



welt  
hunger  
hilfe

# STANDPUNKT

**Flucht, Vertreibung  
und Migrationszwänge**

*In ihrem Kampf gegen Hunger und Armut arbeitet die Welthungerhilfe seit Jahrzehnten in vielen Ländern eng mit Geflüchteten, auf ganz unterschiedlichen Stationen ihres Weges. Die Organisation versorgt nicht nur hunderttausende intern Vertriebene im Südsudan, sondern auch mehr als eine Million Geflüchtete in Syrien, Nordirak, Afghanistan, Uganda, dem Kongo, Bangladesch, Libanon und der Türkei. Sie kooperiert dabei vielfach mit lokalen Partnern und mit anderen internationalen Hilfsorganisationen, etwa aus ihrer europäischen Partnerschaft Alliance2015. Auf Basis ihrer langjährigen praktischen Erfahrungen und aus humanitären Gründen setzt sich die Welthungerhilfe für einen an den Menschenrechten ausgerichteten Umgang mit Schutzsuchenden ein - auch in der deutschen und europäischen Asyl-, Migrations- und Entwicklungspolitik.*

*Dieses Papier beschreibt aus Sicht der Welthungerhilfe den Veränderungsbedarf bei einem Thema, das einerseits die tägliche Arbeit der Organisation mitprägt und ihre humanitäre Wertebasis unmittelbar berührt, das andererseits aber im eigenen Land emotional hoch aufgeladen und umstritten ist. Diesem Streit will sich die Welthungerhilfe stellen und ihre Grundsätze und Erfahrungen einbringen. Sie will Vorschläge präsentieren oder unterstützen, deren Umsetzung zu einem souveräneren Umgang in Politik und Gesellschaft mit der unzweifelhaft großen Herausforderung der Organisation des Flüchtlingsschutzes auf EU-Ebene führen könnten. Und zwar ohne, dass die Flüchtlingskonvention und das Recht auf Asyl untergraben werden. Sie will auf die besonders schwierige Lage der Binnenvertriebenen aufmerksam machen, die weitgehend schutzlos sind, aber den größten Teil der Menschen auf der Flucht ausmachen. Und sie will zu der öffentlichen und kontroversen Diskussion über Menschen, die nicht als Flüchtlinge zu uns kommen, sondern auf der Suche nach besseren Lebenschancen sind, einen Beitrag leisten, der sich nicht nur an den Risiken, sondern auch an den Chancen von Migration orientiert.*

*Außerdem will sie auf Potenziale und Limitierungen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit hinweisen. Beide Formen der Hilfe können zur Reduzierung von Fluchtursachen in den Herkunftsländern beitragen, aber sie können keine Kriege - Fluchtursache Nr.1 - beenden. Das bleibt Aufgabe der Politik.*

### **Die Ursachen von Flucht bekämpfen, nicht nur die Symptome**

Weltweit sind fast 70 Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg, politischer Gewalt und Verfolgung. Zusätzlich verlassen jedes Jahr viele Millionen Menschen ihre Heimat wegen Armut, Hunger, der Folgen des Klimawandels oder Umweltkatastrophen. Der „europäische“ Blick übersieht dabei leicht, dass 85 Prozent der weltweit Geflüchteten Zuflucht in ihrem Heimatland oder einem benachbarten Staat finden, zumeist im Globalen Süden. Nur ein kleiner Bruchteil wagt (und überlebt) die risikoreiche Flucht in den Globalen Norden, zum Beispiel nach Europa. In Deutschland stieg die Zahl der Schutzsuchenden vor allem im Jahr 2015 rasant an, was zu einer anhaltenden Krise in der deutschen und der europäischen Asyl- und Migrationspolitik geführt hat.

Überdies machen sich viele Menschen auf die Suche nach besseren Lebensbedingungen und um Chancen wahrzunehmen: Bildungsmigration, Erwerbsmigration usw. Ebenso wie bei der Flucht finden allerdings auch bei der Migration die Hauptbewegungen nicht in Europa statt, sondern auf anderen Kontinenten. Die Welthungerhilfe ist sich bewusst, dass die Flucht vor politischer Verfolgung, die Flucht vor Not oder Umweltkatastrophen oder aber die Suche nach besseren Lebensbedingungen rechtlich sehr unterschiedlich behandelt werden, sich aber die Ursachen von Flucht und Migration zunehmend vermischen. (siehe Glossar).

Im Gegensatz zur Flüchtlingspolitik, in der es konkrete weltweite Schutzvereinbarungen gibt und ein für deren Einhaltung zuständiges UN-Flüchtlingshilfswerk, existiert kein vergleichbares Regelwerk für

Migrantinnen und Migranten und auch keine globale oder UN-Migrationsorganisation. Diese Lücke versucht der im Dezember 2018 von den UN-Mitgliedern mehrheitlich verabschiedete globale Migrationspakt (*Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration*) in gewisser Weise zu schließen. Er beruht auch auf der Einsicht, dass Wanderungsbewegungen allein national nicht mehr gesteuert werden können, sondern wenn überhaupt, dann nur in Zusammenarbeit von Herkunfts-, Aufnahme- und Transitländern. Einige wenige Länder wie die USA, Österreich und Ungarn sind aus den Verhandlungen ausgestiegen und auch hierzulande wurde der Pakt sehr kontrovers diskutiert. Doch das sollte weder die Bundesregierung davon abhalten, den Pakt nun umzusetzen, noch die Zivilgesellschaft, bei der Umsetzung mitzuwirken.

Damit würde auch dem nachhaltigen Entwicklungsziel 10 Rechnung getragen, das u.a. „eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik.“ Dass sich dieser Absatz im Kapitel zum Thema Ungleichheit befindet, ist kein Zufall. Denn die wachsende soziale und wirtschaftliche Ungleichheit innerhalb von Staaten – aber auch zwischen verschiedenen Staaten – ist eine der großen aktuellen Herausforderungen. Sie gilt auch als eine der ausschlaggebenden Ursachen für Wanderungsbewegungen.

Im Dezember 2018 beschloss die UN-Vollversammlung außerdem den Globalen Flüchtlingspakt, den *Global Compact on Refugees*. Er ist ebenso wenig verbindlich wie der Migrationspakt, aber dennoch ein – wenn auch schwacher – Fortschritt angesichts der emotional aufgeladenen Atmosphäre bei den beiden Themen. Der Weltflüchtlingspakt zielt darauf ab, eine besser vorhersehbare und gerechte Teilung von Verantwortung zwischen den UN-Mitgliedern und anderen wichtigen Akteuren zu schaffen. Andere wichtige Akteure sind z.B. internationale Organisationen, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, Wissen-

schaft, aufnehmende Gesellschaft sowie Geflüchtete selbst. Der Pakt soll den Druck auf die Aufnahmestaaten verringern, die Selbständigkeit der Geflüchteten fördern, den Zugang zu dauerhaften Lösungen in Drittstaaten verstärken und die Unterstützung in Herkunftsländern für sichere und würdige Rückkehr erhöhen. Die meisten Menschen verlassen ihre Heimat jedoch, weil sie berechtigte Angst um ihr Leben oder keine Hoffnung mehr haben, in ihrer Heimat für sich und ihre Familien ein sicheres Leben finden zu können. Seien es Kriege, Terrorismus oder Verfolgung – die Lösungen dafür liegen vielfach in den Herkunftsländern. Nicht immer, aber häufig kann man auch von außen Lösungsansätze unterstützen, um menschenwürdige Zukunftsperspektiven vor Ort zu ermöglichen – wenn auch nicht von heute auf morgen und nicht überall. Mit politischen und diplomatischen Mitteln kann man zum Beispiel gewaltsamen Konflikten vorbeugen, friedliche Lösungen und die politische und wirtschaftliche Stabilität fördern und friedensbereite Kräfte unterstützen. Eine restriktive Rüstungsexportpolitik, eine ambitionierte Klimapolitik sowie ein rücksichtsvollerer und nachhaltiger Umgang der Industriestaaten mit knappen Ressourcen können neben einer fairen Handels- und Investitionspolitik langfristig auch dazu beitragen, dass sich die Lebensgrundlagen in armen Ländern nicht weiter verschlechtern. Aus ihrer Erfahrung weiß die Welthungerhilfe: nur die Schaffung konkreter Perspektiven in diesen Ländern und die damit verbundene Hoffnung auf bessere Lebensbedingungen wird den Menschen die Möglichkeit eröffnen, in ihrer Heimat ein Leben in Würde zu führen. Das ist im Falle von gewaltsamen Konflikten allerdings extrem schwierig, wie das Beispiel Syrien deutlich macht.

### Die Aufnahme- und Durchreiseländer stärker unterstützen

Da weltweit fast neun von zehn Schutzsuchenden in ihren Heimatländern oder in benachbarten Staaten bleiben, benötigen Länder außerhalb der EU wie z.B. Uganda, Pakistan, Iran oder Jordanien, die viele Flüchtlinge aufgenommen haben, dringend zusätzliche Unterstützung. Zum einen

durch humanitäre Hilfe; dabei ist es vor- dringlich, dass die dramatische Unterfi- nanzierung der internationalen Flücht- lingshilfe ein Ende haben muss.

Zum anderen müssen die Kapazitäten der besonders stark betroffenen Länder zur Aufnahme und Versorgung der Flüchtlinge gestärkt werden. Zur Versorgung gehören nicht nur Unterbringung und Ernährung, sondern auch Sicherheit und weitergehen- de Angebote wie Bildung und Ausbildung oder Zugang zum Arbeitsmarkt und Rechtsberatung. Kriegsflüchtlinge benöti- gen auch Angebote in den Bereichen psy- chische und psychosoziale Gesundheit. Insbesondere dort, wo Menschen monate- oder jahrelang ohne Zugang zu zentralen Diensten, etwa Bildung und verlässlicher Gesundheitsversorgung, und mit ungewis- sem rechtlichem Status ausharren müssen, gilt es, eine „verlorene Generation“ zu ver- hindern.

Zudem ist es angebracht, Flüchtlinge in Aktivitäten zur Bewältigung der Krise mit einzubinden und sie aus der Position als reine Empfänger von Leistungen herauszu- holen. Die Erteilung einer Arbeitserlaubnis und die Zuteilung von dauerhaften Sied- lungsgebieten muss daher in vielen Län- dern entbürokratisiert und erleichtert wer- den. Um Konflikte zu vermeiden, sollten auch die Aufnahmegemeinden an entspre- chenden Programmen teilhaben können und einheimische Bedürftige aufgenom- men werden. Kurzfristig sind Maßnahmen wie gemeinnützige entlohnte Tätigkeiten sinnvoll, langfristig jedoch Ausbildung und Professionalisierung mit begleitenden Be- schäftigungsprogrammen.

### **Entwicklungszusammenarbeit und Huma- nitäre Hilfe zusammen denken**

Humanitäre Hilfe und Entwicklungszu- sammenarbeit – die beiden Schwerpunkte der Arbeit der Welthungerhilfe- benötigen hier dringend neue, innovative Ansätze zur Verknüpfung ihrer unterschiedlichen Her- angehensweisen, die über die bisherigen Verfahren hinausgehen. Gerade Personen, die mehrfach oder für einen längeren Zeit- raum vertrieben wurden, bleiben ohne eine

gestärkte Verbindung von Sofort- und lang- fristiger Hilfe oft auf sich allein gestellt oder erhalten nur inadäquate Hilfe. Ansät- ze einer besseren Verbindung würden wo immer möglich auch die Regierungen der Herkunftsländer stärker mit in die Verant- wortung nehmen und darauf achten, dass Diktatoren, Autokraten oder Warlords nicht profitieren. Um die Voraussetzungen für eine effektive und nachhaltige Hilfe zu verbessern, sollten neue Ansätze auch mit Maßnahmen zu besserer Regierungsfüh- rung verbunden werden. So unterstützt die Welthungerhilfe die afghanische Regierung zum Beispiel dabei, die Rechte Binnenver- triebener zu schützen und ihre Rechen- schaftspflicht gegenüber Langzeit- Vertriebenen zu stärken.

Hunger kann eine wichtige Rolle bei der Entscheidung spielen, wann und wohin Menschen flüchten. Die Kürzungen bei Mitteln der Vereinten Nationen, u.a. für Nahrungsmittelhilfe, waren 2015 ein we- sentlicher Auslöser der Flucht vieler Syrer nach Europa. Die Migration aus Zentral- amerika hat Hunger als eine wesentliche Ursache. Die regionale Ernährungskrise am Horn von Afrika führte 2017 allerdings nicht zu einem starken Anstieg der Flucht ins Ausland, sondern vor allem in inländi- sche städtische Gebiete. Hunger ist aber nicht nur Ursache von Flucht, sondern oft auch die Folge. Die schwierige Lage der staatenlosen Rohingya aus Myanmar hat sich nach ihrer Flucht immer weiter zuge- spitzt; viele von ihnen leiden an Ernäh- rungsunsicherheit.

Doch Menschen verlassen aus unterschied- lichen Motiven ihre Heimat; die Ursachen vermischen sich zunehmend. Das erschwert die Entwicklung politischer Strate- gien, da das internationale Flüchtlingsre- gime auf der Unterscheidung zwischen Flüchtlingen im Sinne der Genfer Konven- tion, anderen zwangsweise Vertriebenen und „freiwilligen“ Migranten beruht (siehe Glossar). Während die EU-Staaten recht- lich zum Schutz von Flüchtlingen ver- pflichtet sind, liegt die Aufnahme von Mig- ranten weitgehend in nationaler Entschei- dungskompetenz. Wenn nun aber Migran- ten nicht mehr überwiegend freiwillig aus- wandern, sondern aufgrund globaler Unge-

rechtigkeit und gezwungenermaßen ihre Heimat verlassen müssen, sind Kriterien der Zuflucht und der Zuwanderung zu überdenken.

Um Fluchtursachen zu überwinden und Schutzsuchende zu unterstützen, sollten deutlich mehr Mittel in die Prävention von Konflikten und Krisen investiert werden. Humanitäre Hilfe kann darüber hinaus akute Krisen lindern und sollte dabei auch ein besonderes Augenmerk auf intern Vertriebene (Binnenflüchtlinge) richten, um ihnen Zugang zu Hilfe und zu Schutz zu ermöglichen. Dies kann je nach Konfliktlage große politische Sensibilität erfordern und für die Helfer gefährlich sein. Denn diejenigen, die ihre Flucht verursacht haben, sind oft gleichzeitig auch Schutzverantwortliche, z.B. im Südsudan oder in Syrien.

Geflüchtete leben sowohl in städtischen Gebieten als auch in Camps, und sie haben sehr unterschiedliche Hintergründe und unterschiedliche Bedürfnisse, auf die es einzugehen gilt. Besondere Beachtung müssen auch gruppenspezifische Bedrohungen finden, wie z.B. für Frauen und Kinder, Behinderte, Angehörige bestimmter Religionsgruppen usw. Da überdies die Folgen der Vertreibung in aller Regel langfristig zu spüren sind, müssen Entwicklungszusammenarbeit und auch Humanitäre Hilfe Geflüchtete noch stärker dabei unterstützen, aktiv ihr Leben im Rahmen des Möglichen mitzugestalten und sich selber besser zu helfen können, ohne sie aber zu überfordern. Und schließlich besteht in den Herkunftsländern ein großer Bedarf, Rückkehrer bei ihrer Reintegration zu unterstützen, damit die Rückkehr als Neuanfang und Beginn der Wiedereingliederung begriffen werden kann. Tatsächlich sind Rückkehrer oft von Stigmatisierung und Ausgrenzung, z.B. aus ihren Familien, betroffen, so dass vielen oft keine andere Perspektive bleibt, als ein weiteres Mal das Land oder zumindest ihre Heimatregion zu verlassen. Die Welthungerhilfe unterstützt z.B. in der kurdischen Region im Nordirak Rückkehrer und Aufnahmegemeinden, um zu einer besseren gesellschaftlichen Stabilität beizutragen.

## Humanitäre Katastrophen verhindern

Seit 2016 ertranken über 10.000 Flüchtlinge im Mittelmeer. Die EU-Außengrenze ist somit die tödlichste Grenze der Welt. Das ist ethisch und politisch nicht akzeptabel. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten müssen deshalb alles tun, um weitere humanitäre Katastrophen an den Außengrenzen, vor allem im Mittelmeer, zu verhindern. Dabei sollte sich die EU nicht von den einseitigen Entscheidungen einzelner Mitgliedsstaaten treiben lassen, sondern eine gemeinsame Lösung finden.

- Die EU-Mitglieder müssen mehr legale Einreisemöglichkeiten für Schutzsuchende schaffen, z.B. durch die Vergabe humanitärer Visa, humanitäre Aufnahmeprogramme, Resettlement oder eine Erleichterung des Familiennachzugs. Mit der Vergabe humanitärer Visa würden sowohl die von der EU geplanten Einreisezentren in Nordafrika gegenstandslos wie auch die Schleuseraktivitäten wirkungsvoll bekämpft werden. Es muss auch legale Einreisemöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten geben, die nicht hochqualifizierte Fachkräfte sind, etwa im Rahmen eines Einwanderungsgesetzes.
- Die EU braucht dringend ein funktionierendes Seenotrettungssystem. Zivile Seenotrettung ist dafür unerlässlich. Ihre Kriminalisierung hilft nur Schleppern und treibt die Preise der Fluchtwege in die Höhe.
- Für die Unterbringung von Schutzsuchenden in EU-Ländern müssen die humanitären Standards eingehalten und ein Mindestmaß an Schutz und Transparenz gewährleistet werden.
- Die teilweise Verlagerung des Grenzschutzes und der Flüchtlingsabwehr in Nachbarstaaten der EU muss neu überdacht werden, weil es in vielen dieser Länder an rechtsstaatlichen Mindeststandards mangelt. Als Belohnung oder Anreiz für diese Länder eingesetzte Mittel der Entwicklungszusammenarbeit verfehlen deren eigentliche Aufgabe.
- Die europäische Flüchtlingspolitik muss langfristig so gestaltet werden,

dass *alle* Mitgliedsstaaten je nach Leistungsfähigkeit Verantwortung übernehmen und die europäischen Asylrechtsstandards anwenden, zu denen sie sich verpflichtet haben.

All dies entlässt die Regierungen der Herkunftsländer zwar nicht aus ihrer Verantwortung für eine an den Menschenrechten und dem Gemeinwohl orientierten Politik, erkennt aber auch die Schutzverantwortung der EU gegenüber Geflüchteten sowie die Folgen des Nord-Süd-Gefälles für Flucht- und Migrationsbewegungen an.

### **Konkrete Ziele für Zuwanderung auch von Schutzsuchenden formulieren**

Auch ohne im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention politisch verfolgt zu sein, werden mehr Schutzsuchende nach Deutschland und Europa kommen. Die Motive sind oft ähnlich: Perspektivlosigkeit aufgrund einer Kombination von Konflikten, politischer Instabilität, wirtschaftlicher Unsicherheit und ökologischer Fragilität. Sie suchen nach Perspektiven für bessere Lebensbedingungen. Diese Wanderungsbewegungen werden in den nächsten Jahren vermutlich zunehmen, u.a. wegen der anhaltenden wirtschaftlichen Schieflage zwischen Norden und Süden sowie aufgrund der weltweiten demografischen Ungleichheit: Überalterung hier, ein sehr hoher Anteil junger Menschen dort.

Darüber hinaus liegen die Ursachen der gegenwärtigen Krise der Zuwanderungspolitik in Deutschland und Europa nicht nur in den Herkunftsländern, sondern gehen auch auf die migrationspolitischen Versäumnisse der EU-Länder selbst zurück. Deshalb benötigen wir in Deutschland und besser noch in der gesamten Europäischen Union eine Verständigung auf ein migrationspolitisches Konzept, das nicht nur kurzfristige Instrumente, sondern konkrete langfristige Ziele und Strategien formuliert, und das auch die Verflechtung der EU mit den Herkunftsländern von Schutzsuchenden zur Kenntnis nimmt. Dabei geht es in der EU nicht nur um die Anwendung gleicher und hoher Standards bei Asylverfahren und der Versorgung von Schutzsuchenden

den sowie um eine faire Aufteilung von Verantwortung und Lasten. Es geht auch um eine Neuregelung der Flüchtlingsaufnahme unter Berücksichtigung der europäischen Menschenrechtskonvention.

Es sollte nicht darum gehen, die europäische Abschottung gegenüber Geflüchteten zu perfektionieren, sondern menschenwürdige Wege der Aufnahme zu schaffen. Dies ist umso notwendiger, als einzelne EU-Staaten bereits mit menschenrechtswidrigen Maßnahmen Tatsachen schaffen und damit die Grundwerte der Union bedrohen. So kritisieren die Vereinten Nationen die Tschechische Republik für ihren Umgang mit Flüchtlingen scharf. Dass in Tschechien Flüchtlinge systematisch für 40 bis 90 Tage unter unwürdigen Bedingungen in Anhaltelagern untergebracht würden, sei in Europa einzigartig. Besonders empörend sei die Internierung von Kindern, die eine klare Rechtsverletzung darstelle, heißt es in dem UN-Bericht. Außerdem seien „die Menschenrechtsverletzungen gegenüber Migranten keine Einzelfälle, sie werden vielmehr systematisch begangen. Dies scheint ein integraler Bestandteil der tschechischen Politik zu sein, die das Ziel hat, Menschen davon abzuhalten, in das Land einzureisen oder dort zu bleiben“. Amnesty International kritisiert Ungarn scharf, weil es den Zugang zum Land für Flüchtlinge und Asylsuchende weiterhin in starkem Maße einschränkt, indem es die Aufnahme in seinen beiden im Grenzgebiet eingerichteten "Transitzonen" limitierte. Pro Werktag konnten dort nur zehn neue Asylgesuche eingereicht werden. Die Einschränkung hatte zur Folge, dass zwischen 6000 und 8000 Personen unter unangemessenen Bedingungen in unzureichenden Lagern in Serbien verblieben und den Risiken von Obdachlosigkeit und der Abschiebung in die weiter südlich gelegenen Länder Mazedonien und Bulgarien ausgesetzt waren. Im März 2017 entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Verfahren Ilias und Ahmed gegen Ungarn, dass die Zwangsunterbringung von Asylsuchenden in streng bewachten Containerlagern in "Transitzonen" an Ungarns Außengrenzen de facto einem willkürlichen Freiheitsentzug gleichkomme.

Grenzschließungen helfen aller Erfahrung nach nicht dabei, die Zahl der Geflüchteten zu reduzieren; Migrationsforscher weisen darauf hin, dass Grenzschließungen zwar die Fluchtrouten verändern, nicht aber die Zahl der Menschen, die sich darauf bewegen. Zudem treiben sie die Preise für die Fluchthelfer in die Höhe. Die Sozialsysteme der Aufnahmeländer spielen nach Aussagen der Forscher keine wichtige Rolle bei der Entscheidung eines Menschen pro oder contra Abwanderung, wohl aber - bei der Wahl des Aufenthaltsortes - die allgemeinen Lebensbedingungen etwa in den EU-Aufnahmestaaten.

### Einwanderung gesetzlich regeln

Zuwanderung aus Entwicklungsländern nach Europa und anderen Ländern mit hohem oder mittlerem Einkommen kann durchaus wichtige Entwicklungsbeiträge für Herkunfts- und Zielländer sowie für die Migranten selbst leisten. Dies gilt für anerkannte Flüchtlinge ebenso wie für Menschen, die vor erdrückender Armut oder Umweltkatastrophen fliehen. Voraussetzung ist allerdings erstens politischer Wille der Regierungen; zweitens bedarf es eines fairen Interessensausgleich zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern sowie den Migranten, und drittens müssen die Rechte der Zuwanderer sichergestellt werden, um Lohndumping, Ausbeutung und Diskriminierung zu verhindern. Deshalb sollte die deutsche Entwicklungspolitik über das bisherige Maß hinaus das Engagement für migrationspolitische Programme deutlich ausweiten, die entwicklungsförderlichen Potenziale von Zuwanderung stärker fördern und ihre Erfahrungen in ein deutsches und europäisches Zuwanderungskonzept einbringen und ein Treiber für ein Einwanderungsgesetz sein, das nicht nur hochqualifizierten Fachkräften den legalen Aufenthalt ermöglicht, sondern auch weniger Qualifizierten die Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung ermöglicht. Und ein Treiber dafür, dass in einem Einwanderungsgesetz nicht nur deutsche Interessen, sondern auch die der Herkunftsländer berücksichtigt werden.

### Die globalen Flüchtlings- und Migrationspakete begleiten

Der kürzlich von den UN verabschiedete Globale Migrationspakt ist zwar bedauerlicherweise unverbindlich, aber er hat das Potenzial, internationale Standards zu setzen und den Flüchtlingsschutz maßgeblich zu prägen. Damit das gelingt, ist auch in Deutschland eine aktive und dauerhafte Beteiligung vielfältiger Akteure essenziell – der Geflüchteten selbst, aber auch der Zivilgesellschaft.

Worum es im Migrationspakt geht, verrät schon der Titel, nämlich um „sichere, reguläre und geordnete Migration“. Es geht also um die Gestaltung legaler Migration – und um die Eindämmung illegaler, irregulärer Migration. Der Pakt legt einen Schwerpunkt auf den Schutz, die Rechte und bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen von Migrantinnen und Migranten und ihren Familien. Er fordert die Bekämpfung wirtschaftlicher, umweltbezogener und politischer Fluchtursachen und spricht sich für meinen „ganzheitlichen, sicheren und koordinierten Grenzschutz“ aus. Die eigentliche Botschaft des Paktes ist nicht, dass alle Migration positiv ist, sondern dass Migration eine positive Wirkung entfalten kann, wenn sie sicher, regulär und geordnet stattfindet.

Dabei gibt es selbstverständlich auch um staatliche Verantwortung, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt. Deshalb haben sich die Staaten in dem Pakt verpflichtet, eine „kollektive Verantwortung für den Schutz des Lebens aller Migrantinnen und Migranten“ zu übernehmen und sich „in geteilter Verantwortung und mit innovativen Lösungen den Herausforderungen und Chancen der Migration in allen ihren Dimensionen“ zu stellen.

Dagegen ist der Ansatz des Flüchtlingspaktes begrenzter und technischer. Er misst individuellen Rechten weit weniger Bedeutung zu, sehr wohl aber der staatlichen Verantwortung für den Schutz und die Kontrolle der Grenzen. Insgesamt kann man nicht von einem menschenrechtlichen Ansatz des Flüchtlingspaktes sprechen; leider ist er aus Sicht des Schutzes der Men-

schenrechte von Flüchtlingen und Personen, die internationalen Schutz benötigen, enttäuschend. Zudem wird auch in diesem Pakt zu wenig Aufmerksamkeit auf Binnenvertriebene gerichtet.

Aus Sicht der Welthungerhilfe verdient der Migrationspakt trotz Unverbindlichkeit, trotz Schwächen und trotz kontroverser politischer Diskussion alle Unterstützung, auch der Zivilgesellschaft, also auch der Welthungerhilfe. Der Flüchtlingspakt bringt dagegen wenig wirkliche Fortschritte, sondern legitimiert vielfach die bisherige Politik, etwa die Externalisierung des Grenzschutzes durch die EU. Hier gilt es für zivilgesellschaftliche Organisationen, die Umsetzung kritisch zu begleiten und die Rechte der Flüchtlinge zu verteidigen.

### Freiwillige Rückkehr unterstützen

Deutschland benötigt eine neue Integrationspolitik, die viel früher einsetzen muss als bisher, denn viele der heute hier Schutzsuchenden werden langfristig bleiben (müssen). Ihnen liegt an gesellschaftlicher Teilhabe und sie wollen und können langfristig einen erheblichen gesellschaftlichen Beitrag leisten. Zuwandernde sollten nach der Ankunft daher nicht in „Ghettos“ oder „Ankerzentren“ untergebracht werden – bereits vor zwanzig Jahren hat die Migrationsforschung gezeigt, dass dezentrale Unterbringung sowie ein schnellerer Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung und zur Gesundheitsversorgung den größten Erfolg versprechen. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass Schutzsuchende nicht aufgrund ihrer Herkunft, ihres Geschlechtes oder ihrer Religion diskriminiert werden.

Über allem dem muss jedoch der Schutz von Geflüchteten seitens der Aufnahmesstaaten sichergestellt werden. Mehr als 1700 Übergriffe gegen Asylsuchende, wie sie in Deutschland allein für das Jahr 2017 dokumentiert wurden, sind ein Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und verweisen auf ein Versagen des Rechtsstaates. Außerdem sollte die Politik eine freiwillige Rückkehr der Geflüchteten ermöglichen und sie dabei angemessen unterstützen - ohne jedoch eine Besserstel-

lung gegenüber der restlichen Bevölkerung des Herkunftslandes herbeizuführen.

### Die Rolle der Entwicklungspolitik schärfen

Auch die Entwicklungszusammenarbeit kann hierbei eine wichtige Rolle spielen. Wenn sie erfolgreich ist, erhöht sie den Wohlstand in den Regionen, in denen sie tätig ist. Da steigendes Einkommen die Fähigkeit zur (kostspieligen) Auswanderung verbessert, kann Entwicklungszusammenarbeit kurzfristig zu höherer Abwanderung und erst später zu abnehmenden Zahlen führen, wenn ein bestimmtes Einkommensniveau erreicht ist. Die Erfolgswahrscheinlichkeit von Entwicklungszusammenarbeit steigt, wenn sie erstens ihre Konzepte mit den Herkunftsländern abstimmt und wenn sich zweitens die Geberländer besser untereinander koordinieren. Entwicklungspolitische Alleingänge einzelner Länder versprechen angesichts der Größe des Problems wenig Erfolg. Um wirksam zu sein, bedarf es einer viel engeren entwicklungspolitischen Zusammenarbeit etwa der EU- oder der OECD-Länder und der Verständigung auf eine gemeinsame Strategie.

Flucht, Vertreibung und Zwangsmigration sind oft mit hohen Risiken verbunden, in erster Linie für diejenigen, die ihre Heimat verlassen (müssen). Sie kann auch zu einem Abfluss dringend benötigten Wissens aus den Herkunftsländern führen (*brain drain*), hat häufig negative Auswirkungen auf Familienstrukturen und kann eine Belastung für die Aufnahmeländer sein. Sie birgt aber auch Chancen: Migration gilt als Treiber von Entwicklung. Entwicklungszusammenarbeit sollte zirkuläre Migration und die Reintegration von ehemaligen Auswanderern in ihren Heimatländern stärker fördern, durch Beratungsangebote die sozialen Kosten von Auswanderung in den Herkunftsländern verringern und Angebote entwickeln, mit denen die Rücküberweisungen der Emigranten entwicklungsförderlich eingesetzt werden könnten. So könnte aus dem *brain drain* ein *brain gain* werden.

Entwicklungszusammenarbeit kann überdies Arbeitsmöglichkeiten in den Her-

kunftsländern schaffen, etwa durch Investitionen in Infrastruktur und ländliche Entwicklung, sowie berufliche Bildungsangebote und die Unterstützung von Unternehmensgründungen. Die Förderung einheimischer lokaler oder regionaler Wertschöpfungsketten insbesondere in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte kann zu einer deutlichen Zunahme von Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum führen und so vor Ort neue Perspektiven schaffen. Dies gilt vor allem für afrikanische Länder.

Der UN-Flüchtlingshochkommissar Filippo Grandi wies kürzlich vor der UN-General-

versammlung noch einmal auf die insgesamt kritische Situation hin: „Die Kombination von vielfältigen Konflikten und daraus folgender Massenvertreibung – und flucht, neue Herausforderungen an das Asyl, die Differenz zwischen humanitären Bedürfnissen und zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie die wachsende Fremdenfeindlichkeit ist sehr gefährlich.“ Umso dringlicher sei es, „Wege zu finden, die Politik aufzurütteln und die Aufmerksamkeit auf das zu richten, was zählt, nämlich Würde, Rechte und Mitmenschlichkeit.“

### **Niger: Nothilfe reicht nicht aus**

*Die Welthungerhilfe hat vielfältige Erfahrungen in der Unterstützung von Geflüchteten und Zwangsmigranten gesammelt. In Afghanistan ist die Art der Unterstützung eine gänzlich andere als im Südsudan, im Nordirak anders als in Bangladesch. Jedes Land hat eigene Problemlagen, die die Art der Unterstützung mitbestimmen müssen. Ein wenig bekanntes Beispiel dafür ist auch der Niger.*

In Diffa im Niger halten sich derzeit fast 120.000 Geflüchtete aus Nigeria auf sowie mehr als 100.000 Binnenflüchtlinge und etwa 25 000 Rückkehrer. Diese Menschen sind auf die Gastfreundschaft der ohnehin bereits vulnerablen einheimischen Bevölkerung angewiesen. Sie werden darüber hinaus von der Regierung und Hilfsorganisationen unterstützt. Die Bevölkerung leidet auf Grund des Klimawandels und einer wenig entwickelten Landwirtschaft an immer wiederkehrenden Ernteverlusten. Zudem ist die Wirtschaft der Region infolge der militärischen Gegenoffensive und der restriktiven Sicherheitsvorkehrungen der nigrischen Regierung gegen die Terrorattacken von Boko Haram (Ausnahmestand, massive Militäroperationen, Schließung von Wochenmärkten, Verbot von Moto-Taxen, Verbot von Fischfang, Verbot von Ackerbau entlang der Grenze zu Nigeria etc.) lahmgelegt. Diese Realität gehört zu den Gründen, warum die Welthungerhilfe in ihrer Arbeit sowohl Flüchtlinge (auch in den Camps) als auch Gastfamilien als Begünstigte berücksichtigt. Doch reichen reine Nothilfe-Maßnahmen bei dieser seit drei Jahren andauernden Sicherheits- und humanitären Krise mit vielfältigen und steigenden Bedarfen nicht mehr aus. Die Widerstandsfähigkeit der Menschen muss dringend gestärkt werden. Insbesondere für junge Leute, die der Gefahr einer Rekrutierung durch die Terrorgruppe Boko Haram ausgesetzt sind, müssen Zukunftsperspektiven angeboten werden.

Mit dieser Erkenntnis hat die Welthungerhilfe in Zusammenarbeit mit einem Forschungsinstitut und staatlichen technischen Diensten klimaresistente und schnellwachsende Saatgutsorten eingeführt und schult Ackerbauern in moderneren Anbautechniken. Zudem werden während der kritischen Zeit der Nahrungsmittelknappheit Cash for Work-Maßnahmen u. a. für die Rehabilitierung von degradiertem Boden angeboten und bedingungslose Cash Transfers werden an arbeitsunfähige vulnerable Familien gezahlt. Als Antwort auf das akute Problem des Zugangs zu Ackerland hat die Welthungerhilfe sogenannte „Gartensäcke“ für den Gemüseanbau eingeführt. Diese Innovation, die nur wenig Wasser benötigt und gleichzeitig eine Diversifizierung der Nahrungsmittel erlaubt, trägt dazu bei, die Unterernährung besonders bei Kindern zu reduzieren bzw. ihr vorzubeugen. Maßnahmen im Wasser- und Sanitär- und Hygienebereich sowie Einkommen schaffende Maßnahmen vor allem für Frauen und junge Männer runden den Ansatz der Welthungerhilfe in Niger ab.

## Anhang:

### Glossar

In ihrer Programm-Arbeit mit Geflüchteten im Ausland unterstützt die Welthungerhilfe im Wesentlichen zwei Gruppen, nämlich Flüchtlinge nach der Genfer Konvention und Binnenvertriebene. Die Abgrenzung zwischen Flüchtlingen und Migranten ist jedoch in der Praxis nicht immer trennscharf. So gelten Hunger- oder Klimaflüchtlinge als Migranten, nicht als Flüchtlinge. Zudem bezieht sich die Genfer Konvention nicht eindeutig auf Menschen, die vor kriegesischen Auseinandersetzungen fliehen, obwohl diese als Hauptursache von Flucht gelten. Insofern befasst sich die Welthungerhilfe auch mit einem Teil des Migrationsgeschehens.

### Flüchtlinge und Asylsuchende

Das Völkerrecht zieht eine klare Trennlinie zwischen Menschen, die aufgrund bestimmter und definierter äußerer Einflüsse zur Flucht gezwungen sind (Flüchtlinge), und Menschen, die aus eigenem Antrieb auf der Suche nach besseren Lebensperspektiven ihr Land verlassen (Migranten). Laut Artikel 1A der Genfer Flüchtlingskonvention ist ein Flüchtling eine Person, die "aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will."

Ob eine solche Verfolgung vorliegt, wird in einem Asylverfahren festgestellt. Diese Verfahren unterscheiden sich von Land zu Land. Menschen, die einen Asylantrag gestellt haben, über den noch nicht entschieden wurde, werden als Asylsuchende bezeichnet. Neben der Anerkennung als Asylberechtigte gibt es für Flüchtlinge in Deutschland noch andere rechtliche Aufenthaltsarten, z.B. als Kontingentflüchtling oder im Rahmen des subsidiären Flüchtlingsschutzes

Der Wirkungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention ist allerdings umstritten.

Die meisten großen Flüchtlingskrisen der vergangenen Jahre wurden durch Bürgerkriege ausgelöst. Der Wortlaut der Konvention bezieht sich jedoch nicht eindeutig auf Menschen, die vor kriegesischen Auseinandersetzungen fliehen oder Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure wie Rebellen oder Milizen fürchten.

### Binnenvertriebene

Voraussetzung für den Flüchtlingsstatus ist, dass die jeweilige Person eine international anerkannte Grenze überschritten hat. Menschen, die in anderen Landesteilen ihres Herkunftsstaates Zuflucht finden, fallen daher nicht unter die Genfer Flüchtlingskonvention und das Mandat des UN-Flüchtlingshilfswerks. Für den Schutz von Binnenvertriebenen (oder intern Vertriebenen) sind die jeweiligen Staaten selbst verantwortlich, die dieser Aufgabe aber häufig nicht nachkommen können oder wollen. Internationale Unterstützung erhalten Binnenvertriebene nur, wenn ihre Regierung dem zustimmt. Um die Rechte von Binnenvertriebenen zu stärken, haben die Vereinten Nationen Leitlinien entwickelt. Bei diesen "Guiding Principles for Internally Displaced People" handelt es sich jedoch nur um Empfehlungen für Regierungen und Flüchtlingsorganisationen. Rechtlich bindend sind sie nicht.

### Geflüchtete

Mit dem Begriff Geflüchtete werden sowohl Flüchtlinge nach der Genfer Konvention wie auch Binnenvertriebene bezeichnet. Mit der Nutzung des Begriffes kann man einerseits auf die ähnlichen Fluchtursachen hinweisen wie auch der rechtlichen Engführung des Flüchtlingsbegriffs auf Menschen, die eine Grenze überschreiten, entgegen.

### Migration

Als Migration wird eine auf Dauer angelegte räumliche Veränderung des Lebensmittelpunktes einer oder mehrerer Personen verstanden. Migration, die über Landesgrenzen hinweg erfolgt, wird als internationale Migration bezeichnet. Genau genommen sind also auch Flüchtlinge Migranten. Verbreitete und immer wiederkehrende Motive für den dauerhaften Ortswechsel

sind die Aussicht auf bessere Bildungs- oder Erwerbsmöglichkeiten, auf Zufluchtsorte bei Naturkatastrophen oder im Zuge der globalen Erwärmung, die Suche nach Sicherheit für Leib und Leben nach Flucht oder Vertreibung als Folge von Kriegen sowie der Schutz vor Diskriminierung und persönlicher Verfolgung aus rassistischen, religiösen bzw. weltanschaulichen Gründen oder auch aufgrund erlebter anderer Einschränkungen der persönlichen Freiheit im Herkunftsmilieu.

Die Folgen des Klimawandels sind ein verstärkender Faktor für Migration und Vertreibung. Sie treffen insbesondere arme Bevölkerungsgruppen in vielen Ländern des globalen Südens in ganz unterschiedlicher Weise. So gefährden Extremwetterereignisse (zum Beispiel Stürme, Fluten, Dürren) direkt menschliches Leben, sie zerstören auch physische und soziale Infrastruktur und vernichten die Lebensgrundlage von Menschen.

Auch schleichende Veränderungen (zum Beispiel Versalzung von Böden, Meeresspiegelanstieg) können die Lebensgrundlage von Menschen langfristig gefährden und negative Folgen für die wirtschaftliche Situation, Gesundheit und Bildung der Menschen haben. Die Folgen des Klimawandels können außerdem gewaltsame Konflikte verstärken, die zu den häufigsten akuten Fluchtursachen zählen. Um die verschiedenen Facetten der Klimamigration zu beschreiben, die von Vertreibung bis geplante Umsiedlung und relativ freiwilliger Migration als Anpassungsstrategie reichen, wird häufig der Begriff "klimawandelbedingte menschliche Mobilität" verwendet. Meist findet klimabedingte Migration innerhalb eines Landes statt, teilweise aber auch über Grenzen hinweg.

Der Status des "Klimamigranten" ist weitgehend noch undefiniert. Es gibt bislang keine internationale Rechtsgrundlage, auf die sich Menschen berufen könnten, die vor den Folgen des Klimawandels ins Ausland fliehen müssen oder sich angesichts der absehbaren Folgen dafür entscheiden zu migrieren. Weder "Klimamigranten" noch "Umweltmigranten", die etwa auf-

grund eines schweren Erdbebens oder eines Tsunamis heimatlos geworden sind, fallen unter die Flüchtlingskonvention. Bis auf Einzelfälle haben diese Menschen derzeit keine Chance, als Flüchtling anerkannt zu werden.

### Zwangsmigration

Die Abgrenzung zwischen Flucht und Migration ist in der Praxis im Umgang mit Menschen, die ihre Heimat verlassen mussten, nicht immer trennscharf. Nach der Genfer Konvention ist jemand, der beispielsweise sich und seine Familie vor Hunger retten will, kein Flüchtling, sondern ein Migrant. Auch derjenige, der seine Heimat aufgrund einer Naturkatastrophe verlässt, hat den Status Migrant und fällt somit nicht unter den Schutz der Flüchtlingskonvention. Solche Schicksale werden als Zwangsmigration (forced migration) bezeichnet. Die beiden im Dezember 2018 von den UN verabschiedeten Global Compact on Refugees und Global Compact on Safe, Regular and Orderly Migration sollen das internationale Flüchtlingsrecht und die Zwangsmigration zukünftig besser regeln. Beide sind allerdings nicht bindend.

### Mobilität

Mobilität bezeichnet die Wohnsitzveränderung von Menschen auf Dauer oder zumindest auf Zeit. Wenn mit der Veränderung ein dauerhafter Wohnungswechsel verknüpft ist, liegt eine Migration oder Wanderung vor. Ist dies nicht der Fall, spricht man von Zirkulation, d.h. die Veränderung geht von der Wohnung aus und evtl. über mehrere Standorte (Arbeitsplatz, Einkauf) zu dieser zurück. Alle räumlichen Bewegungen, bei denen der Wohnstandort nur vorübergehend gewählt wird (Hirten, Nomaden oder Pilger) sind als Dauerwanderungen eine besondere Form der räumlichen Mobilität. Hierzu zählen auch zeitlich befristete Wohnsitzverlagerungen wie z.B. bei saisonal beschäftigten Personen oder Arbeitsmigration. In vielen Ländern, z.B. Afrikas werden Mobilität und Migration gleichgesetzt.

### Schutzsuchende

Schutzsuchende sind nach einer Definition des Statistischen Bundesamtes Ausländer-

rinnen und Ausländer, die sich unter Berufung auf humanitäre Gründe in Deutschland aufhalten. Dazu zählen

- Schutzsuchende mit offenem Schutzstatus (Halten sich zur Durchführung eines Asylverfahrens in Deutschland auf, wobei über ihren Schutzstatus noch nicht entschieden wurde.)
- Schutzsuchende mit anerkanntem Schutzstatus (Besitzen einen befristeten oder unbefristeten Aufenthaltstitel aus dem humanitären Bereich des Aufenthaltsgesetzes.)
- Schutzsuchende mit abgelehntem Schutzstatus (Halten sich nach Ablehnung im Asylverfahren oder nach Verlust ihres humanitären Aufenthaltstitels als Ausreisepflichtige in Deutschland auf.)

Begriffe wie Flüchtlinge, Asylbewerber oder Asylberechtigte werden oftmals als Synonyme für geflüchtete Menschen genutzt, beschreiben aber im Ausländer- und Asylrecht jeweils nur eine spezifische Teilmenge der Schutzsuchenden. Im vorliegenden Papier haben wir diese Definition auch auf andere Länder angewendet.

Bonn, im Februar 2019

**Quellen:** BAMF, BMZ, Statistisches Bundesamt, UNHCR

**Mitarbeit:**

*Welthungerhilfe: Ulrich Post (Bonn) in Zusammenarbeit mit Jan Fahlbusch (Berlin), Francis Djomeda (Niamey), Dirk Hegmanns (Gaziantep), Julia Broska (Kabul), Christian Schniepper (Kampala), Matthias Amling (Bonn) sowie Dr. Christiane Fröhlich/GIGA Hamburg und RA Karsten Lüthke (Berlin)*