen Mittelmeerinseln, um irreguläre Zuwanderungsbewegungen aus Tunesien, Libyen und Algerien zu unterbinden.

Eine weitere, noch nicht abgeschlossene Operation zur Grenzsicherung im Mittelmeer ist „Triton“.<sup>17</sup> Sie knüpft an die im Oktober 2014 eingestellte Mission „Mare Nostrum“ der italienischen Marine und Küstenwache an, die vor allem der Seenotrettung von Flüchtlingen galt. Während „Mare Nostrum“, durch das weit über 100000 Menschen gerettet werden konnten, monatlich neun Millionen Euro kostete, wurden für „Triton“ zunächst nur drei Millionen Euro eingeplant. Zudem verschob sich der Fokus im Wesentlichen wieder auf die Grenzsicherung. Die im Auftrag von Frontex patrouillierenden Schiffe, Flugzeuge und Hubschrauber sind daher primär für den küstennahen Einsatz vorgesehen. Erst nach der bislang schlimmsten Flüchtlingskatastrophe am 19. April 2015, bei der über 800 Menschen im Mittelmeer vor Libyen zu Tode kamen, wurden der Seenotrettung erneut größere Priorität eingeräumt und die Mittel für „Triton“ auf rund neun Millionen Euro angehoben, ohne dabei jedoch den Aktionsradius der Operation auszuweiten.<sup>18</sup>

## Frontex in der europäischen Sicherheitsarchitektur

Frontex stellt nur eines von vielen Instrumenten des Außengrenzschatzes dar, ist aufgrund seiner spektakulären Einsätze jedoch

<sup>16</sup> Longest Frontex Coordinated Operation – HERA, the Canary Islands, 19.12.2006, <http://frontex.europa.eu/news/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc> (8.5.2015).

<sup>17</sup> Vgl. Operation Triton – Winter Developments, 24.12.2014, <http://frontex.europa.eu/feature-stories/operation-triton-winter-developments-qXDamY> (8.5.2015).

<sup>18</sup> Vgl. EU verdreifacht Mittel für Seenotrettung, 23.4.2015, [www.zeit.de/politik/ausland/2015-04/fluechtlinge-eu-sondergipfel-frontex-triton-mission](http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-04/fluechtlinge-eu-sondergipfel-frontex-triton-mission) (8.5.2015).

vermehrt in den Fokus von Medien und Öffentlichkeit gerückt. Ihre exakte Verortung innerhalb der europäischen Sicherheitsarchitektur bleibt gleichwohl schwierig. Die Agentur könnte zunächst als „kleine Schwester“ der europäischen Polizeibehörde Europol bezeichnet werden.<sup>19</sup>

Gemeinsam ist beiden, dass sie nicht vornehmlich exekutiv tätig werden, sondern die Aktivitäten der nationalen Sicherheitsbehörden koordinieren und unterstützen.<sup>10</sup> Dennoch hinkt der direkte Vergleich, da beide Einrichtungen strukturell unterschiedlich verankert sind. Während Frontex als Gemeinschaftsagentur mit eigener Rechtspersönlichkeit und als Instrument des Außenrechtsschutzes im früheren Drei-Säulen-Modell der EU der ersten Säule (Europäische Gemeinschaften) zuzuordnen war, gehörte Europol zur dritten Säule (Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen).<sup>11</sup>

Frontex fiel damit von jeher in den Bereich europäischer Kompetenzen, die bereits am weitesten angeglichen waren. Das bedeutet, dass sie einem Zuständigkeitsfeld zufiel, auf den die Mitgliedsstaaten der Europäischen *Gemeinschaft* bereits sehr weitreichende Kompetenzen überantwortet hatten. Zwar wurde das Säulenmodell mit dem Vertrag von Lissabon 2009 hinfällig, da mit der Etablierung der EU als Rechtsperson eine Überantwortung eines Großteils nationalstaatlicher Souveränität an die (quasi) supranationale Europäische *Union* einherging. Dennoch setzte sich der unterschiedliche „Integrationswille“ der Nationalstaaten in manchen Regelungsbereichen fort. So blieb die Entwicklung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, die seit jeher als eine Art „souveränitätsfester Kern“ der Nationalstaaten angesehen wird, auch im Vertrag von Lissabon hinter den anderen Kompetenzbereichen zurück.<sup>12</sup>

<sup>19</sup> Vgl. Mark Holzberger, Europol's kleine Schwester. Die Europäische Grenzschutzagentur „Frontex“, in: Bürgerrechte & Polizei, (2006) 2, S. 56–63.

<sup>10</sup> Vgl. Christoph Marischka, Vernetzungsmaschine Frontex, in: Bürgerrechte & Polizei, (2008) 1, S. 9–17.

<sup>11</sup> Vgl. Robert Esser, Europäisches und Internationales Strafrecht, München 2014, Paragraph 1 Rn. 13.

<sup>12</sup> Zu den rechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Bereich des Strafrechts nach Lissabon vgl. ebd., Paragraph 1 Rn. 21 ff.

Das erleichtert die Einordnung allerdings nur bedingt. Die Gemeinschaftsagenturen des alten Säulenmodells „sprengen“ nämlich den herkömmlichen Rahmen europäischer Sicherheitsarchitektur, sobald ihnen operative Maßnahmen übertragen werden.<sup>13</sup> Frontex wurde ein solch umfassender Kooperationsauftrag erteilt. Die Grenzschrützer sind angehalten, alle Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Austausch von bedeutsamen Informationen mit der Kommission und den Mitgliedsstaaten zu fördern. Frontex soll zudem Synergieeffekte mit Europol und den einschlägigen internationalen Organisationen nutzen und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten anstreben. Das Zusammenwirken von Frontex mit Europol – etwa auf den Gebieten der Sammlung, Auswertung und Nutzung von Daten – ist dabei ausdrücklich erwünscht. Diese horizontale Verstärkung firmiert unter dem Schlagwort „Informationsvernetzung“.<sup>14</sup> Die Erweiterung der genuinen Zugriffsrechte auf Datenbanken fand ihren bisherigen Höhepunkt in der Entwicklung des Europäischen Grenzüberwachungssystems Eurosur.<sup>15</sup>

Dies bedeutet: Die Zuteilung der an sich ähnlichen, Behörden/Agenturen Europol und Frontex unterscheidet sich deshalb so stark, weil sie völlig verschiedenen „Kompetenztopfen“ der identischen Regelungsmaterie angehören. Beide sollen die Sicherheit schützen und nationale Behörden unterstützen. Außengrenzschutz ist allerdings *per se* eine Angelegenheit der Union. Der Schutz der inneren Grenzen bleibt als souveränitätsfester Kern dagegen traditionell „näher“ bei den Nationalstaaten. Die „kleine Schwester“ Frontex hat somit faktisch mehr Einfluss als die Schutzbehörden des Innengrenzschutzes, da im bereits vertieften supranationalen Außengrenzschutz der regulierende Einfluss der Nationalstaaten vergleichsweise gering ist.

<sup>13</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. Andreas Fischer-Lescano/Timo Tohidipur, Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 67 (2007), S. 1220–1276.

<sup>14</sup> Ebd., S. 1224 ff., S. 1229.

<sup>15</sup> Vgl. Heiner Busch, Megalomanie in Brüssel. Das Grenzpaket der EU-Kommission, in: Bürgerrechte & Polizei, (2008) 1, S. 18–25.

Frontex ist jedoch nicht nur aufgrund ihrer institutionellen Verfasstheit, sondern auch und vielmehr wegen ihrer Praktiken in die Kritik geraten. Allem voran wurden die sogenannten *push-backs* kritisiert, bei denen Flüchtlinge, die sich bereits in unmittelbarer Grenznähe befanden, mitsamt ihrer Boote zurückgedrängt wurden. Diese Praktik, auch „heiße Abschiebung“ genannt,<sup>16</sup> missachtet europäische- und völkerrechtliche Mindeststandards und kann in der Regel als Verletzung des Non-Refoulement-Prinzips gewertet werden. Dieser Grundsatz besagt, dass Individuen nicht in solche Staaten abgeschoben werden dürfen, in denen ihnen Folter oder vergleichbare schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Diese Prämisse stellt einen Nukleus des humanitären Umgangs mit Flüchtlingen dar und ist unter anderem in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 normiert. Mithin ist es keinem Staat erlaubt, einen Flüchtling in ein solches Land zurückzuschicken, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner „Rasse“, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe gefährdet sind. Gleiches gilt, wenn die Gefahr besteht, nach der Rückkehr im Heimatland gefoltert zu werden (Artikel 3 der UN-Antifolterkonvention). Der Grundsatz findet sich ebenso in der Europäischen Menschenrechtskonvention, dort abgeleitet aus dem Recht auf Leben (Artikel 2) und dem Verbot der Folter und der unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung (Artikel 3).

Nach dem Bekanntwerden mehrerer *push-backs* und deren Bestätigung durch Frontex<sup>17</sup> brachte das EU-Parlament Anfang 2014 strengere Regeln für den Umgang mit Flüchtlingsbooten auf den Weg.<sup>18</sup> Weiteren Anlass

<sup>16</sup> Vgl. Reiner Wandler, „Heiße Abschiebung“ in Melilla, 1. 4. 2014, [www.taz.de/1135942](http://www.taz.de/1135942) (8. 5. 2015).

<sup>17</sup> Vgl. Frontex gibt Menschenrechtsverletzungen zu, 17. 10. 2013, [www.deutschlandradio.de/frontex-gibt-menschenrechtsverletzungen-zu.331.de.html?dram:article\\_id=265564](http://www.deutschlandradio.de/frontex-gibt-menschenrechtsverletzungen-zu.331.de.html?dram:article_id=265564) (8. 5. 2015).

<sup>18</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen, 8. 1. 2014, COM(2013)0197 – C7-0098/2013 – 2013/0106(COD).

für eine Neuregelung boten darüber hinaus das schwere Flüchtlingsunglück vor der italienischen Insel Lampedusa im Oktober 2013, bei dem über 350 Flüchtlinge ertranken, sowie ein inzwischen ergangenes Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), das die rechtliche Grundlage der Überwachungspraxis der EU-Seeaußengrenzen in der bis dato angewandten Form für nichtig erklärte.<sup>19</sup> Verboten ist es nunmehr, Boote bewusst abzudrängen, oder durch intendierte Manöver eine Umkehr zu erwirken. Fischer, die in Seenot geratene Flüchtlinge retten, müssen nicht mehr mit einer Strafverfolgung rechnen. Und während die Rettungseinsätze zuvor auf bloßer Freiwilligkeit basierten, wurde die Pflicht zur Hilfe nunmehr auf die Agentur selbst übertragen. Während der Grenzschutzoperationen hat Frontex daher die Pflicht, besonders schutzbedürftige Personen (zum Beispiel Opfer von Menschenhandel oder unbegleitete Minderjährige) gesondert herauszulesen und sie in ihren bestehenden Rechten, im Zweifel unter Hinzuziehung von Dolmetschern und Rechtsbeiständen, zu unterweisen.<sup>20</sup>

Für eine Bewertung der Frontex-Operationen hat man sich zusätzlich die Situation in vielen Transitstaaten zu vergegenwärtigen: „Aufgrund der fehlenden Durchlässigkeit der Grenzen durch die operative Arbeit von Frontex ‚stranden‘ zahlreiche Flüchtlinge vor den Außengrenzen der EU.“<sup>21</sup> Diese Ansammlung von kurz vor dem ersehnten Ziel „Gesträndeten“ erleichtert es Kriminellen, aus der Verzweiflung der Menschen Profit zu schlagen. Dabei agieren Schleuser nur selten in ausdifferenzierten Strukturen organisierter Kriminalität. Für viele ärmere Fischer der Mittelmeeranrainerstaaten, die mithilfe ihrer Boote das erforderliche Transportmittel bieten können, hat sich der Menschenschmuggel zu einem erklecklichen Zubrot entwickelt.<sup>22</sup> Darüber hinaus ist der Blick auf die Flüchtlinge zu richten, die es auf europäisches Hoheitsgebiet geschafft haben. Erreichen sie das europäische

Festland, werden sie in Auffanglagern kaserniert, bis ihre Identität und/oder ihr Herkunftsstaat festgestellt sind. Die Zustände in den Sammellagern sind zum Teil bedenklich. Zudem ist nicht gesichert, dass die Einreiseersuche der Flüchtlinge ausreichend geprüft werden.<sup>23</sup>

## Rechtsfreier Raum?

Welchen Schutz genießen Flüchtlinge? Die gesamte Problematik um Grenzschutz und das Aufgreifen von Flüchtlingen auf dem Meer spielt sich in einem Bereich ab, in dem zahlreiche Rechtsregime aufeinandertreffen. Welcher Schutz den Betroffenen dabei tatsächlich gewährt werden kann und sollte, ist nicht einfach zu beantworten. Zum Einflussbereich der Operation „Triton“ erklärte Italiens Innenminister Angelino Alfano im Januar 2015: „30 Seemeilen vor der italienischen Küste endet Europa, bis dahin helfen wir. Dahinter befinden sich die internationalen Gewässer und dort gilt das internationale Seerecht.“<sup>24</sup>

Zwar ist diese Aussage so nicht ganz richtig, der Grundkonflikt wird dabei aber anschaulich skizziert. Verschiedene Rechtsmassen des Völkerrechts (zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention, das Internationale Seerecht und die Genfer Konventionen) und des Europarechts (Unionsrecht wie die EU-Grundrechtecharta und Sekundärrechtsakte) „streiten“ um den Anwendungs- und Geltungsvorrang im Herrschaftsgebiet.<sup>25</sup> Dazu muss man verstehen, dass sich das anzuwendende Recht vornehmlich (wenn auch nicht ausschließlich), nach dem Einsatzgebiet richtet. Helfen Vollzugsbeamte aus europäischen Nachbarländern ihren Kollegen, verbleiben sie bei ihrem Einsatz gleichwohl Abgesandte ihres eigenen Staates. Demzufolge wird ihr Handeln grundsätzlich anhand der Regeln des Staates gemessen, in dem sie ihre „Amtshilfe“ leis-

<sup>19</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 5. 9. 2012, C-355/10.

<sup>20</sup> Vgl. Fatma Rebeggiani, Europäische Union: Neue Regeln für Frontex, 16. 5. 2014, [www.bpb.de/184551](http://www.bpb.de/184551) (18. 5. 2015).

<sup>21</sup> Mechthild Baumann, Grenzwirtschaft/border economics, 26. 2. 2014, [www.bpb.de/179786](http://www.bpb.de/179786) (20. 5. 2015).

<sup>22</sup> Vgl. ebd.

<sup>23</sup> Vgl. T. Tohidipur (Anm. 2).

<sup>24</sup> Zit. nach: Karl Hoffmann, Private Schiffe werden zu Flüchtlingsrettern, 5. 1. 2015, [www.deutschlandfunk.de/mittelmeer-private-schiffe-werden-zu-fluechtlingsrettern.795.de.html?dram:article\\_id=307802](http://www.deutschlandfunk.de/mittelmeer-private-schiffe-werden-zu-fluechtlingsrettern.795.de.html?dram:article_id=307802) (8. 5. 2015).

<sup>25</sup> Vgl. hierzu und zu weiteren Verschränkungen: A. Fischer-Lescano/T. Tohidipur (Anm. 13), S. 1241 ff.

ten. Unterstützend gelten auf dem Festland zudem uneingeschränkt die europäischen Grundrechte.<sup>26</sup> Das ist bereits in Artikel 51 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union normiert.<sup>27</sup> Zugleich umfasst die Territorialhoheit die prinzipielle Freiheit der Staaten zur Regelung des Gebietszuzgangs von Ausländern.

Dabei besitzen lediglich eigene Staatsangehörige ein Menschenrecht auf Rückkehr in ihren Heimatstaat. Für Drittstaatsangehörige hingegen besteht kein Einreiserecht.<sup>28</sup> Die personelle und territoriale Ferne der Flüchtlinge zu Europa bedeutet allerdings nicht, dass Drittstaatsangehörigen gegenüber europäischen Grenzpolizisten und Konsularbeamten überhaupt keine Rechte zustehen.<sup>29</sup> Selbstverständlich sind Grenzpolizisten zur Einhaltung von Mindeststandards verpflichtet, weshalb sie innerhalb und außerhalb von Frontex-Operationen angehalten sind, das internationale Flüchtlingsrecht sowie die Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention und anderer Verträge zum Rückführungsverbot zu beachten. Bei Grenzkontrollen auf Hoher See greifen darüber hinaus die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten aus dem internationalen Seerecht. Selbst wenn das „Ob“ der Bindung der Grenzpolizisten an Grund- und Menschenrechte nicht bestritten werden kann, treten weitere Probleme gerade dann auf, wenn Frontex außerhalb des europäischen Herrschaftsgebiets agiert.<sup>30</sup>

Doch selbst wenn sich das Betätigungsfeld der Operation außerhalb des Territoriums der EU befindet, kann sich die handelnde Behörde nicht aus der Verantwortung winden. Es existiert eine „extraterritoriale Wirkung“ von Grund- und Menschenrechten.

<sup>26</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 18. 6. 1991, C-260/89.

<sup>27</sup> „Diese Charta gilt für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten.“

<sup>28</sup> EGMR (GK), Urteil vom 15. 11. 1996, Chahal gegen Vereinigtes Königreich, Case Nr. 22414/93.

<sup>29</sup> Vgl. eingehend Daniel Thym, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 54. Ergänzungslieferung 2014, Artikel 77 AEUV, Rn. 8 ff.

<sup>30</sup> Vgl. ebd., Rn. 10.

Extraterritorialität meint hierbei, dass Staaten bestimmte Rechte auch außerhalb ihres Staatsgebietes achten, schützen und gewährleisten müssen. Zur Begründung werden nicht nur die UN-Charta und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte herangezogen, deren Geltungsanspruch universell und unabhängig von Staatsgebieten ist. Die grundsätzliche extraterritoriale Wirkung von Menschenrechten wird darüber hinaus durch eine Vielzahl gerichtlicher und nicht-gouvernementaler Entscheidungen bekräftigt: Sowohl Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR)<sup>31</sup> als auch Entscheidungen des UN-Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte<sup>32</sup> legen dar, dass die über das eigene Staatsgebiet hinauswirkende Hoheitsgewalt an Grund- und Menschenrechte gebunden ist.<sup>33</sup> Die genannten menschenrechtlichen Abkommen werden darüber hinaus durch die ebenfalls bestehende extraterritoriale Anwendbarkeit der Grundrechtecharta der Europäischen Union ergänzt. Mithin liegt also alles andere als ein „rechtsfreier“ Raum vor. Stattdessen überlagern sich zahlreiche Verbürgungen und potenzieren sich zum Teil gegenseitig.

Die europäischen Grenzschutzorgane, allen voran Frontex, sind demnach an Grund-, Menschen- und Flüchtlingsrechte gebunden. Daran ändert auch die räumliche Verschiebung der Operationen außerhalb des europäischen Hoheitsgebietes nichts.<sup>34</sup> Tatsächlich findet sogar eine wechselseitige Befruchtung der Rechtsregime statt, die Interlegalität (also die Verschachtelung der verschiedenen Rechtsverbürgungen) fächert sich in eine gegenseitige Verschränkung auf.<sup>35</sup> Somit entsteht – zumindest theoretisch – ein lückenlo-

<sup>31</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 23. 3. 1995, Loizidou gegen Türkei, Case Nr. 40/1993/435/514 sowie die weitere Rechtsprechung zum Fall Loizidou.

<sup>32</sup> Vgl. UN-Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee), Auffassung vom 29. 7. 1979, López Burgos gegen Uruguay, CCPR 52/1979.

<sup>33</sup> So auch A. Fischer-Lescano/T. Tohidipur (Anm. 13), S. 1246.

<sup>34</sup> So auch Andreas Fischer-Lescano/Tillmann Lohr, Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See, 2007, [www.ecchr.de/rechtsgutachten-515/articles/gutachten-mittelmeer-rechte.html](http://www.ecchr.de/rechtsgutachten-515/articles/gutachten-mittelmeer-rechte.html) (8. 5. 2015).

<sup>35</sup> Vgl. A. Fischer-Lescano/T. Tohidipur (Anm. 13), S. 1248.



ser Schutzraum für alle Personen und an allen Orten, an denen europäische Herrschaftsgewalt ausgeübt wird. Demzufolge sind die Operationen unter der Leitung von Frontex vollumfänglich an den in Europa geltenden menschenrechtlichen und völkerrechtlichen Maßstäben zu messen.

## Fazit

Eine enge Zusammenarbeit an den europäischen Außengrenzen ist zwingend notwendig, um die Sicherheit auf dem Kontinent zu gewährleisten. Jedoch sollten hierfür klarere Regeln aufgestellt beziehungsweise explizite Vorschriften formuliert werden, die die Vollzugsbehörden strenger an bestehende Menschenrechtsstandards binden. Flucht und Asyl nach Europa müssen möglich sein und dürfen nicht an unüberwindbaren rechtlichen oder faktischen Hindernissen scheitern.

Frontex erledigt nur zum Teil „saubere Arbeit“. Bedenklich am Gesamtprozedere ist vor allem, dass viel Aufwand und große Geldmittel hauptsächlich in die Abwehr von Flüchtlingen investiert werden. Läge die Priorität weniger auf der Bekämpfung des Symptoms Zuwanderung und stattdessen mehr auf der Bekämpfung der Ursachen (also der Konfliktherde in den Fluchtländern), wäre der Zustrom Hilfesuchender langfristig geringer. Insbesondere sollte es jedoch nicht dazu kommen, dass der Kontinent Europa durch verworrene Rechtsregime und grenzlegale Operationen zur „Festung Europa“ verbarrikadiert wird.<sup>16</sup> An diesem Bild hat Frontex jedoch lange durch undurchsichtige Öffentlichkeitsarbeit und Selbstmystifizierung aktiv mitgewirkt.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Kontrovers hierzu: Dirk Schümer, Europa ist eine Festung – und muss das auch bleiben, 18.5.2015, [www.welt.de/article141026268](http://www.welt.de/article141026268) (20.5.2015).

<sup>17</sup> Vgl. Ch. Marischka (Anm. 10), S. 10.

Marco Dräger

## Ein Hoch auf Flucht und Vertreibung? Zur Einführung des neuen Gedenktages am 20. Juni

Nach dem „Supergedenkjahr“ 2014 mit seinen zahlreichen Jubiläen gibt es 2015 mit der 70. Wiederkehr des Kriegsendes erneut einen bedeutenden Jahrestag. Während dieser gewissermaßen das Seniorenalter erreicht hat, kündigt sich in seinem Windschatten, von der Öffentlichkeit nahezu unbemerkt, ein neuer Gedenktag an, der dieser Tage „Premiere“ feiert und aufs Engste mit dem Kriegsende

**Marco Dräger**

M. A., M. Ed., geb. 1985; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Mittlere und Neuere Geschichte, Abteilung Didaktik der Geschichte, Georg-August-Universität Göttingen, Waldweg 26, 37073 Göttingen. [marco.draeger@uni-goettingen.de](mailto:marco.draeger@uni-goettingen.de)

zusammenhängt. Am 27. August 2014 beschloss die Bundesregierung, einen „Gedenktag für die Opfer von Flucht und Vertreibung“ einzuführen. Dieser soll jährlich am 20. Juni begangen werden, erstmalig 2015. Neben den weltweiten Opfern von Flucht und Vertreibung soll er insbesondere an die deutschen Flüchtlinge und Vertriebenen erinnern, die als Folge des Zweiten Weltkrieges ein solches Schicksal erleiden mussten. Nicht nur die Kontroversen um die Einführung dieses neuen nationalen Gedenktages, sondern auch die gegenwärtige Diskussion über den Umgang mit Flüchtlingen und Vertriebenen lassen es angeraten erscheinen, sich eingehender mit diesem Tag zu beschäftigen.

## Zur Funktion von Gedenktagen

Gedenktage sind „Denkmäler in der Zeit“.<sup>1</sup> Sie sind zwar weder ortsgebunden noch von einem Medium abhängig, doch sie sind zeit-

<sup>1</sup> Aleida Assmann, Jahrestage – Denkmäler in der Zeit, in: Paul Münch (Hrsg.), Jubiläum, Jubiläum ... Zur Geschichte öffentlicher und privater Erinnerung, Essen 2005, S. 305–314. Zur Erinnerung an Flucht und

gebunden und bedürfen der ständigen Pflege durch die Gesellschaft. Ihre periodische Wiederkehr ist ambivalent: Einerseits ermöglicht sie regelmäßiges Erinnern, andererseits birgt sie aber auch die Gefahr der Erstarrung in Routine. Erst in der erinnerungskulturellen Praxis wird daher die Bedeutung eines Gedenktages sichtbar.<sup>¶</sup> Er spiegelt Selbstverständnis und Vergangenheitsdeutung einer Epoche wider. Denn seine Existenz und Ausgestaltung geben Auskunft darüber, welche Bedeutung dem Wissen über die Vergangenheit beigemessen wird und welche historischen Inhalte als erinnerungswürdig gelten. Gedenktage sagen viel über den Umgang eines Staates und seiner Gesellschaft mit der eigenen Geschichte aus. Sie sollen die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Staat fördern und zugleich zentrale Ereignisse der Geschichte präsent halten.

Gedenktage haben eine herrschaftsbewahrende und loyalitätserzeugende Funktion, sie sollen konsensstiftend und stabilisierend wirken.<sup>¶</sup> Die Selbstvergewisserung am historischen Beispiel soll die Langzeitwirkung prägender Ereignisse aufzeigen; die Bedeutung der Vergangenheit wird für die Gegenwart aktualisiert. Dadurch soll bei den Mitgliedern eines Gemeinwesens ein (zeitübergreifendes) Zusammengehörigkeitsgefühl entstehen, das ihr (historisches) Identitätsbedürfnis befriedigt.

Neben dieser sozial-identifikatorischen Funktion konkretisiert sich in Gedenktagen aber auch kritisches Potenzial. Sie dienen in dieser Hinsicht als Stimulus für die geschichtswissenschaftliche Erforschung der Vergangenheit. Ferner ermöglichen sie es, innezuhalten, und bieten einen Anlass zu kritischer Selbstreflexion sowie zur Kor-

rektur von stereotypen Geschichtsbildern, die bisweilen allzu leichtfertig reproduziert werden.<sup>¶</sup>

## Streit um Vertriebenen-Gedenktag

Die Bundesregierung setzte mit ihrem Beschluss ein Votum des Bundestags vom Februar 2011 um. Die damaligen Regierungsfaktionen aus CDU/CSU und FDP hatten – mit Blick auf die Landtagswahl in Baden-Württemberg im März 2011 – beantragt, einen Gedenktag für die Vertriebenen einzuführen und diesen jährlich am 5. August zu begehen. Dieses Datum hielten sie für besonders geeignet, weil am 5. August 1950 in Stuttgart die Charta der deutschen Heimatvertriebenen verabschiedet worden war. Die Antragsteller bezeichneten dieses Dokument als „Meilenstein“ auf dem Weg zu europäischer Integration und Aussöhnung sowie als ein „Gründungsdokument“ der Bundesrepublik Deutschland. Da die Initiatoren befürchteten, dass das Thema Flucht und Vertreibung – vor allem der Deutschen aus den Ostgebieten am Ende des Zweiten Weltkrieges – mit dem Aussterben der Zeitzeugen an Relevanz verlieren und in Vergessenheit geraten könnte, wollten sie mit einem Gedenktag die Jugend an dieses „Erbe“ heranführen und auf diese Weise die transgenerationale Weitergabe sicherstellen.<sup>¶</sup> Zugleich verbanden sie mit dieser kulturellen Formgebung die Hoffnung, dass die gesamte Gesellschaft Flucht und Vertreibung als Teil der deutschen Geschichte begreifen und sich mit den Vertriebenen solidarisch zeigen würde.

Die geschichtspolitische Kontroverse um den Gedenktag entzündete sich jedoch nicht an der generellen Frage, ob es legitim sei, speziell der Flucht und Vertreibung der Deut-

Vertreibung in Form von Denkmälern siehe Stephan Scholz, *Vertriebenen Denkmäler. Topographie einer deutschen Erinnerungslandschaft*, Paderborn 2015.

<sup>¶</sup> Vgl. Harald Schmid, *Deutungsmacht und kalendarisches Gedächtnis – Die politischen Gedenktage*, in: Peter Reichel/Harald Schmid/Peter Steinbach (Hrsg.), *Der Nationalsozialismus – Die zweite Geschichte. Überwindung – Deutung – Erinnerung*, München 2009, S. 175–216, hier: S. 176.

<sup>¶</sup> Vgl. Dietmar Schiller, *Politische Gedenktage in Deutschland. Zum Verhältnis von öffentlicher Erinnerung und politischer Kultur*, in: APuZ, (1993) 25, S. 32–39, hier: S. 32.

<sup>¶</sup> Vgl. Helmut Reinalter, *Grundsätzliche Überlegungen zu historischen Gedenktagen*, in: Karl Pellens (Hrsg.), *Historische Gedenkjahre im politischen Bewusstsein. Identitätskritik und Identitätsbildung in Öffentlichkeit und Unterricht*, Stuttgart 1992, S. 9–19. Zum Beitrag von Gedenktagen zur Ausbildung eines reflektierten Geschichtsbewusstseins vgl. Hans-Ulrich Wehler, *Gedenktage und Geschichtsbewusstsein*, in: Hans-Jürgen Pandel (Hrsg.), *Verstehen und Verständigen*, Pfaffenweiler 1991, S. 197–214, hier: S. 211 ff.

<sup>¶</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache (BT-Drs.) 17/4193 vom 15. 12. 2010, S. 2f.

schen zu gedenken. Denn ungefähr seit der Jahrtausendwende hatte sich die Ansicht gesellschaftlich zunehmend durchgesetzt, *auch* der deutschen Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft zu gedenken, ohne dass damit – unter Berücksichtigung der kausalen Zusammenhänge – zwangsläufig eine Herabwürdigung der anderen Opfer verbunden sei. Mittlerweile sind das Bekenntnis zu deutscher Schuld und Verantwortung am Zweiten Weltkrieg sowie die Trauer über den Verlust der Heimat der Deutschen aus den Ostgebieten als „zwei Seiten einer Medaille“ anerkannt.<sup>16</sup> Der Knackpunkt bestand vielmehr in der Bezugnahme auf die Charta der deutschen Heimatvertriebenen. Sie war und ist ein äußerst umstrittenes Dokument.

Die Opposition sah in ihr keineswegs ein „Gründungsdokument“ der Bundesrepublik, sondern schlicht ein Zeitdokument, das der historischen Kontextualisierung bedürfe. Problematische Formulierungen wie der erklärte „Verzicht“ der Heimatvertriebenen auf „Rache und Vergeltung“, der ihnen nach Meinung der Kritiker nicht zustand, da sie ohnehin keinen Anspruch auf Rache hätten, oder die Selbstbewertung als „der vom Leid dieser Zeit am schwersten Betroffenen“ seien ebenso kritisch zu erörtern wie die nicht eingestandene Schuld und Verantwortung Deutschlands für die vorausgegangenen Ereignisse. Die Charta blendete diese zugunsten einer diffusen Schicksalhaftigkeit aus, wie es zum Beispiel in der Phrase „im Gedenken an das unendliche Leid, welches im Besonderen das letzte Jahrzehnt über die Menschheit gebracht hat“ zum Ausdruck kommt. Wer das Leid verursacht hatte, oder wer es wem zugefügt hatte, all dies wurde verschwiegen. Ferner waren zahlreiche Unterzeichner der Charta nationalsozialistisch belastet.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Helga Hirsch, Flucht und Vertreibung. Kollektive Erinnerung im Wandel, in: APuZ, (2003) 40–41, S. 14–26, hier: S. 14.

<sup>17</sup> Vgl. den Änderungsantrag von Vertretern der Opposition, BT-Drs. 17/4693 vom 9.2.2011, S. 2f.; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/90 vom 10.2.2011, S. 10120–10121, S. 10128. Für eine kritische Einschätzung der Charta und ihrer Unterzeichner siehe Jörg Hackmann, Die „Charta der deutschen Heimatvertriebenen“ vom 5. August 1950, in: Themenportal Europäische Geschichte, [www.europaclio-online.de/2010/Article=463](http://www.europaclio-online.de/2010/Article=463) (21.4.2015); Micha Brumlik, Wer Sturm sät. Die Vertreibung der Deutschen, Berlin 2005, S. 91–108. Zur Führungsrolle ehemaliger nationalsozialistischer Funktionäre in

Während die einen das Gedenken an die eigenen Opfer befürworteten, weil erst dies die Trauer um fremde Opfer glaubhaft mache, hielten die anderen dies für Selbstviktimisierung. Mit ihr sei die Gefahr einer Umwertung der nationalsozialistischen Vergangenheit verbunden. Entsprechend befürchteten die Gegner des Gedenktages Geschichtsklitterung, Revisionismus sowie eine Verharmlosung des Holocaust und der Verbrechen an der Zivilbevölkerung Osteuropas im Zweiten Weltkrieg. Mit der antizipierten Relativierung deutscher Verantwortung ging in den Augen der Kritiker eine falsche Gleichsetzung und Konkurrenz von Opfern einher. Das Gedenken an sie würde ebenfalls in Mitleidenschaft gezogen, denn der 5. August erschiene nun unberechtigterweise als Pendant zum 27. Januar, an dem der Opfer des Nationalsozialismus gedacht wird. Die Rolle der Vertriebenenverbände wurde gleichfalls kritisch hinterfragt. Die Antragsteller ließen sich jedoch nicht auf die Argumente der Gegenseite ein, sodass der Antrag nach einer lebhaften Bundestagsdebatte schließlich mit der Stimmenmehrheit der Regierungsfaktionen angenommen wurde.<sup>18</sup>

Doch nicht nur Parlamentarier opponierten gegen die Pläne für diesen neuen Gedenktag, auch aus der Zivilgesellschaft kam Protest. Unter Federführung zahlreicher namhafter Historiker und anderer Wissenschaftler aus dem In- und Ausland kam nur drei Tage nach dem Bundestagsbeschluss eine Erklärung zustande, in der die Entscheidung, auf Grundlage der Charta einen Gedenktag zu errichten, als „falsches geschichtspolitisches Signal“ verurteilt wurde.<sup>19</sup> Den 70 Erstunterzeichnern schlossen sich zahlreiche weitere Unterzeichner an.

der Frühzeit der Vertriebenenorganisationen siehe Michael Schwartz, Funktionäre mit Vergangenheit. Das Gründungspräsidium des Bundesverbandes der Vertriebenen und das „Dritte Reich“, München 2013, insb. S. 19–26.

<sup>18</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/90 vom 10.2.2011, S. 10115–10130.

<sup>19</sup> Erklärung zum Beschluss des Bundestages „60 Jahre Charta der deutschen Heimatvertriebenen – Aussöhnung vollenden“ vom 16.2.2011, [www.hsozkult.de/debate/id/diskussionen-1468?title=erklaerung-zum-beschluss-des-bundestages-60-jahre-charta-der-deutschen-heimatvertriebenen-aussoehnung-vollenden&recno=42&page=3&q=&sort=&fq=&total=238](http://www.hsozkult.de/debate/id/diskussionen-1468?title=erklaerung-zum-beschluss-des-bundestages-60-jahre-charta-der-deutschen-heimatvertriebenen-aussoehnung-vollenden&recno=42&page=3&q=&sort=&fq=&total=238) (21.4.2015).

## Vom 5. August zum 20. Juni

Lange Zeit passierte erst einmal nichts. Der damalige Außenminister Guido Westerwelle verzögerte mit Blick auf die außenpolitischen Beziehungen zu Polen und Tschechien eine Umsetzung des Gedenktages. Den Regierungswechsel im Herbst 2013 bestand der Beschluss unbeschadet; es findet sich sogar ein Passus zum Gedenktag im Koalitionsvertrag. Darin heißt es: „Wir halten die mahnende Erinnerung an Flucht und Vertreibung durch einen Gedenktag lebendig (...).“<sup>10</sup> Die Koalitionäre interpretierten diesen Satz und dessen Reichweite jedoch unterschiedlich. Die CDU-Bundestagsabgeordnete und Vorsitzende des Bundes der Vertriebenen, Erika Steinbach, sah ein „langjähriges Herzensanliegen“ kurz vor seiner Erfüllung;<sup>11</sup> der kulturpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Siegmund Ehrmann, hielt dagegen gerade die nichtssagende Abstraktheit des Satzes für angemessen. Seine Partei hätte erhebliche Probleme damit, wenn sich das Gedenken auf die deutschen Opfer konzentrieren und den europäischen Kontext ausblenden würde, betonte Ehrmann.<sup>12</sup>

Die Unkonkretheit des entsprechenden Satzes im Koalitionsvertrag, in dem weder die Charta der Heimatvertriebenen noch der 5. August erwähnt wurden, dürften letztlich zur Realisierung des Gedenktages beigetragen haben. Der Bundestagsbeschluss vom Februar 2011 hatte die Bundesregierung nämlich lediglich dazu aufgefordert, „zu prüfen (...), den 5. August zum bundesweiten Gedenktag für die Opfer von Vertreibung zu erheben“.<sup>13</sup> Die Charta der Heimatvertriebenen mag 1950 wegweisend gewesen sein, 2014 taugte ihr Veröffentlichungsdatum je-

doch nicht mehr als Basis für einen Gedenktag. Durch den Verzicht auf den 5. August wurde ein Kompromiss möglich; die Wahl fiel auf den 20. Juni. Dieses Datum wurde bereits 2001 von den Vereinten Nationen zum Weltflüchtlingstag erklärt, sodass der neue deutsche „Gedenktag für die Opfer von Flucht und Vertreibung“ der europäischen beziehungsweise internationalen Dimension Rechnung trägt.

Kritik am Kompromissdatum kam aus den Reihen der Ost- und Mitteldeutschen-Vereinigung (OMV) der CDU/CSU. Sie fürchteten um die Exklusivität des nationalen Gedenkens und sahen in der Wahl des 20. Juni eine Abwertung ihres historischen Schicksals, da vergangenen und gegenwärtigen Opfern von Flucht und Vertreibung am selben Tag gedacht werden soll.<sup>14</sup>

Der 20. Juni steht allerdings auch wegen der Konkurrenz zu den Gedenktagen einzelner Bundesländer in der Kritik. Bayern, Hessen und Sachsen hatten auf Landesebene bereits einen eigenen Gedenktag für die deutschen Opfer von Flucht und Vertreibung beschlossen, der jeweils am zweiten Sonntag im September begangen wird (erstmalig 2014). Der nationale Gedenktag wird mit diesen verglichen werden und sich an ihnen messen lassen müssen. Ihre Bezeichnungen sind übrigens allesamt sprachlich und historisch unsensibel; besonders unpassend sind die gleichlautenden Namen in Hessen und Bayern: Hessischer beziehungsweise Bayerischer „Gedenktag für die Opfer von Flucht, Vertreibung und Deportation“. Erst aus den Proklamations-texten der jeweiligen Ministerpräsidenten geht eindeutig hervor, dass der Gedenktag Integration und (Aufbau-)Leistungen der *nach* dem Kriegsende von 1945 aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten Vertriebenen würdigen soll.<sup>15</sup> Der Name ist freilich ziemlich missver-

<sup>10</sup> Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin 2013, S. 113, [www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile) (21.4.2015).

<sup>11</sup> Bund der Vertriebenen, Pressemitteilung, November 2013, [www.bdv-bayern.de/de/Pressemitteilungen/2013/November/Nationaler-Gedenktag-fuer-Vertriebene-kommt](http://www.bdv-bayern.de/de/Pressemitteilungen/2013/November/Nationaler-Gedenktag-fuer-Vertriebene-kommt) (21.4.2015).

<sup>12</sup> Vgl. Katharina Schuler, SPD gibt bei Vertriebenen-Gedenktag nach, 3.12.2013, [www.zeit.de/politik/deutschland/2013-12/Vertriebene-Gedenktag](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-12/Vertriebene-Gedenktag) (21.4.2015).

<sup>13</sup> BT-Drs. 17/4193 vom 15.12.2010, S. 4.

<sup>14</sup> Für diese Sichtweise siehe exemplarisch die Pressemitteilung der nordrhein-westfälischen OMV vom 1.9.2014, [www.omv-nrw.de/presseinformation/70-medienmitteilungseptember2014](http://www.omv-nrw.de/presseinformation/70-medienmitteilungseptember2014) (21.4.2015).

<sup>15</sup> Vgl. die entsprechenden Proklamationen der Ministerpräsidenten von 2013 und 2014: [www.verkuendung-bayern.de/gvbl/jahrgang:2013/heftnummer:17/seite:574](http://www.verkuendung-bayern.de/gvbl/jahrgang:2013/heftnummer:17/seite:574) (für Bayern), <https://beck-online.beck.de/default.aspx?bcid=Y-100-G-HESGedTOFVD> (für Hessen) und [www.sachsen-gesetze.de/shop/saechsabl/2014/35/read\\_pdf](http://www.sachsen-gesetze.de/shop/saechsabl/2014/35/read_pdf) (für Sachsen) (21.4.2015).

ständig und lässt Raum für geschichtsrevisionistische Befürchtungen, da der Terminus „Deportation“ im politisch-öffentlichen Sprachgebrauch der Bundesrepublik im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg bislang gleichsam exklusiv für die Judenverfolgung verwendet wurde.<sup>16</sup>

Angesichts dieser Häufung von Gedenktagen ist man geneigt, der schon etwas älteren Einschätzung des Politikwissenschaftlers Dietmar Schiller zuzustimmen: „Statt über noch mehr offizielle Gedenk- und Feierstunden sollte kontrovers über Geschichtsverläufe und historische Ereignisse diskutiert werden, denn nur das impliziert, daß aus der Geschichte – vornehmlich dieses Jahrhunderts – Konsequenzen für die Gegenwart und Zukunft gezogen werden können.“<sup>17</sup>

## Potenzial des Gedenktages

Dem Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen zufolge waren 2014 weltweit über 50 Millionen Menschen aus ihrer Heimat vertrieben oder auf der Flucht. Angesichts dieses traurigen Höchststandes von Flucht und Vertreibung und der damit verbundenen Internationalität dieser beiden Phänomene, die auch heutzutage trotz ihrer Ächtung durch internationales Recht nicht zu einem Ende gekommen sind, tut die durch den Datumswechsel markierte internationale Ausweitung der Perspektive dem ursprünglich rein national konzipierten Gedenktag gut – sofern sie sich an dem Tag selbst tatsächlich niederschlägt.

Die historische Rückschau kann und sollte sich mit einer gegenwartsorientierten Betrachtung verbinden. Denn dann kommt vielleicht noch eine dritte Gedenkvariante des 20. Juni in den Sinn, wie sie erstmals 2010 von der Konferenz Europäischer Kirchen ausgerufen wurde: als „Tag der Fürbitte und des Gedenkens an die Toten an den Grenzen der Europäischen Union“. Erst diese neben nati-

<sup>16</sup> Vgl. Christopher R. Browning, Die Entfesselung der „Endlösung“. Nationalsozialistische Judenpolitik 1939–1942, München 2003, S. 536–567; Birthe Kundrus/Beate Meyer (Hrsg.), Die Deportation der Juden aus Deutschland. Pläne – Praxis – Reaktionen 1938–1945, Göttingen 2004.

<sup>17</sup> D. Schiller (Anm. 3), S. 39.

onalem und internationalem Gedenken dritte Variante lässt die Bigotterie und den Zynismus zum Vorschein kommen, wenn man die große Anzahl an Menschen betrachtet, die beim Versuch nach Europa zu fliehen, an den Außengrenzen der EU ums Leben kommen – sei es vor Lampedusa, in Ceuta oder anderswo.

Wie gesagt: Eine Inflation derartiger Gedenktage – immerhin wird am „Tag der Heimat“ im September oder am Volkstrauertag im November ebenfalls der Opfer von Flucht und Vertreibung gedacht – kann zu Zweifeln an der generellen Sinnhaftigkeit von Gedenken führen. Übermaß erzeugt eben Überdross und Entwertung. Konkurrierende, egal ob gleichartige oder verschiedene, Gedenkanlässe können aber auch den Blick schärfen und neue Impulse setzen: Sie eignen sich zum Beispiel auch dazu, den aktuellen Umgang mit Flüchtlingen und Vertriebenen zu hinterfragen.

Die historische Perspektive belegt, dass die Einwanderer aus den ehemaligen Ostgebieten keineswegs mit offenen Armen im Nachkriegsdeutschland empfangen wurden. Die zügige soziale wie ökonomische Integration der ungeheuren Anzahl<sup>18</sup> von über zwölf Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen erscheint im Rückblick als das „eigentliche Nachkriegswunder“.<sup>19</sup> Sie lässt sich angesichts einer schwierigen Ausgangslage nur mit deren Anpassungs- und Leistungsbereitschaft erklären.<sup>20</sup>

Die in der Bundestagsdebatte bei der historischen Rückschau angesprochenen Aspekte wie materielle Lebensbedingungen (Wohnraum, Ernährung und anderes mehr) oder die Aufnahme und Integration der Heimatvertriebenen, die sich trotz einer eher ablehnenden Haltung der alteingesessenen

<sup>18</sup> Klaus J. Bade stellt im Hinblick auf Deutschland im 20. Jahrhundert eine quantitativ einzigartige Dimension von Migration fest. Vgl. Klaus J. Bade, Einheimische und Fremde, in: Eckart Conze/Gabriele Metzler (Hrsg.), Deutschland nach 1945. Ein Lesebuch zur deutschen Geschichte von 1945 bis zur Gegenwart, München 2001<sup>3</sup>, S. 176–179.

<sup>19</sup> H. Hirsch (Anm. 6), S. 19.

<sup>20</sup> Speziell im Hinblick auf die Jugendlichen vgl. Helmut Schelsky, Die skeptische Generation. Eine Soziologie der deutschen Jugend, Düsseldorf 1957, S. 426f.

Bevölkerung ihnen gegenüber<sup>F21</sup> am Wiederaufbau ihrer neuen Heimat aktiv beteiligten und damit Teil der bundesrepublikanischen Erfolgsgeschichte wurden, können heute als Vorbild dienen. Sie mögen ein Anreiz dafür sein, anders als damals eine „Willkommenskultur“ zu etablieren. Diese Lehre lässt sich aus der Vergangenheit ziehen, sie hat einen Mehrwert gegenüber dem berechtigten, aber bloßen Gedenken an die damals betroffenen Deutschen.

Es ist daher fraglich, ob die Strategie erfolgreich ist, vor allem an vergangene Flucht und Vertreibung zu erinnern, um auf diese Weise Empathie bei den Nachgeborenen zu erzeugen. Wirkmächtiger als die verworkelten, grobkörnigen Schwarzweißaufnahmen von Urgrößmutterns Flüchtlingsstreck, die nun in Form eines Gedenktages im kollektiven Gedächtnis verankert werden sollen, erscheinen doch die aktuellen Bilder aus Syrien, dem Nordirak oder Süditalien. Gegenwartsbeispiele sensibilisieren in höherem Maße für Flucht und Vertreibung; mit ihrer Hilfe kann historische Tiefenschärfe besser erzeugt werden als allein mit Beispielen aus der Vergangenheit.

## Fazit

Befürchtungen, dass der Gedenktag Relativierung und Revisionismus Vorschub leisten könnte, sind nicht von der Hand zu weisen. Ob sie tatsächlich eintreten, hängt von der Ausgestaltung des Gedenktages ab und wie sich dieser in Zukunft etabliert – oder auch nicht. Gedenktage sind eben nicht nur lästige Pflichtveranstaltungen für staatliche Honoratioren, sie dienen auch der Reflexion, verschaffen Klarheit, markieren den aktuellen (geschichts-)politischen Standpunkt und bekräftigen idealerweise aus historischem Bewusstsein heraus den gegenwärtigen Grundkonsens eines Gemeinwesens.

Die Gestaltung des Gedenktages ist daher vor allem eine zivilgesellschaftliche Aufgabe, auch wenn die gegenwärtige erinnerungskulturelle Praxis Gegenstand von Klage und

<sup>F21</sup> Vgl. Eva Hahn/Hans Henning Hahn, Flucht und Vertreibung, in: Etienne François/Hagen Schulze (Hrsg.), Deutsche Erinnerungsorte, Bd. 1, München 2001, S. 335–351, hier: S. 337f.

Kritik ist.<sup>F22</sup> Sie kann gelingen, wenn sie nationale Nabelschau und historisch-retrospektive Selbstbezogenheit durchbricht<sup>F23</sup> und aus der historischen Perspektive heraus Transfer und Gegenwartsbezug leistet. Denn erst eine solche Aktualisierung anhand gegenwärtiger Bedürfnisse und Erfahrungen macht das Gedenken sinnvoll. Die (selbst-)kritische Reflexion von Flucht und Vertreibung zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen geografischen Räumen ist lohnend und hält durchaus neue und überraschende Einsichten bereit.<sup>F24</sup> Sie mündet bestenfalls in der Herstellung einer „Willkommenskultur“ für Flüchtlinge und Vertriebene.

Auch wenn es angesichts der gegenwärtigen weltpolitischen Lage höchst unwahrscheinlich ist, so ist es dem Gedenktag doch zu wünschen, dass er baldmöglichst überflüssig wird und wieder abgeschafft werden kann. Bis dahin aber sollte er begangen werden. Bis zu seiner „Premiere“ sind es nur noch wenige Tage. Möge sie im oben skizzierten Sinne erfolgreich werden.

<sup>F22</sup> Vgl. Volkhard Knigge, Statt eines Nachworts: Abschied der Erinnerung. Anmerkungen zum notwendigen Wandel der Gedenkkultur in Deutschland, in: ders./Norbert Frei (Hrsg.), Verbrechen erinnern. Die Auseinandersetzung mit Holocaust und Völkermord, München 2002, S. 423–440; Dana Giesecke/Harald Welzer, Das Menschenmögliche. Zur Renovierung der deutschen Erinnerungskultur, Hamburg 2012. Für eine Zurückweisung solcher Kritik vgl. Aleida Assmann, Das neue Unbehagen an der Erinnerungskultur. Eine Intervention, München 2013.

<sup>F23</sup> Die Eigenschaften von Gedenktagen, Identität durch die Ausgrenzung anderer zu erzeugen und statt einer kritischen eine traditionale Geschichtsbetrachtung zu befördern, bezeichnet der Historiker Klaus Bergmann als „historische Unvernunft“. Klaus Bergmann, Gedenktage, Gedenkjahre und historische Vernunft, in: Sabine Horn/Michael Sauer (Hrsg.), Geschichte und Öffentlichkeit. Orte – Medien – Institutionen, Göttingen 2009, S. 24–31, hier: S. 28ff.

<sup>F24</sup> Vgl. Gregor Feindt, Flucht und Vertreibung zwischen Kaltem Krieg und Universalisierung, in: ders./Félix Krawatzek/Daniela Mehler et al. (Hrsg.), Europäische Erinnerung als verflochtene Erinnerung. Vieltimmige und vielschichtige Vergangenheitsdeutungen jenseits der Nation, Göttingen 2014, S. 153–177.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

## Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)

# APuZ

Nächste Ausgabe

26–27/2015 · 22. Juni 2015

## Nomaden

*Jörg Gertel*

Nomaden – Aufbrüche und Umbrüche  
in Zeiten neoliberaler Globalisierung

*Ulrike Jureit*

Herrschaft im kolonialen Raum:  
Territorialität als Ordnungsprinzip

*Robert Kindler*

Sesshaftmachung als Unterwerfung –  
Die kasachischen Nomaden im Stalinismus

*Ines Stolpe*

Nomadic by Nature? Die Mongolei im Wandel

*Anna Lipphardt*

Der Nomade als Theoriefigur und als Ordnungskategorie.  
Auf Spurensuche im Europa des 21. Jahrhunderts



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons  
Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-  
Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)  
Barbara Kamutzki  
Johannes Piepenbrink  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Anne Seibring  
An dieser Ausgabe wirkte Helena Kürten  
als Praktikantin mit.  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
5. Juni 2015

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Kurfürstenstraße 4–6  
64546 Mörfelden-Walldorf

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißenfeller Straße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementservice

**Aus Politik und Zeitgeschichte** wird  
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**  
ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
Vertriebsabteilung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fs-medien.de](mailto:parlament@fs-medien.de)

### Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale  
für politische Bildung/bpb  
Postfach 501055  
18155 Rostock  
Fax.: (038204) 66273  
[bestellungen@shop.bpb.de](mailto:bestellungen@shop.bpb.de)  
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg)  
werden mit 4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

*Klaus J. Bade*

## 3–8 **Zur Karriere abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik**

In der politischen Polemik gegen „Asylmissbrauch“ haben gefährliche Kampfbegriffe Karriere gemacht: von der Prägung in denunziatorischer Absicht über den Alltagsgebrauch bis zur Bestätigung durch lexikalische Festschreibungen.

*Steffen Angenendt*

## 8–17 **Wege zu einer kohärenten Politik**

Um irreguläre Einwanderung und humanitäre Katastrophen zu reduzieren, sind vor allem legale Zuwanderungswege nach Deutschland und in die EU entscheidend. Auch entwicklungspolitisch bedarf es einer engen europäischen Verzahnung.

*Katrin Hirsland*

## 17–25 **Aktuelle Zahlen und Entwicklungen**

2015 wird mit 450 000 Asylsuchenden in Deutschland gerechnet. Umso dringlicher wird die gemeinsame Strategie zum Umgang mit den Themen Flucht und Asyl, wird eine faire Verteilung der Asylsuchenden innerhalb der Europäischen Union.

*Hannes Schammann*

## 26–31 **Flüchtlingspolitik im Föderalismus**

Flüchtlingspolitik in Deutschland ist durch regional äußerst unterschiedliche Lebensrealitäten für Asylsuchende gekennzeichnet. Dennoch erfolgt bislang weder ein konsequenter föderativer Wettbewerb noch eine zentral gesteuerte Harmonisierung.

*Bernd Parusel*

## 31–38 **Unbegleitete Minderjährige auf der Flucht**

In den vergangenen Jahren ist die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die ohne Angehörige in der EU Schutz suchen, beträchtlich gestiegen. Ausländerrechtliche Restriktionen und Bemühungen um das Kindeswohl prägen ihre Aufnahme.

*Andreas Schloenhardt*

## 38–43 **Fluchthilfe und Migrantenschmuggel**

Migrantenschmuggel wird wahlweise als „Schlepperkriminalität“ oder „Fluchthilfe“ bezeichnet. Dies erschwert es, in der Politik und in der öffentlichen Debatte gemeinsame Positionen zu finden und konstruktive Lösungen zu entwickeln.

*Oliver Gerson*

## 43–49 **Frontex und die europäischen Außengrenzen**

Um den unregulierten Flüchtlingswanderungen nach Europa wirksam zu begegnen, schuf die EU 2004/2005 die Grenzschutzagentur Frontex. Sie operiert in einem Bereich, in dem mehrere Rechtsregime aufeinandertreffen.

*Marco Dräger*

## 49–54 **Zur Einführung des neuen Gedenktages am 20. Juni**

Am 20. Juni 2015 wird erstmals der „Gedenktag für die Opfer von Flucht und Vertreibung“ begangen. Ob dieser zu einem Erfolg wird, hängt wesentlich davon ab, ob auch der aktuelle Umgang mit Flüchtlingen und Vertriebenen thematisiert wird.