

Susanne Luther (Hrsg.)

FLUCHT UND MIGRATION

Lokal. Regional. Global.



Benjamin Bobbe: Kolumbien – Land der Vertriebenen

Said AlDailami/Laura Sundermann: Libysche Migration nach Tunesien

Hamidou Issaka Maga im Interview: Die Entwicklung in Westafrika

Susanne Luther (Hrsg.)

FLUCHT UND MIGRATION

Lokal. Regional. Global.

Impressum

ISBN	978-3-88795-519-9
Herausgeber	Copyright 2016, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: info@hss.de , Online: www.hss.de
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit	Dr. Susanne Luther (V.i.S.d.P.)
Leiter PRÖ / Publikationen	Hubertus Klingsbögl
Redaktion	Stefan Burkhardt Regina Kistler Kontakt zur Redaktion: ijz@hss.de
Redaktionsschluss	29.06.2016
Druck	Hausdruckerei der Hanns-Seidel-Stiftung
Titelbild	csakisti/istockphoto.com

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Von dieser Einschränkung ausgenommen, sind sämtliche Werke, die als Creative Commons gekennzeichnet sind. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Diese Ausgabe finden Sie unter folgendem QR-Code auch im Internet zum Lesen und Bestellen.



GELEITWORT

|| Susanne Luther

Liebe Leserinnen und Leser,

Spätestens im Sommer 2015 hat die Realität von zunehmender Migration in Richtung Europa auch unser Land erfasst. Seither stehen die Themen Flucht und Migration ganz oben auf der Agenda und haben eine breite Debatte auf allen Ebenen der Politik, der Gesellschaft und in den Medien entfacht. Die Vielfalt der Triebkräfte und Formen sowie die zeitlichen und räumlichen Dimensionen von Flucht und Migration zu kennen, ist für diese Debatte unerlässlich.

Flucht und Migration sind keine neuen oder vorübergehenden Phänomene. Vielmehr hat es sie zu allen Zeiten gegeben. Allerdings hat die zunehmende Globalisierung und die damit einhergehende Mobilität von Informationen und Menschen der Problematik eine neue Dimension verliehen. Die Zahl der Flüchtlinge, ob intern oder über ihre Landesgrenzen hinweg vertrieben, hat 2015 weltweit mit 65 Millionen einen neuen Höchststand erreicht. Hinzu kommen über 220 Millionen internationale Migranten. Flucht und Migration waren von jeher eine Reaktion der Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen: Kriege zwingen Menschen, ihre Heimat zu verlassen. Ethnische, religiöse oder gesellschaftliche Konflikte können zu Diskriminierung, Repressionen oder gar Verfolgung führen. Ökologische und demografische Triebkräfte bedingen Migration. Aber auch die Hoffnung auf eine Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Situation, war von jeher ein Auslöser für Migration.

Grenzüberschreitende Mobilität im Arbeits- und Bildungsbereich sind heutzutage Normalität, auch für eine Institution wie die Hanns-Seidel-Stiftung, die aktuell 36 Mitarbeiter in Auslandsprojekte auf der ganzen Welt entsandt hat, oder derzeit 84 Auslandsstipendiaten, die in Deutschland einer wissenschaftlichen Weiterbildung oder Forschungsarbeit nachgehen, betreut.

Nicht nur die Beweggründe, sondern auch die Erscheinungsformen von Wanderungsbewegungen sind vielschichtig. Flucht und Migration finden nicht nur global, sondern auch regional statt. Sie sind zudem oft auf eine bestimmte Zeit begrenzt. Sie bedingen Herausforderungen und bisweilen auch Chancen. Es gilt, die Ursachen von erzwungener und irregulärer Migration anzugehen sowie adäquate Steuerungsmechanismen zu gestalten, um negativen Effekten zu begegnen und positive Wirkungen zu fördern. Hierbei sind nationale Maßnahmen in den Herkunftsländern ebenso wichtig wie internationale Kooperation. Bei der Bekämpfung von Fluchtursachen kann Entwicklungszusammenarbeit vielfältig unterstützend ansetzen. Langfristig wird, neben der Bekämpfung von Armut, Hunger oder Umweltzerstörung, vor allem die Förderung funktionierender politischer Strukturen, von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine zentrale Rolle spielen, um bewaffnete als auch innergesellschaftliche Konflikte zu vermeiden, die gleichberechtigte Teilhabe aller Bürger zu verbessern und stabile wirtschaft-

liche Perspektiven zu schaffen. Die deutschen politischen Stiftungen haben sich genau dieser Förderung verschrieben. So arbeitet die Hanns-Seidel-Stiftung bei ihrer weltweiten Projektarbeit nicht nur mit Entscheidungsträgern und Institutionen aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft, sondern auch mit der Zivilgesellschaft zusammen und führt Dialogmaßnahmen zwischen verschiedenen Akteuren durch. So unterstützen wir z.B. die Arbeit an gewaltfreier Konfliktlösung, die Eingliederung von (Binnen)Flüchtlingen in Aufnahmegesellschaften, Reintegrationsprozesse oder helfen, mittels beruflicher Aus- und Fortbildung, langfristige Perspektiven zu eröffnen.

Die Themen Flucht und Migration werden uns auch in Zukunft begleiten. Mit unserer aktuellen Ausgabe der Reihe „Argumente und Materialien zur Entwicklungszusammenarbeit“ (AMEZ) möchten wir Ihnen einen Einblick in die Vielfalt und damit in unsere Arbeit weltweit gewähren.

So zeigt der Artikel „Gesellschaft im Fluss“ die enormen Bewegungen von Arbeitsmigranten in China auf. Dass Kolumbien nach Syrien die zweithöchste Zahl von Binnenmigranten zu verzeichnen hat, wird oft vergessen. Über die Hintergründe und Entwicklungen berichtet unser Beitrag aus dem „Land der Vertriebenen“. Die Berichte aus Pakistan und Südafrika machen die enorme Bandbreite von Ursachen für Migration deutlich. Der nigrische Soziologe und Demograf Dr. Hamidou Issaka Maga zeichnet darüber hinaus in einem Interview auf, welche Folgen von der demographischen Entwicklung auf afrikanische Migrationsbewegungen zu erwarten sind. Welche Herausforderungen der Zuzug einer Vielzahl von Migranten und Flücht-

lingen für Nachbarstaaten mit sich bringt, können Sie in unseren Artikeln zu der Lage in Tunesien, Jordanien und dem Libanon nachlesen.

Eine ganz andere Form von Migration nimmt der Artikel aus Marokko, der sich mit Dschihad-Migranten auseinandersetzt, in den Blick. Wie die Radikalisierung von Jugendlichen, gerade auch mit Migrationshintergrund, verhindert werden soll, zeigt der Beitrag aus Kenia. Und selbstverständlich darf der Blick auf Europa nicht fehlen. Ein Interview mit unserem Regionalleiter für Südosteuropa, Dr. Klaus Fiesinger, widmet sich dem Balkan als Herkunfts- und Transitregion. Wie die Ukraine und Russland mit der Vielzahl von Flüchtlingen umgehen, erfahren Sie in unserem Beitrag „Zwischen Kiew und Moskau“.

Allein diese bloße Aufzählung der Themen zeigt die Vielschichtigkeit von Flucht und Migration. In diesem Sinne wünsche ich Ihnen eine anregende und erkenntnisreiche Lektüre,



|| **Dr. Susanne Luther**

Leiterin Institut für Internationale Zusammenarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung

INHALT

- 03 Geleitwort**
Susanne Luther
- 06 Gesellschaft im Fluss – Arbeitsmigration und soziale Ungleichheiten in der Volksrepublik China**
Jonas Rasch
- 18 Migrationen: Kern der Existenz Pakistans**
Kristof Duwaerts
- 28 Flucht und Migration in Afrika: Ursachen, Umfang und Herausforderungen**
Wolf Krug / Marlene Barnard
- 42 Demografie als Migrationsfaktor – Die Entwicklung in Westafrika**
Hamidou Issaka Maga im Interview
- 54 „Es geht nicht um Islam“ – Junge Kenianer sprechen über Radikalisierung**
Uta Staschewski
- 74 Zwischen Weltverneinung und der Sehnsucht nach dem Tode – Junge Menschen auf dem Weg in den Dschihad**
Jochen Lobah
- 84 Libysche Migration nach Tunesien – Zwischen Solidarität und Vorbehalten**
Said AlDailami / Laura Sundermann
- 94 Die Angst vor dem Kollaps – Flüchtlinge in Jordanien und im Libanon**
Thomas Gebhard
- 102 Der Balkan als Herkunfts- und Transitregion im Fokus internationaler Aufmerksamkeit**
Klaus Fiesinger im Interview
- 112 Zwischen Kiew und Moskau – Auf der Flucht vor Krieg und Annexion**
Daniel Seiberling
- 120 Kolumbien – Land der Vertriebenen**
Benjamin Bobbe

Jonas Rasch

Gesellschaft im Fluss

Arbeitsmigration und soziale Ungleichheiten
in der Volksrepublik China

Seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik hat die Arbeitsmigration in China stark zugenommen. Zentral für das Verständnis der Rahmenbedingungen ist das Haushaltsregistrierungssystem (Hukou), das den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen an den registrierten Wohnort jedes Bürgers bindet. Das Melderegister behindert nicht nur die Mobilität der Bevölkerung, sondern stellt auch die Basis für die Diskriminierung der Arbeitsmigranten bei Arbeitsmarktzugang, Einkommensmöglichkeiten, sozialer Sicherung und Bildungschancen dar und trägt so zur Institutionalisierung der sozialen Ungleichheit in China bei.

Schlagwörter:

Arbeitsmigration – Hukou – (Kontrollierte) Urbanisierung – Wirtschaftsentwicklung Chinas – Arbeitsmarkt und Einkommen – Soziale Sicherung – Zugang zu Bildung – Gesellschaftspolitik

GESELLSCHAFT IM FLUSS – ARBEITSMIGRATION UND SOZIALE UNGLEICHHEITEN IN DER VOLKSREPUBLIC CHINA

|| Jonas Rasch

Während Migration die aktuellen öffentlichen Diskussionen über den Zustand Europas bestimmt, stehen in der Betrachtung Chinas meist andere Themen im Vordergrund. Dass auch die chinesische Gesellschaft von der Wanderung von Millionen von Menschen aus ihrer Heimat in die Metropolen geprägt ist, entzieht sich der Wahrnehmung vieler. Ein Grund dafür mag sein, dass sich diese Migration nicht über nationale Grenzen, sondern innerhalb eines Landes abspielt und damit die kulturellen Unterschiede zwischen den Ursprungs- und Zielregionen eine untergeordnete Rolle spielen. Hinzu kommt, dass Migration in China einen integralen Teil des Wirtschaftssystems darstellt und bis zu einem gewissen Grad staatlich gesteuert ist. So erscheint sie bei oberflächlicher Betrachtung weit weniger disruptiv, als dies in Europa derzeit der Fall ist.

Nichtsdestotrotz haben auch hier die Migrationsprozesse enormen Einfluss auf die langfristige gesellschaftliche Entwicklung und werfen Fragen einer fairen Ressourcenallokation auf. Die institutionellen Rahmenbedingungen, in denen Migration in China stattfindet, unterscheiden sich jedoch grundlegend von denen innerhalb Deutschlands oder der Europäischen Union, vor allem was Fragen der Freizügigkeit und des Zugangs zu staatlichen Leistungen angeht. Im Zentrum dieser Analyse steht daher das sogenannte Haushaltsregistrierungssystem (chinesisch *hukou*, 户口), da dieses den Dreh- und Angelpunkt für eine ganze Reihe von Problemen bildet, die sich in den letzten

Jahren im Zusammenhang mit Migration in China herauskristallisiert haben.

Der Hukou, ein Relikt aus den frühen Tagen der Volksrepublik, beeinflusst nicht nur Migrationsentscheidungen, sondern trägt auch sonst in erheblichem Maße zur Zunahme und Verstärkung der Ungleichheit in allen Lebensbereichen in China bei. Die unsichtbaren Schranken, die das System durch die chinesische Gesellschaft zieht, ermöglichen einem privilegierten Teil der Bevölkerung in den Metropolen einen annähernd westeuropäischen Lebensstandard, der jedoch in Teilen auf der sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ausgrenzung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung beruht.

Im Folgenden soll zunächst ein kurzer Abriss der historischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen und der Entwicklung der Arbeitsmigration¹ in China gegeben werden, bevor auf einige der gravierendsten Auswirkungen des Haushaltsregistrierungssystems im Zusammenhang mit Migration und deren langfristige gesellschaftliche Implikationen eingegangen wird.

Von der Planwirtschaft zum Entwicklungsstaat

Nach der Gründung der Volksrepublik im Jahr 1949 machte sich die Kommunistische Partei Chinas daran, die Wirtschaft nach zentralverwaltungswirtschaftlichen Prinzipien zu organisieren. Dabei war die möglichst rasche Industrialisierung des Landes das primäre Ziel der Planungen. Während

die Schwerindustrie im Mittelpunkt der Bemühungen stand, wurde die Leichtindustrie vernachlässigt und die Landwirtschaft ganz in den Dienst der Industrialisierung gestellt. Zentrale Aufgabe der ländlichen Gebiete, in denen zu diesem Zeitpunkt rund 80 Prozent der Bevölkerung lebten, wurde die Versorgung der Arbeiterschaft mit günstigen Nahrungsmitteln und der Industrie mit Rohstoffen. In dieser Zeit wurden wirtschafts- und sozialpolitische Grundlagen gelegt, die bis heute die Rolle und soziale Lage der Arbeitsmigranten in China beeinflussen.²

Die ambitionierten Pläne machten in den Augen der Regierung eine engmaschige politisch-soziale Kontrolle der Bevölkerung notwendig, die über die staatliche Zuteilung von Nahrungsmitteln, aber auch von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, Wohnungen, sozialer Sicherung und anderen öffentlichen Dienstleistungen erreicht wurde. Arbeiter in den städtischen Industriebetrieben, auf denen die Hoffnung der Parteiführung ruhte, kamen dabei in den Genuss einer umfassenden, lebenslangen Betreuung durch den Staat. Von der Landbevölkerung wurde weitgehende Selbstversorgung erwartet, sodass diese ständig von Armut und Hunger bedroht war. Die Bevölkerungskontrolle basierte auf einem 1958 eingeführten Meldesystem, das alle Einwohner erfasste und je nach Arbeitseinsatz an einen bestimmten Ort band. Die Polizeibehörden stellten für jeden Haushalt einen Ausweis aus, der neben dem Ort der Registrierung auch die Einteilung in einen „ländlichen“ oder „nicht-ländlichen“ Status für jedes Haushaltsmitglied beinhaltete. Dieser Status war erblich und der Bezug aller staatlichen Leistungen wurde mit der Haushaltsregistrierungskarte verknüpft.

Auch bei der Migrationskontrolle spielte das Hukou-System eine wichtige Rolle. Eines der Hauptziele war dabei, die Bauern trotz der schwierigen Lebensumstände auf dem Land zu halten. Um von einer „ländlichen“ in eine „nicht-ländliche“ Arbeitseinheit wechseln zu können, war ein Wechsel des Hukou-Status notwendig. Eine Anpassung war nur auf Veranlassung einer staatlichen

Behörde möglich. Diesbezügliche Entscheidungen basierten meist auf einem System von Quoten, die von der staatlichen Planungskommission festgelegt wurden. Außerplanmäßigen Bevölkerungsbewegungen wurde so ein Riegel vorgeschoben, denn ohne eine örtliche Registrierung war das Überleben oder zumindest der Aufbau einer menschenwürdigen Existenz an einem fremden Ort für den Einzelnen beinahe unmöglich. Das Meldesystem etablierte folglich eine nahezu unüberwindbare Trennlinie zwischen der privilegierten Stadt- und der benachteiligten Landbevölkerung.

Die tiefgreifende Umgestaltung der chinesischen Wirtschaft seit den 1980er Jahren führte jedoch zu einem immer größeren Auseinanderdriften der wirtschaftlichen Realitäten und des institutionellen Rahmens, sodass die Ungleichheit zwischen Gruppen, die früher geografisch voneinander getrennt waren, immer offensichtlicher wurde. Nach dem Tod Mao Zedongs 1976 wurde Wirtschaftswachstum zum obersten Ziel der Staatsregierung. Eine Reihe wirtschaftsliberaler Reformen vor dem Hintergrund eines zumindest nominell weiterhin sozialistischen Zentralstaats führte im Laufe der folgenden 40 Jahre zu dem Ergebnis, dass bis heute Aspekte der Planwirtschaft in mehr oder weniger angepasster Form in einem ansonsten marktliberalen Umfeld fortbestehen.

Auf dem Land begannen die Reformen mit der Einführung des Haushaltsverantwortlichkeitssystems, im Zuge derer vormals kollektiv bearbeitete landwirtschaftliche Flächen einzelnen Haushalten zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt wurden. Diese Umstellung führte zu enormen Produktivitätssteigerungen und einer Verbesserung der Situation der Landbevölkerung insgesamt. Die Veränderungen machten aber auch das große Überangebot an Arbeitskräften in der Landwirtschaft deutlich. Schätzungen belaufen sich für diese Zeit auf einen Überschuss von bis zu 156 Millionen, was mehr als der Hälfte der gesamten Arbeitskräfte in diesem Sektor entspricht.³

Ebenfalls ab Anfang der 1980er wurde damit begonnen, Sonderwirtschaftszonen einzurichten, in denen ausländischen Investoren die Produktion von Gütern für den Weltmarkt ermöglicht wurde. Diese erwiesen sich schnell als äußerst erfolgreich und wurden zur Keimzelle der Entwicklung, die China im Laufe der nächsten 30 Jahre zum Exportweltmeister aufsteigen ließ. Die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten wurde – neben der Schwerindustrie und dem Baugewerbe – zum Motor der rasanten Wirtschaftsentwicklung, die dem Land über drei Jahrzehnte hinweg durchschnittliche Wachstumsraten von annähernd zehn Prozent jährlich bescherte.



Ein Dorf in der Provinz Gansu in Westchina. Die Provinz ist eine der ärmsten des Landes. Quelle: HSS China.

Entwicklung der Arbeitsmigration seit 1979

Insgesamt war der Produktionsfaktor Arbeit und dessen räumliche wie sektorale Mobilität entscheidend für den wirtschaftlichen Erfolg Chinas seit dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik. Während 1975 noch 77 Prozent der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt waren, fiel die Zahl bis 2013 auf 31 Prozent. Es wird geschätzt, dass allein die Abwanderung der Arbeitskraft aus der Landwirtschaft 20 Prozent zum chinesischen Wirtschaftswachstum zwischen 1982 und 1997 beigetragen hat.⁴ Aufgrund der riesigen Reserven im Agrarsektor sowie des starken Anstiegs der erwerbsfähigen Bevölkerung stand der chinesischen Volkswirtschaft lange Zeit ein scheinbar unerschöpflicher Vorrat an billiger Arbeitskraft zur Verfügung.

Dass Bevölkerungsmobilität ein wichtiger Bestandteil einer modernen Volkswirtschaft ist, hatte die chinesische Regierung bereits in den 1980er Jahren erkannt. Seitdem kommt es immer wieder zu Anpassungen des Hukou-Systems, die sich jedoch bisher stets auf das absolut Notwendige beschränken und hauptsächlich wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen bedienen. Als ersten Schritt in Richtung einer Aufweichung der Migrationskontrolle erlaubten die Sicherheitsbehörden den Städten 1985 das Ausstellen von temporären Aufenthaltsgenehmigungen. Der ursprüngliche Hukou musste jedoch beibehalten werden und den Arbeitsmigranten war der Zugang zu allen öffentlichen Dienstleistungen verwehrt. Die zentrale Zuteilung von Nahrungsmitteln in den Städten etwa, von der die zugewanderte ländliche Bevölkerung ausgeschlossen war, wurde erst 1993 abgeschafft.

In den 1980er Jahren verließen die ersten Arbeiter die ländlichen Gegenden, um in den Städten und Sonderwirtschaftszonen Arbeit zu finden. Ihre Zahl lag 1990 bereits bei 25 Millionen.⁵ Ab Mitte der 1990er Jahre wuchs die Nachfrage nach ungelernten Arbeitskräften in den Städten beträchtlich, sodass die Zahl der Arbeitsmigranten dort bis 1997 auf 37 Millionen anstieg.⁶ Nachdem 1997 ein Pilotprogramm gestartet worden war, das es ausgewählten Kleinstädten erlaubte, städtische Hukou an „ländliche“ Arbeiter mit festem Einkommen und Wohnsitz auszugeben, wurde diese Möglichkeit 2001 zur Regel für alle kleineren Städte. Migration verwandelte sich in dieser Zeit immer mehr von einem staatlich gelenkten Allokationssystem zu einem auf Privatentscheidungen basierenden Massenphänomen. Die Zahl der Migranten insgesamt, unabhängig von der Entfernung und dem Status der Herkunfts- und Zielorte als städtisch oder ländlich, betrug im Jahr 2000 bereits 121 Millionen.⁷

Im Jahr 2001 trat China der Welthandelsorganisation bei, was das Handelsvolumen in den folgenden zehn Jahren um das Fünffache ansteigen ließ. Dieses Wachstum wurde weit überwiegend in den Küstenprovinzen

generiert: 2006 lag das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Osten bei 153 Prozent des nationalen Durchschnitts, während es im Rest des Landes nur 70 Prozent betrug.⁸ Hergestellt wurden die Güter meist von Arbeitsmigranten aus den armen Regionen West- und Zentralchinas, die Anfang des Jahrtausends 68 Prozent aller Stellen im verarbeitenden Gewerbe besetzten.⁹ Die Zahl der in China sogenannten „fließenden“ Bevölkerung, also der Personen, deren Arbeitsort von den Angaben im Hukou abweicht, nahm nach der Jahrtausendwende weiter stetig zu. 2005 wurden 147 Millionen, 2010 dann bereits 221 Millionen gezählt.¹⁰ Der Osten des Landes ist dabei bis heute das bevorzugte Ziel der Arbeitsmigration geblieben, während Provinzen im Süden und Südwesten seit vielen Jahren eine zum Teil massive Abwanderung ihrer Landbevölkerung erleben.



Shanghai verzeichnete 2014 das höchste Pro-Kopf-Einkommen Chinas. Aufgrund zunehmender Restriktionen lebten 2015 erstmals weniger Migranten in der Stadt als im Jahr zuvor. Quelle: HSS China.

Die Lage der Arbeitsmigranten heute

Bis 2014 stieg die „fließende“ Bevölkerung auf circa 250 Millionen.¹¹ Mehr als zwei Drittel davon waren Menschen mit „ländlichem“ Hukou-Status. Bei einer Erwerbsbevölkerung von 911 Millionen bedeutet dies, dass der Hukou bei nahezu 30 Prozent der Arbeitnehmer in China nicht den tatsächlichen Umständen entspricht. Gleichzeitig liegt der Urbanisierungsgrad bei 56 Prozent, aber nur 37 Prozent der Gesamtbevölkerung ist auch in städtischen Gegenden registriert.¹² Über ein Drittel der städtischen

Bevölkerung lebt dort folglich ohne eine entsprechende Registrierung und damit auch ohne gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen.

Die chinesische Regierung versucht derzeit, diesen Zustand über eine „geordnete“ Urbanisierung zu bereinigen, die auf einer Staffelung der Anforderungen für den Hukou-Erwerb je nach Größe der Stadt basiert. Für kleine Städte bis 500.000 Einwohnern ist demnach ein fester Wohnsitz die einzige Vorbedingung für die Erteilung eines Hukou. Größere Städte werden in drei Kategorien eingeteilt, deren Voraussetzungen sukzessive strikter werden.¹³ Dabei ist der Regierung voll bewusst, dass Hukou in kleinen und mittleren Städten bei weitem nicht so begehrt sind wie solche in den Metropolen, da sie weder attraktive Arbeitsplätze noch soziale Leistungen mit sich bringen, die über ein Minimum hinausgehen. Die Großstädte jedoch, die aufgrund ihrer hohen Einkommen, guten sozialen Absicherung sowie ausgezeichneten Bildungseinrichtungen besonders attraktiv für Migranten sind, machen es den Neubürgern nahezu unmöglich, einen lokalen Hukou zu erwerben.¹⁴ Diese Vorgaben sollen einerseits die weitere Urbanisierung Chinas ermöglichen, andererseits aber die Metropolen vor Überlastung schützen. Eine langsame, aber stetige Integration wäre finanziell zwar möglich,¹⁵ scheint aber politisch derzeit noch nicht gewollt und trifft auch in der städtischen Bevölkerung auf Widerstand. Die schwierige Lage, in die dies Migranten in den Städten aktuell versetzt, soll im Folgenden anhand dreier zentraler Aspekte verdeutlicht werden.

Arbeitsmarkt und Einkommen

Bis 2020 wird eine weitere, wenn auch deutlich langsamere Steigerung der Migrantenzahlen erwartet.¹⁶ Das stark nachlassende Wachstum steht im Zusammenhang mit dem Ende der demografischen Dividende in China. Während in den letzten 30 Jahren aufgrund der Ein-Kind-Politik eine relativ große Erwerbsbevölkerung eine relativ

kleine Zahl an Kindern und Senioren versorgen musste, werden zukünftig immer weniger Menschen im arbeitsfähigen Alter eine wachsende Zahl an Senioren finanzieren müssen. Die Erwerbsbevölkerung schrumpft bereits seit 2013, 2015 ist deren Zahl um knapp fünf Millionen gesunken.¹⁷ Die rasche Alterung der Gesellschaft kann auch an der Demografie der Arbeitsmigranten abgelesen werden. Von 2010 bis 2014 ist der Anteil der Migranten, die über 40 Jahre alt sind, von 34 auf 43 Prozent gestiegen.¹⁸

Die Verknappung der Arbeitskraft führt zu höheren Einkommen für die Arbeitnehmer, inklusive der Arbeitsmigranten. Bis zur Finanzkrise 2008 sind deren Löhne zum Teil schneller gewachsen als die städtischen Einkommen,¹⁹ seitdem hat sich das Wachstum allerdings verlangsamt und lag 2015 mit etwa sieben Prozent unter dem nationalen Durchschnitt. Der durchschnittliche Monatslohn ist bis 2015 auf rund 3.000 RMB (etwa 410 EUR) gestiegen. Damit liegt er weit über dem verfügbaren Einkommen eines Bauern auf dem Land, das 2015 bei nur 950 RMB (etwa 130 EUR) lag²⁰, jedoch immer noch bei nur etwa 60 Prozent desjenigen eines städtischen Arbeiters²¹. Und das, obwohl Migranten durchschnittlich 63 Stunden pro Woche arbeiten, während die Wochenarbeitszeit registrierter Städter bei etwa 44 Stunden liegt.²²

Eine Studie aus dem Jahr 2005 kommt zu dem Schluss, dass die Einkommensunterschiede zwischen Arbeitsmigranten und lokalen Arbeitnehmern nicht etwa auf Produktivitätsunterschiede zurückzuführen, sondern zu über 40 Prozent Folge von Diskriminierungen sind, die direkt auf das Hukou-System zurückgehen.²³ Nur sehr wenige Migranten sind etwa im staatlichen Sektor tätig, der höhere Löhne sowie eine überdurchschnittlich gute soziale Absicherung und langfristige Arbeitsverhältnisse bietet, da diese Arbeitsplätze meist Arbeitnehmern mit lokalem Hukou vorbehalten sind. Über 60 Prozent der Einkommensunterschiede lassen sich der Studie zufolge durch die unterschiedlichen Sektoren und Tätigkeits-

felder erklären, in denen Arbeitsmigranten auf der einen und lokale Arbeitnehmer auf der anderen Seite hauptsächlich beschäftigt sind.

Die überwiegende Mehrheit der Migranten arbeitet als ungelernete Arbeiter im Privatsektor, der oft nur befristete, schlecht bezahlte und hart umkämpfte Stellen bietet. Fehlende Arbeitsverträge und der wirtschaftliche Druck, unter dem sowohl Arbeitnehmer als auch viele Arbeitgeber im Niedriglohnssektor stehen, lassen Migranten vergleichsweise häufig zu Opfern von Betrug oder Firmeninsolvenzen werden. Offiziell blieben die Arbeitgeber 2015 rund 2,8 Millionen Arbeitsmigranten Lohn in durchschnittlicher Höhe von mehr als drei Monatsgehältern schuldig.²⁴ 2014 arbeiteten mit 31 Prozent die meisten Arbeitsmigranten in der verarbeitenden Industrie, gefolgt von 22 Prozent im Baugewerbe und zwölf Prozent im Einzelhandel.²⁵ Die Arbeiten, die sie dort verrichten, sind meist schmutzig, eintönig, körperlich anspruchsvoll und gesundheitsschädigend. Während die Arbeitsplätze in der Industrie mehr und mehr in andere Staaten, zum Beispiel nach Südostasien und Afrika, abwandern, haben in den letzten Jahren immer mehr Migranten Arbeit im Bausektor gefunden. Doch auch hier ist das Wachstum womöglich bald ausgereizt, sodass der Dienstleistungssektor eine immer wichtigere Rolle spielen wird.

Das moderne Leben der wohlhabenden Mittel- und Oberschicht in Chinas Großstädten ist bereits heute nicht mehr ohne Arbeitsmigranten vorstellbar. Vom Lieferanten der Online-Bestellungen über Autowäscher und Handwerker bis zu Tagesmüttern für das Kind erledigen sie für wenig Geld jede Art von Dienstleistung. Die noch weit größere Zahl an Bau- und Industriearbeitern ist dagegen meist an die Stadtränder verbannt oder hinter Bauzäunen versteckt und lebt dort ein allein von der Arbeit geprägtes Leben mit nur minimalem Kontakt zum sie umgebenden urbanen Wohlstand.

genug Geld verdient haben, um sich dort eine Existenz aufbauen zu können oder aber, um dort ihren Lebensabend zu verbringen. Dies trifft allerdings hauptsächlich auf die älteren Migranten zu. Die jüngeren, die oft bereits in den Städten geboren wurden, haben meist keinerlei Erfahrung in der Landwirtschaft und kein Interesse, die Stadt, in der sie aufgewachsen sind, wieder zu verlassen.³⁰

Zugang zu Bildung

Ein weiterer Grund, warum viele Familien sich dagegen entscheiden, gemeinsam in die Stadt zu ziehen, ist der begrenzte Zugang zu Bildungseinrichtungen für ihre Kinder in den Städten. Offiziell stehen öffentliche Schulen in den Städten vom ersten bis zum neunten Schuljahr auch den Kindern von Arbeitsmigranten offen. Viele Schulen versuchen jedoch, deren Aufnahme durch bürokratische Hürden zu verhindern. Von den Eltern wird beispielsweise verlangt, Dokumente vorzulegen, die für Arbeitsmigranten nur schwer zu bekommen sind, oder es werden zusätzliche Gebühren erhoben, die sich ärmere Familien nicht leisten können.³¹ Viele Migranten schicken ihre Kinder deshalb auf private Schulen, die häufig ebenfalls teuer sind und mit den Qualitätsstandards der öffentlichen Schulen nicht mithalten können. Der Besuch einer Oberschule, deren Abschluss zu einem Hochschulstudium berechtigt, ist für Migrantenkinder teils von vornherein nicht möglich.

Doch selbst wenn es den Migranten gelingt, ihre Kinder in den Städten auf eine Schule zu schicken, sind diese gegenüber den lokalen Kindern weiterhin benachteiligt, da die Abschlussprüfung am Ort ihrer Hukou-Registrierung abgelegt werden muss. Aufgrund regional unterschiedlicher Curricula ist es für Kinder von Migranten wesentlich schwerer, diese wichtigen Prüfungen zu bestehen. Zusätzlich wird der Zugang zu Universitäten zum Teil über Quoten geregelt, die Schüler mit einem lokalen Hukou bevorzugen. Da die Universitätsdichte in den Metropolen besonders hoch ist, genie-

Ben Schüler, die offiziell dort gemeldet sind, weitaus bessere Bildungschancen als solche aus anderen Provinzen.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten entscheiden sich viele Eltern dazu, ihre Kinder am Ort der Hukou-Registrierung zurückzulassen – dies oft sogar auch dann, wenn beide Elternteile ihre Heimat auf der Suche nach Arbeit verlassen. Von den circa 100 Millionen Kindern von Arbeitsmigranten unter 18 Jahren wurden 2013 mehr als 60 Millionen von den Eltern in den Heimatdörfern zurückgelassen.³² Der Kontakt kann heutzutage zwar über Telefon und Internet aufrechterhalten werden, Besuche sind meist aber nur während des chinesischen Frühlingsfestes möglich. Eine Reihe von Berichten über Selbstmorde, steigende Kriminalität und zunehmende psychologische Probleme hat die chinesische Öffentlichkeit in den letzten Jahren auf das Schicksal vieler dieser Kinder aufmerksam gemacht und die Regierung dazu veranlasst, Schritte in Richtung einer besseren Betreuung zu unternehmen. In erster Linie werden jedoch die Eltern selbst für die Lage ihrer Kinder verantwortlich gemacht, ohne dabei auf die wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen einzugehen.³³

Der größte Teil der chinesischen Bildungsinvestitionen ist in den letzten Jahrzehnten in Einrichtungen in den Städten geflossen, während Schulen auf dem Land oft in sehr schlechtem Zustand sind. So hat die städtische Erwerbsbevölkerung heute durchschnittlich zwölf Jahre die Schule besucht, der Durchschnitt auf dem Land liegt jedoch bei nur acht Jahren. 38 Prozent der Kinder auf dem Land verlassen die Schule noch vor Ablauf der neun Pflichtjahre und nur sechs Prozent besuchen eine Oberschule, die von nur drei Prozent abgeschlossen wird.³⁴ Dies liegt auch daran, dass die Wirtschaftsstruktur Chinas in den vergangenen drei Jahrzehnten private Investitionen in Bildung, insbesondere für die Landbevölkerung, nur gering belohnte, da auch ungelernete Arbeiter ausreichend Arbeit fanden und mit jährlichen Einkommenssteigerungen rechnen konnten. Im Leben der Kinder mit

städtischem Hukou spielt Bildung dagegen eine zentrale Rolle. Der Konkurrenzkampf ist groß und Eltern investieren viel, um ihren Kindern eine gute Ausbildung zu ermöglichen. So kommt es, dass im Gegensatz zu ländlichen Gegenden 63 Prozent der städtischen Kinder eine Oberschule besuchen und über 50 Prozent danach ein Studium beginnen.³⁵

Nicht nur die Länge des Schulbesuchs, sondern auch die Leistungen der Schüler unterschieden sich signifikant zwischen Stadt und Land.³⁶ Die Leistung von Kindern von Migranten, die mit ihren Eltern in die Städte gezogen sind, entspricht dabei in etwa derjenigen von Kindern in ländlichen Gegenden. Dies ist ein deutliches Zeichen dafür, dass diese in den Städten starker Segregation und wesentlich schlechteren Rahmenbedingungen ausgesetzt sind. So scheint es für die Kinder von Arbeitsmigranten derzeit nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten zu geben, über das Aneignen von Qualifikationen aus ihrer prekären Lage zu entkommen.

Schlussbetrachtung

Das Hukou-System bildet seit den 1950er Jahren das Herzstück einer Gesellschaftspolitik, die soziale Ungleichheit staatlich sanktioniert. Die Registrierung entscheidet auch heute noch weitgehend darüber, unter welchen Rahmenbedingungen der Einzelne in China aufwächst, arbeitet und seinen Lebensabend verbringt, da sie den Zugang zu allen wichtigen gesellschaftlichen Teilsystemen regelt. Aus dieser Perspektive werden auch Parallelen der innerchinesischen Migration zur internationalen Migration deutlich, da der Hukou ähnlich der Staatsangehörigkeit im internationalen Umfeld nicht nur Mobilität, Arbeitsmarktchancen, Einkommensmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen jedes Chinesen beeinflusst, sondern auch seine soziale Absicherung, Gesundheitsversorgung, Wohnsituation und die Möglichkeiten, Eigentum zu erwerben. Am schwersten wiegt aber der Einfluss des Hukou auf den Zugang zu Bildung, denn

Projekte der HSS

Die Hanns-Seidel-Stiftung engagiert sich in einem Mehrebenenansatz für eine sozial gerechtere Gesellschaft in China. Im Bereich Bildung stehen die Qualifizierung von Lehrkräften, die Entwicklung bedarfsgerechter Bildungsgänge sowie die bildungspolitische Beratung im Fokus, insbesondere in der beruflichen Bildung. Der Bildungstransfer in strukturschwache Regionen trägt dabei zu einer Stärkung der Chancengerechtigkeit bei.

Durch Qualifizierungsmaßnahmen sowie der gemeinsamen Erarbeitung von Strategien und Konzepten zur Dorfentwicklung und Flurneuordnung zielen die Aktivitäten im Bereich ländliche Entwicklung auf eine Verbesserung der dortigen Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Über den politisch-akademischen Austausch, insbesondere in den Bereichen Sozial- und Rechtswissenschaften, wird außerdem der Dialog zu den Rahmenbedingungen sozialer Gerechtigkeit gefördert.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:

www.hss.de/china

diese wäre das wohl effektivste Mittel, mehr soziale Mobilität und damit die Minderung der Ungleichheit zu erreichen. Und da ein einmal erworbener Hukou-Status erblich und bisher nur sehr schwer zu verändern ist, geht er von einer Generation auf die nächste über und bildet so die Basis für eine sich verfestigende Zwei-Klassen-Gesellschaft, die seit vielen Jahrzehnten eine Umverteilung von unten nach oben ermöglicht.

Seit dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik hat sich China von einem relativ egalitären Land zu einem der Länder mit der höchsten sozialen Ungleichheit weltweit gewandelt. Der offizielle Gini-Koeffizient stieg in diesem Zeitraum für das Land insgesamt von 0,28 auf 0,47 und erreichte 2008 sogar den Wert von 0,49.³⁷ Laut einer Studie der Peking-Universität befindet sich derzeit ein Drittel des gesamten Vermögens des

Landes im Besitz des reichsten Prozent der Haushalte, während die ärmsten 25 Prozent der Haushalte nur ein Prozent des Vermögens besitzen.³⁸ Bisher wurde diesen Unterschieden, wie auch der Existenz des Hukou-Systems an sich, von den meisten Chinesen mit erstaunlichem Gleichmut begegnet. Zentral für die gesellschaftliche Stabilität seit 1989 ist das beständige, rasante Wirtschaftswachstum, das es auch den Ärmsten erlaubt, ihren Lebensstandard von Jahr zu Jahr zu verbessern. Fehlende Partizipationsmöglichkeiten, Bevormundung und Willkür werden von der Bevölkerung auch deshalb hingenommen, weil sie als Voraussetzungen für den gemeinsamen wirtschaftlichen Aufstieg angesehen werden. Während dreier Jahrzehnte des Wachstums, an das sich mittlerweile viele gewöhnt haben, hat dieser Gesellschaftsvertrag sowohl der Regierung als auch der Bevölkerung meist gute Dienste geleistet.

Mit dem drohenden Ende der aufholenden Entwicklung wird jedoch immer deutlicher, dass sich auch China nicht für immer auf eine blühende Wirtschaft verlassen kann. Befürchtungen, dass Stagnation zur Aufkündigung des gesellschaftlichen Friedens führen könnte, nehmen auf Seiten der Regierung zu. Dass derlei Sorgen nicht unbegründet sind, zeigt zum Beispiel die steigende Zahl an Streiks und Arbeiterprotesten. Deren Zahl hat sich von 2014 auf 2015 verdoppelt, eine Entwicklung, die sich dieses Jahr ungebremst fortsetzt.³⁹ Hinter den Protesten steht bisher noch meist die Angst vor dem eigenen wirtschaftlichen Abstieg, doch auch die Unzufriedenheit über die überall offensichtliche soziale Ungleichheit steigt.⁴⁰

Zumindest die Diskussionen über den Hukou haben in den letzten Jahren, auch im Zusammenhang mit dem Leitbild der „harmonischen Gesellschaft“, wieder zugenommen. Doch noch immer beschränken sich die konkreten Maßnahmen, wie etwa die Abschaffung der Unterscheidung zwischen dem „ländlichen“ und dem „nicht-ländlichen“ Hukou-Status 2014, auf weitgehend wirkungslose Formalitäten. Die endgültige Ein-

stellung des Hukou-Systems könnte dagegen über die Minderung der Ungleichheit eine erneute Stärkung der Wirtschaft ermöglichen⁴¹ und so auch einen Beitrag zur weiteren friedlichen Entwicklung der chinesischen Gesellschaft leisten. Umsetzbar wäre dies jedoch nur, wenn gleichzeitig weitere Teilbereiche der chinesischen Politik reformiert werden würden, unter anderem das Sozialversicherungs- und Steuersystem sowie der Umgang mit Landrechten. Außerdem wäre ein großangelegtes Programm zur integrierten ländlichen und Regionalentwicklung notwendig, welches auf der Grundlage eines provinzübergreifenden Finanzausgleichssystems auf die Minderung von Disparitäten im ganzen Land abzielt. Diese Vorhaben scheitern bisher jedoch am Veto mächtiger Interessensgruppen, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass es noch ein langer Weg sein wird, bis das Hukou-System der Vergangenheit angehört.

|| Jonas Rasch

HSS Büro Beijing, VR China

ANMERKUNGEN

- 1 Genaue Zahlen zur Migration in China zu finden, ist äußerst schwierig. Dies liegt sowohl an der Komplexität der Wanderungsbewegungen, als auch an der großen Zahl an Definitionen, die zum Teil missverständlich verwendet werden. Die in diesem Beitrag genannten Zahlen werden möglichst präzise definiert. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den statistischen Schwierigkeiten würde jedoch den Rahmen dieses Textes sprengen.
- 2 Vgl. Taube, Markus (2014): Wirtschaftliche Entwicklung und ordnungspolitischer Wandel in der Volksrepublik China seit 1949, in: Länderbericht China, hrsg. von Doris Fischer und Christoph Müller-Hofstede, Bonn, 645 - 679.
- 3 Vgl. Schucher, Günter (2014): Chinas Arbeitsmärkte: Umbrüche, Risiken, Perspektiven, in: Länderbericht China, hrsg. von Doris Fischer und Christoph Müller-Hofstede, Bonn, 708.
- 4 Cai, Fang et al. (2009): Migration and Labor Mobility in China, hrsg. vom United Nations Development Programme, New York, 6.
- 5 Vgl. Meng, Xin (2012): Labor Market Outcomes and Reforms in China, in: Journal of Economic Perspectives 26/4, Pittsburgh, 76.
- 6 Vgl. ebd.: 76.
- 7 Vgl. Fan, Cindy C. (2008): China on the Move – Migration, the state, and the household, London, 21.
- 8 Vgl. Lemoine, Françoise et al. (2014): The Geographic Pattern of China's Growth and Convergence within Industry, hrsg. vom Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, Paris, 9.
- 9 Vgl. Cai, Fang/Wang, Dewen (2008): Impacts of Internal Migration on Economic Growth and Urban Development in China, in: Migration and Development Within and Across Borders: Research and Policy Perspectives on Internal and International Migration, hrsg. von der International Organization for Migration und dem Social Science Research Council, Genf und New York, 251.
- 10 Vgl. National Bureau of Statistics of China (2015): Floating Population, in: China Statistical Yearbook 2015, Beijing, 34.
- 11 Vgl. Peoples' Daily (2015): Chinas fließende Bevölkerung steigt auf 253 Millionen [Wo guo liudong renkou da 2.53 yi], URL <http://politics.people.com.cn/n/2015/11/12/c1001-27805401.html> [28.05.2016].
- 12 Vgl. China Daily (2016a): Incentives Needed to Boost Urbanization's Full Benefits, URL www.chinadaily.com.cn/china/2016-01/30/content_23318879.htm [17.05.2016].
- 13 Vgl. Reuters (2014): China says to ensure "orderly" rural-urban migration, URL <http://in.reuters.com/article/china-economy-urbanisation-idIN4N0Q524120140730> [22.03.2016].
- 14 Vgl. Global Times (2015): Beijing to revamp residency rules, URL www.globaltimes.cn/content/957834.shtml [22.03.2016].
- 15 Vgl. Chan, Kam Wing (2013): A Road Map for Reforming China's Hukou System, URL www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6432-A-road-map-for-reforming-china-s-hukou-system [25.05.2016].
- 16 Vgl. China Daily (2015): China's migrant population expected to reach 291m by 2020, URL www.chinadaily.com.cn/china/2015-11/12/content_2441467.htm [17.05.2016].
- 17 Vgl. China Daily (2016b): Working-Age Population Sees Biggest Drop in Modern History, URL www.chinadaily.com.cn/china/2016-01/20/content_23158090.htm [17.05.2016].
- 18 Vgl. China Labour Bulletin (2015): Migrant Workers and their Children, URL www.clb.org.hk/content/migrant-workers-and-their-children [05.04.2016].
- 19 Vgl. Li, Peilin / Li, Wei (2013): The Work Situation and Social Attitudes of Migrant Workers in China Under the Crisis, in: China's Internal and International Migration, hrsg. von Peilin Li und Laurence Roulleau-Berger, New York, S. 4.
- 20 Vgl. China Daily (2016c): China Eyes Supply-Side Reform to Boost Agriculture, URL http://europe.chinadaily.com.cn/business/2016-01/29/content_23303924.htm [25.05.2016].
- 21 Vgl. Lam, Raphael et al. (2015): China's Labor Market in the "New Normal", hrsg. vom International Monetary Fund, Washington D.C., S. 6.
- 22 Vgl. Meng (2012): 89.
- 23 Vgl. Cai, Fang/Wang, Dewen (2008): 263.
- 24 Vgl. Vgl. China Daily (2016d): Migrant population growth rate slows, URL www.chinadaily.com.cn/china/2016-04/29/content_24947756.htm [17.05.2016].
- 25 Vgl. China Labour Bulletin (2015).
- 26 Vgl. The Diplomat (2013): China's Looming Social Security Crisis, URL <http://thediplomat.com/2013/11/chinas-looming-social-security-crisis> [05.04.2016].
- 27 Vgl. Chen, Tianhong / Turner, John A. (2014): Extending Social Security Coverage to the Rural Sector in China, in: International Social Security Review 67, Genf, S. 56.
- 28 Vgl. China Daily (2016d).
- 29 Vgl. China Labour Bulletin (2015).
- 30 Vgl. Foreign Affairs (2015): China's 20 Percent Problem, URL www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-08-25/chinas-20-percent-problem [07.05.2016].
- 31 Vgl. China Daily (2016e): Migrant Children Learn a Tough Lesson, URL http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2016-02/25/content_23641882.htm [26.05.2016].
- 32 Vgl. China Daily (2016f): Left-Behind Children Subject of New Census, URL www.chinadaily.com.cn/china/2016-03/28/content_24129610.htm [26.05.2016].
- 33 Vgl. Global Times (2016): New Guideline Apportions Responsibility for Left-Behind Children, URL www.globaltimes.cn/content/968483.shtml [22.03.2016].
- 34 Vgl. Zhang, Dandan et al (2015): Education Inequality between Rural and Urban Areas of the People's Republic of China, Migrants' Children Education, and Some Implications, in: Asian Development Review 32/1, hrsg. von der Asian Development Bank, Manila, 199f.
- 35 Vgl. ebd.: 200.
- 36 Vgl. ebd.: 207.
- 37 Vgl. Wang, Chen et al (2015): Income Inequality in the People's Republic of China: Trends, Determinants, and Proposed Remedies, in: China's Economy – A Collection of Surveys, hrsg. von Iris Claus und Les Oxley, Chichester, 104.
- 38 Vgl. Financial Times (2016): China's Income Inequality Among World's Worst, URL: <https://next.ft.com/content/3c521faa-baa6-11e5-a7cc-280dfe875e28> [26.05.2016].
- 39 Vgl. China Labour Bulletin (2016): Strikes and Protests by China's Workers Soar to Record Heights in 2015, URL www.clb.org.hk/en/content/strikes-and-protests-china%E2%80%99s-workers-soar-record-heights-2015 [30.05.2016].

- 40 Vgl. Pew Research Center (2015): Corruption, Pollution, Inequality Are Top Concerns in China, URL www.pewglobal.org/2015/09/24/corruption-pollution-inequality-are-top-concerns-in-china/ [30.05.2016].
- 41 Vgl. Islam, S. Nazrul (2015): Will Inequality Lead China to the Middle Income Trap?, hrsg. vom Department of Economic and Social Affairs der Vereinten Nationen, New York.

Kristof Duwaerts

Migrationen: Kern der Existenz Pakistans

Die Islamische Republik Pakistan ist seit 1947 Opfer und Gewinner massiver Migrationsbewegungen gleichzeitig. Lange vor dem Beginn des „Internationalen Kriegs gegen den Terrorismus“ und der in Europa postulierten „Flüchtlingskrisen“ sah sich das Land vor der Herausforderung, die Aufnahme von Vertreibungsoptionen, interne wie externe Migration, Urbanisierung und wirtschaftliche wie politische Interessen miteinander in Einklang zu bringen. Diese Vielschichtigkeit von Migration gilt es zu erkennen und aufbauend darauf Lösungsansätze zu erarbeiten.

Schlagwörter:

Gründungsmigration – Pakistanische Diaspora – Flucht in und aus Pakistan – Brain-Drain – Rücküberweisungen – Landflucht und Urbanisierung – Afghanische Flüchtlinge in Pakistan

MIGRATIONEN: KERN DER EXISTENZ PAKISTANS

|| Kristof Duwaerts

Im Jahr 2015 stand die Islamische Republik Pakistan mit 8.199 Ersuchen offiziell an zehnter Stelle bei den Herkunftsländern von Asylbegehrenden in Deutschland.¹ Europaweit lag sie an sechster Stelle mit 46.405 Anträgen.² Die Dunkelziffer liegt aller Wahrscheinlichkeit nach in beiden Fällen erheblich höher. So sind zahlreiche Fälle bekannt geworden, in denen pakistanische Staatsbürger sich bei der Einreise nach Deutschland als Syrer oder Afghanen ausgegeben haben, um ihre Chancen auf Asyl zu erhöhen.³

Trotz der geringen Anerkennungsquote von derzeit maximal 20 Prozent in Europa – Ende 2015 bezeichnete EU-Flüchtlingskommissar Avramopoulos Pakistan als ein demokratisches Land, dessen Bürger keinerlei Verfolgung ausgesetzt wären⁴ – erscheint die Netto-Flucht aus Pakistan aus europäischer Sicht zunächst sehr hoch. Die Zahlen nehmen sich allerdings im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung des Landes (etwa 190 – 200 Millionen Menschen), der „Gründungsmigration“ Pakistans (ca. 14 Millionen Menschen), der pakistanischen Diaspora (knapp neun Millionen Menschen) und der afghanischen Flüchtlingspopulation (gleichbleibend über drei Millionen Menschen), der Binnenflucht (ca. 1,5 Millionen Menschen) sowie der nationalen Migration innerhalb Pakistans⁵ sehr gering aus. Pakistan ist ein Land, welches seit seiner Gründung in 1947 massiv von zahlreichen Migrationen beeinflusst wird. Migrationen determinieren die Außenpolitik, die Wirtschaftspolitik, die Sicherheits- und Innenpolitik. Migration ist, so könnte man argumentieren, der Kern der Existenz Pakistans.

Im Folgenden soll versucht werden, diese einzelnen Migrationen oder Migrationstypen in Pakistan exemplarisch darzustellen, und

damit die Vielschichtigkeit des Phänomens aufzuzeigen. Es ist Aufgabe sowohl der pakistanischen Politik als auch der internationalen Gebergemeinschaft, Simplifizierungen zu vermeiden und problemlösungsorientierte Ansätze zu erarbeiten. Letztlich obliegt es dem Gemeinwesen, negative Gründe von Migration zu beseitigen und positive Migration zu steuern. Beides ist nur auf der Grundlage belastbaren Datenmaterials überhaupt möglich.

Pakistans Gründungsmigration

Anfang der 1940er Jahre wurde der Ruf nach Unabhängigkeit im Britischen Raj in Südasien zunehmend lauter. Die überhasteten Staatsgründungen von Pakistan und Indien im Jahr 1947 fanden ihren Ausdruck unter anderen in massiven Pogromen gegen „Andersgläubige“. Letztendlich hat sich während der Verhandlungen zwischen den lokalen politischen Parteien die Schaffung einer „Heimstatt für die Muslime Südasiens“ (also Pakistan) durchgesetzt. Im unmittelbaren Umfeld an die beschlossene Staatsgründung nahmen Übergriffe gegenüber Hindus auf dem Staatsgebiet Pakistans, und auf Muslime auf indischem Territorium massiv zu. Alleine im Jahr 1947 sollen bis zu 14 Millionen Hindus und Muslime auf den Gebieten des heutigen Pakistans und Indiens ihre Heimat verlassen haben, weitere zwei Millionen Menschen verloren ihr Leben.⁶ Es wird davon ausgegangen, dass es sich hierbei um die größte konsolidierte Migration in der Geschichte der Menschheit handelt. Für das junge Pakistan, welches zu diesem Zeitpunkt lediglich 30 Millionen Einwohner hatte, bedeutete diese Migration massive demografische Einschnitte. Ca. sieben Millio-

nen Hindus verließen Pakistan, während eine etwa gleiche Zahl an Muslimen sich in Pakistan gezwungenermaßen niederließ. Diese Migranten, denen entsprechend islamischer Terminologie fortan als „Mohajirs“⁷ im „Vielvölkerstaat“⁸ Pakistan ihre eigene ethnische Identität zugewiesen wurde, übernahmen alsbald aufgrund ihrer schier Quantität von knapp einem Viertel der Gesamtbevölkerung sowie der weitestgehenden Fokussierung auf urbane Zentren im Süden des Landes, wichtige Rollen in der neuen Hauptstadt Karachi. Die von ihnen gesprochene Sprache „Urdu“⁹ wurde als Landessprache festgelegt, wenngleich der weit überwiegende Großteil der Bevölkerung Pakistans bis heute eine andere Muttersprache spricht. In Indien dahingegen schlug sich die Zuwanderung trotz des relativen Wohlstands der geflüchteten Hindus nicht so schwer nieder, immerhin lebten zu diesem Zeitpunkt bereits weit über 300 Millionen Menschen in Indien. Der Anteil der Neuankömmlinge zur Gesamtbevölkerung betrug selbst bei hohen Schätzungen allenfalls zwei bis drei Prozent.

Eine weitere Massenmigration in Pakistan ergab sich im Rahmen der Aufspaltung West- und Ostpakistans im Jahr 1971. Ca. zehn Millionen Ost-Pakistani / Bangladescher flohen aus Bangladesch während des mit äußerster Härte geführten Unabhängigkeitskrieges zwischen West- und Ostpakistan nach Indien. Ein Großteil dieser Menschen wurde unter teils katastrophalen Umständen in Flüchtlingslagern entlang der Ostgrenze Indiens untergebracht. Innerhalb von drei Jahren konnte unter massiver Mitwirkung des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) ein weit überwiegender Anteil dieser Flüchtlinge repatriert werden. Im Anschluss an diese erfolgreiche Repatriierung der eigentlichen Kriegsflüchtlinge ergab sich allerdings die Herausforderung eines „Bevölkerungsaustauschs“ zwischen Pakistan und dem neu entstandenen – und vormaligen Ostpakistan – Bangladesch. Immerhin hielten sich zu diesem Zeitpunkt zahlreiche Bangladescher auf pakistanischem Boden und vice versa auf. Aufgrund

der fortgesetzt angespannten Lage zwischen Indien und Pakistan wurde mit Unterstützung der Vereinten Nationen eine Luftbrücke eingerichtet, vermittels derer zwischen Oktober 1973 und Juli 1974 mehr als 231.000 Menschen in Flugzeugen in ihre jeweiligen Heimatländer verbracht wurden. Es handelte sich zu diesem Zeitpunkt um die größte zivile Luftbrücke der Geschichte.¹⁰

Diaspora und Flucht

Statistisch gesehen sind ein Großteil der ca. 70.000 pakistanischen Migranten, die seit den 1920er Jahren eine neue Heimat in Deutschland gefunden haben, Mitglieder der in Pakistan verfassungsrechtlich als „nicht-muslimisch“ definierten und entsprechend Einschränkungen unterliegenden Ahmadiyya-Gemeinde. Hinzu kommt ein geringerer Anteil politischer Dissidenten vornehmlich aus der Zeit des Regimes von General Zia-ul-Haq (1978 – 1988), welches ursächlich war für zahlreiche Probleme, mit denen Pakistan bis heute zu kämpfen hat. Aktuell wird Pakistan trotz einer sich abzeichnenden demokratischen Stabilisierung und dem in diesem Zusammenhang andauernden Kampf gegen den internationalen wie nationalen Terrorismus von einer Vielzahl schwer zu überblickender Gemengelagen geplagt, die Auslöser für eine Flucht sein könnten. Das pakistanische Militär führt seit April 2016 in nunmehr allen Provinzen des Landes Operationen durch. Im Zuge dieser Operationen ist es insbesondere in der südwestlichen Provinz Balochistan, sowie in den nordwestlichen Stammesgebieten zu nennenswerten Vertreibungen von Anwohnern gekommen. Während dem Höhepunkt der Operation Zarb-e-Azb befanden sich aufgrund der massiven Militärpräsenz und Kampfhandlungen nach offiziellen Zahlen alleine in den Stammesgebieten 2.021.221 Menschen auf der Flucht.¹¹ Hierbei handelt es sich um offiziell registrierte Flüchtlinge, die tatsächlichen Zahlen dürften weit höher gelegen haben.

Die Vielzahl der im Jahr 2015 über diverse Wege als Flüchtlinge –zumeist vermittels

Menschenschleppern – nach Deutschland gekommenen Pakistaner sind allerdings weder in einer der Konfliktregionen beheimatet, noch mehrheitlich Mitglieder der Ahmadiyya. Vielmehr stammen die meisten jungen Männer aus der wirtschaftlich wohlhabenden Provinz Punjab im Osten des Landes. Mittelgroße und relativ prosperierende Industriestädte wie Faisalabad, Gujranwala und Gujrat rangieren unter den wichtigsten Herkunftsorten. Arbeits- und Perspektivlosigkeit prägen das Leben der zunehmend gut ausgebildeten urbanen Jugend Pakistans. Das Land, dessen Bevölkerung derzeit auf ca. 190 – 200 Millionen Menschen taxiert wird, hat mit einem Anteil von über 60 Prozent bei den unter 26-jährigen eine der jüngsten Demografien weltweit. An dieser Stelle ließe sich mitunter also ein direkter Zusammenhang zwischen einem Großteil der derzeitigen Flüchtlinge (*eo ipso* Migranten) aus Pakistan sowie der pakistanischen Diaspora herstellen.

Bei einer Diaspora handelt es sich um eine Gemeinschaft von Bürgern mit gleichen kulturellen oder geografischen Wurzeln, die ihren Ursprungsort durch Emigration oder Vertreibung verlassen haben.¹² Die pakistanische Diaspora ist mit geschätzten neun Millionen Menschen eine der weltweit größten Gemeinschaften.¹³ Die wichtigsten Aufnahmeländer liegen zum einen auf der arabischen Halbinsel. So halten sich alleine in Saudi-Arabien ca. zwei Millionen pakistanische Staatsbürger auf. Weitere größere Gemeinschaften gibt es zum anderen im Vereinigten Königreich (so wurde in London am 8. Mai 2016 der pakistanisch-stämmige Sadiq Khan zum ersten muslimischen Bürgermeister der Stadt gewählt), in den Vereinigten Staaten, sowie in geringerem Ausmaß in Frankreich, Italien und in Deutschland. Pakistanische Diasporen gelten in der Regel als gut integriert, insbesondere in Deutschland gehören ihre meisten Angehörigen zur Mittelschicht.

Es ist zu unterscheiden zwischen permanenten und temporären Angehörigen einer Diaspora. Letzteres trifft insbesondere auf junge Männer zu, die sich zeitweise als

Hilfsarbeiter auf der arabischen Halbinsel verdingen und sich über ihre zumeist schlecht bezahlte Arbeit (die allerdings besser entlohnt wird als in Pakistan) einen Grundstock für eine Eheschließung in Pakistan aufbauen. Ein weiterer wichtiger Faktor ist die finanzielle Unterstützung der eigenen Familie, die über die Auslandsüberweisungen oftmals einen erheblichen sozialen Statuszugewinn erlebt. Dieser stellt einen massiven „Pull-Faktor“ für junge, arbeitslose Männer und ihrer Familien dar. Der pakistanische Wissenschaftler Ali Nobil Ahmad spricht in diesem Kontext von einem direkten Zusammenhang zwischen Maskulinitätsvorstellungen, Sexualität sowie Migration.¹⁴ Insbesondere in Siedlungsgebieten abseits der international angebundenen Städte und Kulturzentren vermischen sich bis heute Vorstellungen des omni-potenten Patriarchen (inklusive der entsprechenden Familiengröße) mit vermeintlich islamischen Vorschriften und einem darauf aufbauenden Ansehen innerhalb der eigenen Gemeinschaft. Diese Vorstellungen rücken durch eine zumindest zeitweise Migration (und unter Inkaufnahme teils katastrophaler Lebensumstände) in eine greifbare Nähe.

Im Bereich der höheren Bildung wird dahingegen oftmals ein „Brain-Drain“ konstatiert. Gut ausgebildete Hochschulabsolventen verlassen das Land aufgrund der schlechten Arbeitsmarktlage, werden zunächst temporär, oftmals letztlich aber auch permanent Teil der pakistanischen Diaspora und verbringen einen Großteil ihres Erwerbslebens im Ausland. Es ist zudem ein Trend zu beobachten, dass zahlreiche Stipendiaten, die Postgraduierten-Studiengänge im Ausland – in zunehmendem Maße auch Deutschland – wahrgenommen haben, nicht nach Pakistan zurückkehren, sondern sich in die entsprechenden Arbeitsmärkte im Ausland integrieren. Dies hat für Pakistan zwar den Vorteil höherer Rücküberweisungen, bedeutet auf der anderen Seite aber einen oftmals eklatanten Mangel an gut ausgebildeten Hochschulabsolventen, was sich wiederum stark auf die Lehre, insbesondere

an kleineren Universitäten, und die wirtschaftliche Entwicklung des Landes auswirkt.

Auslandsüberweisungen

UN-Statistiken zufolge hat die pakistanische Diaspora im Jahr 2014 über 17 Milliarden USD nach Pakistan zurücküberwiesen, Tendenz steigend. Bei einem Bruttoinlandsprodukt von 243 Milliarden USD im betreffenden Zeitraum stellen diese Rücküberweisungen einen wichtigen Bestandteil zur Stabilisierung der pakistanischen Wirtschaft und der Kreditwürdigkeit des Landes dar. Es ist davon auszugehen, dass die tatsächlichen Rücküberweisungen nach Pakistan in den vergangenen Jahren, bedeutend über den offiziellen Zahlen gelegen haben, da für die Rücküberweisung oftmals das System des islamischen Hawala¹⁵, oder schlichtweg Bargeld verwendet worden ist. Bemühungen zu einer Formalisierung und Überwachung internationaler Überweisungen befinden sich nach wie vor in einem frühen Stadium. Es laufen derzeit eine Reihe von Initiativen zur Formalisierung sowohl von Rücküberweisungen, als auch der Entsendung und Reintegration von Arbeitskräften, die einige Zeit im Ausland verbracht haben.

Die pakistanische Regierung hat bereits im Jahr 1971 das „Bureau of Emigration and Overseas Employment“ gegründet. Seit 2013 ist das „Ministry for Overseas Pakistanis and Human Resources“ federführend in Angelegenheiten, die die Diaspora Pakistans betreffen. Zahlreiche internationale Organisationen unterstützen die pakistanischen Behörden bei der weiteren Formalisierung von Prozessen und der aktiven und professionellen Unterstützung sowohl von Ausreisewilligen, als auch von Rückkehrern. Hierzu gehören zum Beispiel die ILO (International Labour Organization) oder das UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). Vor dem Hintergrund der massiven wirtschaftlichen Vorteile, die die „Entsendung“ von Arbeitskraft in fremde Arbeitsmärkte mit sich bringt, dies sowohl mit Hinsicht auf sinkende Kosten in Pakistan, als auch auf die Rücküberwei-

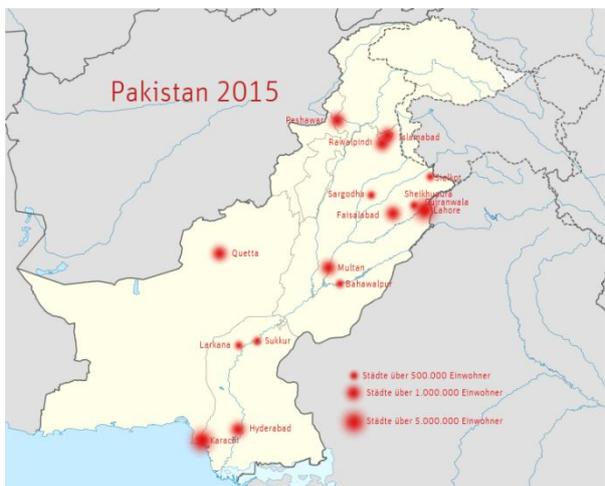
sungen, betreibt Pakistan nach wie vor eine aktive Politik des Arbeitskräfteexports. So heißt es im Pakistan Economic Survey 2014–15 des Finanzministeriums: „The vision of the government is to promote export of Pakistani manpower abroad“ und weiter: „The government is considering a proposal to substantially boost foreign remittances and foreign exchange reserves.“ Ziel dieser Politik ist es, „[to] decrease not only unemployment rate in the country but also boost up the remittances.“¹⁶ Zwar wurde in den vergangenen Jahren insbesondere im Bereich hochqualifizierter Migranten auch eine Reihe von Initiativen aufgelegt, um den Arbeitsmarkt in Pakistan wieder attraktiver zu gestalten. Bisher sind diese Initiativen allenfalls bedingt erfolgreich.

Landflucht und Urbanisierung

Neben der internationalen Migration findet ein Großteil der Migration in Pakistan intern statt. Das Land gehört zur Gruppe der sich stark urbanisierenden Staaten der Erde. So gab es im Umfeld der Staatsgründung im Jahr 1950 insgesamt zwei Städte mit einer Bevölkerung jenseits von 500.000 Menschen. Die größte Stadt des Landes, Karachi, hatte im Jahr 1947 ca. 450.000 Einwohner, 1950 – vor dem Hintergrund der o.g. Gründungsmigration – bereits 1.055.000. Heute liegt die Einwohnerzahl je nach Quelle zwischen 16 bis weit über 24 Millionen Menschen. Die Hauptstadt des Punjab, Lahore, die 1947 mit ca. 700.000 Einwohnern auf Platz eins rangierte, hat heute ca. 8,8 bis 10 Millionen Einwohner. Insgesamt hat sich (nach UN-Angaben) die Zahl der Städte über 500.000 Einwohner auf 16 erhöht. Andere Statistiken gehen von bis zu 20 Städten aus. Die Urbanisierungsrate in Pakistan liegt derzeit bei ca. drei Prozent per annum. Dabei handelt es sich um die höchste Rate Südasiens. Während die Bevölkerungsverteilung im stark agrarisch geprägten Pakistan derzeit noch mit ca. 60 Prozent ländlich dominiert ist¹⁷, gehen die Vereinten Nationen davon aus, dass bis zum Jahr 2025 etwa 44 Prozent und 2050 57,5 Prozent der Bevölkerung Pakis-

tans in Städten wohnen wird.¹⁸ In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass von heute ca. 73 Millionen Menschen in urbanen Ballungszentren bis 2050 156 Millionen Menschen in Städten leben werden.¹⁹ Hierbei handelt es sich mangels belastbarer Statistiken um Schätzungen, tatsächliche Zahlen liegen aller Wahrscheinlichkeit nach bedeutend höher.

Urbanisierung in Pakistan



Quelle: Kartenmaterial Vgl. NordNordWest (2008): Pakistan Location Map, URL https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Pakistan_location_map.svg [20.05.2016]; Eigene Darstellung.

Als ursächlich für diese massive Urbanisierungsrate haben Beobachter drei Hauptgründe identifiziert:

- Geburtenrate
- Bildung, Gesundheitsversorgung, Infrastruktur, Arbeitslosigkeit
- Konflikte

Mit einer durchschnittlichen Kinderzahl von 3,6 Kindern pro Frau im Jahr 2014²⁰ ergibt sich zunächst ein natürlicher Grund für die rapide wachsende urbane Bevölkerung in Pakistan. Je mehr Menschen sich permanent in Städten aufhalten, desto mehr Kinder werden dort zwangsläufig geboren. Während der Trend bei hochqualifizierten Arbeitnehmern gegenläufig ist, wird sich in absehbarer Zukunft ein Großteil der Urbanisierung in Pakistan allerdings auf geringqualifizierten Arbeitssuchenden basieren, die alleine mangels funktionierender Sozialsysteme vermehrt auf ihre Kinder setzen. Einer der Hauptgründe für die massive Zuwanderung liegt allerdings in der schlechten infrastrukturellen Versorgung ländlicher Gegenden in Pakistan. So lag die Alphabetisierungsquote im Jahr 2012 laut offizieller pakistanischer Zahlen bei unter 50 Prozent im ländlichen, und immerhin 75 Prozent im urbanen Kontext.²¹ Eine ähnlich disparate Lage stellt sich, abermals gemäß wahrscheinlich geschönten offiziellen Zahlen, mit Bezug auf Einkommensniveaus dar. So lag das monatliche Durchschnittseinkommen in Städten im Jahr 2012 bei ca. 350 USD, während die ländliche Bevölkerung lediglich über 200 USD verfügte.²² Im gleichen Berichtszeitraum verortete das statistische Büro 57,65 Prozent der pakistanischen Arbeitslosen im ländlichen Bereich.²³ Die ärztliche Grundversorgung ist weiterhin mit 7,8 zugelassenen Ärzten pro 10.000 Bürgern (Deutschland 39²⁴), die sich zudem schwerpunktmäßig in urbanen Zentren niederlassen, sehr niedrig.

Ein weiterer wichtiger Grund für die Urbanisierung in Pakistan liegt insbesondere mit Bezug auf die Provinzen Khyber Pakhtunkhwa und Balochistan in dem von Konflikten und Unsicherheit geprägten Alltag. Die Hafenstadt Karachi gilt mittlerweile als die größte paschtunische Stadt der Welt, wengleich sie mehr als 1.000 km von den eigentlichen paschtunischen Siedlungsgebieten entfernt liegt. Die Kombination wirtschaftlicher und sicherheitlicher Faktoren hat insbesondere in den vergangenen dreißig Jahren zu einem massiven Zuzug von

Paschtunen geführt (sowohl aus Khyber Pakhtunkhwa, als auch aus Balochistan und Afghanistan), wodurch ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung in Karachi mittlerweile auf ein Viertel geschätzt wird. In der Megastadt Karachi führt diese massive Konzentration nationaler Migranten, zunächst der Mohajir in den späten 1940er und in den 1950er Jahren, vermehrt seit Ende der 1970er Jahre der Paschtunen, sowie zudem seitens der ländlichen Bevölkerung des größtenteils extrem armen Sindh, vermehrt zu einer explosiven Gemengelage durch rivalisierende politische Gruppierungen, die ihre Daseinsberechtigung auf ethnischen Argumenten fußen. Zwar ist es, auch auf der Grundlage massiver Militäroperationen, gelungen, in Karachi eine gewisse Ruhe herzustellen, eine eigentliche und konsolidierte „Integration“ hat trotzdem bisher nicht stattgefunden.

Projekte der HSS

In Kooperation mit akademischen Partnern führt die HSS ein landesweites Forschungsprogramm zum Thema Migrationen in Pakistan durch. Ziel ist es, eine belastbare wissenschaftliche Grundlage in die Debatte zu bringen, die als Leitfaden in der Politikformulierung und –implementierung herangezogen werden kann. Daneben organisiert die HSS verschiedene Austauschprogramme mit Regierungsvertretern, Vertretern der Zivilgesellschaft sowie Studierenden aus Pakistan und angrenzenden Ländern. Ziel ist es, gemeinsam an der Erarbeitung von Lösungsansätzen mitzuwirken, und interpersonelle, grenzüberschreitende Netzwerke aufzubauen.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:
www.hss.de/pakistan

Temporarily Dislocated Persons / Internally Displaced Persons

Neben der großen Anzahl von Menschen, die sich konfliktbedingt entscheiden, sich permanent in urbanen Ballungszentren nie-

derzulassen, haben einige der größeren o.g. militärischen Operationen, insbesondere in Balochistan und in den Stammesgebieten, zu einer nennenswerten Binnenvertreibung geführt. So befanden sich zu Beginn der Operation Zarb-e-Azb im Zeitraum 2014 bis 2015 knapp drei Millionen Menschen mehrheitlich aus Südwaziristan auf der Flucht. Aufgrund der relativ starken Familien- sowie Stammes-Strukturen in Pakistan konnte ein Großteil dieser Menschen bei Verwandten und Freunden unterkommen, andere wurden durch das Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen betreut. Ein nicht unbedeutender Anteil, bis zu 100.000 Menschen, floh zudem zeitweise über die Grenze nach Afghanistan. Diese Migration wurde begünstigt durch die sehr poröse Durand-Linie, die die offizielle Demarkierung zwischen Afghanistan und Pakistan darstellt. Ein Großteil dieser Menschen ist mittlerweile in ihre Heimat zurückgekehrt, andere haben sich aufgrund der fortgesetzten Unsicherheit entschieden, sich permanent in größeren Städten niederzulassen und dort unter prekären Verhältnissen zu leben.

Afghanische Flüchtlinge

Die Durchlässigkeit der 2.250 km langen Durand-Linie, die seit 1893 die offizielle Grenze zwischen Afghanistan und „Pakistan“ darstellt, ist mit ihren knapp 262 nicht-formalisierten Grenzübergängen Übergangspunkt der bedeutendsten internationalen Migration, von der Pakistan betroffen ist. Seit Beginn der sowjetischen Invasion in Afghanistan haben sich zeitweise bis zu sechs Millionen afghanischer Flüchtlinge auf pakistanischem Staatsgebiet aufgehalten. Die Zahl der Flüchtlinge liegt offiziellen pakistanischen Zahlen zufolge seit 1979 bei gleichbleibend über drei Millionen, die sich über das ganze Land (mit Schwerpunkt Khyber Pakhtunkhwa und Karachi) verteilen. Es handelt sich hierbei um die größte permanente Flüchtlingspopulation weltweit. Im Jahr 2015 ist Pakistan hinter die Türkei als zahlenmäßig bedeutendstes Aufnahmeland von Flüchtlingen zurückgetreten. Derzeit

leben laut UN-Flüchtlingswerk UNHCR 1.540.854 registrierte afghanische Staatsbürger auf pakistanischem Territorium. Pakistanischen Schätzungen zufolge hält sich ein etwa gleicher Anteil an nicht-registrierten afghanischen Flüchtlingen im Land auf. Damit verweilen knapp zehn Prozent der afghanischen Bevölkerung permanent in Pakistan.

Daneben gibt es eine große Zahl täglicher, weitestgehend nicht-registrierter Grenzüberschritte in beiden Richtungen aus sozialen, wirtschaftlichen, medizinischen²⁵ und anderen Gründen. Beiderseits der Grenze leben paschtunische Stämme, die über starke historische Verbindungen und über die gleiche Kultur wie Sprache verfügen. Lediglich zwei Grenzübergänge zwischen Afghanistan und Pakistan (Chaman im Süden, Torkham im Norden am Ende des berühmten „Khyber-Passes“) weisen die erforderliche Infrastruktur wie Kapazitäten auf, um Import- und Immigrationsformalitäten vorzunehmen. Versuche, die Grenze abzusichern – nicht zuletzt nutzen auch Terroristen die poröse Natur, um sich in ihre Gebiete beiderseits der Grenze zurückzuziehen – sind bisher insbesondere aus zwei Gründen gescheitert: Primär ist hier die geografisch extrem schwer zu erschließende Natur der Durand-Linie zu nennen, die sich über mehr als 2.000 km durch das Hochgebirge des Hindukuschs und Sulaimans erstreckt. Zudem erkennt Afghanistan als *persistent objector* die Durand-Linie als internationale Grenze zumindest offiziell nicht an. Versuche, die Grenzlinie mittels Stacheldraht zu sichern, wurden zuletzt im Mai 2016 seitens der afghanischen Behörden mit starken Protesten bedacht. Weiterer Stein des Anstoßes zwischen den beiden Ländern ist die seit Jahren geplante komplette Repatriierung sämtlicher afghanischer Flüchtlinge zum nächstmöglichen Zeitpunkt. Diese Repatriierungsbestrebungen lassen die lange Verbleibdauer inklusive der damit einhergehenden sozialen wie wirtschaftlichen Verbindung zu Pakistan ebenso außen vor, wie die nach wie vor instabile Lage in Afghanistan. Zudem werden in der Regel die nicht unbe-

deutenden wirtschaftlichen Beiträge, die afghanische Bürger in Pakistan leisten, komplett vernachlässigt.

Trotz stärkster Verbindungen zwischen Afghanistan und Pakistan und eines umfangreichen täglichen Grenzverkehrs ist das politische Klima zwischen beiden Ländern seit Jahren allenfalls als frostig zu bezeichnen. Zahlreiche afghanische Hochschulabsolventen haben zumindest einen Teil ihrer Universitätsbildung in Pakistan absolviert, der nicht registrierte Grenzhandel ist ein wichtiges wirtschaftliches Standbein für zahlreiche Afghanen, medizinisch finden die meisten Behandlungen auf pakistanischem Boden statt. Aufgrund der suboptimalen Befassung mit der Flüchtlingssituation, immer wieder aufkeimender Vorurteile beiderseits und eines mangelhaften Mikromanagements ist eine nachhaltige Lösung derzeit nicht abzusehen. So beklagen sich zahlreiche afghanische Flüchtlinge, deren Kinder teilweise in Pakistan aufgewachsen sind, über tägliche Diskriminierungen seitens pakistanischer Behörden und Medien. Seit Jahren kündigt die Regierung von Pakistan eine baldige und restlose Rückführung der afghanischen Flüchtlingspopulation nach Afghanistan an, bleibt hierbei allerdings konkrete Lösungsansätze schuldig. Daneben wird in den Medien oftmals das Bild kolportiert, dass die derzeitige Unsicherheit in Pakistan insbesondere auf die Anwesenheit von afghanischen Staatsbürgern zurückzuführen wäre. Regelmäßige Razzien in afghanischen Vierteln verstärken dieses Bild nach außen.

Abgesehen von afghanischen Bürgern findet keine nennenswerte internationale Migration Richtung Pakistan statt. Die wenigen ausländischen Staatsbürger, die sich im Rahmen diplomatischer, zivilgesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Verträge im Land aufhalten, konzentrieren sich mit wenigen Ausnahmen auf die Hauptstadt Islamabad sowie die Wirtschaftsmetropole Karachi. Lediglich China entsendet in nennenswertem Umfang Arbeitnehmer nach Pakistan zum weiteren Ausbau des pakistanisch-chinesischen Wirtschaftskorridors CPEC.

Von Dauer sind solche Entsendungen, meist alleine schon aus sprachlichen Gründen, nicht. Ausländische Direktinvestitionen finden daneben aus tatsächlichen oder vermeintlichen Sicherheitserwägungen kaum statt.

Fazit

Trotz der relativ gut dokumentierten Migration in den frühen Jahren nach der Entstehung Pakistans hat aus Sicht des Verfassers in den vergangenen Jahrzehnten kaum eine systematische – insbesondere akademische – Befassung mit den zahlreichen Facetten von Migration(en) innerhalb Pakistans, also seitens pakistanischer Wissenschaftler, stattgefunden. Allenfalls die pakistanische Diaspora wird – meist aus wirtschaftlicher Perspektive – in einem nennenswerten Umfang betrachtet. Das einzige wissenschaftliche Institut, welches sich in Pakistan dezidiert mit Migration befasst, ist entsprechend das 2014 gegründete *Centre for International Migration, Remittances and Diaspora*, angesiedelt an der namhaften *Lahore School of Economics*. Eine wissenschaftliche Beschäftigung erscheint schlichtweg politisch oftmals nicht gewollt. Ein Auf- und Ausbau internationaler Forschungsk Kooperationen wäre in diesem Zusammenhang nicht nur wertvoll, sondern angezeigt. Daneben sollten Studierende in Pakistan, aber auch Lehrstühle, die international zu Südasien arbeiten, vermehrt angehalten werden, weichere Themen wie Migration verstärkt zu untersuchen. Ziel sollte sein, eine Diskussion abseits der (aber in Zusammenarbeit mit) internationalen Organisationen aufzubauen, und damit zu einem Verständnis hinsichtlich Migration, aber insbesondere Migrierender, hinzuwirken. Die weitestgehende akademische Nichtbefassung spiegelt sich auch in der Politik des Landes wieder, deren Ansätze in diesem Bereich oftmals allenfalls als reaktiv – nicht selten auch plakativ - zu bezeichnen sind. Eine Volkszählung in Pakistan, die eine belastbare Grundlage für die Formulierung zielführender und nachhaltiger Ansätze sein könnte, wird seit Jahren

(seit 1998) aus vornehmlich politischen Gründen auf die lange Bank geschoben. Zwar wird von pakistanischer Seite mit Bezug auf den Ausbau eines Wirtschaftskorridors zwischen China und Pakistan (CPEC)²⁶ immer wieder betont, dass dies positive Auswirkungen auf die ländliche Bevölkerung haben würde. Indes ist weder klar, wo dieser Korridor genau entlang laufen würde, noch wann dieser implementiert wird und welche genauen (und positiven) Begleitscheinungen man plant / sich erhofft. Mit Bezug auf die afghanischen Flüchtlinge ist die Situation ähnlich verfahren. Zwar plant man seit Jahren eine komplette und nahtlose Repatriierung sämtlicher afghanischer Staatsbürger, lässt dabei aber die lange Verbleibzeit von mehreren Jahrzehnten vieler Flüchtlinge, die durchaus vorhandenen wirtschaftlichen Vorteile von deren Präsenz, und die derzeitige Sicherheitssituation in der Herkunftsgebieten nahezu komplett außen vor. Migration wird in absehbarer Zukunft eine der maßgeblichen Determinanten für Pakistan bleiben. Einer kohärenten Politikgestaltung auf der Basis fundierter sozial- wie wirtschaftswissenschaftlicher Forschung sollte dahingehend allererste Priorität eingeräumt werden.

|| Kristof Duwaerts

Auslandsmitarbeiter Pakistan

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Das Bundesamt in Zahlen 2015 – Asyl, S. 15, URL http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf?__blob=publicationFile [09.06.2016].
- 2 Vgl. Eurostat (2016): First time asylum applicants in the EU-28 by citizenship, URL http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship_Q4_2014_%E2%80%93_Q4_2015.png [09.06.2016].
- 3 Vgl. Dausend, Peter (2015): Gefälschte Papiere, URL <http://www.zeit.de/2015/38/fluechtlinge-asyl-syrer-ausweise-faelshungen> [09.06.2016].
- 4 Vgl. Craig, Tim (2015): Europe plans to speed up deportation of tens of thousands of Pakistanis, URL https://www.washingtonpost.com/world/europe-plans-to-speed-up-deportation-of-tens-of-thousands-of-pakistanis/2015/11/23/744f9d22-91ea-11e5-befa-99ceebcbb272_story.html [09.06.2016].
- 5 Die letzte Volkszählung in Pakistan fand im Jahr 1998 statt und wird seither aufgrund vorgeblich administrativer, de facto jedoch eher politischer Gründe, jährlich erneut verschoben. Die für April 2016 vorgesehene Volkszählung wurde zuletzt im März dieses Jahres aufgrund der Nichtverfügbarkeit militärischen Einsatzpersonals zum Schutz der Zählungen auf unbestimmte Zeit verschoben.
- 6 Während beide Zahlen einer gewissen Varianz unterliegen, ist es wichtig festzuhalten – dies als Randbemerkung –, dass bis heute quantitativ etwas mehr Muslime in Indien leben als in Pakistan. Mit einer überragenden Zugehörigkeit zum Islam von ca. 95 Prozent der Gesamtbevölkerung ist Pakistan nichtsdestotrotz fraglos eine „Heimstatt für Muslime“.
- 7 Bei „Mohajir“ handelt es sich um den arabischen Begriff für „Immigrant“ oder „Migrant“. Der Begriff verweist auf den Exodus des islamischen Propheten Muhammads und seiner Gefährten von Mekka nach Medina im Jahr 622. Bei dieser Völkerwanderung handelt es sich gleichzeitig um den Beginn der islamischen Zeitrechnung. Entsprechend ist die symbolische Aufladung dieser Begrifflichkeit zu werten.
- 8 Neben den Mohajirs setzt sich die pakistanische Gesellschaft aus verschiedenen ethnischen Gruppierungen zusammen, die über eigene sprachliche, kulturelle wie geschichtliche Identitäten verfügen. Diese sind: Punjabis, Paschtunen, Sindhis und Balochen. In den vergangenen Jahren haben sich zudem weitere subnationale, ethnisch begründete Bewegungen formiert, von Bedeutung sind hier insbesondere Seraikis und Hazara. Daneben gibt es eine Vielzahl kleinerer ethnischer Gruppierungen, die sich über das gesamte Land verteilen.
- 9 Bei Urdu handelt es sich um eine der indischen Nationalsprache „Hindi“ etymologisch sehr verwandte Sprache.
- 10 UNHCR (2000): The State of the World’s Refugees - Fifty Years of Humanitarian Action, S.74, URL www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c754a9/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action.html [09.06.2016].
- 11 Vgl. Ali, Zulfiqar (2015): 2014: From IDPs to TDPs, URL <http://www.dawn.com/news/1155081> [09.06.2016].
- 12 Vgl. Mayer, Ruth (2005): Diaspora. Eine kritische Begriffsbestimmung. Bielefeld: transcript.
- 13 Andere bedeutende Diasporagemeinden stammen insbesondere aus China, Indien, den Philippinen, Nigeria.
- 14 Vgl. Ahmad, Ali Nobil (2011): Masculinity, Sexuality, and Illegal Migration. Oxon.
- 15 Bei Hawala handelt es sich um ein informelles System zur Überweisung von Valuta. Person A übergibt Person X in Deutschland einen Betrag. Person X benachrichtigt eine Person Y in Pakistan, und übergibt Person A ein Passwort, mit dem Person B den entsprechenden Betrag bei Person Y abholen kann. Das System ist Jahrhunderte alt und für Strafverfolgungsbehörden kaum rückverfolgbar.
- 16 Government of Pakistan, Ministry of Finance (2015): Pakistan Economic Survey 2014-15, S. 192, URL http://www.finance.gov.pk/survey_1415.html [09.06.2016].
- 17 Vgl. United Nations (2015): World Urbanization Prospects, S.198, URL <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf> [09.06.2016].
- 18 Vgl. Ebd. S. 206 f.
- 19 Vgl. Ebd. S. 219.
- 20 Vgl. Weltbank (2016): Fertility rate 2014, URL http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?order=wbapi_data_value_2014+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=asc [09.06.2016]. Im gleichen Zeitraum lag die Fortpflanzungsrate in Deutschland bei 1,4 Kindern pro Frau.
- 21 Vgl. Inpapermagazine (2012): Reducing rural-urban inequalities, URL <http://www.dawn.com/news/759947/reducing-rural-urban-inequalities> [09.06.2016].
- 22 Vgl. Pakistan Bureau of Statistics (2013): Household Integrated Economic Survey 2011-12, Table 11, URL http://www.pbs.gov.pk/sites/default/files/pslm/publications/hies11_12/tables/table11.pdf [09.06.2016].
- 23 Vgl. Pakistan Bureau of Statistics (2014): Percentage Distribution of un-employed persons, URL http://www.pbs.gov.pk/sites/default/files/Labour%20Force/publications/lfs_Annual_2012_13/t66.pdf [09.06.2016].
- 24 Vgl. Worldbank (2015): Physicians (per 1,000 people), URL data.worldbank.org/indicator/SH.MED.PHYS.ZS [09.06.2016].
- 25 Zahlreiche Krankenhäuser sowohl in Peshawar als auch in Islamabad verbuchen einen nicht unbedeutenden Anteil ihrer Einnahmen durch die Behandlung afghanischer Staatsbürger, die sich aus medizinischen Gründen nicht in Afghanistan behandeln lassen möchten, da die Versorgungslage dort suboptimal ist.
- 26 Vgl. Duwaerts, Kristof (2016): China und der pakistanische Föderalismus, in: Föderalismus. Zwischen Einheit und Vielfalt, Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit 17, hrsg. von Susanne Luther, München, S. 25 – 33.

Wolf Krug / Marlene Barnard

Flucht und Migration in Afrika

Ursachen, Umfang und Herausforderungen

Die europäische Flüchtlingskrise ist ein dramatischer Weckruf, der das weltweite Ausmaß von Flucht und Migration verdeutlicht. Begünstigt durch moderne Kommunikationsmittel und eine wachsende Schleuserkriminalität haben sich Flucht und illegale Migration globalisiert. Afrika kommt angesichts des großen Migrationspotenzials eine Schlüsselrolle zu. Es ist daher erforderlich, dass Europa und Afrika in einen neuen Dialog über Flucht und Migration treten. Wenngleich die internationale Gemeinschaft gefordert ist, Afrika bei der Bekämpfung von Fluchtursachen beizustehen, muss auch an die Eigenverantwortung Afrikas appelliert werden.

Schlagwörter:

Ursachen für Flucht und Migration – Rücküberweisungen – Flucht und Migration nach Europa – Schlepper- und Schleuserindustrie – Mare Nostrum – Menschenrechtsverletzungen – Flucht und Migration in Afrika – Flucht- und Asylsland Südafrika – Brain-Drain – Handlungsempfehlungen

FLUCHT UND MIGRATION IN AFRIKA: URSACHEN, UMFANG UND HERAUSFORDERUNGEN

|| Wolf Krug / Marlene Barnard

Die europäische Migrationskrise zeigt, dass Flucht und Migration globale Herausforderungen darstellen, für die die Weltgemeinschaft bisher keine angemessenen Lösungen gefunden hat. In vielen Regionen der Erde sind Flucht und Migration seit Langem ein verbreitetes Phänomen, von dessen Auswirkungen Europa lange Zeit weniger betroffen war als andere Weltregionen. Dies hat sich spätestens 2015 mit der die Kontinente überschreitenden Massenbewegung von Flüchtlingen und Migranten aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie Afrika nach Europa geändert. Die mit der Flüchtlingskrise verbundenen humanitären und politischen Aufgaben stellen Europa vor eine historische Herausforderung, die den Zusammenhalt Europas zu gefährden droht. Selten hat ein Thema Europäer und Deutsche derart polarisiert wie der Umgang mit einer so großen Zahl von Flüchtlingen und Migranten aus fernen Kulturkreisen. Europa ist gefordert, einen gemeinsamen Weg zu finden, illegale Migration einzuschränken, Flüchtenden beizustehen und die erfolgreiche Integration von Bleibeberechtigten zu erleichtern.

In diesem Zusammenhang spielt die Zusammenarbeit mit dem Nachbarkontinent Afrika eine besondere Rolle. Seit Jahren wächst die Anzahl der afrikanischen Flüchtlinge und illegalen Migranten, ohne dass eine Trendwende in Sicht ist. Im Rahmen einer vorausschauenden Politik muss daher offen über Flucht- und Migrationsursachen, die Integration von Flüchtlingen sowie über Maßnahmen zur Bekämpfung von illegaler Migration diskutiert werden.

Ursachen für Flucht und Migration

Die Gründe für Flucht und Migration in Afrika sind hinreichend bekannt: Autoritäre Regime, gewaltsame Konflikte, Armut, politische Unterdrückung, Terrorismus, Naturkatastrophen, Klimawandel, Bevölkerungswachstum und wirtschaftliche Perspektivlosigkeit sind Faktoren, die Menschen veranlassen, ihre Heimat zu verlassen.

In der Auseinandersetzung mit den Ursachen muss natürlich je nach Land differenziert werden. Während in manchen Ländern primär gewaltsame Konflikte oder politische Verfolgung im Vordergrund stehen, gibt es andere Staaten, in denen vornehmlich wirtschaftliche und berufliche Perspektivlosigkeit Anlass für Migration sind. Das erklärt, warum auch so viele Menschen aus friedlichen und stabilen Demokratien emigrieren. Die meisten derzeit in Europa ankommenden afrikanischen Flüchtlinge und Migranten gehören nicht zu den „Ärmsten der Armen“. Es sind häufig Personen, die oberhalb der Armutsgrenze leben oder mitunter gar der afrikanischen Mittelschicht angehören. Ansonsten könnten sie sich die Kosten der Schlepper und Schleuser oft gar nicht leisten.¹ Bekanntermaßen steigt die Migrationsbereitschaft mit wachsendem Pro-Kopf-Einkommen zunächst an und nimmt dann ab einer gewissen Einkommenshöhe wieder ab.² Insofern sind auch das starke Wirtschaftswachstum und die wachsende Mittelklasse Afrikas eine direkte Ursache für Mobilität und Migration.

Neben den oben genannten Push-Faktoren spielen auch Pull-Faktoren eine

wichtige Rolle bei der Migration nach Europa. Afrika ist mit seinen 54 Staaten flächenmäßig größer als China, Indien, Westeuropa und die Vereinigten Staaten zusammengefasst und bietet in vielen Ländern friedliche Zonen der Stabilität und der relativen Prosperität. Pull-Faktoren sind in aller Regel nicht Anlass für Flucht und Migration, erklären aber, warum sich Flüchtlinge und Migranten für spezifische Zielländer entscheiden und sich zum Beispiel auf den weiten und gefährlichen Weg nach Europa machen, statt sich in ein friedliches Nachbarland zu begeben. Bessere Lebens-, Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten sowie die sozialen Sicherungssysteme in manchen europäischen Ländern wirken wie ein Magnet auf Flüchtlinge und Migranten.

Ein weiterer Aspekt, der in der öffentlichen Debatte selten thematisiert wird, ist die wirtschaftliche Bedeutung der Geldtransfers der im Westen lebenden Afrikaner

an ihre Familien in der Heimat. Diese Überweisungen spielen nicht nur für viele afrikanische Familien eine unverzichtbare Rolle, sondern auch für die Volkswirtschaften Afrikas³, was die Haltung der regierenden Eliten gegenüber der Emigration der eigenen Bevölkerung beeinflusst. Laut Weltbank und anderer Quellen können die sogenannten *diaspora remittances* in manchen Ländern zwischen fünf und vierzig Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen.⁴ Repressive Regime wie in Eritrea und das fragile Somalia scheinen nur zu überleben, weil sie „Menschen exportieren“, die harte Währung zurück in ihre Heimat schicken. Tragischerweise unterstützen die Geflohenen so unfreiwillig gerade die Regime, vor denen sie selbst geflüchtet sind. Im Falle Eritreas gibt es sogar Berichte, dass im Ausland lebende Eritreer gezwungen werden, eine Steuer an den eritreischen Staat abzuführen.⁵

Diaspora Remittances

Diaspora Remittances ist der englische Fachbegriff für Geldüberweisungen von Migranten in ihre Heimatländer. Von der Gesamtsumme von 516 Milliarden Euro weltweit flossen 2015 etwa 383 Milliarden in Entwicklungsländer.³⁶ In vielen Entwicklungsländern leben meist mehrere Familienangehörige von den Geldüberweisungen eines Verwandten im Ausland.

Schätzungen zufolge überweisen bis zu 30 Millionen der in wohlhabenden Ländern lebenden Personen mit afrikanischen Wurzeln jährlich mindestens 34 Milliarden Euro zurück nach Afrika.³⁷ Dies ist weit mehr als die im selben Zeitraum nach Afrika fließende Entwicklungshilfe. Die Mittel werden meist nicht über Banken, sondern über verschiedene Transferdienstleister versendet. Die Weltbank schätzt, dass nur etwa die Hälfte der Gelder über offizielle Kanäle nach Afrika gelangt. Sie hat es sich zum Ziel gesetzt, die hohen Gebühren zu senken, die bei Überweisungen anfallen; diese liegen zwischen 11 und 25 Prozent und werden zum Teil von dubiosen Finanzdienstleistern und lokalen Eliten eingestrichen.³⁸ Kritiker vermuten, dass Rücküberweisungen in Einzelfällen auch den Terrorismus finanzieren.

Das Geld kommt den Familienangehörigen direkt zugute und wird von manchen Experten als die wirksamste Hilfe zur Entwicklung eingeschätzt. Dennoch profitieren auch afrikanische Staaten in erheblichem Umfang von diesen Überweisungen. Da in vielen Empfängerländern ein Handelsbilanzdefizit herrscht, stützen die Devisen aus dem Ausland die lokalen Währungen. Die Rücküberweisungen in die Heimat entsprechen schätzungsweise fünf Prozent des afrikanischen Bruttoinlandsprodukts.

Marokko erhält auf diese Weise jährlich rund 5,3 Milliarden, Algerien 4,8 Milliarden, Nigeria 4,7 Milliarden und Ägypten 3,2 Milliarden Euro.³⁹ Es gilt die Regel: Je ärmer ein Land, desto bedeutender sind die *Diaspora Remittances* für die heimische Volkswirtschaft. Der geschätzte Anteil der Transferleistungen beträgt in Somalia bis zu 40 Prozent, in Eritrea 38 Prozent, in Liberia 26 Prozent, im Senegal zehn Prozent und in Nigeria vier Prozent des Bruttoinlandsproduktes.⁴⁰ Viele afrikanische Regierungen sind also auf die Geldtransfers ihrer im Ausland lebenden Bürger angewiesen und haben auch daher nur ein begrenztes Interesse daran, die illegale Migration einzudämmen.

Flucht und Migration nach Europa

Flüchtlinge und illegale Migranten aus Afrika kommen in der Regel durch die Sahara nach Nordafrika und von dort über das Mittelmeer nach Italien. Es gibt zwei Statistiken, die über die Entwicklung der Zuwanderung aus Afrika Aufschluss geben: Die Zahlen der „Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ (FRONTEX) über die in Italien ankommenden Flüchtlinge und Migranten und die Statistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über eingereichte Asylanträge in Deutschland.

Die FRONTEX-Statistik zeigt, dass die Zahl der nach Europa gelangenden Afrikaner in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Die Zahl der via Libyen und Ägypten in Italien angekommenen Eritreer ist in den Jahren 2011 bis 2015 von 659 auf 38.791 Personen angestiegen. Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der nigerianischen Migranten verdreifacht und die der somalischen verneunfacht.⁶ Allein in den ersten fünf Monaten des Jahres 2016 gelang 48.000 Migranten die Überfahrt nach Italien, davon kamen 80 Prozent aus Afrika. Die prominentesten Herkunftsländer sind Nigeria, Gambia, Somalia, Elfenbeinküste, Eritrea, Guinea, Senegal, Mali und Sudan. Der Frauenanteil der von Januar bis Mai 2016 in Italien angekommenen Migranten beträgt nur zehn Prozent.⁷ Die in Italien gelandeten Flüchtlinge und illegalen Migranten beantragen in den bekannten Zielländern in Europa Asyl oder leben unregistriert im Untergrund. Wie zu erwarten, ist auch die Zahl der afrikanischen Asylbewerber in Europa in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Die Zahl der in Deutschland gestellten Asylanträge afrikanischer Bürger hat sich in der Zeit von 2011 bis 2015 versechsfacht.⁸ Besonders auffällig ist die 17-, 19- und 24-fache Zunahme der Asylanträge von Bürgern aus Eritrea, Gambia und dem Senegal. Die Gesamtzahl der im Jahr 2015 gestellten

Asylanträge in Deutschland beläuft sich auf 476.649. Aufgrund der vielen Syrien-Flüchtlinge betrug der Anteil der Afrikaner im Jahr 2015 nur neun Prozent. Im Durchschnitt der Jahre 2013 / 2014 wird der Anteil der afrikanischen Asylanträge hingegen mit 19 Prozent beziffert.

Die Professionalisierung der Schlepper- und Schleuserindustrie

Neben der gestiegenen Mobilität der Afrikaner ist die Etablierung der Schlepper- und Schleuserindustrie ursächlich für den Anstieg der Zahl afrikanischer Migranten in Europa. Die Entwicklung einer professionellen Schlepper- und Schleuserindustrie, die ihre Dienste inzwischen in vielen nord-, west- und ostafrikanischen Ländern aktiv anbietet, macht Massenmigration erst möglich. Wer nicht auf legalem Wege nach Nordafrika reisen kann, ist bei der Durchquerung der gefährlichen Sahara und beim Passieren diverser Grenzen zwangsläufig auf die Hilfe von Schleusern angewiesen. Dies trifft gleichermaßen auf die Überquerung des Mittelmeers zu – allerdings mit dem Unterschied, dass die Mittelmeerpassage ungleich teurer ist.

Es waren vor allem die hohen Kosten, die Gefahren und die nur begrenzt vorhandene logistische Infrastruktur der Schleuser, die in der Vergangenheit viele potentielle afrikanische Migranten davon abgehalten haben, nach Europa zu gelangen. Dies hat sich jedoch spätestens seit 2014 / 2015 geändert. Eine Studie des *Institute for Security Studies* in Südafrika beschreibt die Faktoren, die eine Massenmigration nach Europa möglich gemacht haben:⁹

1. Der Krieg in Syrien und das Versäumnis der internationalen Gemeinschaft, den Flüchtlingen vor Ort zu helfen;
2. Der Zerfall Libyens und die Entwicklung des Staates als wichtige Transitroute für afrikanische Flüchtlinge nach Europa;
3. Der Ausbau eines Informations- und Kommunikationsnetzwerks über die so-

zialen Medien, mit dessen Hilfe über günstige Flucht- und Migrationsrouten zeitnah kommuniziert werden kann;

4. Die Entwicklung einer hochprofitablen und professionellen Schlepper- und Schleuserindustrie, welche durch die europäische Seenotrettungsaktion Mare Nostrum begünstigt wurde;
5. Die Unfähigkeit Europas, seine Außengrenzen zu schützen.

Vor der Erschließung der Balkanroute nahmen syrische Flüchtlinge, die in afrikanische Länder wie den Sudan oder bis 2013 auch nach Ägypten visumsfrei einreisen konnten, die Dienste von Schleppern in Anspruch, um über Libyen oder von Ägypten aus nach Italien zu gelangen. Die organisierte Kriminalität in Nordafrika reagierte schnell auf die gestiegene Nachfrage und entwickelte sowohl an den Küsten als auch entlang der Inlandsrouten eine ausgefeilte Schmuggelstruktur und Massenlogistik. In Ägypten und Libyen trafen die vielen vergleichsweise kaufkräftigen Syrer mit den afrikanischen Migranten und Flüchtlingen zusammen und belebten die Schlepperindustrie auf diesen Routen.

Vor dem Inkrafttreten der italienischen Seenotrettungsaktion Mare Nostrum im Ok-

tober 2013 mussten Schlepper und Schleuser mehrere hunderttausend Euro teure hochseetaugliche Boote mit Besatzung einsetzen, um die italienische Küste zu erreichen. Für die meisten Afrikaner waren die Überfahrten daher zu kostspielig. Die Ausdehnung der Seenot-Rettungsaktion bis kurz vor die nordafrikanische Küste erlaubte es den Schleusern jedoch, Flüchtlinge und Migranten in billige Schlauchboote ohne Besatzung zu setzen, die nach zwölf Seemeilen von der italienischen Marine aufgegriffen und nach Italien verbracht wurden. Mare Nostrum hat – wenn auch unfreiwillig – die Kosten und das Risiko der Schleuser in Libyen erheblich reduziert und die Verbringung von Flüchtlingen und Migranten im großen Stil ermöglicht. Elf Monate Mare Nostrum reichten aus, um die kriminelle Schleuserindustrie als Wirtschaftszweig mit umfassenden logistischen Strukturen in verschiedenen Ländern zu etablieren.

Nach der Öffnung der Balkanroute und dem Ausbleiben der Syrer substituierten die libyschen und ägyptischen Schmuggler die Syrer mit aktiv angeworbenen Migranten aus Afrika. Die neuen und im Vergleich zur Vergangenheit günstigen Angebote zur Überfahrt können sich inzwischen auch immer mehr Afrikaner leisten. So hat sich un-

Projekte der HSS

Die Analyse der Schlepper- und Schleuserkriminalität in Afrika ist ein Projektschwerpunkt der Hanns-Seidel-Stiftung in Südafrika. Anfang 2015 wurde auch mit Blick auf die sich zuspitzende europäische Flüchtlingskrise eine Studie zu illegaler Migration in Auftrag gegeben, die das renommierte *Institute for Security Studies* Pretoria (ISS), ein langjähriger Projektpartner in Südafrika, gemeinsam mit der *Global Initiative against Transnational Organised Crime* erstellte. Basierend auf Interviews mit Flüchtlingen und Migranten in Nordafrika und Europa wurde ein Bericht publiziert, der das Schicksal von Flüchtlingen und die Rolle internationaler Schlepper- und Schleusernetzwerke im Detail beschreibt und bewertet. Die Ergebnisse wurden unter anderem im Bundeskanzleramt, in der Europäischen Kommission und im Rahmen von Podiumsdiskussionen vorgestellt.

Gegenwärtig werden in der nächsten Phase des Projekts aktuelle Veränderungen der Schlepper- und Schleuserindustrie in Nordafrika, der Sahelzone, der Ägäis und am Horn von Afrika untersucht.

Link zur Studie: <https://www.issafrica.org/uploads/Paper289-2.pdf>

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter: www.hss.de/southafrica

ter anderem die Zahl der im Mittelmeer von der Marine aufgegriffenen Eritreer seit 2013 verzehnfacht. Ostafrikaner reisen in der Regel durch den Sudan nach Libyen oder Ägypten. Westafrikaner kommen zumeist visafrei via Mali, Burkina Faso oder Nigeria in den Niger. Von Agadez geht es dann mit Schmugglern in einem bewachten Konvoi nach Libyen. Es gibt unbestätigte Berichte, dass im vorigen Jahr fast wöchentlich Konvois von bis zu 100 Fahrzeugen mit Migranten von Agadez nach Libyen gefahren sind. Spätestens seit der Schließung der Balkanroute werden Libyen und Ägypten auch wieder vermehrt von nichtafrikanischen Migranten als Transitländer genutzt.

Am Menschensmuggel verdienen sowohl Mitglieder der traditionellen Volksstämme der Tuareg und Tebu in der Sahara als auch Rebellen in Libyen, ranghohe Militärs, Polizei, Grenzbeamte, Politiker, einfache Fischer, Hotelbesitzer, Busunternehmer und die professionellen Anwerber in den Herkunftsstaaten. Die Angebote der Schmuggler sind inzwischen vielfältig und reichen je nach Budget des Kunden von günstigen Bustouren samt Grenzüberquerung bis hin zu *all inclusive*-Angeboten, einschließlich gefälschter Pässe und Business-Class-Flügen in die Europäische Union. Nicht selten werden auch Rabattmodelle angeboten. Gemäß EUROPOL betrug der

Umsatz der Menschensmuggel-Industrie nach Europa im Jahr 2015 sechs Milliarden Euro.¹⁰

Das Geschäftsmodell der Schlepper-netzwerke basiert auf Gerüchten, Ängsten und falschen Versprechen. Es handelt sich um eine menschenverachtende Industrie, die aus der Not und Hoffnung der Menschen Kapital schlägt. Besonders auf den Routen durch die Sahara kommt es zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen wie Vergewaltigungen, Lösegelderpressung und Zwangsarbeit. Die beispiellose Bereicherung der organisierten kriminellen Netzwerke, libyscher Rebellen, rivalisierender Nomadenstämme und anderer Akteure führt zur Destabilisierung ganzer Regionen und zur Gefährdung lokaler Friedensprozesse. Interessen verlagern sich, Machtgefüge werden verändert und Schmugglergewinne können in Waffen investiert werden, die in diversen Konflikten zum Einsatz kommen – Teufelskreise von Armut, bewaffneter Gewalt und Migration verdichten sich zu einer Abwärts-spirale.

Das Ausmaß von Flucht und Migration in Afrika

Flucht und Migration sind innerhalb Afrikas weit verbreitet. Genaue Zahlen gibt es nicht, weil die statistische Erfassung von Flüchtlingen und illegalen Migranten sehr

Grausame Geschäfte mit afrikanischen Migranten und Flüchtlingen

Flüchtlinge und Migranten aus Afrika, denen es an legalen Wegen mangelt, sind der Willkür von skrupellosen Schlepperbanden, Milizen und immer öfter auch Terroristen hilflos ausgeliefert. Experten sprechen von über einer halben Million Menschen, die in Libyen festsitzen und auf eine Gelegenheit warten, nach Europa überzusetzen. Viele werden verschleppt, versklavt und missbraucht.

Auf ihrem Weg durch die Sahara und innerhalb des zerfallenden libyschen Staates sind Flüchtlinge und Migranten rechtlos und oft geächtet. Viele von ihnen sterben bereits auf der entbehrungsreichen Reise durch die Sahara, wo sie von Schleppern mitunter einfach von den Fahrzeugen gestoßen werden. Laut der Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch und den Aussagen vieler Flüchtlinge werden Schwarzafrikaner – zumeist Eritreer – von Milizen und Schleppern als Geiseln genommen und nur nach Zahlung eines Lösegelds freigelassen. Auf ihrer Reise durch Afrika sowie in Libyen und Ägypten haben afrikanische Migranten und Flüchtlinge kaum legale Möglichkeiten zu arbeiten oder Zugang zu einer Gesundheitsversorgung zu finden.

schwierig ist. Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) schätzt die Gesamtzahl der Vertriebenen in Afrika im Jahr 2015 auf rund 15,4 Millionen.¹¹ Davon sind neun Millionen sogenannte Binnenflüchtlinge, also Personen, die innerhalb ihres Heimatlandes Zuflucht fanden. Hinzu kommen rund 4,5 Millionen Flüchtlinge, die in andere afrikanische Staaten geflohen sind.

Die meisten grenzüberschreitenden Flüchtlinge kommen aus Somalia (1,1 Mio.), dem Südsudan (740.000), dem Sudan (640.000), der Demokratischen Republik Kongo (530.000), der Zentralafrikanischen Republik (470.000) und aus Eritrea (380.000). Die Länder mit den meisten Binnenflüchtlingen sind der Sudan (2,3 Mio.), der Südsudan (1,5 Mio.), die Demokratische Republik Kongo (1,5 Mio.) und Nigeria (1,4 Mio.).¹² Die drei Länder, die am meisten Flüchtlinge aufgenommen haben, sind Äthiopien (700.000), Kenia (550.000) und Uganda (430.000).¹³

Afrikas Flüchtlinge fliehen vor Bürgerkriegen, ethnischen Spannungen, marodierenden Warlords oder religiösen Extremisten, aber auch vor wirtschaftlicher Perspektivlosigkeit. Oft überlappen sich Flucht- und Migrationsursachen. In Eritrea herrscht kein Bürgerkrieg; hier fliehen die Menschen vor einem autoritären Regime (es gibt de facto Rechtlosigkeit und erzwungenen jahrelangen Wehrdienst) und aus Mangel an Perspektiven. Nigeria ist ein Beispiel dafür, wie komplex die Lage sein kann. Nigeria ist Afrikas größte Volkswirtschaft und verfügt über immense Ölreserven, dennoch lebt fast die Hälfte der Bevölkerung in Armut. Im Nordosten des Landes leben aufgrund des Terrors von Boko Haram über eine Million Menschen als Binnenflüchtlinge. Zugleich ist Nigeria aufgrund des relativen Wohlstandes im Süden des Landes ein beliebtes Zielland für Migranten aus Nachbarländern.

Ein Bericht der Weltbank aus dem Jahr 2011 schätzt, dass in den letzten Dekaden mindestens 30 Millionen Afrikaner ihr Heimatland verlassen haben und in anderen

Ländern der Welt leben. Die überwiegende Mehrheit sind Wirtschaftsmigranten auf der Suche nach besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen; die Zahl schließt aber auch drei bis vier Millionen Flüchtlinge ein.¹⁴ Aktuelle Weltbank-Statistiken geben für 2015 an, dass ein Viertel der 23,2 Millionen Migranten aus Subsahara Afrika in OECD-Ländern lebt, während zwei Drittel (zumeist Personen mit geringem Einkommen) in Länder der unmittelbaren Nachbarschaft ausgewandert sind.¹⁵ Das beliebteste Einwanderungsland in Afrika, mit rund drei bis vier Millionen Migranten, ist Südafrika.¹⁶ Mit steigendem Einkommen wandern Migranten jedoch häufiger in Länder außerhalb Afrikas aus.

Es kann Volkswirtschaften teuer zu stehen kommen, wenn besonders gut Ausgebildete ihre Heimat verlassen, um im Ausland zu arbeiten – oft mangelt es dann an dringend benötigten Experten und in Ausbildung investierte Kosten kommen dem Heimatland nicht zugute. Besorgniserregend ist in dieser Hinsicht, dass im Jahr 2000 jeder achte Afrikaner mit Universitätsabschluss in einem OECD-Land lebte.¹⁷ Eine Langzeitstudie aus Ghana beschreibt, dass zwei Drittel der fünf besten Schüler der 13 besten Schulen in den Jahren von 1976 bis 2004 das Land verlassen haben.¹⁸ Für Afrika wird außer dem oft beschriebenen „*Brain Drain*“ besonders auch der sogenannte „*Brain Waste*“ zum Problem: Viele studierte Afrikaner machen die leidvolle Erfahrung, dass Migration keiner beruflichen Verbesserung gleichkommt. Eine US-amerikanische Studie stellt fest, dass viele studierte Migranten aus Afrika in den USA keinen adäquaten Job finden und gezwungen sind, im Billiglohnsektor zu arbeiten.¹⁹ Betroffen sind vor allem Migranten, die kein oder nur unzureichend Englisch sprechen.

Flucht und Migration stellen auch afrikanische Zielländer vor große soziale ökonomische und sicherheitspolitische Herausforderungen. Natürlich kann Migration auch

von wirtschaftlichem Vorteil sein. Aktuelle Forschungsberichte der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds konzentrieren sich darauf, konkrete Bedingungen dafür zu identifizieren, die von der Politik berücksichtigt werden können.²⁰ Nicht selten führt Migration auch in Afrika – vor allem, wenn es sich um große Zahlen von Migranten handelt – aufgrund von Verteilungskonflikten zu Protesten innerhalb der lokalen Bevölkerung. Fremdenfeindliche Ausschreitungen in Südafrika, die zeitweise nur mit Hilfe des Militärs beigelegt werden konnten, sind ein Beispiel hierfür.

Wie geht Afrika mit seinen Flüchtlingen um?

Die Mehrzahl der afrikanischen Länder hat die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert. Ein Kernprinzip der Konvention ist das Verbot, einen Flüchtling in ein Land zurückzuweisen, in dem er Verfolgung fürchten muss. Darüber hinaus gilt in den meisten Staaten die 1969 von der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) lancierte und 1974 in Kraft getretene „*OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*“. Diese Konvention bietet Flüchtlingen kein verbrieftes und uneingeschränktes Recht auf Asyl, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten, Flüchtlingen nach besten Kräften und im Einklang mit nationalen Gesetzen zu helfen. Auch wenn es punktuell Fortschritte gibt, für die Uganda mit seinem 2009 in Kraft getretenen *Refugee Act* als Beispiel angeführt wird²¹ – ein mit Europa vergleichbares und auch einklagbares Recht auf Asyl hat nur Südafrika vorzuweisen.

Um den rechtlichen Status der vielen Millionen Binnenflüchtlinge zu stärken, einigten sich die Staats- und Regierungschefs der AU-Mitgliedsländer 2009 auf die sogenannte „Kampala Konvention zu Schutz und Hilfe für Binnenvertriebene in Afrika“. Die inzwischen von 40 afrikanischen Staaten unterschriebene Konvention wurde bis zum Jahr 2015 jedoch von nur 24 der 54 Staaten ratifiziert. Gerade die Länder mit den meisten Binnen-

flüchtlingen haben die Konvention bisher nicht ratifiziert, darunter die Demokratische Republik Kongo, der Südsudan und Somalia.

Wie dargestellt, haben einige Staaten Afrikas freiwillig oder unfreiwillig eine große Anzahl von Flüchtlingen aufgenommen. Die Frage, ob Afrikas Staaten den rechtlichen und humanitären Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen wirklich gerecht werden, wird kontrovers diskutiert. Während Hilfsorganisationen argumentieren, dass arme afrikanische Staaten mit der großen Anzahl von Flüchtlingen schlicht überfordert sind, argumentieren Kritiker, dass es der herrschenden Elite häufig an Verantwortungsbewusstsein fehlt und die Flüchtlingshilfe der internationalen Staatengemeinschaft und der lokalen Bevölkerung überlassen wird. In diesem Zusammenhang werden oft die vergleichsweise hohen Militärausgaben und die unzureichende nationale Umsetzung internationaler Konventionen und Standards zum Schutz von Flüchtlingen angeführt.

Der Umgang afrikanischer Regierungen mit Flüchtlingen ist häufig durch eine *laissez faire*-Haltung gekennzeichnet. Flüchtlinge und Binnenflüchtlinge werden meist sich selbst überlassen – an staatlicher Unterstützung und zukunftsfähigen Bleibeperspektiven mangelt es. Bis auf wenige Ausnahmen fallen auch die friedlichen und wirtschaftlich aufstrebenden Staaten nicht dadurch auf, dass sie ihren afrikanischen Brüdern und Schwestern in der Flüchtlingsfrage solidarisch zur Seite stehen. Traurige Realität ist, dass nationales und internationales Flüchtlingsrecht häufig nicht umgesetzt und die Verantwortung anderen überlassen wird. Rund 13 der insgesamt 15,4 Millionen Vertriebenen in Afrika hängen am Tropf bilateraler Geber und der Vereinten Nationen. Im Jahr 2014 betragen die Ausgaben der Industriestaaten für die humanitäre Hilfe in Afrika rund sechs Milliarden Euro.²²

Geradezu symptomatisch für die afrikanische Flüchtlingsmisere sind die im Jahr 1992 gegründeten Flüchtlingslager im keni-

anischen Ort Dadaab, in denen sich zeitweise über 450.000 somalische Flüchtlinge aufhielten (aktuell sind es etwa 330.000). Die Flüchtlingslager werden nun seit über 20 Jahren von der internationalen Gemeinschaft finanziert – mit geschätzten jährlichen Kosten von 30 bis 50 Millionen US-Dollar. Viele der Flüchtlinge leben dort bereits in der zweiten Generation, ohne gesicherten Status und ohne Bleibeperspektive. Eine Integration der Flüchtlinge wird von den Kenianern nicht in Aussicht gestellt. Im Gegenteil: Da ihnen auch keine Arbeitserlaubnis erteilt wird, sind sie auf lange Sicht zwingend auf die Hilfslieferungen der internationalen Gemeinschaft angewiesen. Die kenianische Regierung verbietet zudem den Bau von festen Flüchtlingsunterkünften, so dass die Betroffenen weiterhin in Zelten

leben müssen. Wegen der Einschränkung der Bewegungsfreiheit für Flüchtlinge sprechen Kritiker von Internierungslager-ähnlichen Zuständen.²³ Aufgrund der zunehmenden Sicherheitsproblematik und der angeblich von den Flüchtlingen ausgehenden Terrorgefahr hat die kenianische Regierung inzwischen angedroht, die Lager ganz zu schließen und die Flüchtlinge ins benachbarte Somalia abzuschicken. Hilfsorganisationen kritisieren den kenianischen Umgang mit Flüchtlingen und bemängeln die unzureichende Umsetzung nationaler und internationaler Rechte.²⁴ Kenia ist jedoch kein Einzelfall: Auch andere afrikanische Regierungen sind vergleichbarer Kritik ausgesetzt.²⁵

Südafrika als Asyl- und Einwanderungsland

In Südafrika leben schätzungsweise drei bis vier Millionen Flüchtlinge und Migranten, bei einer Gesamtbevölkerung von rund 55 Millionen Menschen. Die Gesetzgebung ist seit Ende der 1990er Jahre durch eine liberale und progressive Asylpolitik einerseits und eine restriktive Immigrationspolitik andererseits geprägt. Die größte Zahl der Schutzsuchenden kommt aus Simbabwe, der Demokratischen Republik Kongo, Burundi, Ruanda, Äthiopien und Somalia. Die meisten der afrikanischen Einwanderer sind im Grunde Wirtschaftsmigranten, stellen aber aufgrund gesetzlicher Voraussetzungen einen Asylantrag. Von 2006 bis 2011 war Südafrika laut UNHCR das Land, das weltweit die meisten Asylbewerber aufnahm.

Seit Jahren fehlen die Kapazitäten und der politische Wille, Asylanträge zeitnah und im Einklang mit der Rechtslage zu bearbeiten. Die Regierung versucht, die Anzahl der illegalen Migranten zu reduzieren und greift dabei auch zu rigiden und teilweise rechtswidrigen Maßnahmen – dazu gehören die Schließung von Asylbehörden und häufige irrationale, negative Entscheidungen im Schnellverfahren. Die Kohärenz der Flüchtlingspolitik mit dem Gesundheitswesen, der Bereitstellung von Wohnraum oder der Kommunalpolitik fehlt weitgehend. Die Koordination mit dem Sozialamt ist insgesamt minimal, und auch unbegleitete Kinder sind oft unmenschlichen Bedingungen schutzlos ausgeliefert. 2015 kündigte die Regierung an, die Asyl- und Immigrationsgesetzgebung zu reformieren. Bereits 2009 wurde für simbabwische Staatsangehörige aufgrund der Dauerkrise im Nachbarland ein *Special Dispensation Permit* eingeführt – nicht zuletzt, um ihnen eine Legalisierung ihres Aufenthaltsstatus zu ermöglichen und einen Überblick über die Größe dieser Migrantengruppe zu gewinnen. Dieses Permit galt ursprünglich für vier Jahre bis 2014, ist aber inzwischen bis 2017 verlängerbar.

Viele afrikanische Flüchtlinge und Migranten sind schlecht ausgebildet und arbeiten daher oft in der Gastronomie, dem Einzelhandel oder im informellen Sektor, aber auch in der Landwirtschaft oder privaten Haushalten. Mitunter betreiben sie kleine Unternehmen und Geschäfte in den Townships. Aufgrund des von der einheimischen Bevölkerung so wahrgenommenen Konkurrenzverhältnisses sowie anderer Faktoren kam es seit 2008 immer wieder zu xenophoben Ausschreitungen gegen Migranten mit vielen Todesopfern.

Ausblick und Handlungsempfehlungen

Legale und gesteuerte Migration kann einer Volkswirtschaft sehr wohl zum Vorteil gereichen, Flucht und illegale Massenmigration stellen für Zielländer jedoch immer eine große Herausforderung dar.

Angesichts der vielen Millionen Afrikaner, die Umfragen zufolge aus wirtschaftlichen Gründen gern ihren Kontinent verlassen würden, sind die aktuellen Migrationsströme nach Europa und Amerika noch verhältnismäßig bescheiden.²⁶ Ungelöste Konflikte, schlechte Regierungsführung, berufliche Perspektivlosigkeit der Mittelschicht und ein rasantes Bevölkerungswachstum werden den Migrationsdruck in Zukunft noch deutlich verschärfen. Afrikas Bevölkerung wird sich bis 2050 auf 2,4 Milliarden verdoppeln.²⁷ Im Zuge dessen wird auch Afrikas Mittelklasse wachsen und immer mehr Afrikaner werden finanziell in der Lage sein, auszuwandern. Spätestens seit 2015 wissen wir, dass Schleusernetzwerke – unterstützt durch korrupte Eliten – die Logistik für eine illegale Massenmigration nach Europa bereitstellen. Die europäische Politik ist gefordert, im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik einen Beitrag zu Verbesserung der Lebensbedingungen in Afrika zu leisten, Fluchtursachen zu bekämpfen und der kriminellen Schleuserindustrie das Handwerk zu legen.

Angesichts der vielen Menschenrechtsverletzungen ist eine rigorose Bekämpfung der Schlepper und Schleuser schon aus humanitären Gründen dringend geboten. Hierfür bedarf es einer verbesserten sicherheitspolitischen Kooperation zwischen Europa und Afrika. Es gibt aber auch einfache Maßnahmen, die zeitnah Wirkung entfalten können: Besonders zielführend wäre eine weltweite Kommunikationsinitiative in den sozialen Medien, die den falschen Versprechen der Schleuserkriminalität entschieden entgegentritt, Einwanderungserfordernisse und -möglichkeiten klar darlegt und die Konsequenzen illegaler Migration sowie

drohender Abschiebungen unmissverständlich kommuniziert. Eine erfolgreiche Kommunikationsinitiative muss die Vertreter der im Ausland lebenden Diaspora einschließen, da diese im Kreise potenzieller Migranten eine größere Glaubwürdigkeit genießen als staatliche Institutionen.

Fluchtursachen bekämpfen heißt auch, die internationalen Bemühungen zur Konfliktbeilegung und Friedenssicherung zu verbessern. Im Jahr 2015 gab es in Afrika neun Friedensmissionen der Vereinten Nationen mit über 100.000 Blauhelmsoldaten.²⁸ Die jährlichen Kosten belaufen sich auf über sechs Milliarden Euro (der deutsche Anteil beträgt rund 480 Mio. Euro).²⁹ Die Kritik an den Friedenseinsätzen reißt aber nicht ab. Die Vorwürfe lauten unter anderem: Unzureichender Schutz von Zivilisten, fehlende Absprache mit nationalen und regionalen Organisationen, mangelnde Kohärenz mit der Entwicklungspolitik und zu wenig Erfolg bei der Herbeiführung von langfristiger Stabilität.³⁰ Der UN-Friedenseinsatz in der Demokratischen Republik Kongo ist ein entsprechendes Beispiel: Er dauert bereits seit über 15 Jahren an, ohne dass es eine Aussicht auf eine baldige Beendigung gibt. Viele Forderungen des im Jahr 2000 veröffentlichten Brahimi-Berichts zur Reform der UN-Friedenseinsätze wurden noch immer nicht umgesetzt.³¹ Vor diesem Hintergrund müssen die UN-Mitgliedstaaten die Vereinten Nationen auffordern, die Reformempfehlungen zu verwirklichen und sich mit der schwierigen Frage beschäftigen, welche Rolle Friedenseinsätze in Situationen spielen, in denen es kein Friedensabkommen gibt, beziehungsweise die afrikanischen Regierungen gegen die UN-Präsenz arbeiten.³²

Besondere Aufmerksamkeit verdient die humanitäre Nothilfe zur Versorgung der Flüchtlinge. Dabei gilt es die Entwicklung einer selbstperpetuierenden sogenannten „Flüchtlingsindustrie“, an der im Zweifelsfall lokale Eliten profitieren, unbedingt zu vermeiden. Die internationale Gemeinschaft

ist gefordert, angemessene Finanzmittel für die Flüchtlingshilfe bereitzustellen. Aber in Anbetracht der stets knappen Mittel müssen die Strukturen und Prozesse der internationalen Hilfe regelmäßig auf ihre Effektivität und Nachhaltigkeit überprüft werden. Nachhaltigkeit heißt in diesem Fall, eine über Jahrzehnte dauernde Unterbringung in Flüchtlingslagern zu vermeiden. Flüchtlinge müssen möglichst nahe ihrer Herkunft untergebracht werden, so dass die Rückkehr in ihre Heimat nach Beilegung des Konflikts schnell und unbürokratisch möglich ist. Sollte eine baldige Rückkehr nicht möglich sein, müssen Anrainerstaaten und die afrikanische Staatengemeinschaft mit in die Pflicht genommen und gleichzeitig unterstützt werden, Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren. In solchen Fällen wird von Experten eine „Entwicklungshilfe für Flüchtlinge“ angeraten, die sowohl die Integration vor Ort ermöglicht als auch das oftmals ungenutzte Potenzial von Flüchtlingen zur relativ unabhängigen Selbstversorgung zur Wirkung bringt und unterstützt.³³

Auch in der Entwicklungspolitik müssen neue Wege beschritten werden. Der Plan der EU, sogenannte „Migrationspartnerschaften“ mit den Hauptherkunfts- und Transitländern abzuschließen, ist ein Schritt in die richtige Richtung, auch wenn er – gerade wenn es um die Zusammenarbeit mit problematischen Staaten geht – schwierige Fragen aufwirft. Solche Partnerschaften müssen unter anderem das Ziel verfolgen, politisch oder anderweitig Verfolgten langfristige Bleibeperspektiven in sicheren Anrainerstaaten zu schaffen. In diesem Zusammenhang muss Europa auch darauf drängen, dass afrikanische Partnerstaaten Flüchtlings- und Asylgesetze verabschieden und umsetzen (!), die internationalen Standards entsprechen.

Migrationsrelevante Entwicklungsprojekte müssen zudem darauf abzielen, die Zukunftsperspektiven der afrikanischen Mittelklasse zu verbessern. Dies bedeutet, Rah-

menbedingungen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Arbeitsmöglichkeiten für die afrikanische Mittelklasse zu schaffen.³⁴ Besonders wichtig sind die Förderung der regionalen Integration, die Liberalisierung strenger Visa-Regime und der Abbau von Handelsbeschränkungen zur Steigerung des innerafrikanischen Handels, der derzeit nur etwa elf Prozent der afrikanischen Import- und Exporte ausmacht.³⁵ Die strengen Visa-Gesetze am Horn von Afrika schränken regionale Arbeitsmobilität und den Handel ein. Visa-Freiheit, wie sie etwa in der ECOWAS-Zone in Westafrika existiert, würde es zum Beispiel Eritreern ermöglichen, sich innerhalb Ostafrikas eine neue Zukunft aufzubauen.

Im Hinblick auf die Verbesserung legaler Migrationsmöglichkeiten sprechen drei Argumente für die Einrichtung von Asylzentren vor Ort in Afrika. Zum einen müssten sich Schutzsuchende nicht auf den langen und gefährlichen Weg nach Europa machen, sondern würden vor Ort über ihre Chancen auf Asyl in Europa informiert. Zum anderen braucht es lokale Expertise, um die Schutzbedürftigkeit und Herkunft eines Asylbewerbers realistisch überprüfen zu können. Nur mit entsprechender Sprach- und Kulturkenntnis kann festgestellt werden, ob es sich bei einem Antragsteller wirklich um einen Flüchtling oder zum Beispiel um einen Wirtschaftsmigranten mit vorgetäuschter Identität handelt. Europäische und deutsche Asylbehörden und Beamte sind damit überfordert. Letztlich zählt auch das Kostenargument: Eine Überprüfung des Asylanspruchs vor Ort würde Milliarden einsparen und helfen, die teure und schwierige Abschiebung von nicht Asylberechtigten zu vermeiden.

Ein weiteres wichtiges und in der Politik leider häufig tabuisiertes Thema sind die Pull-Faktoren oder die ökonomischen Anreize für illegale Migration. Natürlich locken die im Ausland lebende Diaspora sowie auch die sozialen Sicherungssysteme in Europa

Wirtschaftsmigranten aus vergleichsweise armen Ländern an. Solange zum Beispiel Eritreer ein fast garantiertes Asylrecht genießen und staatliche Sozialleistungen in Europa das durchschnittliche Monatseinkommen in der Heimat weit übersteigen, ist es selbst für nicht direkt unter Repressalien leidende, berufstätige Eritreer ein rational nachvollziehbarer Schritt, nach Europa auszuwandern. Wir dürfen nicht die Augen davor verschließen, dass viele afrikanische Länder vom „Export ihrer Bürger“ profitieren, da diese harte Devisen zurückschicken. Gerade autoritäre Regime haben daher kein Interesse, illegale Migration nach Europa einzuschränken. Die Angleichung der europäischen Sozialleistungen für Asylbewerber und Flüchtlinge wäre ein erster Schritt, um zu verhindern, dass bestimmte Länder in Europa als Zielländer bevorzugt werden.

Die Flucht- und Migrationsthematik zeigt, dass Europa und Afrika in einen neuen Dialog treten müssen. Es muss offen über Herausforderungen, Verantwortlichkeiten und zukunftsfähige Formen der Zusammenarbeit gesprochen werden. Während Afrika nicht für Klimawandel und Naturkatastrophen verantwortlich gemacht werden kann, muss bei der Bekämpfung anderer Fluchtursachen stärker an die Eigenverantwortung afrikanischer Eliten appelliert werden. Konflikte, schlechte Regierungsführung und die Verletzung internationaler Menschenrechtsstandards sind vor allem hausgemachte Probleme. Nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ muss die europäische Entwicklungspolitik eine enge Kooperation zur Begrenzung illegaler Migration und zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität einfordern.

Ein im Kontext Flucht und Migration bedeutendes Thema ist Afrikas rasantes Bevölkerungswachstum. Eine Verdopplung der Bevölkerung unter den gleichen Rahmenbedingungen würde Afrikas Probleme dramatisch verschärfen. Der politische Diskurs mit Afrika darf daher Fragen der Bevöl-

kerungspolitik und der reproduktiven Gesundheit nicht ausklammern.

Die gegenwärtige Flüchtlings- und Migrationssituation darf nicht als vorübergehendes Phänomen unterschätzt werden. Sie muss zum Anlass genommen werden, Ursachen und langfristige Konsequenzen zu berücksichtigen sowie politische Ansätze in der Zusammenarbeit mit Afrika zu überdenken und neu zu gestalten. Angesichts möglicherweise konkurrierender Interessen ist dies eine schwierige, aber unvermeidliche Herausforderung, die entschlossenes, verantwortungsvolles und grenzüberschreitendes Handeln erfordert.

|| Dr. Wolf Krug

Regionalbeauftragter Südliches Afrika

|| Marlene Barnard

Hanns-Seidel-Stiftung Südafrika

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Reitano, Tuesday / Tinti, Peter (2015): Survive and Advance – The economics of smuggling refugees and migrants into Europe, ISS Paper 289, Pretoria, S. 32.
- 2 Vgl. De Haas, Hein (2007): Turning the tide? Why development will not stop migration. *Development and Change*, 38(5), S. 819-841.
Vgl. Ratha, Dilip et al (2011): Leveraging Migration for Africa: Remittances, Skills and Investment (World Bank Report).
- 3 Vgl. Ncube, Mthuli / Zuzana Brixiova (2013): Remittances and their Macroeconomic Impact: Evidence from Africa, African Development Bank, Working Paper No. 188. S. 17.
- 4 Vgl. World Bank (2016): Migration and Remittance Data, URL <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaisues/brief/migration-remittances-data> [10.06.2016].
Vgl. Mail & Guardian Africa (2015): The 30m-strong Africa diaspora likely sends \$160bn home every year: Where does it go?, URL <http://mgafrica.com/article/2015-05-29-remittance-in-africa-where-does-it-go> [02.06.2015]; IFAD (2009): Remittances: Sending money home to Africa, URL <https://www.ifad.org/documents/10180/220fe203-55f2-48ee-b2e5-75fb5ac9d8b4> [02.06.2016].
- 5 Vgl. Die Welt (2015): Wie eine Diktatur Steuern von Asylbewerbern abzockt. URL <http://www.welt.de/politik/deutschland/article141966950/Wie-eine-Diktatur-Steuern-von-Asylbewerbern-abzockt.html> [05.06.2016]; NZZ (2015): Steuereintreiber aus Eritrea im Visier, URL <http://www.nzz.ch/schweiz/steuereintreiber-aus-eritrea-im-visier-1.18636455> [10.06.2016].
- 6 Vgl. Frontex (2015): Annual Risk Analysis 2015, URL http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf [02.06.2016]; Frontex (2016): Risk Analysis for 2016, URL http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf [02.06.2016].
- 7 Vgl. UNHCR (2016): Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean, URL <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105> [02.06.2016].
- 8 Vgl. BAMF (2011-2015): Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik. Per Email erhaltene Statistiken der BAMF.
- 9 Vgl. Reitano / Tinti (2015).
- 10 Vgl. REUTERS (2016): People-smuggling gangs net 6 billion euros in migrant traffic to Europe: Europol (22.02.2016), URL <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-europol-idUSKCN0VV1MD> [02.06.2016].
- 11 Vgl. UNHCR (2015): Mid-Year Trends 2015, URL <http://www.unhcr.org/56701b969.htm> [02.06.2016].
- 12 Vgl. Ebd.
- 13 Vgl. Ebd.
- 14 Vgl. Ratha, Dilip et al (2011): Leveraging Migration for Africa: Remittances, Skills and Investment (World Bank Report), URL <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21681739~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html#LMA> [02.06.2016].
- 15 Vgl. World Bank (2015) International Migration at All-Time High, URL <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/12/18/international-migrants-and-remittances-continue-to-grow-as-people-search-for-better-opportunities-new-report-finds> [26.04.2016].
- 16 Vgl. Wilkinson, Kate (2015): Do five million immigrants live in SA?, Mail & Guardian, URL <http://mg.co.za/article/2015-05-06-do-5-million-immigrants-live-in-sa> [06.05.2016].
- 17 Vgl. Ratha, Dilip et al (2011): Leveraging Migration for Africa: Remittances, Skills and Investment (World Bank Report).
- 18 Vgl. Ebd.
- 19 Vgl. Mattoo, Aaditya / Ileana Cristina Neagu / Caglar Ozden (2008): "Brain Waste? Educated Immigrants in the U.S. Labor Market.", in: *Journal of Development Economics* 87 (2): 255–69.
- 20 Vgl. de Berry, Joanna (2016): A perspective from the World Bank, Forced Migration Review 52, URL <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/solutions.pdf> [27.05.2016].
- 21 Vgl. Akello, Vanessa (2009) Uganda's progressive Refugee Act becomes operational, URL <http://www.unhcr.org/news/latest/2009/6/4a3f9e076/ugandas-progressive-refugee-act-becomes-operational.html> [29.04.2016].
- 22 Vgl. OECD (2016): URL <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A> [02.06.2016].
- 23 Vgl. Rawlence, Ben (2015): The Other Refugee Crisis (New York Times, 09.10.2015) URL <http://www.nytimes.com/2015/10/10/opinion/the-other-refugee-crisis.html> [02.06.2016].
- 24 Vgl. Refugee Consortium of Kenya (2012): Asylum under Threat – Assessing the protection of Somali refugees in Dadaab refugee camps and along the migration corridor, URL http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Asylum_Under_Threat.pdf [22.06.2016].
- 25 Vgl. Rawlence, Ben (2015).
Dunn, Elizabeth (2015): The Failure of Refugee Camps. (Boston Review), URL <https://bostonreview.net/editors-picks-world/elizabeth-dunn-failure-refugee-camps> [23.06.2016].
- 26 Vgl. Clifton, Jon (2012): 150 million adults would migrate to the US, GALLUP, URL <http://www.gallup.com/poll/153992/150-million-adults-worldwide-migrate.aspx> [20.06.2016].
- 27 Vgl. African Development Bank (2014): Tracking Africa's Progress in Figures, S. 71.
- 28 Vgl. Schaefer, Brett (2009): Critical Reforms Required for UN Peacekeeping (The Heritage Foundation Report), URL <http://www.heritage.org/research/reports/2009/09/critical-reforms-required-for-un-peacekeeping> [02.06.2016]; Renwick, Danielle (2015): Peace Keeping Operations in Africa (Council on Foreign Relations) URL <http://www.cfr.org/peacekeeping/peace-operations-africa/p9333> [02.06.2016].
- 29 Vgl. UN General Assembly (2015): Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2015 to 30 June 2016, A/C.5/69/24.
- 30 Vgl. Renwick, Danielle (2015).
- 31 Vgl. Benner, Thorsten / Philipp Rotmann (2010): Zehn Jahre Brahimi-Bericht (Vereinte Nationen 3/2010) S. 115-119. URL http://www.dgvrn.de/fileadmin/publications/PDFs/Zeitschrift_VN/VN_2010/Heft_3_2010/Benner_Rotmann_Beitrag_VN_3-10.pdf [02.06.2016].
- 32 Vgl. Ebd.

- 33 Vgl. Aleinikoff, Alexander (2015): From Dependence to Self-Reliance: Changing the Paradigm in Protracted Refugee Situations. MPI Policy Brief May 2015, URL <http://www.migrationpolicy.org/research/dependence-self-reliance-changing-paradigm-protracted-refugee-situations> [26.04.2016].
- 34 Vgl. Braun, Joachim von (2015): Flucht und Migration – entwicklungspolitische Konsequenzen, Vortrag „Africa Insight“ beim Afrika-Verein der Deutschen Wirtschaft, Berlin, 24.09.2015.
- 35 Vgl. The Economist (2016): Making Africa Work, URL <http://www.economist.com/news/leaders/21696933-continent-future-depends-people-not-commodities-making-africa-work?fsrc=scn/tw/te/pe/ed/makingafricawork> [16.04.2016].
- 36 Vgl. World Bank (2016): Remittances to developing countries edge up slightly in 2015, Press Release [13.04.2016].
- 37 Vgl. Mail & Guardian Africa (2015): The 30m-strong Africa diaspora likely sends \$160bn home every year: Where does it go?, URL <http://mgafrica.com/article/2015-05-29-remittance-in-africa-where-does-it-go> [02.06.2016].
- 38 Vgl. IFAD (2009): Sending money home to Africa – remittance markets, enabling environments and prospects, URL <https://www.ifad.org/documents/10180/220fe203-55f2-48ee-b2e5-75fb5ac9d8b4> [02.06.2016].
- 39 Vgl. World Bank (2015): Migration and Remittance Data, URL <http://siteresources.worldbank.org/EXT-DIASPORA/Resources/Remittances-in-africa.pdf> [02.06.2016].
- 40 Vgl. Ebd.

Hamidou Issaka Maga im Interview

Demografie als Migrationsfaktor

Die Entwicklung in Westafrika

Dr. Hamidou Issaka Maga, Soziologe und Demograf an der Universität Niamey, wurde am 25. April im Büro der Hanns-Seidel-Stiftung Niger von Claudia Brück interviewt. Der Soziologe sprach über den Zusammenhang von Bevölkerungswachstum und Migration in Westafrika, insbesondere in seinem Heimatland Niger, das die höchste Geburtenrate weltweit aufweist. Dr. Maga ging vor allem auf die von dem raschen Bevölkerungswachstum ausgelösten Probleme wie Landknappheit, Arbeitslosigkeit und Überforderung der nationalen Gesundheits- und Ausbildungssysteme sowie die daraus resultierenden nationalen, regionalen und internationalen Migrationsdynamiken ein.

Schlagwörter:

Niger als Auswanderungs- und Transitland – Demografie in Afrika – Demografie und Migration – (Binnen)Migration in Westafrika – Rückkehrer – Rücküberweisungen – Migrationsforschung

DEMOGRAFIE ALS MIGRATIONSFAKTOR – DIE ENTWICKLUNG IN WESTAFRIKA

|| Hamidou Issaka Maga im Interview

Der afrikanische Kontinent steht vor gewaltigen demografischen Umwälzungen. Bereits heute sind 41 Prozent der Bevölkerung Afrikas jünger als 15 Jahre und die UN geht davon aus, dass die afrikanische Bevölkerung bis 2050 auf 2,5 Milliarden Menschen und bis 2100 sogar auf 4,4 Milliarden Menschen anwachsen wird. Dies wäre eine Vervierfachung im Vergleich zu heute. Nirgendwo sonst wächst die Bevölkerungszahl so rasant. All die Szenarien des wirtschaftlichen Aufschwungs könnten durch das rasante Bevölkerungswachstum zerstört werden, welches dramatische Folgen nicht nur für Afrika, sondern auch für Europa und die Welt mit sich bringen würde. Aufgrund der Wechselwirkungen von Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftlichen, politischen und ökologischen Rahmenbedingungen wird das Migrationspotenzial innerhalb und aus Afrika weiter steigen.

Ein Interview mit Hamidou Issaka Maga, Soziologe und Demograf an der Universität Abdou Moumouni in Niamey, das von **Claudia Brück** am 25. April 2016 im Büro der Hanns-Seidel-Stiftung in Niger geführt wurde.

Wir haben vor Kurzem die Marke von sieben Milliarden Einwohnern auf der Erde überschritten. Dieses rasche Bevölkerungswachstum wird oft als alarmierende Entwicklung dargestellt. Sind diese Einschätzungen gerechtfertigt?

Maga: Was Afrika betrifft, den Kontinent mit der höchsten Wachstumsrate weltweit, sollte man sich tatsächlich Sorgen machen. Die meisten afrikanischen Länder gehören

zu den ärmsten Ländern auf der Welt. Und es sind dieselben Länder, die die höchsten Bevölkerungswachstumsraten aufweisen. Wer aber „rasches Bevölkerungswachstum“ sagt, sagt auch „rascher Anstieg der Bedürfnisse“ – in allen Bereichen: Nahrungsmittel, Gesundheitsversorgung, Schulbildung, Wohnung und Arbeit. Jedoch können die afrikanischen Volkswirtschaften nicht ausreichend auf all diese Bedürfnisse reagieren. Auch der öffentliche Sektor kann diese Bedürfnisse, vor allem in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wohnung, nicht angemessen erfüllen. Folglich gibt es Anlass zur Besorgnis. Ein Land wie Niger, das sogar auf dem letzten Platz des *Human Development Index*¹ liegt und gleichzeitig das höchste Bevölkerungswachstum weltweit aufweist, kann nur Probleme haben, die Bedürfnisse seiner stetig wachsenden Bevölkerung angemessen zu erfüllen. Außerdem müsste die Wirtschaft all diese zusätzliche Arbeitskraft der vielen jungen Menschen absorbieren, aber wir wissen, dass unsere Wirtschaft ein massives Problem mit der Schaffung von Arbeitsplätzen hat.

Welche Risiken gibt es, wenn diese Länder es nicht schaffen, auf die Bedürfnisse ihrer Bewohner zu reagieren?

Maga: Vor allem das Problem der Arbeitslosigkeit führt zu viel Unzufriedenheit, dies konnte man bereits in anderen Ländern sehen. Diese Unzufriedenheit ist auch im Niger unterschwellig bereits vorhanden. Die Demonstrationen haben noch keine beunruhigenden Ausmaße angenommen, aber dazu wird es kommen, wenn wir nicht ausreichende Maßnahmen ergreifen, um den Mangel an Arbeits-

plätzen zu beheben. Dann wird die Bevölkerung ihren Unmut mit Gewalt ausdrücken. Das heißt, entweder der Wirtschaft gelingt es, genügend Arbeitsplätze zu schaffen – was nicht selbstverständlich ist – oder wir schaffen es, das Bevölkerungswachstum zu verlangsamen. So oder so, der demografische Druck wird noch für mehrere Jahre anhalten. Man sollte also beide Strategien gleichzeitig verfolgen. Andernfalls wird die Situation im Niger explodieren. Manche sprechen von einer demografischen Zeitbombe und sie haben damit nicht Unrecht. Auch in einigen anderen afrikanischen Ländern mit schwacher ökonomischer Leistungsfähigkeit wird das Bevölkerungswachstum für viel Frustration sorgen.

Warum sinkt dann, trotz der von Ihnen beschriebenen demografischen Zeitbombe, die Fertilitätsrate in Afrika im Vergleich zu den anderen Weltregionen langsamer?

Maga: Das ist eine große Frage, die wir schrittweise beantworten müssen. Man stellt fest, dass außerhalb Afrikas – dem Kontinent mit der höchsten Fertilitätsrate – die anderen Kontinente niedrige Fertilitätsraten und geringes Bevölkerungswachstum aufweisen. Der Rest der Welt hat eine demografische Transition durchlebt. Ein niedriges Bevölkerungswachstum geht mit einem hohen Niveau an Verhütung einher. Auf den anderen Kontinenten benutzen die meisten Paare, die meisten Frauen in gebärfähigem Alter, eine Verhütungsmethode. Die Menschen heiraten später – oder wie in Europa, heiraten sie gar nicht mehr (*lacht*). Es gibt neue Formen des Zusammenlebens. Warum und wie sind diese Länder dahin gekommen? Es gibt sozio-ökonomischen Faktoren, die erklären, warum die Fertilität gesunken ist. Die Modernisierung, die Urbanisierung und in manchen Fällen die Industrialisierung – auch wenn die Industrialisierung keine notwendige Bedingung ist. Die Länder Nordafrikas haben zum Beispiel eine niedrige Geburtenrate, obwohl sie nur wenig industrialisiert sind. Aber es sind Länder, die sich modernisiert haben und in einem hohen Grade urbanisiert sind. Die Bildungsniveaus sind ebenfalls

hoch. All das sind Faktoren, die die Geburtenkontrolle begünstigen.

In Subsahara-Afrika hingegen ist das Entwicklungsniveau niedrig. Viele afrikanische Länder leben weiterhin von der Subsistenzwirtschaft, in der die Familie die wichtigste Produktionseinheit darstellt. Die ökonomische Realität ist nicht so, dass man eigenständig in einer Firma arbeiten könnte. In ländlichen Gebieten ist man auf Kinder angewiesen, um einen Ertrag zu erwirtschaften. Das ist die Situation in vielen afrikanischen Ländern, vor allem im Niger. Die Wirtschaft ist hauptsächlich agrarisch, mit einer traditionellen Landwirtschaft, die nur wenig Technik einsetzt und daher viel Arbeitskraft benötigt. Abgesehen davon gibt es kulturelle Werte und religiöse Überzeugungen. Sei es der Islam oder das Christentum, beide Religionen sagen in etwa das Gleiche in Bezug auf das Zeugen von Nachkommen. Für sehr gläubige Menschen ist eine große Anzahl von Nachkommen also religiös gerechtfertigt. Das niedrige Entwicklungsniveau führt ferner zu einem niedrigen Bildungsniveau in Subsahara-Afrika. Vor allem im Bereich der weiterführenden Bildung. Selbst wenn Sie in einem Land Einschulungsraten von 100 Prozent haben, heißt das noch gar nichts, weil nur wenige Kinder die Schule abschließen.

Darüber hinaus ist die Urbanisierung wirklich ein wichtiges Element. Sogar im Niger, wo der Urbanisierungsgrad gering ist, kann man einen Unterschied zwischen Stadt und Land feststellen. In der Hauptstadt Niamey bekommt eine Frau durchschnittlich fünf Kinder [*im Gegensatz zu 7,6 Kinder pro Frau im Landesdurchschnitt*]. In einem städtischen Kontext zu leben, kann ein Paar dazu bewegen, Familienplanung zu betreiben. In der Stadt kann man moderne Berufe ausüben, die Familie muss nicht selbst produktiv sein, um zu überleben. Modernisierung führt zur demografischen Transition. Da diese jedoch in weiten Teilen Subsahara-Afrikas noch ausbleibt, sind die Geburtenraten noch hoch. Aber das wird sich ändern. Viele afrikanische Länder haben bereits Fortschritte gemacht, beispielsweise

die Maghreb-Staaten oder Südafrika. Auch in Westafrika haben kleine Länder wie Togo oder Benin, mit einem vergleichsweise hohen Bildungs- und Urbanisierungsgrad, niedrigere Geburtenziffern als ihre Nachbarländer.

Außerdem wird die Bevölkerung nur unzureichend über das Thema aufgeklärt und sensibilisiert. Selbst wenn ein Paar sich viele Kinder wünscht, kann man ihm erklären, dass man die Geburten planen sollte, weil es gesundheitliche Risiken gibt. Man sollte zu rasch aufeinander folgende Schwangerschaften und zu frühe Schwangerschaften vermeiden. Diese Risiken sind umso größer für den Teil der Bevölkerung, der keinen Zugang zur Gesundheitsversorgung hat. Wenn man die Menschen von den Vorteilen von größeren Abständen zwischen Schwangerschaften für die Gesundheit von Frau und Kind überzeugt, könnte dies ein erster Schritt in Richtung Geburtenkontrolle sein.

Land	Bevölkerung aktuell	Fertilitätsrate	Prognose 2050
Benin	10.880.000	4,9	22.549.000
Burkina Faso	18.106.000	5,6	42.789.000
Côte d'Ivoire	22.702.000	5,1	48.797.000
Gambia	1.991.000	5,8	4.981.000
Ghana	27.410.000	4,2	50.071.000
Guinea	12.609.000	5,1	27.486.000
Guinea Bissau	1.844.000	5	3.564.000
Kap Verde	521.000	2,4	707.000
Liberia	4.503.000	4,8	9.436.000
Mali	17.600.000	6,4	45.404.000
Mauretanien	4.068.000	4,7	8.049.000
Niger	19.899.000	7,6	72.238.000
Nigeria	182.202.000	5,7	398.508.000
Senegal	15.129.000	5,2	36.223.000
Sierra Leone	6.453.000	4,8	11.392.000

Quelle: Vereinte Nationen, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015), Prospects: The 2015 Revision, Wallchart.

Welche Maßnahmen müssten von Seiten der Politik im Niger unternommen werden?

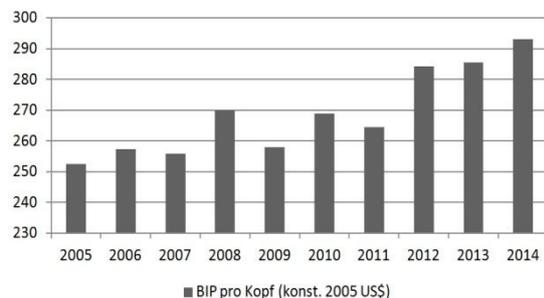
Maga: Es gibt in diesem Bereich keine Fatalität – man kann die Dinge ändern. Wie anderswo auf der Welt auch, kann man die Landbevölkerung dazu bringen, gewisse Verhaltensweisen zur Geburtenbeschränkung anzunehmen. Ich glaube, wir brauchen vor allem gute Interventionsstrategien im ländlichen Raum. Natürlich auch im städtischen Bereich, auch hier müssen die Geburtenraten noch sinken, aber der Schwerpunkt muss zunächst auf die Landbevölkerung gesetzt werden. Ich hatte die Gelegenheit, Daten von

*Animas Sutura*², einer nigrischen NGO, auszuwerten, die dank ihrer gemeinschaftlich ausgerichteten Interventionsstrategie die Benutzung von Verhütungsmitteln erhöhen konnte. Wenn solche Ansätze auf das ganze Land ausgeweitet werden, bin ich mir sicher, dass wir in ein paar Jahren deutliche Resultate sehen können. Das Problem ist die Finanzierung. *Animas Sutura* arbeitet mit dem Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen und dem nationalen Bevölkerungsministerium zusammen, ist aber lediglich in fünf Prozent der nigrischen Dörfer aktiv, das reicht nicht, um auf nationalem Niveau Ergebnisse zu erzielen. Es gibt auch andere Projekte, viele Organisationen sind bereits in dem Bereich aktiv. Aber man müsste zuerst evaluieren, wer was macht und mit welchen Ergebnissen.

Braucht es mehr Abstimmung zwischen den internationalen Partnern?

Maga: Mehr Abstimmung, anstatt sich in kleinen Projekten zu verzetteln. Das Gesundheits- und das Bevölkerungsministerium müssten diese Rolle übernehmen. Es gibt nun ein eigenständiges Bevölkerungsministerium im Niger, vorher war es das Ministerium für Bevölkerung, Frauen und Schutz der Kinder. Das ist eine Chance für eine bessere Politik im Bereich der Familienplanung und für eine bessere Koordinierung. Der Fokus der internationalen Zusammenarbeit liegt leider mehr auf der Wirtschaftsförderung, aber die Demographie ist genauso wichtig.

BIP pro Kopf (konst. 2005 US\$)

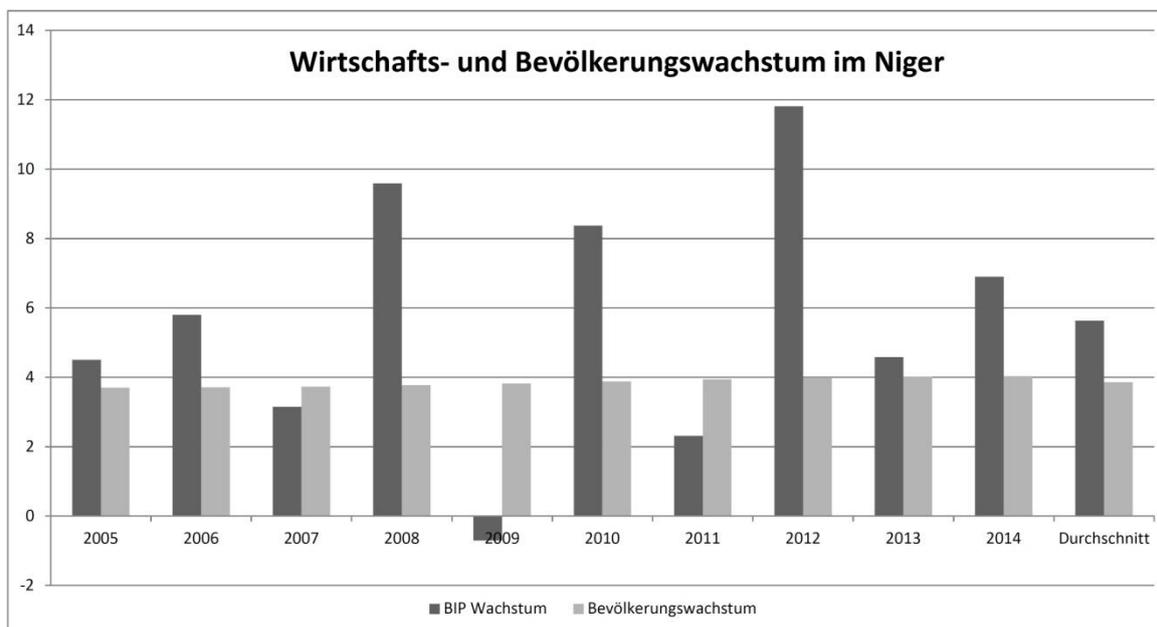


Quelle: World Development Indicators, URL www.databank.worldbank.org [14.06.2016].

Vor allem, wenn die Bevölkerung ebenso schnell wächst wie die Wirtschaft...

Maga: ...dann sind die Auswirkungen des Wirtschaftswachstums gering. Wir haben dieses Phänomen bereits im Niger gesehen. Die Wirtschaft ist stark gewachsen, aber das BIP pro Kopf ist nicht im gleichen Maße gestiegen.³ Denn die zusätzlichen Ressourcen müssen mit vielen Personen geteilt werden, die nicht erwerbstätig sind. 52 Prozent der Nigrer sind jünger als 15 Jahre, 66 Prozent

sind jünger als 25 Jahre. Die meisten von ihnen sind nicht produktiv. Eine junge Bevölkerung bedeutet Mehrausgaben. Die Haushalte müssen mehr Geld für die Gesundheit, Ausbildung und Ernährung ihrer Kinder ausgeben. Und dasselbe gilt auch für den Staat. Über viele Jahre hinweg hat der Staat vor allem in Bildung und Gesundheit investiert. Diese Investitionen sind zwar notwendig, aber diese Bereiche schaffen kaum Arbeitsplätze.



Quelle: World Development Indicators, URL www.databank.worldbank.org [14.06.2016].

Für viele Menschen sind fehlende Arbeitsplätze und Perspektiven ein Antrieb zur Migration. Welche Zusammenhänge sehen Sie als Forscher zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Migration?

Maga: Das hängt vom Kontext ab, in dem Sie diese Frage stellen. Ob Sie die Frage allgemein oder im Bezug auf Westafrika stellen. Wenn man den Fall eines industrialisierten Landes betrachtet, dann haben wir es mit geringem Bevölkerungswachstum zu tun und es ist auf Zuwanderung angewiesen. Wenn wir dagegen die westafrikanischen Länder betrachten, sehen wir ein starkes Bevölkerungswachstum, folglich einen starken Druck auf verschiedene Sektoren: Zu-

nächst gibt es eine große Gruppe junger Menschen im arbeitsfähigen Alter, die auf den Arbeitsmarkt drängen und für die man Arbeitsplätze schaffen muss. Wenn mehr Menschen auf dem Arbeitsmarkt ankommen, als Arbeitsplätze geschaffen werden, dann begünstigt das die Migration. Im Niger fördert das zunächst die Migration in die Städte, aber dann auch ins Ausland.

Ein starkes Bevölkerungswachstum bedeutet auch eine rasche Ausweitung der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Es gibt also auch einen Druck auf natürliche Ressourcen, vor allem auf Landressourcen. Dies kann ebenfalls zu Migration führen, da nicht ausreichend kultivierbares Land verfügbar ist und die Böden *[durch intensive Bewirtschaftung]*

tung] ausgelugt werden. Der Zusammenhang besteht vor allem in diesen zwei Aspekten: Dem Arbeitsangebot und der Verfügbarkeit von natürlichen Ressourcen.

In Ihren Arbeiten haben Sie sich auch viel mit dem Thema Migration aus ländlichen in städtische Gebiete beschäftigt. Wie sieht die Situation im Niger aus?

Maga: Es handelt sich bei diesem Phänomen im Wesentlichen um die gleichen Faktoren. Die Menschen auf dem Land sind an Arbeit interessiert, hauptsächlich während der Trockenzeit. Während der Regenzeit sind sie sehr beschäftigt [mit der Landwirtschaft]. Danach gibt es nur wenig Beschäftigung auf dem Land, was erklärt, warum viele gezwungen sind, in die Stadt zu gehen, um zu arbeiten. Das heißt, viele praktizieren eine saisonale Arbeitsmigration.

Hat diese Binnenmigration in den letzten Jahren zugenommen?

Maga: Ja, dieses Phänomen hat stark zugenommen, was auch die rasche und häufig anarchische Urbanisierung in Westafrika erklärt, die sich durch die spontane Entstehung von Randvierteln auszeichnet. Die Migranten vom Land leben oft in diesen informellen Stadtteilen. Man findet dieselben Ursachen in allen Ländern der Region. Mali, Burkina Faso, Senegal... Es gibt in diesen Ländern durch das Bevölkerungswachstum eine große Nachfrage nach Land und bedeutende soziale Ungleichheiten, was dazu führt, dass einige nicht genügend Land haben, um sich zu ernähren. Sie sind also gezwungen, in die Städte zu wandern. Aber es gibt noch andere Faktoren, wie die Unterbeschäftigung im ländlichen Raum, die dazu führen, dass die Menschen lieber in die Städte ziehen, wo Arbeit kontinuierlich ist.

Denken Sie, dass die Situation, die Sie beschreiben, zu gewaltsamen Konflikten führen kann?

Maga: Ja. In einigen Ländern der Region gibt es bereits einen Konflikt zwischen Bau-

ern und Viehzüchtern. Dieser Konflikt ist ebenfalls ein Ausdruck des demografischen Drucks. Jedes Jahr wird die Anbaufläche vergrößert, weil unser Agrarsystem auf eine Ausweitung der Anbaufläche ausgelegt ist. Die Ertrag der Produktion wird zwar erhöht, aber nicht durch Produktivitätssteigerungen, sondern durch die Vergrößerung der Fläche. Das heißt, jedes Jahr muss die bewirtschaftete Fläche vergrößert werden [um die wachsende Bevölkerung zu versorgen]. So gibt es eine Tendenz, auf die von den Hirten genutzten Weideflächen vorzudringen. Viehzüchter wiederum lassen dann ihre Tiere auf den Feldern der Bauern weiden. Und jedes Jahr gibt es Konflikte, die tödlich enden. 1991 gab es einen dramatischen Fall in einem Dorf in der Nähe von Maradi, wo etwa 100 Menschen aufgrund eines Konfliktes zwischen Viehzüchtern und Bauern starben.⁴ Es gibt ebenfalls Auseinandersetzungen unter den Landwirten, weil Ackerland so begehrt und rar ist. Andere Faktoren kommen noch hinzu, wie zum Beispiel die mündliche Tradition auf dem Land, die dazu führt, dass es keinen schriftlichen Beweis dafür gibt, dass ein bestimmtes Stück Land einer bestimmten Person gehört. Es gibt also einen Konflikt um Besitztitel zwischen den Landwirten. Im Niger wurde nun eine Flurkommission eingesetzt, die damit beauftragt ist, die Besitzer zu identifizieren und ihren Anspruch in ein Grundbuch einzutragen, um solchen Konflikten vorzubeugen.

Kann die Emigration den Druck in diesen Bereichen lindern? Kann eine Person zur Migration gedrängt werden?

Maga: Das existiert. Es gibt Familien, die ihre jungen Mitglieder dazu drängen, auszuwandern. Die Emigration ist eine familiäre Strategie, vor allem wenn es nicht genügend Land gibt oder während der Trockenzeit. Bevor der Sohn oder die Tochter im Dorf bleibt und nichts tut, drängen die Familien sie oder ihn dazu, in die Stadt zu gehen und sich kleine Gelegenheitsjobs zu suchen. Zurzeit [während der Trockenzeit] gibt es viele dieser saisonalen Migranten in der

Stadt. Sie kommen oft aus den umliegenden Gegenden und arbeiten beispielsweise als Hausangestellte. Bis spätestens Ende Juni werden die meisten von ihnen in ihre Dörfer zurückkehren, um ihren Familien bei der Feldarbeit zu helfen. Für die Familien ist das einträglich, weil sie so etwas Geld verdienen und sich Lebensmittel und andere Dinge kaufen können, die sie nicht selbst produzieren. Früher waren es hauptsächlich junge Männer, heute sind es viele junge Frauen, die beispielsweise als Hausmädchen bei Familien in der Stadt arbeiten. Die weibliche Migration ist hauptsächlich eine Binnenmigration. Es gibt auch Frauen, die das Land verlassen, aber das ist seltener. Immer mehr Frauen, vor allem junge Frauen, sind ebenso mobil wie die jungen Männer.

Kann man von Netzwerken sprechen?

Maga: Ja, die Migranten kennen sich untereinander und sie kommen hauptsächlich aus der gleichen Region. Netzwerke begünstigen Migration. Es ist nicht unbedingt die geografische oder soziale Lage der Region, die die Leute dazu bringt, auszuwandern, sondern die Tatsache, dass sie jemanden im Netzwerk kennen. Frauen beispielsweise ziehen nicht auf eigene Faust los. Es gibt Männer, die ihnen helfen, Schlepper und Lastwagenfahrer. Einige Sicherheitsbeamte sind ebenfalls Komplizen. Es gibt nationale und internationale Netzwerke. Diese sind wiederum verknüpft oder es gibt Absprachen zwischen ihnen.

Warum gibt es nicht mehr westafrikanische Migranten in Europa?

Maga: Weil sie innerhalb von Netzwerken migrieren. Wenn man bereits irgendwo Bekannte oder Verwandte hat, ist es leichter, dorthin zu gehen. Meistens bestehen diese Netzwerke aus Bekanntschaften oder Verwandtschaftsbeziehungen, aber es gibt natürlich auch Schleppernetzwerke. Die heutigen Kommunikationsmöglichkeiten, einfach und leicht zugänglich, machen die Netzwerke noch effektiver und stärker.

Die internationale Migration kostet viel Geld. Und die illegale Migration ist sogar noch teurer, weil man vielen Personen Geld geben muss: Den Schleppern, Fahrern, Sicherheitsbeamten, usw. Das Interessante ist, dass sie das nicht abschreckt. Es gab auch Todesfälle, aber all das hält die Menschen nicht von der Ausreise ab. Die Nachfrage ist ungebrochen.

Interessiert sich die Politik für das Thema der Migration und wird Forschung in diesem Bereich unterstützt?

Maga: In diesem Bereich wurde bisher nicht viel geforscht, es gibt nur ein paar vereinzelte Untersuchungen. Aber in den letzten Jahren rückte das Thema in den Fokus. Es macht den Ländern des Nordens Sorgen. Aufgrund der internationalen Entwicklung ist Migration nun zu einem Handlungsfeld von vielen internationalen Institutionen geworden. Es gibt laufende Forschungsprojekte dazu. Auch ich selber beabsichtige, in diesem Bereich zu arbeiten, weil es interessante Daten gibt, die es auszuwerten gilt. Zu viele Fragen sind hier noch offen.

Seit einigen Jahren versucht die IOM, die Internationale Organisation für Migration, den nigrischen Staat bei der Erarbeitung einer einheitlichen Migrationspolitik zu unterstützen. Das kommt nur sehr langsam voran. Die Bestrebungen laufen seit 2008 und noch immer gibt es keine Einigung. Das zeigt, dass, obwohl die Migration ein hochaktuelles Thema ist, die Regierung es nicht für nötig befunden hat, eine nationale Strategie einzuführen. Der Staat versucht, über bereits bestehende Einrichtungen und Maßnahmen die irreguläre Migration, die Migration Richtung Norden und die Transitmigration zu managen und die Migrationsströme zu bremsen, die über die Region Agadez Richtung Libyen verlaufen. Aber die Maßnahmen reichen nicht aus. Es gab bereits viele Tote in der Wüste, auch Gewalttätigkeiten, aber das Phänomen geht weiter. Das zeigt, dass der Staat kein Interesse hat, diese Ströme tatsächlich zu unterbinden. Auch das ist eine Form von Migrationspolitik: Man

entmutigt die Ausreisewilligen nicht. Aber ich glaube dennoch, dass in naher Zukunft einige gesetzliche Vorkehrungen getroffen werden, um Dramen auf dem eigenen Staatsgebiet zu verhindern.

Der Niger ist also ein Auswanderungs- und ein Transitland?

Maga: Richtig. Der Niger ist kein Einwanderungsland, eher ein Transitland. Viele Migranten durchqueren den Niger, um in den Maghreb oder darüber hinaus nach Europa zu kommen. Unter diesen Migranten sind natürlich auch Nigrer und alle kommen sie durch Agadez, die Transitregion im Norden des Nigers. Um eine Zahl zu nennen: pro Monat verlassen mindestens 5.000 Migranten Agadez in Richtung Sahara. Trotz der Rückströme. Es gibt Leute, die zurückkommen, weil sie von den Sicherheitsbehörden abgewiesen oder weil sie von den Schleppern zurückgelassen wurden. Schon allein das verlangt eine nationale Migrationspolitik.

Der Niger ist außerdem ein Auswanderungsland. Man weiß nicht genau, wie viele Nigrer im Ausland leben, aber es müssen Hunderttausende⁵ sein. Für den nationalen Migrationsbericht wurden Haushalte befragt, wie viele ihrer Mitglieder im Ausland leben und die Auswertung ergab, dass mehr als eine Million Personen das Land verlassen haben. Und es könnten noch mehr sein, denn das Phänomen hat sich in den letzten Jahren seit der Veröffentlichung des Migrationsberichts noch verstärkt. Das ist auch ein Problem mit den Daten: Sie sind nicht nur häufig nicht zuverlässig, sondern oft werden sie auch nicht aktualisiert.

Können Sie etwas über die Zielländer der Nigrer, die das Land verlassen, sagen?

Maga: Die Besonderheit im Fall Niger liegt darin, dass die Mehrheit der Emigranten in Westafrika bleibt. Manche verlassen natürlich auch den Kontinent, Richtung Frankreich, Belgien oder Italien. Noch weniger gehen in die USA oder nach Kanada.

Außerdem gibt es eine relativ umfangreiche Gruppe von Nigrern in Saudi Arabien. Diese Migration hängt mit der muslimischen Pilgerreise zusammen: Manche kehren nach der Pilgerreise nach Mekka einfach nicht zurück. Außerhalb Afrikas sind diese drei Regionen die Hauptziele der nigrischen Migranten.

In Afrika sind die Ziele hauptsächlich Nigeria, Libyen, Côte d'Ivoire und etwas weniger Burkina Faso, Benin, Togo, Ghana. Außer Libyen sind das alles westafrikanische Länder, das heißt die Mehrheit bleibt auf dem afrikanischen Kontinent, hauptsächlich in der Region.



Migranten in Agadez. Quelle: Pascal Thiombiano, Büroleiter der HSS in Burkina Faso, Niger, Mali.

Gilt dies auch für die anderen Länder Westafrikas?

Maga: Das hängt vom Land ab. Ich kenne nicht alle Statistiken, aber beispielsweise stellen Malier und Senegalesen eine große Gruppe von Migranten in Frankreich. Dagegen gehen viele Ghanaer in die USA, wohingegen die meisten burkinischen Migranten in der Côte d'Ivoire anzutreffen sind. Die CEDEAO hat eine Studie veröffentlicht, die zeigt, dass die Migration hauptsächlich innerafrikanisch verläuft, aber es gibt, abhängig vom Herkunftsland, auch Abweichungen. Der Vergleich von Migrationsströmen ist ein interessantes Forschungsfeld, aber das Problem sind die fehlenden Daten. Um nochmal den Niger als Beispiel zu nehmen, die Angaben der Weltbank zur Anzahl der nigrischen Migranten sind zu niedrig. Die Weltbank geht von weniger als 500.000

nigrischen Migranten weltweit aus. Aber die Haushaltsbefragung, die ich bereits erwähnt hatte, ergab mehr als eine Million Personen, die das Land verlassen hat. Oft ist das Problem auch die fehlende Unterscheidung zwischen Migranten und ihren Nachkommen: Kinder von Migranten sind keine Migranten. Der Migrant ist derjenige, der in einem Land [oder in einer Region] lebt, in dem er nicht geboren wurde.⁶ Spricht man dagegen von Diaspora, kann man auch die Nachkommen von Migranten einbeziehen.

Sie haben auch die Rückkehrer erforscht.

Maga: Ja, ich habe mich auch für die Rückkehr von Migranten interessiert. Auch auf dem internationalen Niveau gibt es saisonale Migration. Es gibt Menschen, die jedes Jahr zurückkehren, um ihren Eltern zu helfen und dann sofort wieder migrieren. Es gibt auch Menschen, die zurückkommen, weil es nicht geklappt hat. Das ist eine Frage, die ich eines Tages gerne genauer untersuchen würde: Menschen, die in der Migration scheitern und aufgegeben haben. Es gibt auch diejenigen, die ein gewisses Alter erreicht haben und nach Hause zurückkehren möchten, um dort ihren Lebensabend zu verbringen.

In den letzten Jahren waren die Hauptursachen für die Rückkehr von Migranten die Konflikte und Kriege in ihren Zielländern. Ob in Côte d'Ivoire, Nigeria oder Libyen. Das sind tausende westafrikanische Migranten, die in ihre Heimatländer zurückgekehrt sind. Allein aus Libyen sind 260.000 Migranten zeitweilig zurückgekehrt. Sobald sich die Situation in Libyen beruhigt, werden sie wieder dort hingehen. Das haben wir schon im Fall von Côte d'Ivoire gesehen: Sobald die Lage sich beruhigt hatte, sind die Menschen wieder losgezogen – trotz der Wiedereingliederungsprojekte. Aber was man ihnen zur Wiedereingliederung gibt, ist sehr wenig im Vergleich zu ihren Einkünften in ihrem Gastland. Manche nehmen das Geld zur Wiedereingliederung und machen sich direkt danach erneut auf den Weg (*lacht*). Ökonomisch sind diese Initiativen nicht

interessant. Sie halten keinen von der Auswanderung ab.



Quelle: Hamidou Issaka Maga.

Nach seinem Studium in Frankreich promovierte Dr. Maga zum Thema „Sozio-ökonomische und kulturelle Determinanten der Fertilität im Niger“. Seit März 2008 lehrt er am Institut für Soziologie FLSH an der Universität Abdou Moumouni in Niamey. Sein Schwerpunkt liegt seit über 20 Jahren auf dem Gebiet der Bevölkerungsentwicklung.

Wir haben schon von den Einkommen der Migranten gesprochen – welche Rollen spielen Rücküberweisungen?

Maga: Das ist der Hauptgrund für Migration. Die Menschen hoffen, im Ausland mehr zu verdienen und einen Teil des Geldes an die Familienmitglieder zu senden, die zurückgeblieben sind. Davon leben viele Haushalte. Es ist Teil einer Einkommensdiversifizierungsstrategie der Haushalte.

Es sind Unmengen von Geld, die überwiesen werden, wir sprechen von Millionen. Aber ich habe mir einmal die Zeit genommen, den Geldbetrag durch die Anzahl der Migranten zu teilen. Der Betrag pro Migrant ist nicht sehr groß. Für manche Haushalte ist es dennoch ein wichtiges Einkommen. Der Lebensstandard hier ist so niedrig, das sogar 15 Euro pro Monat ein wichtiges Zubrot darstellen, vor allem für eine Familie auf dem Land. Auf die Wirtschaft des Landes haben die Rücküberweisungen keinen großen Einfluss. Sie ermöglichen eine gewisse Entwicklung auf dem Mikrolevel, dem der Familie, die sich ein besseres Haus damit baut, aber nicht auf dem Makrolevel. Auch

darum haben die Menschen kein Interesse an einer Regulierung der Migration. Warum jemanden an der Abwanderung hindern, wenn er doch Geld verdient und in sein Heimatland überweist?

Das überwiesene Geld schlägt sich also nicht in Investitionen nieder?

Maga: Die Leute bauen lieber, als dass sie unternehmerisch tätig werden. Im besten Fall nutzen sie das Geld zum Handeln, Import-Export. Aber sie investieren nicht in die Bereiche, die Arbeitsplätze schaffen könnten. Ich habe mit der IOM zu diesem Thema gearbeitet und wirtschaftlich erfolgreiche Migranten in Lomé und Accra befragt. Manche von ihnen investieren zwar in ihren Gastländern, aber viele betreiben Import-Export-Handel [*zwischen Gastland und Heimatland*]. Das Geld, das sie nach Hause schicken, investieren sie vor allem in Immobilien. Diese Studie wurde mit dem Ziel durchgeführt, die nigrische Diaspora stärker in die Entwicklung des Nigers einzubeziehen. 2012 wurde zu diesem Zweck ein großes Forum organisiert, aber ich habe keine wirklichen Resultate feststellen können. Die Sache kommt nicht richtig voran, weil es viele Hürden für die Migranten gibt. Sie müssen hohe Zölle bezahlen, wenn sie Güter einführen wollen und auch bei der Gründung von Firmen werden Inländer bevorzugt.

Neben den Unternehmern gibt es auch die Intellektuellen. Es gibt ein Projekt der UN, das sich *TOKTEN* nennt und den Wissenstransfer zwischen Migranten und ihren Heimatländern fördern soll. Solche Projekte nähern die Diasporagemeinschaften, vor allem die im globalen Norden, ihren Herkunftsländern an. Ideal wäre, Unternehmer wie Intellektuelle zusammenzubringen, um gemeinsam soziale Investitionen zu realisieren. Man könnte beispielsweise Migranten, die aus derselben Gemeinde kommen, zusammenbringen. Einzelne Migranten haben bereits den Bau von Schulen, Moscheen oder Gesundheitszentren unterstützt. Aber man müsste diesen guten Willen noch stärker kanalisieren, um größere Projekte zu finan-

zieren, Straßen oder Solarprojekte. Aber würde der Staat ein solches Projekt koordinieren, hätten die Menschen Angst vor der Veruntreuung ihres Geldes.

Eine letzte Frage: Ist es vorstellbar, dass Migranten über den Transfer von Wissen und Geld zu einer demografischen Transition beitragen, von der Sie gesprochen haben?

Maga: Nun ja... Mehr Akteure zu haben, ist immer hilfreich. Migranten können Akteure des Wandels sein. Sie haben gesehen, wie es in anderen Ländern zugeht, manchmal leben sie in einem Land, in dem Geburtenkontrolle praktiziert wird. Aber grundsätzlich muss dieser Wandel aus dem Innern einer Gesellschaft kommen. Sie können aber in gewisser Weise zu einem Mentalitätswandel beitragen, ebenso wie Stadtbewohner ihre Verwandten auf dem Land zu einer Änderung ihres Verhaltens bewegen können.

Vielen Dank für das Gespräch!

ANMERKUNGEN

- ¹ Der *Human Development Index* ist ein Indikator für Entwicklung, der seit 1990 jährlich vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen veröffentlicht wird. Der Niger befindet sich mit einem Wert von 0,348 gegenwärtig an letzter Stelle von allen 188 untersuchten Ländern. Vgl. <http://hdr.undp.org/en>.
- ² *ANIMAS-SUTURA* ist das Resultat einer deutsch-nigrischen Kooperation mit dem Ziel, die Gesundheitssituation der nigrischen Bevölkerung durch Familienplanung und AIDS-Prävention zu verbessern. *ANIMAS-SUTURA* hat sich auf einfache und kostengünstige Lösungen spezialisiert. Der Verein wird von der GFA Consulting Group und der KFW unterstützt.
- ³ Das BIP des Nigers betrug 2013 7,407 Milliarden USD, das BIP pro Kopf 415,42 USD.
- ⁴ Neuere Zusammenstöße gab es z.B. 2014 in Birni-N'koni mit zehn Toten und 14 Verletzten.
- ⁵ Vgl. IOM (2009): Migration au Niger. Profil National 2009, S. 70.
- ⁶ Laut IOM ist ein Migrant eine Person, die ihre übliche Wohnstätte verlässt, eine Staatsgrenze überschreitet oder sich innerhalb eines Staates bewegt, unabhängig von (1) ihrem juristischen Status, (2) der Freiwilligkeit oder Unfreiwilligkeit des Umzugs, (3) den Gründen für den Umzug oder (4) der Dauer des Aufenthaltes. Vgl. IOM (2015): Who is a migrant, URL www.iom.int/who-is-a-migrant. [03.06.2016].

Uta Staschewski

"Es geht nicht um Islam"

Junge Kenianer sprechen über Radikalisierung

Die radikal-islamische Gruppe Al-Shabaab hat in der Vergangenheit in urbanen Zentren Kenias und der Grenzregion zu Somalia mehrere Anschläge verübt. Sie rekrutiert ihre Mitglieder in ganz Ostafrika, vor allem in der Jugendszene der städtischen Ballungszentren. Hierunter leiden diejenigen, die für die Anschläge verantwortlich gemacht werden: Somalische Flüchtlinge und Kenianer somalischer Abstammung mit Migrationshintergrund. Es herrscht ein von außen oktroyierter – tatsächlich nicht bestehender – Konflikt zwischen Christen und Muslimen, der durch die Medien und den öffentlichen Diskurs angeheizt wird. Warum werden Jugendliche in Kenia radikal? Wie kann man der Radikalisierung Jugendlicher begegnen? Welche Rolle spielt die Migration?

Schlagwörter:

Jugend-Radikalisierung – Al Shabaab – Somalia – Instrumentalisierung von Religion – Anfälligkeit für Radikalisierung in Folge von Migration – Multimedia-Ansatz – Comic

„ES GEHT NICHT UM ISLAM“ – JUNGE KENIANER SPRECHEN ÜBER RADIKALISIERUNG

|| Uta Staschewski

Radikalisierung kann zu gewalttätigem Extremismus und zu Terrorismus führen. Jugendliche gelten als besonders anfällig und gefährdet, zum Terrorismus radikalisiert und als „Kämpfer“ von unterschiedlichen Zellen angeworben zu werden. In Ostafrika ist die in Somalia gegründete militante Organisation al-Shabaab aktiv und rekrutiert Jugendliche aus unterschiedlichen Bevölkerungsschichten. Die Ursachen für Radikalisierung sind in einer Interaktion globaler, lokaler, geografischer, sozialer, ökonomischer, politischer, historischer und kultureller Einflüsse zu suchen.

Globalisierung gehört zu den Einflussfaktoren; sie fördert den internationalen Informationsaustausch, macht Unterschiede und Abhängigkeiten sichtbar und hat zu einer größeren regionalen Integration geführt, die nicht zuletzt auch Migration aus dem benachbarten Somalia bedingt. Das Flüchtlingslager Dadaab in Kenia, das ca. 300 000 somalische Vertriebene beherbergt, gilt als Rekrutierungsquelle der al-Shabaab und soll u.a. aus diesem Grund geschlossen werden. Flucht und Migration bedingen in diesem Kontext zumindest auch die Radikalisierung von Jugendlichen in Kenia. Hinzu kommen religiös konnotierte Konflikte in den Grenzregionen zu Somalia und Südsudan, Terrorismus mit behaupteten religiösen Motiven, Politisierung von lokalen Konflikten und hohe Arbeitslosigkeit der kenianischen Jugend.

Insbesondere islamistische Bewegungen wenden wirksame Methoden an, um Jugendliche für ihre Sache zu gewinnen. Die Ostafrika-Projekte der Hanns-Seidel-Stiftung (HSS)

behandeln die Thematik seit Beginn 2016 als gemeinsamen Schwerpunkt.

Der HSS-Partner „Well Told Story“ (WTS) hat zum Thema Jugend-Radikalisierung eine Studie durchgeführt. Eine Besonderheit dieser Studie ist, dass mit ihr kenianischen Jugendlichen eine Stimme gegeben wurde. Es geht nicht nur um Zahlen und Fakten, sondern um authentische Geschichten. Die Studie erforscht dabei die Ursachen der Radikalisierung von Jugendlichen in Kenia. Ein herausstechendes Ergebnis der Studie ist, dass der Islam im kenianischen Kontext „instrumentalisiert“ wird und ein in Wirklichkeit nicht existierender Konflikt zwischen Muslimen und Christen heraufbeschworen und aufrecht erhalten wird. Echte Intoleranz hinsichtlich der in Kenia ausgeübten Religionen gäbe es demnach nicht. Genau das Gegenteil ist der Fall – generell herrscht ein hohes Maß an Verständnis und Toleranz vor.

Die Studie berichtet von al-Shabaab angeworbenen Jugendlichen, die sich z.B. infolge von Migration entwurzelt und heimatlos fühlen. Dazu trägt unter anderem bei, dass Migranten aus Somalia und anderen Ländern die Ausstellung von Identifikationspapieren häufig verwehrt wird. Des Weiteren beschrieben Jugendliche, darunter auch solche mit Migrationshintergrund, ein soziales Umfeld, das von Unverständnis für individuelle Probleme auf Seiten der Elterngeneration, Konflikten, Ablehnung und mangelnden Zukunftschancen geprägt ist. Diese Umstände stehen in einem krassen Widerspruch zu den Erwartungen und Wünschen der wachsenden

Zahl junger Menschen in Ostafrika. Al-Shabaab nutzt diese Widrigkeiten wirksam aus und verspricht Zugehörigkeit, Anerkennung und finanzielle Unterstützung.

WTS hat bei der Forschung innovative und partizipative Methoden angewendet; es wurden Gespräche geführt, Beobachtungen festgehalten und Fallstudien gesammelt. Diesen Prozess nennt WTS „Ground Truth“.¹ Anders als bei traditionellen Forschungsmethoden liegt bei dieser Methode der Schwerpunkt darauf, individuelle Geschichten anzuhören, Gespräche festzuhalten und anschließend vor dem Hintergrund des Umgebungskontextes auszuwerten. Der Forschungsprozess und die korrespondierenden Ergebnisse wurden in einem ausführlichen Bericht und einer Comic-Geschichte über die Studie (*Abdruck*) festgehalten. Diese Comic-Geschichte über die Studie greift Gegebenheiten auf, die sich tatsächlich so ereignet haben und dient somit der Illustration des Forschungsprozesses. Darüber hinaus soll die für sich alleine stehende Geschichte das Erzählkonzept, welches in der Comic-Serie „Shujaaz“ (*Swahili für Helden, Titelbild des wöchentlich erscheinenden Comics abgedruckt*) angewendet wird, näher bringen.

Der Bericht und die Comic-Geschichte über die Studie sowie Auswertungsgespräche mit Interessenvertretern, wie z.B. anderen Partnerorganisationen der HSS in Kenia, bilden die Basis für eine Strategie zur Initiation von Konversationen in unterschiedlichen digitalen Medien innerhalb der Zielgruppe von Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren.

Ausgangspunkt ist die bereits bestehende Comic-Serie „Shujaaz“, die als Endlos-Serie existiert, Interessen Jugendlicher in Kenia anspricht und in Erzählform alternative Denkansätze zur gestellten Problematik anstößt. Es wird dabei bewusst darauf verzichtet, direkt und belehrend zu kommunizieren. Alternative Denkansätze sollen der Zielgruppe nicht aufgezwungen werden. Stattdessen sollen Jugendliche dazu motiviert werden, an einer offenen Diskussion

mit den virtuellen Comic-Charakteren teilzunehmen. Die Zielgruppe wird folglich indirekt über den Diskurs zum Thema „mitgezogen“. *Vom Small Talk zu gesellschaftlichem Wandel*, so die Veränderungs-Hypothese von WTS. Für ein gutes, erfolgreiches Gespräch mit Jugendlichen gehören demnach vier Schlüsselmerkmale: (i) Das Gesprächsthema muss relevant sein; (ii) Dafür braucht es einen Peer-Lader / Anführer aus der Zielgruppe, der geschätzt und respektiert ist und Gespräche initiieren und aufrecht erhalten kann; (iii) Darüber hinaus muss die Konversation den einzelnen Teilnehmern die Möglichkeit bieten, sich selbst in dem Szenario wieder zu finden; (iv) Schließlich sollte ein Element der Überraschung und / oder eines (positiven oder negativen) Anreizes enthalten sein.

Die Ergebnisse der Studie könnten dabei z.B. auf die Vorstellung eines neuen Charakters und / oder Handlungsstrangs in den offenen Handlungsverlauf der Serie „Shujaaz“ hinauslaufen.

Die Comic-Serie „Shujaaz“ ist Teil einer Multimedia-Kommunikationsplattform und erscheint monatlich landesweit kostenlos in Kenias populärster Tageszeitung *Daily Nation* und wird über den Mobilfunkanbieter *Safaricom* verteilt. Die monatliche Auflage beträgt 750.000. Das Magazin hat monatlich fünf Millionen Leser. Eine im Februar 2014 veröffentlichte Studie ergab, dass das Magazin die Hälfte aller Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren in Kenia, darunter auch solche, die sich in Flüchtlingscamps aufhalten, erreicht. Über eine Publikation in Somali wird derzeit diskutiert. Flankiert wird die Comic-Geschichte von täglichen Radioprogrammen, nationalen TV-Shows, Social-Media-Auftritten, SMS, WhatsApp und Internetseiten. Hauptfigur der Geschichte ist der Radio-DJ *Boyie* (*siehe Titelcover einer Originalausgabe, Person in der Mitte*), der über verschiedenen Medien kommuniziert und junge Menschen nach der beschriebenen Methode auffordert, gute Ideen mitzuteilen, die das Leben verbessern. Die Hauptfiguren berichten regelmäßig über ihre eigenen Abenteuer und Entdeckungen sowie die ih-

rer Fans. Die Comic-Geschichten enden offen und laden zur Teilnahme an der weiteren Diskussion ein. Im Durchschnitt erhalten die Charaktere der Geschichte täglich zwischen 500 und 2.000 SMS, WhatsApp- oder andere Nachrichten.

Zu den bislang abgedeckten Themen gehören: Wahlrecht, Teilnahme am politischen Leben auf Bezirksebene, Korruption, Rolle der Judikative, HIV / Aids, Empfängnisverhütung, Gesundheit, Entrepreneurship, Finanztechnologie und Landwirtschaft.

Die Kommunikation der Comic-Serie wird in der Sprache Sheng geführt. Es handelt sich dabei um eine an das Swahili angelehnte Jugendsprache, die in den Slums der Großstädte Kenias gesprochen wird und sich über soziale Klassen und geographische Grenzen hinweg verbreitet hat.

Zu den angewendeten Methoden gehören „Storytelling“ (Erzählungen / Geschichten) und Unterhaltungen mit versteckt eingebauten Botschaften. Das WTS-Team nutzt Lernmethoden wie *Peer-Learning*, *Networked-Learning*, *Konnektivismus* und seit Kurzem auch öffentliche Konversation, um Wissen zu vermitteln.

Well Told Story ist ein Kommunikationsforschungs- und Produktionsunternehmen in Kenia. Gegründet wurde es 2010 in Kenia, seit Februar 2015 ist das Unternehmen auch in Tansania tätig. Das Unternehmen erhielt mehrere internationale Medienauszeichnungen für *Innovation in Multimedia Storytelling* darunter zwei *International Emmy Awards* in den Jahren 2012 und 2014 und den *One World Media Award* im Jahr 2011 für „Shujaaz“. WTS wird von namhaften Institutionen unterstützt, unter anderem der *Weltbank*, *Hewlett-Stiftung*, *Bill & Melinda Gates-Stiftung* sowie *Safaricom*.

|| Uta Staschewski

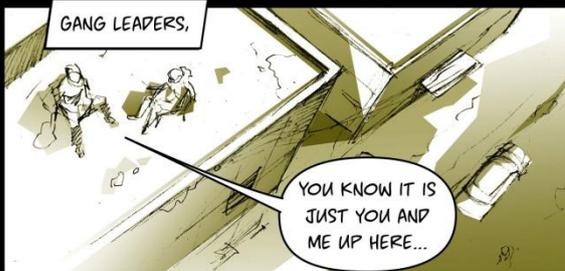
Auslandsmitarbeiterin Kenia / Äthiopien

ANMERKUNGEN

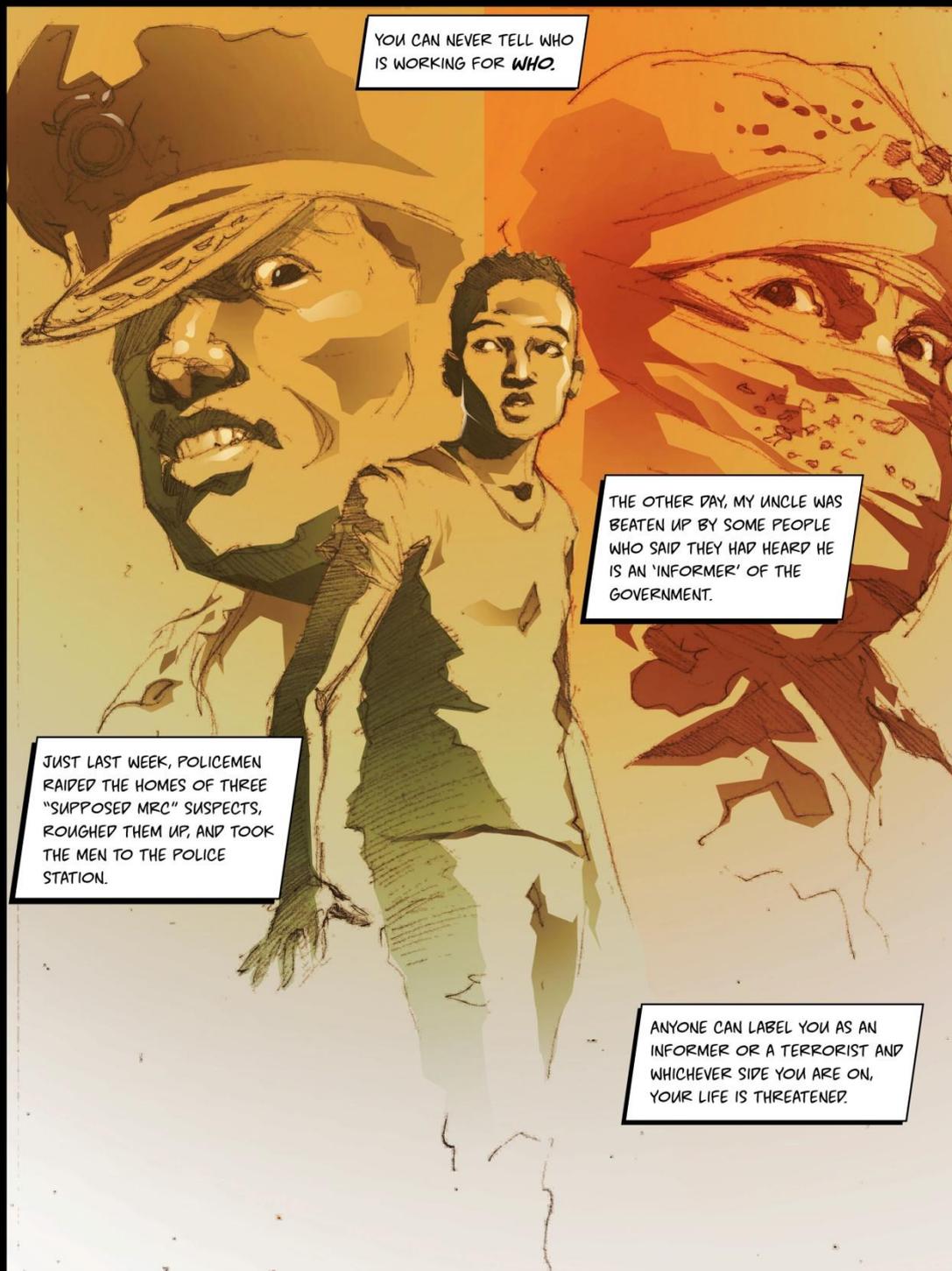
- 1 Mehr Hintergrundinformationen auf der Webseite, URL [http:// www.welltoldstory.com/groundtruth-religious-intolerance-among-young-kenyans-in-nairobi-and-mombasa/](http://www.welltoldstory.com/groundtruth-religious-intolerance-among-young-kenyans-in-nairobi-and-mombasa/) [26.06.2016].



WE SPOKE TO YOUNG PEOPLE, GANG LEADERS, COMMUNITY LEADERS, POLICE, AND INTELLIGENCE SERVICES IN NAIROBI AND MOMBASA...



EVERYONE SAID THEY WERE SCARED...



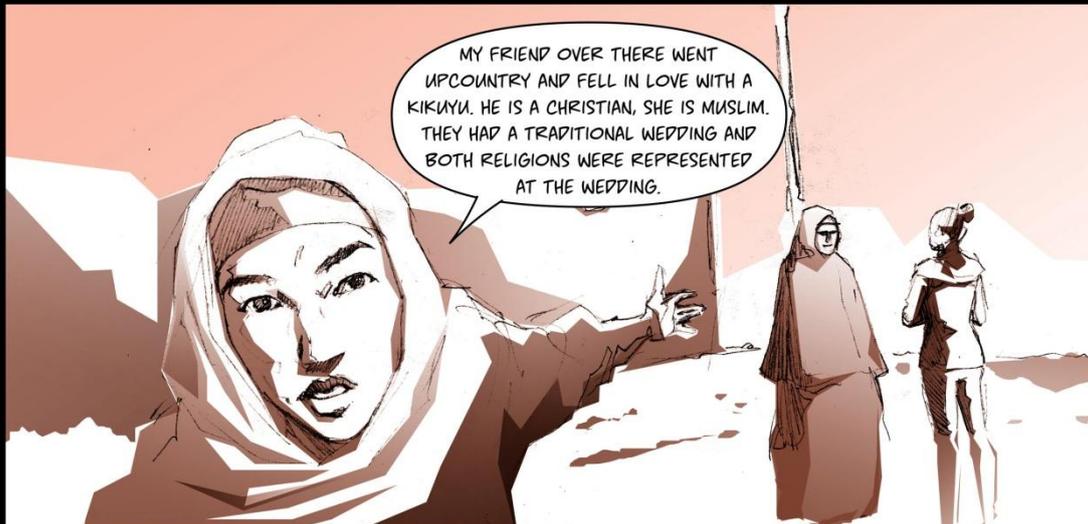
YOU CAN NEVER TELL WHO IS WORKING FOR *WHO*.

THE OTHER DAY, MY UNCLE WAS BEATEN UP BY SOME PEOPLE WHO SAID THEY HAD HEARD HE IS AN 'INFORMER' OF THE GOVERNMENT.

JUST LAST WEEK, POLICEMEN RAIDED THE HOMES OF THREE "SUPPOSED MRC" SUSPECTS, ROUGHED THEM UP, AND TOOK THE MEN TO THE POLICE STATION.

ANYONE CAN LABEL YOU AS AN INFORMER OR A TERRORIST AND WHICHEVER SIDE YOU ARE ON, YOUR LIFE IS THREATENED.

WE ASKED THEM TO TELL US HOW LIFE IS FOR THEM, THEY TOLD US... "WE KNOW THERE IS NO RELIGIOUS INTOLERANCE IN OUR COMMUNITIES"



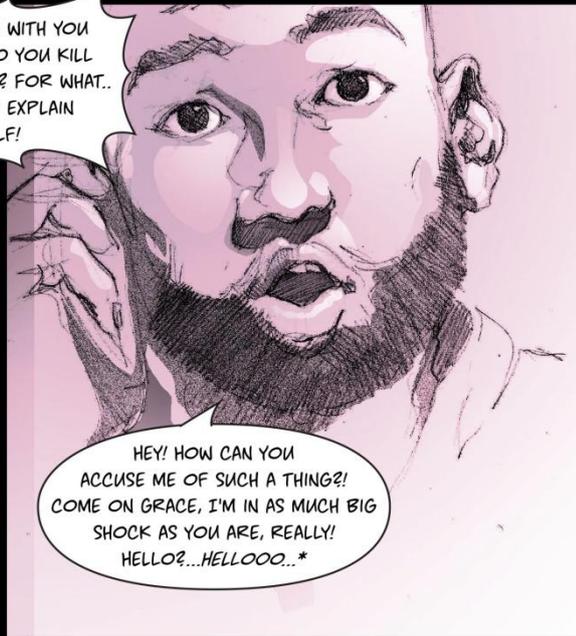
WE BELIEVE THAT THIS CONFLICT IS MANUFACTURED BY THE MEDIA AND THE TERRORISTS (WHO ARE HIDING BEHIND ISLAM)



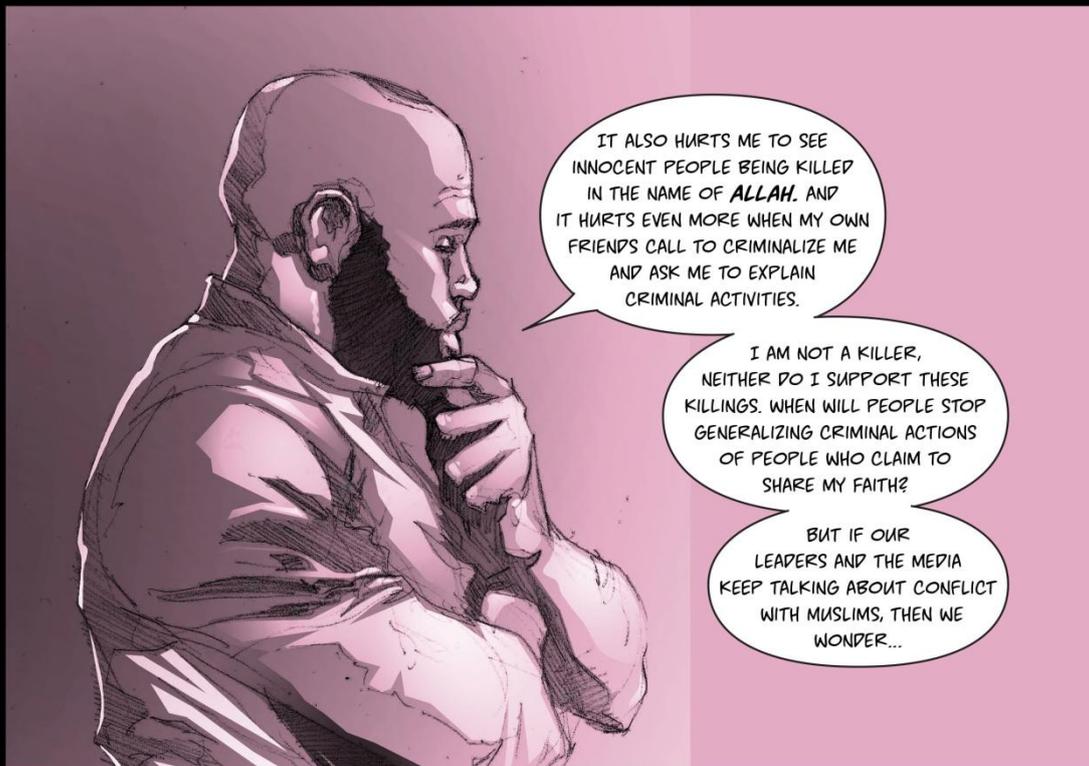
WE BELIEVE THAT THIS CONFLICT IS MANUFACTURED BY THE MEDIA AND THE TERRORISTS (WHO ARE HIDING BEHIND ISLAM)



WHAT IS WRONG WITH YOU PEOPLE? WHY DO YOU KILL INNOCENT PEOPLE? FOR WHAT.. HUH? CAN YOU EXPLAIN YOURSELF!



HEY! HOW CAN YOU ACCUSE ME OF SUCH A THING?! COME ON GRACE, I'M IN AS MUCH BIG SHOCK AS YOU ARE, REALLY! HELLO?...HELLOO...*



IT ALSO HURTS ME TO SEE INNOCENT PEOPLE BEING KILLED IN THE NAME OF **ALLAH**. AND IT HURTS EVEN MORE WHEN MY OWN FRIENDS CALL TO CRIMINALIZE ME AND ASK ME TO EXPLAIN CRIMINAL ACTIVITIES.

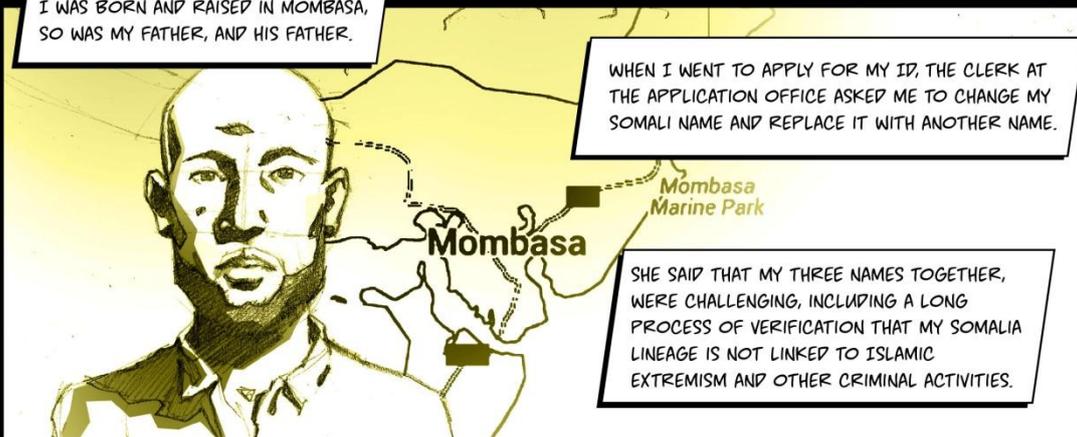
I AM NOT A KILLER, NEITHER DO I SUPPORT THESE KILLINGS. WHEN WILL PEOPLE STOP GENERALIZING CRIMINAL ACTIONS OF PEOPLE WHO CLAIM TO SHARE MY FAITH?

BUT IF OUR LEADERS AND THE MEDIA KEEP TALKING ABOUT CONFLICT WITH MUSLIMS, THEN WE WONDER...

BUT THERE ARE SOME JUST CAUSES THAT GET THEM UPSET AND ANGRY.

I WAS BORN AND RAISED IN MOMBASA, SO WAS MY FATHER, AND HIS FATHER.

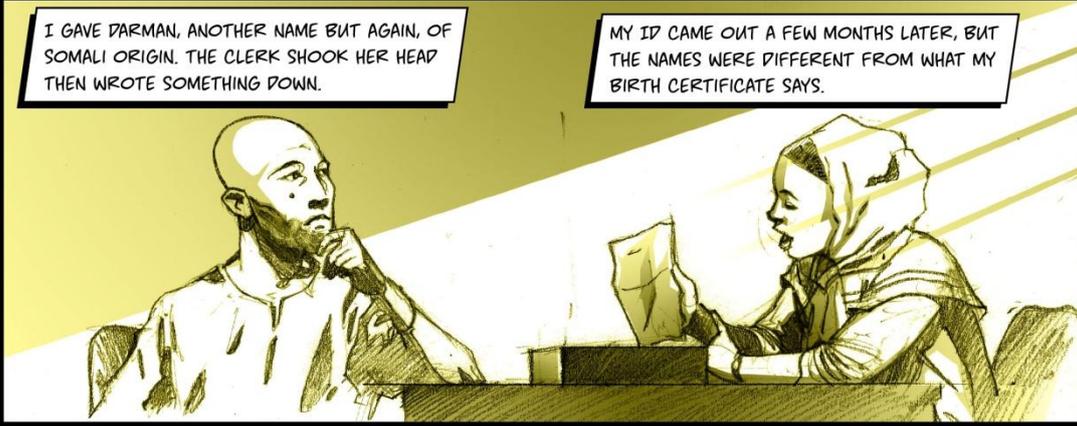
WHEN I WENT TO APPLY FOR MY ID, THE CLERK AT THE APPLICATION OFFICE ASKED ME TO CHANGE MY SOMALI NAME AND REPLACE IT WITH ANOTHER NAME.



SHE SAID THAT MY THREE NAMES TOGETHER, WERE CHALLENGING, INCLUDING A LONG PROCESS OF VERIFICATION THAT MY SOMALIA LINEAGE IS NOT LINKED TO ISLAMIC EXTREMISM AND OTHER CRIMINAL ACTIVITIES.

I GAVE DARMAN, ANOTHER NAME BUT AGAIN, OF SOMALI ORIGIN. THE CLERK SHOOK HER HEAD THEN WROTE SOMETHING DOWN.

MY ID CAME OUT A FEW MONTHS LATER, BUT THE NAMES WERE DIFFERENT FROM WHAT MY BIRTH CERTIFICATE SAYS.



NOW MY OWN CHILDREN CANNOT USE CREDENTIALS TO GET SIMPLE THINGS SUCH AS IDS OR BANK ACCOUNTS. BECAUSE WHAT MY ID SAYS I AM, I'M NOT! MY NAME IS **DARMAN YASIN HASSAN.** I AM NOT **AMANI YASIN HASSAN.**



AND THIS CAN MAKE THEM FEEL THAT THE GOVERNMENT IS NOT ON THEIR SIDE.



DESPITE MY GRANDFATHER LIVING ON THIS LAND SINCE HE WAS BORN, HE HAS NEVER BEEN ISSUED A TITLE DEED FOR IT.

THE LANDS OFFICE HAS ALWAYS TOLD HIM TO "WAIT".



OVER 40 YEARS LATER AND WE ARE STILL "WAITING" FOR THIS TITLE DEED.

ONE DAY, WE HEARD THAT THE LAND NEXT TO US HAS FOUND AN OWNER WHO IS NOT FROM HERE.

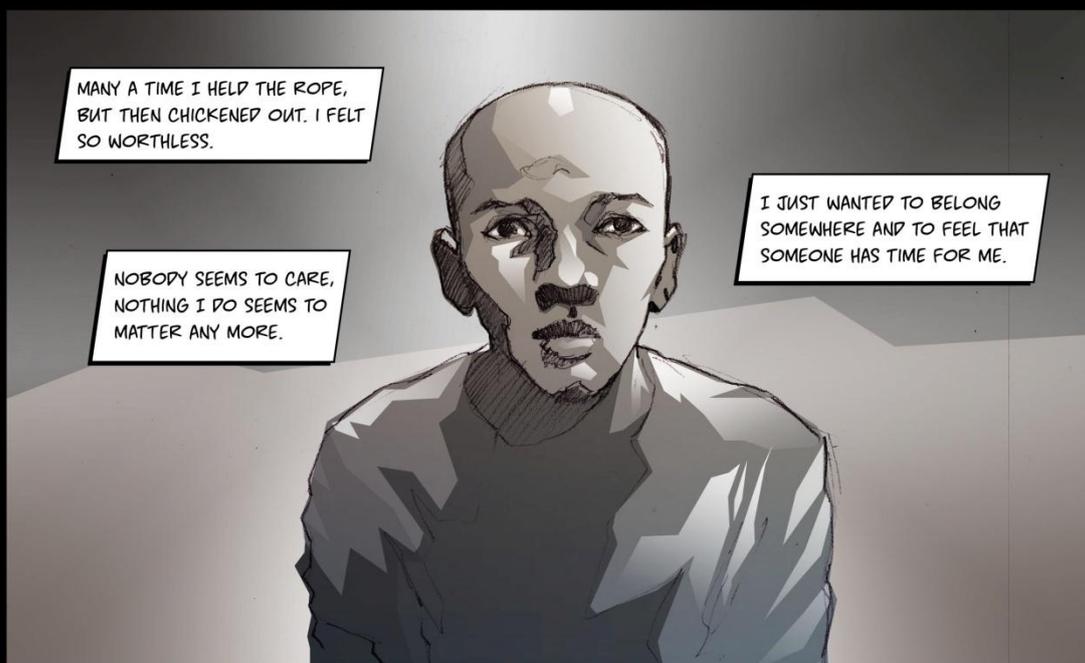


HOW WAS THIS "FOREIGNER" ABLE TO ACQUIRE HUNDREDS OF ACRES AND A TITLE DEED SO FAST?



THE GOVERNMENT REALLY LOOKS DOWN UPON US NATIVES OF THE COAST. WE NEED SOMEONE TO FIGHT FOR OUR RIGHTS! MAYBE WE NEED *M.R.C.*

WE ALL KNOW THAT YOUNG PEOPLE HAVE MOMENTS WHEN THEY FEEL BAD, CONFUSED AND LONELY....



THEN THEY FEEL REJECTED BY ALMOST EVERYONE



AND WHEN YOUNG PEOPLE FEEL LOST AND CONFUSED THEY LOOK TO LOCAL LEADERS...BUT THEY ARE TOO SCARED TO HELP.



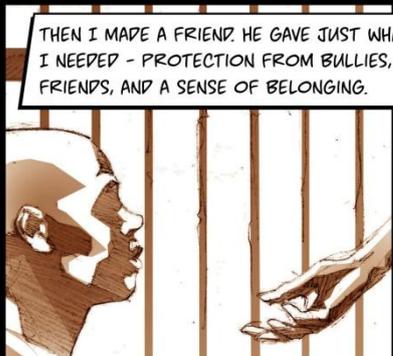
AL-SHABAAB UNDERSTANDS THESE PHASES OF REJECTION AND LONELINESS AND CAPITALIZES ON THEM.



I WAS GIVEN A FIVE-YEAR SENTENCE JUST FOR STEALING KSH. 1000.



I WAS ON MY OWN AND LONELY, MY FAMILY WANTED NOTHING TO DO WITH ME AND LIFE IN PRISON MADE EVERYTHING WORSE.



THEN I MADE A FRIEND HE GAVE JUST WHAT I NEEDED - PROTECTION FROM BULLIES, FRIENDS, AND A SENSE OF BELONGING.

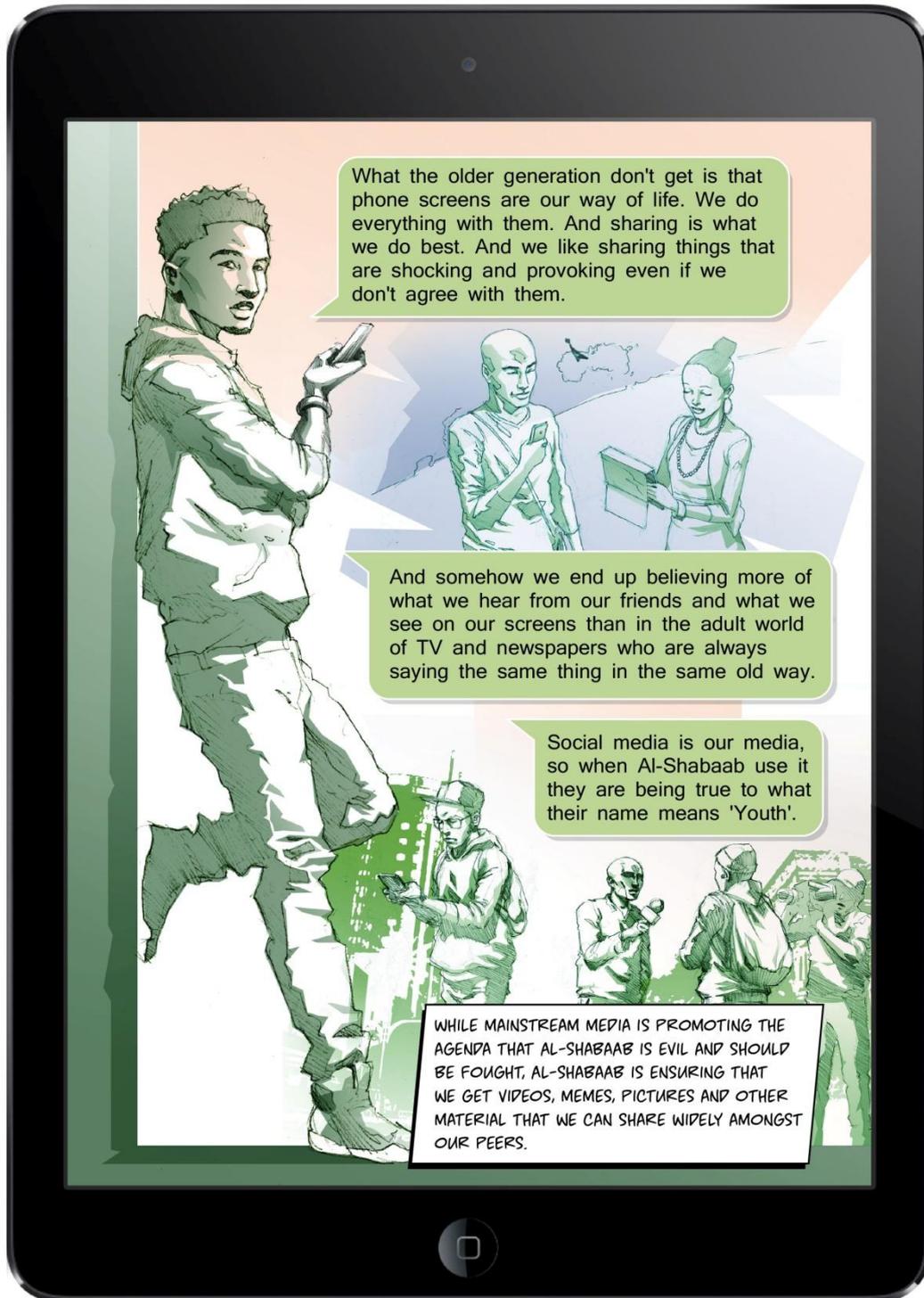


I FINALLY FELT LIKE I HAD FOUND A NEW FAMILY, SOMETHING LIKE LOVE...



AND WHEN I GOT OUT OF JAIL I FELT LIKE EVERYTHING WAS NOT LOST.

AND AL-SHABAAB KNOWS HOW TO TALK TO YOUNG PEOPLE IN WAYS THEY UNDERSTAND



IN THE END WE ARE ALL THE SAME WE JUST WANT RESPECT AND TO FEEL THAT WE ARE WANTED.



FOR THE FULL NARRATIVE REPORT OF OUR GROUNDTRUTH STUDY PLEASE GO TO WWW.WELLTOLDSTORY.COM
WE ARE GRATEFUL TO THE **HANNS SEIDEL FOUNDATION** FOR THEIR SUPPORT.



Jochen Lobah

Zwischen Weltverneinung und Sehnsucht nach dem Tode

Junge Menschen auf dem Weg in den Dschihad

Der internationale Dschihadismus erfährt im Rahmen des Bürgerkriegs in Syrien und im Irak eine neue Dynamik von historischem Ausmaß. Getragen wird diese Entwicklung nicht nur von syrischen Widerständlern und der salafistisch-dschihadistischen Gruppierung „Islamischer Staat“, sondern auch von zahlreichen jungen Menschen, die aus friedlichen Herkunftsländern in die Konfliktregion „einwandern“. Die Ursachenforschung für dieses neue und globale Phänomen ist umstritten und steckt noch in den Anfängen. Allerdings gehören sozioökonomische und gesellschaftspolitische Defizite wie Perspektivlosigkeit, Exklusion und mangelnde Integration fraglos zu den wesentlichen Antriebsfaktoren junger Menschen, ihr Heil in einer radikalisierten und die Todessehnsucht kultivierenden Ideologie zu suchen.

Schlagwörter:

Terrorismus – Religiöse Dimension des Terrors – Islamistischer Terror – Dschihadismus – Dschihad-Migranten – „Einsame Wölfe“ – Prävention

ZWISCHEN WELTVERNEINUNG UND DER SEHNSUCHT NACH DEM TODE – JUNGE MENSCHEN AUF DEM WEG IN DEN DSCHIHAD

|| Jochen Lobah

“Those who search the Koran for solutions to contemporary problems must learn humility. False certainties are the curse of the Islamic world today, hence the bitter, divisive conflicts.”

Charles Le Gai Eaton

Seit Beginn der Auseinandersetzungen in Syrien im Jahr 2011 sind nach derzeitigen Schätzungen etwa 400.000 Menschen ums Leben gekommen. 6,6 Millionen Syrer sind zu Binnenflüchtlingen geworden. Darüber hinaus haben fast fünf Millionen syrische Staatsbürger ihr Land inzwischen verlassen. Der Staatszerfall in Syrien und im angrenzenden Irak hat dazu geführt, dass die Region zum Sammelbecken des internationalen Dschihadismus geworden ist. Unter den terroristischen Ideologien steht er im weltweiten Vergleich derzeit konkurrenzlos da und ist für die gesamte Staatengemeinschaft gleichermaßen zur Bedrohung geworden. Dabei hat der Dschihadismus von seinen radikal-ideologischen Vorläufern gelernt, denn seine Ansichten und Methoden sind weder neu noch genuin islamisch, wie ein Blick in die Entwicklungsgeschichte des modernen Terrorismus zeigt.

Eine tödliche Krankheit der Moderne

Führende Terrorismusforscher sind sich heute überwiegend einig darüber, dass der zeitgenössische Terror ein spezifisches Entwicklungsphänomen der politischen Moder-

ne ist. Der renommierte internationale Terrorismusforscher David Rapoport unterteilt die Geschichte des Terrorismus in vier successive Wellen: die anarchistische, die anti-koloniale, die Neue Linke und die religiöse.¹ Interessanterweise stehen mit dem Russen Pjotr Kropotkin (1842-1921) und dem Augsburger Buchbinder Johann Most (1846-1906) zwei europäische Anarchisten bereits vor über hundert Jahren für die *shock and awe* Strategie des sogenannten „Islami-schen Staates“ der Gegenwart Pate. Die jüngsten Anschläge im US-amerikanischen Orlando und in Brüssel unterstreichen dies mit Nachdruck. In diesem Zusammenhang bemerkt der am Londoner *King's College* lehrende Terrorismusexperte Peter R. Neumann in seinem jüngsten Buch „Die neuen Dschihadisten“:

„Mosts Ansatz war identisch mit dem des jemenitischen *Al-Qaida*-Predigers Anwar al-Awlaki, der hundert Jahre später im Internet das *Al-Qaida*-Magazin *Inspire* veröffentlichte.“²

Neumann bezog sich hier auf Mosts Veröffentlichung *Revolutionäre Kriegswissenschaft*, in der er vor allem für den Einsatz von Sprengstoff gegen Personen warb. Most nahm Kropotkins Ansatz der Gewalt als probates Mittel zur Erreichung politischer Ziele ernst und bezeichnete seine Schrift als Handbuch für „einsame Wölfe“, die jederzeit unter Einsatz weniger Mittel den Staat zu Überreaktion und Repression zu zwingen vermochten. So gilt die Ermordung des russischen Zaren Alexander II. durch den Anarchisten Ignati Grinewizki als erstes Selbst-

mordattentat in der Geschichte des modernen Terrorismus. Auch der sogenannte „Islamische Staat“ setzt seit der Schwächung seines konsolidierten „Staatsgebietes“ durch anhaltende Luftangriffe zunehmend auf eine dezentrale Kriegsführung durch „einsame Wölfe“ und anonyme Sympathisanten. Er ist inzwischen ein Label geworden, mit dem man sich brüstet und das man kurz vor dem Terrorakt noch in den sozialen Medien postet. So sicher wie sein Tod ist dem Attentäter, dass er allein der *New York Times*, *Neuen Zürcher Zeitung* und *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* sowie ganzen Nationen und der politischen Klasse das *Agenda Setting* vorgeben wird. Der durch einen amerikanischen Drohnenangriff am 30. September 2011 im Gouvernement al-Dschauf im Jemen getötete amerikanische Staatsbürger Anwar al-Awlaki hat mit seinem Werk *44 Ways to Support Jihad* ein internationales Manifest für diese Art Kriegsführung des Einzelnen verfasst. Es ist in seinem Impetus für „einsame Wölfe“ stark von Most beeinflusst, allerdings lockt vor allem der IS auch zahlreiche junge Europäer und westliche Staatsbürger in sein Gebiet, um sie entsprechend für den Kampf in dem vom IS als *Dar al Harb* oder *Dar al Kufr* (Haus des Krieges oder des Unglaubens) bezeichneten Gebiet der restlichen Staatengemeinschaft zu rüsten.

Die „religiöse“ Dimension des Terrors

Als der bekannte amerikanische Historiker und langjährige Strategieberater des Weißen Hauses, Francis Fukuyama, in seinem 1992 erschienen Buch „Das Ende der Geschichte“ die Ermüdung der politischen Systementwicklung und daraus resultierend den Triumph der liberalen Demokratie verkündet, lässt er eine zu diesem Zeitpunkt sich sehr dynamisch entwickelnde internationale Widerstandsbewegung seltsamerweise völlig außer Acht: Den Dschihadismus. Beflügelt durch den Sieg der afghanischen Mudschaheddin, die Ende der 80er Jahre bereits zu wesentlichen Teilen aus sogenannten Migrant*innen des Dschihad vornehm-

lich aus der arabischen Welt bestanden, begann sich die Szene fortan neu zu konsolidieren. Dabei kam es zur Spaltung der Taliban und folglich der einheimischen Mudschaheddin und Widerstandskämpfer mit den arabischen Dschihadmigrant*innen, die fortan vom Regime der Taliban weiter geduldet wurden und sich entschlossen, unter dem Namen *Al-Qaida* eine international und in erster Linie dezentral operierende Terrorgruppe zu gründen. Die erste Inszenierung dieser jede Form der Freiheit, des Liberalismus und der Demokratie zurückweisenden Gruppierung auf internationaler Ebene hätte symbolträchtiger kaum sein können: Kurz nach Veröffentlichung von Fukuyamas demokratischer Endzeitverheißung detonierte am 26. Februar 1993 eine Bombe in der Tiefgarage des World Trade Centers in New York, dem Symbol des Liberalismus und des freien Handels. Der siegreiche Liberalismus Fukuyamas schien sich unbemerkt einen unerbittlichen Feind ins Boot geholt zu haben. Acht Jahre später übernahm die gleiche Gruppierung mit Stolz die Verantwortung für die Zerstörung der Zwillingstürme und für ein Ereignis, das sich der heutigen Generation als tiefsitzendes Trauma eingeprägt hat und den Höhepunkt der Zerstörungskraft *Al Qaidas* markiert.

Das Entstehungsdatum des Terrors als Instrument der politischen Radikalisierung und Willensbildung innerhalb des Islam kann dagegen mit November 1979 exakt benannt werden: Eine radikalislamische und bewaffnete Gruppe um den Saudi Dschuhaiman Al Utaibi, einem Theologiestudenten der Universität Médina, stürmt das islamische Heiligtum, die Kaaba in Mekka, und besetzt es über mehrere Wochen. Damit sollte nicht nur der Herrschaft der Sauds und der in den Augen der Sekte „unislamischen“ Politik im Land ein Ende gesetzt, sondern auch die lang ersehnte Zeitenwende eingeleitet werden, die keinen Raum mehr für Musik und Kunst, oberflächliche Zerstreuungen, für Frauen im öffentlichen Leben und für „unislamische“ Praktiken insgesamt zulassen sollte. Die Befreiung des Hei-

ligiums in Mekka nahm insgesamt zwei Wochen in Anspruch und kostete 400 Menschen das Leben. Al Utaibis eschatologische Vision eines „reinen“, von allen fremden Einflüssen gereinigten Endzeitislam wird sich später in den Manifesten *Al-Qaidas* und in noch stärkerem Maße in der Ideologie des „Islamischen Staates“ widerspiegeln.³ Einen Monat später intervenierte die Sowjetunion in Afghanistan. Die Geschichte der internationalen Mudschaheddin hat hier ihren perfekten Gründungsmythos. Er sollte sich im Laufe der folgenden drei Jahrzehnte zu einem Aufbegehren gegen alles „Westliche“ ausweiten, angefangen von Demokratie über Vergnügen und Unterhaltung sowie sexuelle Freiheit. Damit erlangte in der Nachfolge des modernen ägyptischen Denkers Seyyed Qutb die Frage nach einer rein islamischen Identität im Nachgang der Fremdbestimmung durch Kolonialismus und „westliche“ Weltanschauungen sowie in Anbetracht ungerechter politischer Regime in der muslimisch geprägten Welt ihre aggressivste und extremste Ausdrucksform.

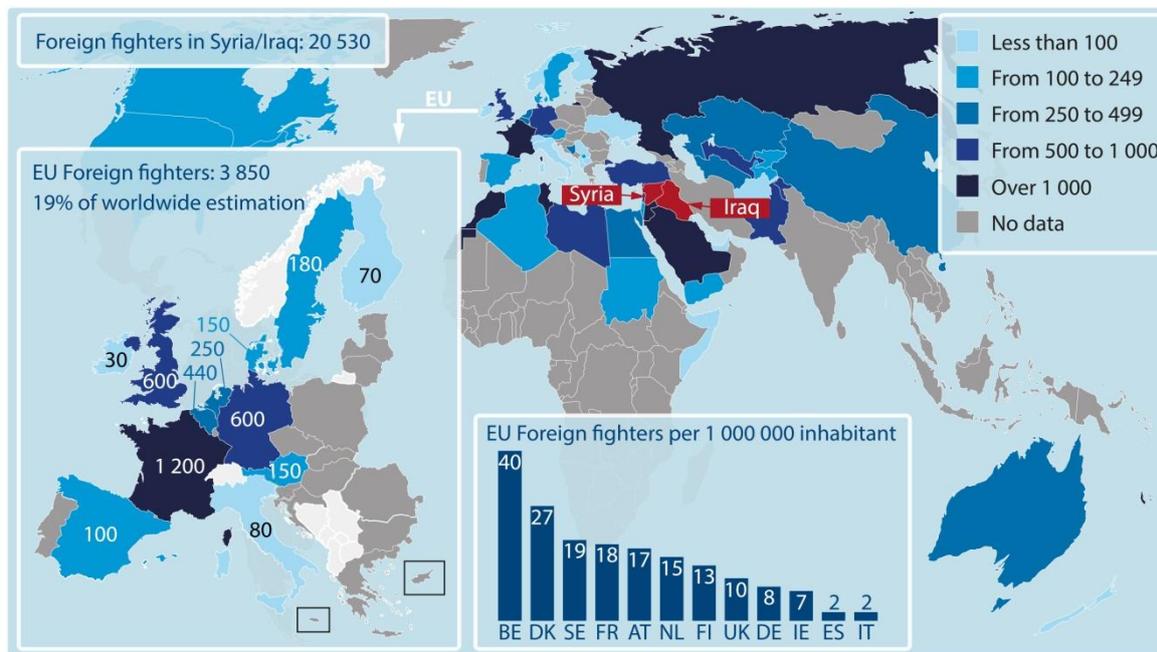
Doch im gleichen Jahr fand noch eine weitere revolutionäre Bewegung unter dem Banner des Islam Eingang in die Geschichtsbücher: Die Statthalterschaft oder politische Macht durch muslimische Rechtsgelehrte, dem explizit sozial-revolutionären Ansatz des schiitischen Islam. Heute, 17 Jahre später, ist der Konflikt in der Region zusätzlich geprägt durch die Rivalität machtpolitischer Bestrebungen zweier Modelle: Dem Khalifat sunnitischer Prägung, repräsentiert durch den bewaffneten Kampf der Terrorgruppen *Al-Qaida* und IS sowie dem Modell der Rechtsgelehrsamkeit nach iranischem und damit schiitischem Vorbild. In diesem Zusammenhang hat sich seit 1979 kontinuierlich ein wachsendes konfessionelles Spannungsfeld innerhalb der muslimischen Gemeinschaft zwischen Sunniten und Schiiten herausgebildet. Diese Auseinandersetzung findet derzeit auch im Rahmen des Stellvertreterkrieges zwischen der sunnitischen Führungsmacht Saudi-Arabien und der Wiege schiitischer Zivilisation, dem Iran, in Syrien statt. Der IS hat den intrinsi-

schen Konfessionskonflikt zur „Chefsache“ erhoben, indem Schiiten gleichermaßen als Abtrünnige gelten und zu töten sind. Zahlreiche junge Sunniten fühlen sich in diesem Zusammenhang in ihrem sozial-revolutionären Pathos bestärkt, indem sie den Konflikt in Syrien rein konfessionell und als Unterdrückung durch die schiitische Minderheitensekte der Alawiten betrachten, denen sie ohnehin das Muslimsein absprechen.

Spätestens im Nachgang des ersten Golfkrieges (1991) und der Stationierung amerikanischer Truppen auf saudischem Boden sowie dem gleichzeitigen Zusammenbruch der kommunistischen Ideologie nahm der Dschihad als ideologisches Konstrukt auf internationaler Ebene mehr und mehr die Rolle des letzten politischen Herausforderers liberaler Demokratien im Sinne Fukuyamas an. Die Einsätze der westlich militärischen Übermacht in Afghanistan im Nachgang der Ereignisse des 11. Septembers 2001 und im Zuge der Irakinvasion im Jahr 2003 jeweils unter Führung der Weltmacht USA lenkten die Auseinandersetzung in Richtung eines völlig disparaten Konflikts, dem einer militärisch-technisch weit überlegenen gegen eine materiell wie technisch unterlegene muslimische Zivilisation. Dieser Konflikt spiegelt sich auch gegenwärtig noch immer durch den bereits knapp 15 Jahre andauernden Krieg in Afghanistan zwischen westlichen Bündnistruppen und den Taliban wider, die zumeist mit Kalaschnikow, Raketenwerfern und vor allem vermehrt mit Selbstmordattentätern kämpfen. Daher kann man auch bei allen dschihadistischen Intellektuellen und Chefideologien, angefangen mit Seyyed Qutb, Abdallah Azzam, Yusuf Al Uyairi, Abu Musab Al Suri und Anwar al Awlaki stets die Begrifflichkeiten des westlichen Neokolonialismus und der „neuen westlich-imperialen Kreuzritter“ finden. Sie bilden die wesentliche Begrifflichkeit auch im Rahmen der Dschihad-online-Magazine von *Al-Qaida*, *Inspire*, und des IS, *Dabiq*. Offenbar verbirgt sich hier ein tiefsitzender Konflikt um Anerkennung und Identität, der fraglos durch die überwiegend schlechte wirtschaftliche Lage, Perspektivlosigkeit für eine ausgespro-

chen junge Bevölkerung und den schwachen *Human Development Index* in vielen muslimischen Ländern angeheizt wird. Allerdings betrifft das Phänomen zum Erstaunen der

pluralistisch-westlichen Gesellschaften nicht nur muslimische Länder. Ein Blick auf die Struktur der vor allem in Syrien kämpfenden Individuen belegt dies.



Quelle: Vgl. Bąkowski, Piotr / Puccio, Laura (2015): 'Foreign fighters'. Member States' responses and EU action in an international context, European Parliamentary Research Service, S. 2. URL <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-548980-Foreign-fighters-FINAL.pdf> [10.06.2016].

Zwischen Aufstand und roher Gewalt – der globale Neo-Charidschismus

Unter den etwa zwanzigtausend Ausländern, die derzeit in Syrien gegen die Regierungstruppen von Baschar Al-Assad und Eliteeinheiten der vom Iran finanzierten Hisbollah kämpfen, befinden sich 4.000 Europäer, die an der Seite von geschätzt 60.000 Aufständischen kämpfen. Wenn sie nicht gleich zum „Islamischen Staat“ gestoßen sind, haben sie zuvor zumeist für die *Al-Qaida*-nahe *Al Nusra*-Front gekämpft. Doch im Zuge der Gebietsansprüche des „Islamischen Staates“ und seiner dezidiert noch gewalttätigeren Form der Umsetzung sogenannter „islamischer Prinzipien“ ist gerade der „Islamische Staat“ für Europäer ein außerordentlich attraktives Ziel geworden. Wie der Name schon sagt, gibt er sich explizit kosmopolitisch, antinationalistisch und nährt die Illusion von der Verheißung eines „echten“ islamischen Staatsgebietes in Anlehnung an die Frühzeit des Islam. So tummeln sich innerhalb des „Islamischen Staates“ Aus-

landskämpfer aus mehr als neunzig Staaten der Erde. Die Tunesier bilden, gefolgt von den Saudis und Marokkanern, die Spitze in der Rangliste ausländischer Mudschaheddin in Syrien. Allerdings stellen Frankreich und Russland mit jeweils 1.200 Kämpfern und Großbritannien und Deutschland mit etwa 600 Kämpfern die Spitze bei den europäischen Herkunftsländern. Die Ursachenforschung im Hinblick auf die Motivation junger Menschen, europäische Staaten zu verlassen und ins Kriegsgebiet nach Syrien zu reisen, ist umstritten und entsprechend komplex. Es vermischen sich hierbei Konfliktfelder der Identitätssuche und des Geltungsbedürfnis mit gesellschaftspolitischen und sozioökonomischen Problemfeldern. Dass Terror genuin kein islamischer Wesenszug ist, darüber gibt die Genealogie des modernen Terrorismus hinreichend Aufschluss. Auch der Koran kann hierfür wenig Grundlegendes liefern, obgleich er das Thema der kriegerischen Auseinandersetzung für die Religion in knapp 20 Versen in unterschiedlichen

Kontexten thematisiert. Von den 6.218 Versen des Korans weisen daher lediglich knapp 0,4 Prozent des Gesamttextes einen solchen Inhalt auf.

Auf die von den beiden derzeit führenden Sozialwissenschaftlern im Bereich der gesellschaftspolitischen Terrorismusforschung aufgestellten Thesen, wonach es sich beim islamistischen Terror um eine Islamisierung des globalen Radikalisierungspotenzials Ausgegrenzter handelt (Olivier Roy) oder aber um eine echte Radikalisierung islamischer Prinzipien aufgrund verfehlter Einwanderungs- und Migrationspolitiken auf nationaler Ebene (Gilles Kepel), lässt sich bisher noch nicht eindeutig beantworten. Fest steht jedoch, insbesondere vor dem Hintergrund auswanderungswilliger junger Männer und Frauen aus der Mitte europäischer Gesellschaften, dass sich im Zuge der Politisierung des Islam im Rahmen der späten Moderne eine völlig eigenständige Kultur des Dschihad herausgebildet hat, die nichts mehr mit dem Mainstream-Islam zu tun hat, dem eine überwiegende Mehrheit der Muslime angehört. Der Begriff des Dschihad hat in relativ kurzer Zeit eine völlige Verkehrung und Pervertierung seiner Bedeutungslogik erhalten. So haben die salafistisch-dschihadistischen Bewegungen den fünf Säulen des Islam (Glaubensbekenntnis, Gebet, Almosengabe, Fasten im Ramadan und Pilgerfahrt nach Mekka) eine sechste Säule hinzugefügt, die allen fünf orthodoxen Säulen des Islam geradezu ebenbürtig ist: Der Dschihad als gewaltsamer Kampf gegen Ungläubige und politische Regime. In Anlehnung an – wenn auch aus dem Zusammenhang gerissene – Textpassagen des berühmten mittelalterlichen Theologen Ibn Taymiyya interessiert sich der salafistische Dschihadismus nicht mehr für die Frage, wer, sondern wie regiert wird und ob das Regierungsprogramm der Umsetzung von Gottesherrschaft (*Hakimiyya*) zumindest nach den Vorstellungen der Gruppe gerecht wird. Auf der Grundlage dieser aggressiven Haltung ist seit dem Auftreten *Al-Qaidas* und vor allem des IS mit seinem

Hass auf das Schiitentum die *takfir*-Kultur entstanden, die andere Muslime angesichts ihrer „laxen“ Glaubenspraxis als Ungläubige und nicht zur muslimischen Gemeinschaft gehörend betrachten. Dadurch spricht eine winzige, sich exklusiv gebärdende Minderheit dem großen Rest der Muslime das Muslimsein ab und exkommuniziert ihn. Es verwundert daher nicht, dass sich Dschihadisten nach erfolgten Anschlägen wenig um die globale Reputation des Islam kümmern. In ihren Augen sind fast alle anderen Muslime der gleichen Kategorie zuzuordnen wie Nicht-Muslime. Ein derartiges Phänomen ist bereits aus der Frühzeit des Islam bekannt, indem die Gruppe der Charidschiten, was „Auszug und sich dem Kampf hingeben“ bedeutet, weder den vierten Kalifen Ali Abu Ibn Talib noch den Umayyadenherrscher Mu‘awiya I. als legitimen Herrscher der islamischen Gemeinschaft anerkannten. Stammeszugehörigkeit und vornehme Herkunft konnten für die Charidschiten kein Kriterium bei der Wahl des Kalifen sein. Folglich kämpften die Charidschiten erbittert gegen alle in ihren Augen „unislamischen“ Herrscher und bezichtigten den Rest der Muslime durch *Takfirismus* als vom Glauben abgefallen (*takfir*). In der Nachfolge der Theorien von Seyyid Qutb weisen die Ideologien *Al-Qaidas* und des IS in der Tat erhebliche Gemeinsamkeiten zur frühislamischen Sekte der Charidschiten auf. Daher spricht man heute auch völlig zurecht in Fachkreisen vom Phänomen des Neo-Charidschismus, wenn es um die ideologische Auseinandersetzung mit Gruppen wie dem IS, *Al-Qaida*, *Al Shabab* und *Boko Haram* geht.

In diesem Zusammenhang ist nicht zu unterschätzen, dass sich die Integration des Dschihad als sechste Säule des Islam durch die Neo-Charidschiten als individuelle Pflicht darstellt. Im Zuge traditioneller Gelehrsamkeit stellte der Dschihad lediglich eine gemeinschaftliche Pflicht dar und hatte übereinstimmend defensiven Charakter. Insofern sondern sich salafistisch-dschihadistische Gruppierungen oder Neo-Charid-

schiten dezidiert von der Mehrheit der Mainstream-Muslime und anderen Teilen der Gesellschaft ab, um exklusiv für sich die richtige Glaubenspraxis zu beanspruchen und den Dschihad als offensiven bewaffneten Kampf in den Mittelpunkt ihres „Ethos“ zu stellen. Sie kämpfen, wie der deutsche Terrorexperte Peter R. Neumann richtig herausgestellt hat, nicht mehr für ein muslimisches Land oder ihr Dorf und ihre Familie, sondern für die abstrakte Idee einer muslimischen Weltgemeinschaft und „Gottesherrschaft“ nach ihrem Muster.⁵ Dieses globale sozial-revolutionäre und eschatologisch aufgeladene Muster übt offenbar eine nicht unbeträchtliche Anziehung auf junge Menschen aus, die in ihren gesellschaftlichen Kontexten nicht die rechte Mitte oder Zugehörigkeit finden.

Die aggressive Internationalisierung und radikale Politisierung findet sich in ihrer vollendeten theoretischen Form bei den beiden inzwischen getöteten Intellektuellen des Dschihad, dem Saudi Yusuf al Uyairi und dem Amerikaner / Jemeniten Anwar al Awlaki. Beide haben die Auslegung des Dschihad radikal internationalisiert. In ihren Werken wie *44 Ways to support Jihad* oder *Constants on the Path of Jihad* stellen sie klar heraus, dass der Feind der Muslime der Unglaube ist und dass dies das einzige Unterscheidungskriterium zwischen Menschen bleibt. Den Ungläubigen, so beide in ihren Manifesten, müsse man unbarmherzig treffen, wo immer man dies könne. Zahllose selbsternannte Krieger und Mächtegern-Imame aus dem salafistisch-dschihadistischen Spektrum greifen auf diese Thesen zurück und verbreiten sie angesichts der umfassenden Krise islamischer Lehr- und Bildungsinstitutionen über *YouTube* und in den sozialen Medien unter einem überwiegend jungen, männlichen und religiös wie weltlich eher ungebildeten Publikum. Allerdings ist das Spektrum der Ausreisewilligen unterm Strich relativ breit gefächert. Von den Sinnsuchern und Mitläufern bis hin zu Kriminellen, aber auch einem überproportional hohen Anteil an Naturwissenschaftlern

unter den gut Ausgebildeten, sind alle gesellschaftlichen Gruppen vertreten.⁶ Bis auf die ideologische Führungsriege salafistisch-dschihadistischer Gruppen kann man allerdings insgesamt von einem verbreiteten Analphabetismus im Hinblick auf religiöses Wissen sprechen und in der Tat zeigt Gambettas Studie *Engineers of Jihad* eindrücklich, dass es kaum oder gar keine Geisteswissenschaftler unter den gebildeten Extremisten und Dschihadisten, geschweige denn muslimische Theologiestudenten gibt.⁷ Vielmehr stammen sie im arabischen Kontext in überwältigender Mehrzahl aus dem Studienfach Ingenieurwissenschaften, dessen erfolgreicher Abschluss klassischerweise für die Zukunft gute Einkünfte und ein bürgerliches Leben verspricht. Allerdings bleibt diese Hoffnung aufgrund der Exklusion und prekären wirtschaftlichen Situation in zahlreichen Staaten der MENA-Region, vor allem in Nordafrika, zumeist ein Wunschdenken.

In diesem Zusammenhang spricht insbesondere der sozioökonomische Faktor für Frustration und Radikalisierung. Darüber hinaus bedient die dschihadistische Bewegung auch und in erster Linie die Sehnsucht vieler Jungmänner nach heroischer Gewalt und heldenhaftem Abenteuer, nach Sinnsuche und Flucht vor Überdruß. Zahlreiche aus der Mitte europäischer Gesellschaften auftauchende Kämpfer sind sogenannte *ex-nihilo*-Dschihadisten. Sie kommen buchstäblich aus dem Nichts, lebten eher unauffällig und zurückgenommen und fielen auch sonst weder positiv noch negativ auf. Charakteristisch für die Mitglieder dieser Kategorie ist, dass sie keine fromme Vorgeschichte und eine sehr schnelle Radikalisierungsphase durchlaufen haben, die oftmals über soziale Netzwerke und Internetbeiträge erfolgte. Dagegen ist auch unter jungen Straftätern und Kleinkriminellen eine gewisse Attraktivität für den Dschihadismus auszumachen. Diese von Neumann als „Sinnsucher“ bezeichneten durchlaufen durch ihren Anschluss an die Dschihadistenszene ein *reborn again* Phänomen, wonach ihr Leben nunmehr buchstäblich über das Leben hin-

ausgehend metaphysisch mit Sinn im Überfluss und messianisch-politischem Auftrag erfüllt ist. Insbesondere bei Europäern mit Migrationshintergrund handelt es sich dabei oftmals um die Sehnsucht nach einer verlorenen und wiedergefundenen Identität, insofern man sich der Sache des Islam auf universaler Ebene widmet und damit auch ein Stück weit Geborgenheit und Solidarität im Großen sucht, die man oft in den entsprechenden prekären Verhältnissen und im Kleinen nicht finden konnte. Es gibt also nicht bloß sozioökonomische Erklärungsmuster, auch wenn diese eine nicht unbedeutende Rolle bei der Radikalisierung spielen. In Marokko kommen beispielsweise, anders als in Europa, dreiviertel der in den Dschihad nach Syrien ausgewanderten Kämpfer aus sozial äußerst prekären Verhältnissen, meist aus Slumgebieten der Großstädte Casablanca, Salé und Tanger.⁸ Insbesondere im Kontext der arabischen Staaten sind Perspektivlosigkeit sowie eine hohe Jugendarbeitslosigkeit und Exklusion wichtige Faktoren für die Auswanderungs- und Kampfeswilligkeit von jungen Männern. Dennoch spielt auch der politische Faktor letztlich keine untergeordnete Rolle, vor allem im Hinblick auf die fortschreitende Ideologisierung von der unbedingten Ablehnung jeglicher Herrschaftslegitimität, von modernen Staatsgebilden und Institutionen im Rahmen des neo-charidschitischen Diskurses. Bestärkt wurde diese Propagandamaschine zusätzlich durch den militärischen Interventionismus westlicher Bündnispartner, die den salafistischen und neo-charidschitischen Theoretikern den idealen Anlass für die Pervertierung der Dschihad-Auslegung lieferten. Die Schwächung staatlicher Strukturen in zahlreichen Ländern Nordafrikas und dem Nahen Osten im Zuge des arabischen Frühlings sowie der brutale Krieg einer „Minderheitenherrschaft“ gegen eine sunnitische Mehrheitsbevölkerung in Syrien stärkten das Phänomen zudem entsprechend.

Prävention

Die jüngste Anschlagsserie in Orlando, San Bernardino und Brüssel hat gezeigt, dass die ideologische Propagandamaschine des IS über soziale Netzwerke hervorragend funktioniert und immer wieder auf sogenannte „einsame Wölfe“ wirkt, die sich spontan entscheiden, ihrem verzweiferten Dasein durch ein Massaker oder Selbsttötung einen metaphysischen Sinn abzuringen suchen. So ist der IS auch zu einem Label geworden, das sich ein isolierter Einzeltäter anheften kann, um seiner Tat entsprechend Geltung zu verleihen, ohne dass Kontakt zu der Gruppe bestanden hätte. Sicher ist dem Attentäter neben seinem Tod, dass er für Tage das *Agenda Setting* der *New York Times*, der *Neuen Zürcher Zeitung* und anderer globaler Mainstreammedien prägen wird. Darüber hinaus ist der IS aber weiterhin bestrebt, seine Märtyrer vor allem in westliche Länder zu entsenden, um Vergeltung für die Luftangriffe der internationalen Koalition zu verüben. Der IS verfügt in dieser Frage über strategische Vorteile: Er ist nicht auf milliardenschwere Rüstungsgüter und finanziell aufwändige Militäreinsätze angewiesen, sondern kann, wie die letzten Anschläge in westlichen Staaten zeigen, durch den Einsatz weniger Individuen Staatskrisen auslösen sowie Angst und Ressentiment schüren. Die Hilflosigkeit der Politik zeigt sich in diesem Zusammenhang beispielsweise in Form inflationärer und öffentlicher Scheindebatten über die Zugehörigkeit des Islam zu Europa oder Deutschland oder aber darüber, ob es nun der Islam oder Muslime seien, die zu Europa gehörten oder nicht.

Diese Form der Politikbewältigung – und hier behält der französische Soziologe und Extremismusforscher Gilles Kepel fraglos Recht – ist nicht nur Zeichen der Ratlosigkeit, sondern versucht auch Defizite im Bildungswesen und auf sozialpolitischer Ebene zu kaschieren. Peter K. Neumann hat in seiner jüngsten Studie ebenfalls darauf hingewiesen, dass zwar einige Jungmänner ihren Glauben ernst nähmen, die meisten von ihnen jedoch „religiöse Analphabeten“ seien.

Zudem hat er herausgefunden, dass im Hinblick auf die deutsche Szene der Dschihadisten die Mehrheit aus sozial prekären Verhältnissen komme und häufig auch keinen Schulabschluss besitze. In Deutschland waren 90 Prozent der in den Dschihad ausgewanderten Kämpfer wegen krimineller Umtriebe vorbestraft. Ungeachtet eines vorhandenen oder nicht vorhandenen Migrationshintergrundes vereint sie die „fehlende Identifikation mit den westlichen Gesellschaften, in denen sie (zumeist) geboren und aufgewachsen sind“⁹.

Im Kern muss es angesichts dieses komplexen Sachverhaltes nunmehr um Prävention und darum gehen, junge Menschen aus prekären Verhältnissen vor Verwahrlosung zu schützen und ihnen zu signalisieren, dass es in der Mitte der Gesellschaft einen Platz für sie geben kann. Die steigende Zahl der Kinderarmut sowie die signifikant ansteigende Vereinsamung von Heranwachsenden im virtuellen Raum von gewaltverherrlichenden Computerspielen und virtueller Kommunikation im Netz geben Aufschluss über eine derartige Entwicklung. Die Frage, welche Alternativen sich einem in Deutschland geborenen Muslim in der Schule auf tun, während seine Klassenkameraden die Möglichkeit haben, katholischen oder evangelischen Religionsunterricht zu besuchen, sollte angesichts von über vier Millionen in Deutschland lebenden Muslimen längst obsolet erscheinen. Jungen Muslimen weiterhin den staatlichen Religionsunterricht vorzuenthalten, wird ihnen weiterhin das Gefühl des Fremdseins und der Exklusion vermitteln, obgleich sie aus der Mitte unserer Gesellschaften stammen. Gerade als Heranwachsender ist die Frage nach Identität und Zugehörigkeit von fundamentaler Bedeutung für einen erfolgreichen Entwicklungsprozess. Durch die Anathematisierung des islamischen Religionsunterrichts an staatlichen Schulen nimmt man jungen Heranwachsenden nicht nur ein Stück Normalität und Zugehörigkeit aus ihrem Leben, sondern überlässt die Frage nach ausgewogener religiöser Bildung anderen, weniger transparenten

und auf sozialen Ausgleich ausgerichteten Akteuren. Das Feld der religiösen Bildung ist angesichts der gegenwärtigen Entwicklungen zu umkämpft, als dass man es beliebigen Akteuren überlassen könnte. Gilles Kepel hat die Versäumnisse und katastrophalen Folgen in diesen sozial- und bildungspolitischen Bereichen in seinem jüngsten Buch „Terror im Hexagon“ schonungslos aufgezeigt. In Deutschland ist die gesellschaftspolitische Realität glücklicherweise keine französische, doch trotz des – abgesehen von einigen Brennpunkten – überwiegenden Ausbleibens von Ghettobildung stehen, mit Blick auf die Zukunft, auch die Bildungspolitik der Länder und die Sozialpolitik des Bundes vor immensen Herausforderungen.

Ein gut funktionierender Sicherheitsapparat wird dabei allein nicht genügen, genauso wenig wie man dem Dschihadismus allein mit militärischen Mitteln auf den Leib zu rücken vermag. Die Entwicklung und Dynamik des dschihadistischen Milieus seit Beginn der Auseinandersetzungen in Afghanistan und im Irak vor weit mehr als zehn Jahren legen ein klares Zeugnis vom Scheitern einer rein auf militärische Bekämpfung ausgerichteten Strategie ab. Aus *Al-Qaida* sind der *IS*, *Al Shabab*, *Boko Haram*, *Al Nusra* und viele andere dschihadistische Gruppierungen in unterschiedlichen Regionen der Welt geworden. Derzeit gibt der Terror des *IS* europäischen Mehrheitsgesellschaften die Parole aus: *Verunglimpft und grenzt Muslime aus, dann werden wir noch viel mehr von ihnen erreichen und sie euch zum Feinde machen!* Diesem Druck kann und darf sich eine dem Pluralismus und zivilisatorischer Kraft verpflichtete Gesellschaft nicht beugen. Daher kann es in dieser angespannten und die gesellschaftliche Kohäsion bedrohenden Situation nur eine Reaktion seitens der Politik, der Zivilgesellschaft und Bürger geben: Unsere jungen Muslime überlassen wir nicht den nihilistischen Rattenfängern als Brennmaterial, denn hier bei uns sind sie zu Hause. Und hier brauchen wir sie. Dazu bedarf es allerdings des Mutes, dem radikal-ideologischen Pseudoreligions-

unterricht des IS und den sich selbst ernannten Islam-Predigern aus dem salafistisch-dschihadistischen Milieu in den Hinterhofmoscheen und in den sozialen Medien einen qualitativ hochwertigen und dem soziokulturellen Kontext gerecht werdenden islamischen Religionsunterricht entgegenzusetzen, um ihnen langfristig den Nährboden zu entziehen. Darüber hinaus sollten auch wirksame Reintegrationsprogramme für desillusionierte Rückkehrer angestoßen werden, die sich, wie das Beispiel Dänemark hervorragend zeigt, gleichzeitig auch zur Einbindung in langfristige Präventivmaßnahmen eignen. Ehemalige dänische Kämpfer des IS werden dort in Aufklärungsinitiativen für gefährdete junge Menschen eingebunden, indem sie das wahre Ausmaß der Brutalität und die falschen Illusionen, die der IS nährt, schonungslos und aus eigener Erfahrung weiter vermitteln. Denn neben den IS-Rückkehrern werden weiterhin auch die Auswanderungswilligen aus westlichen Staaten auf absehbare Zeit das größte Sicherheitsrisiko für Europa darstellen.

|| Dr. Jochen Lobah

Regionalbeauftragter für Marokko und Mauritien

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Neumann, Peter K. (2015): Die neuen Dschihadisten, S. 9, Berlin; Rapoport, David C (2004): The Four Waves of Rebel Terrorism and September 11. Washington.
- 2 Neumann, Peter K. (2015): S. 10.
- 3 Vgl. Hegghammer, Thomas / Lacroix, Stéphane (2012): The Meccan Rebellion.
- 4 Der Begriff *Hakimiyya* (Gottesherrschaft) ist selbst eine Begriffsschöpfung der Moderne und kann auf Seyyid Qutb zurückgeführt werden.
- 5 Vgl. Neumann, Peter K. (2015): S. 92.
- 6 Vgl. Neumann, Peter K. (2015), Steinberg, Guido (2014): Deutschlands Kämpfer bei Al Qaida, Berlin.
- 7 Vgl. Gambetta, Diego / Hertog, Steffen (2016): The Engineers of Jihad: The curious connection between violent extremism and education. Oxford.
- 8 Vgl. Mohammed Masbah (2016): Moroccan Foreign Fighters, Berlin S. 3.
- 9 Neumann, Peter K. (2015): S. 114.

Said AlDailami / Laura Sundermann

Libysche Migration nach Tunesien

Zwischen Solidarität und Vorbehalten

Im Jahr 2014 migrierten 86 Prozent der Flüchtlinge zwischen und innerhalb von Entwicklungs- und Schwellenländern. Ein Faktum, das in der europäischen Migrationsdebatte relativ unberücksichtigt bleibt. Die Migration von Libyen nach Tunesien ist ein Beispiel für diese „Binnenmigration“, die obgleich wirtschaftlicher Vorteile für das Aufnahmeland und historisch gewachsenen Beziehungen zwischen beiden Ländern für Tunesien eine Herausforderung darstellt. Womöglich können daraus Impulse für die deutsche bzw. europäische Migrationsdebatte gewonnen werden.

Schlagwörter:

Datenlage zu Libyen in Tunesien – Ursachen für Flucht und Migration – Lebensstandards libyscher Flüchtlinge in Tunesien – Stimmung der tunesischen Aufnahmegesellschaft – Rückkehroptionen – Impulse für die europäische Migrationsdebatte

LIBYSCHER MIGRATION NACH TUNESIEN – ZWISCHEN SOLIDARITÄT UND VORBEHALTEN

|| Said AlDailami / Laura Sundermann

Einleitung

„Die Terroristen könnten sich unter die libyschen Zivilisten mischen, die im Falle eines Militärschlags in Libyen massenhaft nach Tunesien einströmen werden“¹, warnte Mokhtar Ben Nasr vom Tunesischen Studienzentrum für Globale Sicherheit (*Centre Tunisien des Etudes sur la Sécurité Globale*) noch im Februar 2016 die tunesische Öffentlichkeit. Eine längerfristige militärische Intervention in Libyen fand jedoch nicht statt. Die vom pensionierten General Ben Nasr befürchtete „massenhafte“ Migration blieb ebenfalls aus. Das Zitat verdeutlicht jedoch, in welchem Maße die Angst in der tunesischen Bevölkerung vor unkontrollierten Migrationsströmen in ihr Land vorherrschend ist. Erinnerungen an 2011 wurden wach, als innerhalb eines Jahres 345.000 Menschen – vor dem Bürgerkrieg in Libyen fliehend – die Grenze zu Tunesien passierten. Der kleine Staat mit etwa elf Millionen Einwohnern, der zudem noch mit den politischen Umbrüchen im eigenen Land fertig werden musste, nahm neben etwa 137.000 zurückgekehrten Tunesiern, die in Libyen gelebt und gearbeitet hatten, vor allem sogenannte Drittstaatsangehörige auf. Diese stammten vorwiegend aus Ägypten, Bangladesch, dem Sudan und dem Tschad.² Sie wurden in mehreren Camps im Süden von Tunesien untergebracht und meist noch im Jahr 2011 mit Hilfe der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) in ihre Herkunftsländer geflogen.³ Blieben als dritte große Gruppe vermutlich 60.000 bis 80.000 Liby-

er, die vor dem Bürgerkrieg geflohen waren und aus unterschiedlichen Gründen vorerst nicht in ihre Heimat zurückkehren konnten.⁴

Die erneute innertunesische Debatte um „Migrationsströme“ aus Libyen angesichts einer drohenden militärischen Intervention im Nachbarland bietet Anlass zu einer Bestandsaufnahme und dazu, das Phänomen der libyschen Migration nach Tunesien näher in Augenschein zu nehmen. Wie viele Libyer befinden sich aktuell in Tunesien? Aus welchen Motiven suchten sie das kleine Nachbarland auf? Wie gestalten sie ihr Leben in Tunesien und wie sind die Beziehungen der Libyer zur tunesischen Aufnahmegesellschaft? Wie ist die Haltung der Tunesier gegenüber den Migranten?

Eine von IOM und dem Nationalen Observatorium für Migration ONM (*Observatoire National de la Migration*) im Oktober und November 2015 durchgeführte und kürzlich veröffentlichte Studie bietet erste belastbare Daten zu diesem Thema, die im Folgenden näher dargestellt werden sollen.⁵

Gleichzeitig soll mit Hilfe des Artikels eine weitere, in diesem Fall arabischnordafrikanische Perspektive auf die Migrationsdebatte vorgestellt werden. Denn zu sehr scheint der europäische Diskurs für Außenstehende auf sich selbst fokussiert zu sein. Eine ausschließlich eurozentrische Sichtweise auf das globale Phänomen Migration riskiert, interessante Erfahrungen und alternative Umgangsformen aus anderen Ländern außer Acht zu lassen, die womöglich für den europäischen Diskurs bereichernd sein könnten.

Zahlenkrieg aufgrund unzureichender Datenlage

Schon die erste Frage nach der Zahl der in Tunesien lebenden Libyer ist nicht leicht zu beantworten. Verlässliche Zahlen gibt es nicht. Je nach befragter Quelle variieren die Angaben zum Teil erheblich. Selbst seriöse Medien scheitern an der Ermittlung der tatsächlichen Anzahl von libyschen Migranten in Tunesien. Die tunesische Zeitschrift *Leaders* sprach 2014 gar von einem „Zahlenkrieg“ und nannte einige Beispiele: „Moncef Marzouki [damaliger tunesischer Präsident] bringt die Zahl zwei Millionen vor. Lotfi Ben Jeddou [damaliger Innenminister Tunesiens] spricht von 1,9 Millionen Libyer in Tunesien. Das Handelsministerium schätzt den libyschen Anteil an der Gesamtbevölkerung auf zehn Prozent (1,2 Millionen). Das Außenministerium unterstreicht die ‚permanente Mobilität der Libyer‘ und schätzt die Zahl der in Tunesien lebenden Libyer mit bis 1,3 Millionen Menschen. Der Chef der libyschen Auslandsvertretung in Tunis, Mohamed Maaloul, schätzt die ‚tatsächliche Zahl auf 100.000 bis 120.000‘, nicht mehr. Ein ehemaliger tunesischer Botschafter in Tripolis nennt einen Mittelwert: Zwischen 500.000 und 600.000 Personen“⁶. Die tunesische Tageszeitung *Le Temps* zitierte 2015 den Generaldirektor des Meinungsforschungsinstituts *Sigma Conseil*, der von 300.000 dauerhaft in Tunesien wohnenden Libyern spricht.⁷ Dem gegenüber steht die enorme Zahl von 2.671.188 Libyern, die sich laut tunesischem Innenministerium Anfang 2016 in Tunesien aufgehalten haben sollen.⁸ Auf diese Zahl angesprochen, reagierte ein vom Büro der HSS in Tunis interviewter Libyer in Tunesien mit Unglauben: „Unmöglich! Es gibt nur sechs Millionen Libyer insgesamt!“ Er hielt hingegen die von *Sigma Conseil* genannte Zahl von 300.000 für realistischer. Dieser „Zahlenkrieg“ hat mehrere Gründe, die meist rechtlicher oder politischer Natur sind.

Zum einen ist die Erhebung verlässlicher Daten schwierig, da nach tunesischem Recht Libyer visumsfrei für sechs Monate nach

Tunesien einreisen dürfen⁹ und außerdem die Grenze an großen Abschnitten quasi unbewacht ist. Erst im Sommer 2015, als die Lage im zerfallenden Staat Libyen immer unübersichtlicher wurde, hat Tunesien damit begonnen, einen Erdwall zwischen den beiden Staaten aufzuschütten, mit einem davor gelagerten tiefen Graben, um unkontrollierte Grenzübertritte eindämmen zu können.¹⁰ Armeeangehörige, die kürzlich u.a. von Deutschland technisches Überwachungsmaterial erhalten haben, sichern unmittelbar hinter diesem Schutzwall zusätzlich die Grenze ab.

Zum anderen dürfte auch politisches Kalkül bei der Veröffentlichung divergierender Zahlen eine Rolle spielen. Die Beziehungen zwischen Libyen und Tunesien stehen in einem Spannungsfeld gleich gelagerter und konkurrierender Interessen. Einerseits findet ein enger wirtschaftlicher Austausch zwischen Tunesien und Libyen statt, der für beide Länder, insbesondere für Tunesiens Süden, von großer Bedeutung ist. Andererseits herrscht große Skepsis gegenüber dem libyschen Nachbarn angesichts des unberechenbaren Sicherheitsrisikos, das von diesem politisch zwei geteilten und ethnisch heterogenen Land ausgeht. Vor allem seitdem der sogenannte „Islamische Staat“ (IS) seine Präsenz in Libyen durch die Eroberung einiger Städte im Zentrum des Landes zementierte, fürchten die Tunesier, dass Terror und Gewalt auch auf ihr Territorium überschwappen könnten. Die Autoren der Studie von IOM und ONM begründen die generelle zahlenmäßige Überbewertung libyscher Migranten durch offizielle Stellen in Tunesien auch damit, dass der tunesische Staat seinen ölreichen Nachbarn auf diese Weise zu finanzieller Unterstützung drängen möchte.¹¹

Neben den dargestellten politisch-rechtlichen Ursachen für die unklare Zahlenlage hinsichtlich libyscher Migranten in Tunesien bietet der Blick in die eigentlichen Beweggründe zur Migration eine weitere Erklärung, weshalb die Frage nach den Zahlen so schwer zu beantworten ist.

Die Migrationsursachen – von Tourismus bis Verfolgung

Zu den rechtlichen Bestimmungen, auf deren Grundlage sich Libyer in Tunesien längerfristig aufhalten dürfen, zählt u.a. ein bilaterales Abkommen beider Staaten aus dem Jahr 1973. Die Vereinbarung garantiert das Recht auf Arbeit, auf Niederlassung und Bewegungsfreiheit sowie auf Immobilienbesitz von libyschen und tunesischen Staatsangehörigen im jeweils anderen Land.¹² Dieses Abkommen, die geografische Nähe beider Länder und die Weltoffenheit Tunesiens als Tourismusland machen Tunesien seit jeher zu einem attraktiven Reise- und Aufenthaltziel für Libyer. Daher können die in Tunesien lebenden Libyer grundsätzlich in zwei große Gruppen aufgeteilt werden: Diejenigen, die aus eigenem Antrieb nach Tunesien kamen und eine andere Gruppe, die aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen die „Flucht“ ins Nachbarland antrat.

Zur ersten Gruppe zählen vor allem Geschäftsleute sowie Besucher, die nur für kurze Zeit in Tunesien bleiben, etwa Wochenendtouristen, Geschäftsreisende und sogenannte „Medizintouristen“, die sich in Tunesien behandeln lassen möchten. Hinzu kommen Konferenz- und Seminarteilnehmer, darunter Angehörige der libyschen Zivilgesellschaft, Politiker und Beamte, die in Kooperation mit internationalen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit den Wiederaufbau ihres Landes zu einem Großteil von Tunesien aus vorbereiten. Die gefährliche Sicherheitslage im Land führt nämlich dazu, dass viele internationale Organisationen und Institutionen ihre Entwicklungshilfeprojekte aus Libyen nach Tunesien verlagern müssen, um ein Mindestmaß an Kooperation mit libyschen Akteuren aufrechtzuerhalten. Tunesien mutierte in den letzten Jahren zu einer Art „Operationszentrale“ für die meisten internationalen Organisationen, aus der sie „bequem“ ihre Arbeit im gesamten Maghreb, inklusive Ägypten, steuern und lenken können. Zu der ersten Gruppe zählen zudem wohlhabende Libyer,

die seit Jahrzehnten in Tunesien sesshaft sind und nur noch sporadisch – beispielsweise zu Familienbesuchen oder Geschäftstreffen – ihr Heimatland aufsuchen.

Zur zweiten Gruppe gehören vor allem in ihrem Heimatland bedrohte oder verfolgte Individuen oder Gruppierungen bzw. Stämme. Die erste Welle dieser Flüchtlinge kam 2011 im Zuge des Aufstands gegen Muammar al-Gaddafi nach Tunesien. Es handelte sich dabei zunächst um Aktivisten und Rebellen, die den Sturz des Regimes forderten und von diesem massiv verfolgt wurden. Später – nach dem Sturz des Regimes – waren es vor allem Angehörige jener Stämme, die bis zum Ende den Schulterchluss mit dem Diktator gesucht hatten und nach dessen Ermordung selbst um ihr Leben fürchten mussten. Im Jahr 2014, mit Fortsetzung der Kämpfe zwischen den zwei rivalisierenden Regierungen (Ost und West) und der sie unterstützenden bzw. kontrollierenden Milizen, kam eine weitere „Flüchtlingswelle“ auf Tunesien zu: Die Masse dieser Flüchtlinge bildeten Libyer, die den bürgerkriegsähnlichen Zuständen in ihrer unmittelbaren Umgebung entfliehen wollten. Sie sind zwischen die Fronten geraten, die – neben vielen weiteren Akteuren – vor allem durch die Anhänger der international anerkannten Regierung in Tobruk (Ost) oder durch die Anhänger der Gegenregierung in Tripolis (West) geprägt sind. Auch libysche Kämpfer des sogenannten „Islamischen Staates“ sollen sich mit den Flüchtlingen auf tunesischem Boden eingeschlichen haben. In Tunesien leben alle diese Gruppen offenbar friedlich nebeneinander; zumindest spielt dieses Thema in den tunesischen Medien bisher keine Rolle. Angesichts der heterogenen Zusammenstellung von libyschen Migranten in Tunesien, die zum Teil bewusst „verborgen“ bleiben wollen, verwundert es wenig, dass eine eindeutige Bestimmung ihrer Gesamtzahl kaum realisierbar ist.

Unterschiedliche Lebensstandards

Entsprechend der dargestellten unterschiedlichen Migrationsursachen lässt sich

nicht von *dem* typischen Migranten libyscher Abstammung in Tunesien sprechen. So unterschiedlich wie die Migranten selbst, sind auch die Lebensbedingungen, unter denen sie in ihrer neuen Heimat Tunesien leben. Migrationsgrund und wirtschaftlicher Status bestimmen ihr Leben und Lebensniveau sowie ihre (Nicht-)Präsenz in der Öffentlichkeit.

Dem Hauptstadt-Tunesier fallen vor allem die teuren Limousinen und SUV-Fahrzeuge mit libyschen Kennzeichen in den schicken Stadtvierteln und Vororten von Tunis auf – etwa in den Quartiers El Manar und Ennasr. Diese Gegenden tragen aufgrund der relativ hohen Anzahl an Libyern, die dort wohnen, den Beinamen „Klein-Tripolis“¹³ und zeichnen sich durch ein gutes Netzwerk zwischen den Immigranten aus. Ein vom Stiftungsbüro interviewter Libyer erzählt: „Ennasr ist die erste Station für Libyer, die nach Tunesien kommen. Nachdem ich dort ankam, habe ich jemanden angerufen und innerhalb von zwei Stunden hatte ich eine Wohnung“.



Eine der belebten Hauptstraßen von Ennasr (Klein-Tripolis) – erster Ankunftsort für die meisten Libyer in Tunis. Quelle: HSS Tunesien.

Doch nicht nur in der Hauptstadt Tunis sind libysche Migranten im Alltag sichtbar. Vielmehr leben sie über das ganze Land verteilt – und längst nicht alle sind wirtschaftlich so gut gestellt wie die auffälligen Limousinen- und SUV-Fahrer in der Hauptstadt. Tatsächlich lebt etwa die Hälfte in ärmeren Stadtvierteln.¹⁴

Außer in Tunis haben sich die wohlhabenden Libyer insbesondere auf der Insel Djerba sowie in den Küstenstädten Sousse, Hammamet und Nabeul niedergelassen. Die

Mittelschicht lebt vor allem in der Hafen- und Industriestadt Sfax, die Ärmeren wohnen eher im Süden Tunesiens, zwischen Gabes und der Grenzstadt zu Libyen Ras Jedir.¹⁵

Doch wie genau gestalten die libyschen Zuwanderer ihren Alltag? Leben sie mit ihren Familien in Tunesien oder haben sie diese in Libyen zurückgelassen? Wohnen sie zur Miete oder in gekauften Immobilien? Und schließlich die drängende Frage: Arbeitet die Mehrheit von ihnen?

Abgesehen von einer kürzlich veröffentlichten Studie gibt es kaum Statistiken und Medienberichte, die verlässliche Informationen zu den aufgeworfenen Fragen liefern könnten. Entsprechend beruhen die folgenden Angaben auf geringen Datenmengen und sollten insgesamt eher kritisch betrachtet werden.

Laut der von IOM und ONM durchgeführten Studie besteht der durchschnittliche libysche Haushalt aus sechs Personen, darunter vier Kinder unter 18 Jahren.¹⁶ Nur 13,8 Prozent sind dabei Eigentümer des Anwesens, in dem sie wohnen. Damit lebt der überwiegende Rest zur Miete.¹⁷ Die Studie beziffert den Anteil der Libyer, die in Tunesien keiner Arbeit nachgehen, auf 73 Prozent. Die meisten Befragten geben an, dass träges Verwaltungshandeln und mangelnde konsequente Umsetzung des o.g. Abkommens dazu führen, dass sie weder eine Aufenthalts- noch eine Arbeitserlaubnis erhalten.¹⁸ Hier drängt sich die Frage auf, wie sich dennoch etwa die Hälfte der in Tunesien lebenden Zuwanderer libyscher Abstammung einen mittleren bis hohen Lebensstandard leisten kann. Einer ähnlichen Frage, nämlich aus welchen Quellen libysche Migranten ihren Lebensunterhalt beziehen, ist das Meinungsforschungsinstitut *Sigma Conseil* 2015 nachgegangen und hat herausgefunden, dass 65 Prozent der Zuwanderer von ihren Ersparnissen leben.¹⁹ Darüber hinaus gibt es einen nicht unerheblichen Anteil an libyschen Zuwanderern, die von einer Besonderheit des libyschen Gehaltssystems profitieren.²⁰ Ein weiterer vom Stif-

tungsbüro interviewter Libyer schildert das Prinzip folgendermaßen: „Ein Arbeitnehmer in Libyen erhält sein Gehalt nicht von seinem Arbeitgeber, sondern direkt von der libyschen Zentralbank. Wenn niemand meldet, dass die Person nicht mehr arbeitet, wird das Gehalt fortgezahlt. Teilweise kann eine Person sogar zwei bis drei Gehälter parallel beziehen.“ Trotz der anhaltenden Krise im Land hält die libysche Zentralbank an dieser Praxis fest, da sie für eine gewisse gesamtgesellschaftliche Stabilität sorgen soll. Dieser Umstand wird von der von IOM und ONM durchgeführten Studie bestätigt. Von den ehemaligen Staatsbeamten und im Privatsektor angestellten gaben 40,8 Prozent an, nach wie vor ihr Gehalt aus Libyen zu beziehen.²¹

Vorbehaltlose Solidarität – möglich?

Tunesien und Libyen verbindet eine lange Geschichte wirtschaftlicher und familiärer Bindungen. Allein die o.g. Zahl von 137.000 in unmittelbarer Folge zum Aufstand gegen Gaddhafi (2011) in ihre Heimat zurückgekehrten Tunesiern zeigt, wie groß der Austausch zwischen beiden Ländern ist. Der jährliche zwischenstaatliche Personenverkehr beläuft sich in Friedenszeiten – ebenfalls unbestätigten Quellen zufolge – auf zwei bis drei Millionen Menschen pro Jahr. Vor allem in den Regionen nahe der Grenze blüht weiterhin der Handel, etwa mit subventionierten libyschen Gütern wie Thunfisch, Dosentomaten oder Benzin, aber auch mit Devisen, Waffen und Drogen. Anwohner überqueren regelmäßig die Grenze zum Nachbarland und protestieren, wenn einmal mehr die Grenzübergänge aus politischen oder Sicherheitsgründen vorübergehend geschlossen werden.

Insbesondere 2011 zeigte die tunesische Bevölkerung – obgleich völlig unvorbereitet angesichts der großen Zahl an Flüchtlingen – große Hilfsbereitschaft und eine enorme Solidarität mit den Menschen, die aus Libyen in Richtung Tunesien emigrierten. António Guterres, damaliger Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen,

beschrieb die Situation 2011 in Tunesien folgendermaßen: „Die Reaktion ganz normaler Tunesier war bemerkenswert in ihrer Selbstlosigkeit. Ich habe gesehen, wie Dorfbewohner ihre Häuser und ihr Land teilten, während andere kilometerweit fuhren, um die, die in den Menschenmassen an den Grenzübergängen feststeckten, mit Sandwiches zu versorgen. Erwähnenswert ist auch, dass Tunesien die Grenzen offen ließ, obwohl es gerade erst dabei war, die Turbulenzen seines eigenen ‚Arabischen Frühlings‘ zu überwinden“²².

Nach einigen Monaten entwickelten sich jedoch erste Spannungen zwischen den Gastgebern und den Gästen aus dem Nachbarland. Teilweise wurden Vorräte knapp.²³ Andernorts stiegen wegen den neuen zahlungskräftigen Kunden Immobilien- und Mietpreise. Was die Immobilienbranche erfreute, wurde der einheimischen Bevölkerung zum Ärgernis. Auch bei den Vermietern rührte sich nach einiger Zeit Widerstand gegen das Gebaren der Einwanderer aus Libyen. Manche Vermieter entschieden sich nach ersten Erfahrungen mit libyschen Mietern dagegen, ihr Wohneigentum jemals wieder an Libyer zu vermieten. Ihre Begründung: Die Libyer glaubten, nur weil sie die Wohnung gemietet hätten, könnten sie sich alles erlauben; sie seien laut und verhielten sich größtenteils überheblich. Sie kümmerten sich weder um Strom- noch um Wasserverbrauch. Auch wenn sie die Wohnung verlassen hatten, ließen sie das Licht brennen.

Auf der anderen Seite beklagten Libyer nach wenigen Aufenthaltswochen in Tunesien, dass sie Opfer von Korruption würden; etwa durch Polizisten, die sie ohne Grund anhielten und kontrollierten, um sie gegen kleines Entgelt wieder laufen zu lassen. Denn schnell habe sich in der Mehrheitsgesellschaft das Gerücht verbreitet, dass *alle* Libyer reich wären. Außerdem sähen Tunesier ausschließlich den wirtschaftlichen Vorteil, den sie aus den libyschen Zuwanderern ziehen könnten und seien nur auf ihr Geld aus. Auf die Frage, ob sie selbst oder Familienmitglieder bereits Opfer von Diskriminierung in Tunesien wurden, antwortete-

ten 66 Prozent der Befragten, die im Rahmen der Studie von IOM und ONM interviewt wurden, mit „Ja“. Sie litten vor allem unter körperlichen Angriffen (26,3 Prozent) und Beleidigungen (21,2 Prozent). Als Grund vermuteten die meisten unter ihnen (58,8 Prozent) negative Vorurteile, die ihnen gegenüber beständen.²⁴

Exkurs

Ein lehrreiches Gegenmodell für die Betrachtung des „Fremden“ liefert die arabische Sprache. Das Fremde (arab. gharib) weist im Arabischen bereits in der Bedeutung und im Sprachgebrauch auf etwas sehr Interessantes hin: „Fremd“ ist die Selbstbezeichnung für den konkreten Zustand eines Menschen, der sich beispielsweise außerhalb seiner Heimat aufhält und deshalb (temporär) allein ist. Die Fremdheit wird im arabischen Sprachgebrauch und im Empfinden der Menschen niemals als permanenter, sondern vielmehr als überwindbarer individueller Zustand des Einzelnen betrachtet.²⁵ Folglich drückt die Bezeichnung „gharib“ im Arabischen nicht das „unveränderbare Andere“ (Rasse, Herkunft, Sprache) aus, das sich dem Eigenen zur schärferen Identitätszuweisung gegenüber stellen ließe. „Fremd“ ist vielmehr höchstens als Attribut in der Selbstzuweisung und im subjektiven Empfinden, niemals in der Außenperspektive als Zuweisung für ein Kollektiv gebräuchlich. In diesem Verständnis des Begriffs „fremd“ wird das Anderssein nicht als Bedrohung aufgefasst. Die Umsetzung dieses Konzepts erfordert eine gefestigte eigene Identität, die sich nicht durch die Andersheit des Zugewanderten gestört fühlt und bereit ist, die Andersheit bestehen zu lassen. Zwingende Voraussetzung für diese innere Haltung ist eine sogenannte «ambiguitätstolerante Persönlichkeit».²⁶

Bleiben oder zurückkehren?

Anaïs Elbassil, Direktorin der Flüchtlingsorganisation *Tunisie Terre d'Asile*, erzählt in einem Interview mit *Tunisia Live*, dass die meisten ihrer libyschen Klienten hofften, wieder in ihre Heimat zurückkehren zu können und sprach von einem „vorübergehenden Exil“.²⁷ Die von IOM und ONM

durchgeführte Studie bestätigt diesen Eindruck. Die Befragten äußerten zu 70 Prozent, dass sie, sollte in Libyen der Frieden wieder hergestellt werden, nach Libyen zurückkehren wollen. Für den Fall, dass der Konflikt in Libyen andauern sollte, geben 82,2 Prozent an, längerfristig in Tunesien bleiben zu wollen.²⁸ Für die politischen Flüchtlinge hingegen, die Verfolgung und Tod fürchten müssen, kommt selbst bei einer politischen Stabilisierung der Verhältnisse in ihrem Land eine Rückkehr nicht in Frage. Doch von einem befriedeten Libyen kann derzeit ohnehin keine Rede sein. Eine Prognose, wie sich die Lage in Libyen in den nächsten Monaten entwickeln wird, können selbst Experten nicht abgeben. Zwar dehnt die neue, von der internationalen Staatengemeinschaft unterstützte Einheitsregierung unter Ministerpräsident Fayez el-Sarraj allmählich ihren Einflussbereich im Land aus und kann mit der im April 2016 erreichten administrativen Kontrolle über mehrere wichtige Ministerien bereits einen kleinen Erfolg verbuchen; eine Garantie, dass dieser Prozess anhält, gibt es jedoch nicht.²⁹

Laut der von IOM und ONM durchgeführten Studie sind angesichts von 24,4 Prozent der Befragten, die selbst dann, wenn in Libyen Frieden einkehrt, ihren Aufenthalt in Tunesien fortsetzen wollen, neue Regelungen zur libyschen Zuwanderung nötig.³⁰ Es wird unter anderem vorgeschlagen, die Begrenzung der legalen Aufenthaltsdauer für Libyer von sechs Monaten auf mindestens ein Jahr zu erhöhen.³¹ Der Ruf nach einem tunesischen Ausländer- und Asylgesetz wird immer lauter. Ein solches gibt es bis dato nicht.

Gleichzeitig ist zu bemerken, dass die tunesisch-libyschen Beziehungen seit Jahrzehnten von zunehmenden und wieder abnehmenden Migrationsbewegungen geprägt sind. So machten sich schon zu Kolonialzeiten teilweise tausende – manchmal bis zu hunderttausende – Libyer und Tunesier in das jeweilige Nachbarland auf, um entweder vor den Kämpfen im eigenen Land zu fliehen oder um den Nachbarn im Unabhängigkeitskampf gegen die Kolonialherren zu unter-

stützen.³² Aus dieser historischen Erfahrung zehrend, blickt die Mehrheitsgesellschaft zuversichtlich in die Zukunft: Auch diese Flüchtlingswelle wird sich von selbst regeln. Langfristig ist mit einer verstärkten Ansiedlung der libyschen Migranten im Süden Tunesiens zu rechnen – eine Vermutung, die sich ebenfalls historisch nachweisen lässt. Der Süden ist deshalb ein bevorzugter Aufenthaltsort für Libyer, weil einerseits die geografische Nähe zur Heimat gegeben ist und andererseits seit jeher enge persönliche Bindungen zwischen tunesischen und libyschen Familienclans bestehen. Sie gehören oftmals demselben Stamm an, sprechen einen ähnlichen Dialekt und pflegen ähnliche Sitten und Bräuche. Davon abgesehen, fallen die Lebenshaltungskosten im Süden deutlich geringer aus, als im Großraum Tunis.

Impulse für die europäische Migrationsdebatte

Der in diesem Artikel beschriebene Fall zeichnet insofern ein anderes Bild von Migration, indem er zeigt, dass unabhängig von Herkunftsland und Status, der Fremde stets im besonderen Fokus der Mehrheitsgesellschaft steht. Obwohl nur ein Teil der Libyer als wohlhabend bezeichnet werden kann, haben wir es dennoch in diesem besonderen Fall mit Menschen zu tun, die weder auf eine Arbeitserlaubnis noch auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Sie bringen ganz im Gegenteil sehr viel eigenes Geld ins Land hinein und ähneln zum größten Teil kulturell der Aufnahmegesellschaft. Trotzdem werden sie von der einheimischen Bevölkerung mit steigender Aufenthaltsdauer immer kritischer beäugt.

Es stellt sich folglich die Frage, ob die im deutschen (europäischen) „Migrationsdiskurs“ oft vorgebrachten Argumente, weshalb Flüchtlinge und Migranten von der Mehrheitsgesellschaft skeptisch betrachtet werden, haltbar sind, wenn der Fall der libyschen Migration nach Tunesien zeigt, dass auch bei Nichtzutreffen dieser Argumente eine Ausgrenzung und Diskriminierung stattfindet. Ist das Bild vom faulen, den deut-

schen Sozialstaat ausbeutenden Flüchtling oder vom Migranten, der den Deutschen die Arbeit „wegnehme“, nur eine Konstruktion, hinter der die generelle Ablehnung des Fremden steckt? Sind kulturelle und weltanschauliche Differenzen tatsächlich jene Faktoren bei der Zuwanderungsdebatte, denen tatsächlich vorrangig mit Integrationskursen und Wertevermittlung begegnet werden muss, um die sogenannte Migrationskrise zu meistern? Kann durch solche Integrationsmaßnahmen die grundsätzlich negative Haltung in der Aufnahmegesellschaft gegenüber dem Fremden tatsächlich abgebaut werden?

Das Beispiel der libyschen Migration nach Tunesien illustriert anschaulich, dass selbst bei sehr ähnlichem kulturellen Hintergrund und weitgehend übereinstimmenden Grundwerten eine ablehnende Haltung gegenüber den Hinzugezogenen bestehen bleibt. Sollte zur Integration der Neuankömmlinge nicht also neben den bereits bestehenden Maßnahmen, die an die Flüchtlinge adressiert sind, verstärkt bei der Aufnahmegesellschaft angesetzt werden? Womöglich wäre es sinnvoller, eine Debatte anzustoßen, die zu einer tiefergehenden Aufklärung über das Eigene und weniger über das Fremde einlädt. Eine Debatte, in der offen und unverblümt über die tiefenpsychologische Negativ-Selbstprojektion im Fremden gesprochen wird. Vielleicht erreicht man durch diesen Diskurs langfristig einen *modus vivendi* des friedlichen und verständnisvolleren Zusammenlebens.

Das Beispiel der libyschen Migranten in Tunesien weist ferner darauf hin, dass die aktuellen Reaktionen der deutschen Politik auf Kritik gegenüber Migranten nicht an der Ursache ansetzen, sondern dass Zuwanderungsregelungen nur eine Bekämpfung oder Umformung des „Anderen“ (*the other*) darstellen. Es ist fraglich, ob so dauerhaft Differenzierungs- und Distanzierungstendenzen der deutschen Mehrheitsgesellschaft abgebaut werden können. Das sogenannte „*Othering*“³³ – die Klassifizierung bestimmter Personen und Personengruppen als „fremd“ und damit meist als minderwertig

und gleichzeitig bedrohlich für die eigene angeblich homogene Gesellschaft – scheint vielmehr das eigentliche Problem aktueller Migrationsbewegungen in Tunesien wie in Deutschland zu sein, dem entschieden entgegengewirkt werden muss.

Entsprechend sollten Maßnahmen zum Abbau von Spannungen und zur Erleichterung der Aufnahme von Flüchtlingen und Migranten in die Gesellschaft nicht wie bisher hauptsächlich bei den Neuankömmlingen, sondern auch bei der Aufnahmegesellschaft ansetzen.

Entscheidend ist außerdem im europäischen wie im nordafrikanischen Kontext, dass die Aufnahmegesellschaft ihr Recht einfordern muss, regelmäßig zuverlässige Informationen und Statistiken zur Lage und Realität der Zuwanderer zu erhalten, die ihr ein differenzierteres Urteil erlaubt – fernab von kursierenden Gerüchten, persönlichen Negativerfahrungen, Ressentiments und Halbwahrheiten, die über die (sozialen) Medien rasch Ausbreitung finden und die Stimmungslage relativ schnell negativ beeinflussen können.

|| Dr. Said Aldailami

Auslandsmitarbeiter Tunesien

|| Laura Sundermann

Wissenschaftliche Mitarbeiterin Büro Tunis

ANMERKUNGEN

- 1 N.N. (2016a): En cas d'intervention militaire en Libye – L'armée et les forces de sécurité prêtes à protéger les frontières...affirme Mokhtar Ben Nasr, in: La Presse, 09.02.2016, S. 5; Zitat vom Autor übersetzt.
- 2 Vgl. Katharina Natter (2015): Revolution and Political Transition in Tunisia: A Migration Game Changer?, URL <http://www.migrationpolicy.org/article/revolution-and-political-transition-tunisia-migration-game-changer> [31.05.2016].
- 3 Vgl. Ambrosio, Guido (2012): Bordering on a crisis, in: Forced Migration Review 39/2012, S. 6-7.
- 4 Vgl. Hoffman, Katherine E. (2012): Local hosting and transnational identity, in: Forced Migration Review 39/2012, S. 12-13.
- 5 Vgl. Mouley, Sami (2016): Étude qualitative d'évaluation de l'impact socioéconomique et des besoins des Libyens en Tunisie, Genève.
- 6 N.N. (2014a): Les Libyens de Tunisie Combien sont-ils, comment vivent-ils ? URL <http://www.leaders.com.tn/article/14546-les-libyens-de-tunisie-combien-sont-ils-comment-vivent-ils> [31.05.2016]; Zitat vom Autor übersetzt.
- 7 Vgl. N.N. (2015a): Population: 11 millions d'habitants en Tunisie y compris les Libyens, selon Sigma Conseil, URL <http://www.letemps.com.tn/article/89249/population-11-millions-d%E2%80%99habitants-en-tunisie-y-compris-les-libyens-selon-sigma> [31.05.2016].
- 8 Vgl. N.N. (2016b): Plus de deux millions et demi de Libyens, URL <http://www.lapresse.tn/18022016/110510/plus-de-deux-millions-et-demi-de-libyens.html> [31.05.2016].
- 9 Vgl. N.N. (1974): Convention relative au droit de propriété, au droit du travail, à l'exercice des professions et métiers, au droit d'établissement et au droit de circuler entre la République Tunisienne et la République Arabe Libyenne, URL <http://www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/1974/1974f/jo05374.pdf> [31.05.2016].
- 10 Vgl. N.N. (2015b): Les barrières de sécurité à la frontière tuniso-libyenne s'étendront au delà de Dhiba, URL <http://www.rtc.tn/les-barrieres-securite-frontiere-tuniso-libyenne-setendront-au-dela-dhiba/> [31.05.2016].
- 11 Vgl. Mouley, Sami (2016): S. 59.
- 12 Vgl. N.N. (1974).
- 13 N.N. (2014b): Les Libyens de Tunisie; Zitat vom Autor übersetzt.
- 14 Vgl. Mouley, Sami (2016): S. 106.
- 15 Vgl. N.N. (2014b): Les Libyens de Tunisie.
- 16 Vgl. Mouley, Sami (2016): S. 73.
- 17 Vgl. Ebd. S. 78.
- 18 Vgl. Ebd. S. 86.
- 19 Vgl. N.N. (2015c): Enquête sur la situation des réfugiés syriens et libyens en Tunisie, URL <http://directinfo.webmanagercenter.com/2015/08/14/enquete-sur-la-situation-des-refugies-syriens-et-libyens-en-tunisie/> [31.05.2016].
- 20 Vgl. Mouley, Sami (2016): S. 106.
- 21 Vgl. Ebd.
- 22 Guterres, António (2012): Positive lessons from the Arab Spring, in: Forced Migration Review 39/2012, S. 3; Zitat vom Autor übersetzt.
- 23 Vgl. Hoffman (2012): S. 12-13.
- 24 Vgl. Mouley, Sami (2016): S. 90, 91, 140.
- 25 Vgl. Bauer, Thomas (2011): Die Kultur der Ambiguität, S. 343-375.
- 26 Vgl. Ebd. S. 364.

- 27 Tarfa, Inel (2016): Death Threats At Home, Undocumented Abroad: The Plight of Tunisia's Libyan Refugees, URL <http://www.tunisia-live.net/2016/04/08/death-threats-at-home-undocumented-abroad-the-plight-of-tunisia-libyan-refugees/> [31.05.2016]; Zitat vom Autor übersetzt.
- 28 Vgl. Mouley, Sami (2016): S. 104, 105.
- 29 Vgl. N.N. (2016): Libye: le gouvernement d'union nationale prend le contrôle de 7 ministères à Tripoli, URL <http://www.shemsfm.net/fr/actualite/libye-le-gouvernement-d-union-nationale-prend-le-controle-de-7-ministeres-a-tripoli-138820> [03.06.2016].
- 30 Vgl. Mouley, Sami (2016): S. 104.
- 31 Vgl. Ebd. S. 20.
- 32 Vgl. Maalej, Abderrazek (2016): Libye : un prolongement naturel, ethnique, et une histoire commune mais souvent agitée avec la Tunisie, URL <http://www.leaders.com.tn/article/19265-la-lybie-un-prolongement-naturel-ethnique-et-une-histoire-commune-avec-la-tunisie-mais-souvent-agitee> [31.05.2016].
- 33 Vgl. Said, Edward W. (2009): Orientalismus, Frankfurt am Main.

Thomas Gebhard

Die Angst vor dem Kollaps

Flüchtlinge in Jordanien und im Libanon

Mehr als die Hälfte der syrischen Bevölkerung befindet sich aktuell auf der Flucht. Bis zu vier Millionen flüchteten in die Nachbarländer Jordanien und den Libanon, die zunehmend überfordert sind. Konflikte zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen nehmen zu und die Stimmung gegenüber den Flüchtlingen verschlechtert sich. Sozio-ökonomische Engpässe treten offen hervor und die sich verschärfende Sicherheitslage beunruhigt die einheimische Bevölkerung. In der Konsequenz sind die Aufnahmepolitiken beider Länder – bis zur fast vollständigen Schließung der Grenzen – deutlich verschärft. Steht eine ganze Region vor dem Kollaps?

Schlagwörter:

Rahmenbedingungen der libanesischen Aufnahmegesellschaft – Syrien und Libanon – Syrer im Libanon – Herausforderungen im Libanon – Rahmenbedingungen der jordanischen Aufnahmegesellschaft – Syrer in Jordanien – Herausforderungen in Jordanien

DIE ANGST VOR DEM KOLLAPS: FLÜCHTLINGE IN JORDANIEN UND IM LIBANON

|| Thomas Gebhard

Die lokalen, regionalen und globalen Auswirkungen von Migration und Flucht sind nicht zu unterschätzen. Ende Mai 2016, das heißt etwas mehr als fünf Jahre nach Ausbruch des Aufstandes gegen das Regime von Baschar al-Assad, sind rund 6,6 Millionen Syrer im eigenen Land auf der Flucht, haben fast fünf Millionen ihr Land verlassen und geschätzt 400.000 ihr Leben verloren. Dies bedeutet, dass mehr als die Hälfte der Bevölkerung Syriens, die im März 2011 mit durchschnittlich 22 Millionen angegeben worden ist, sich auf der Flucht befindet.

Der Bürgerkrieg in Syrien und die damit einhergehende große Zahl von Flüchtlingen hat insbesondere auf die angrenzenden Länder Libanon und Jordanien, die mit Blick auf ihre Größe und Einwohnerzahl als klein und in Bezug auf ihre Integrationsmöglichkeiten zunehmend als überfordert zu bezeichnen sind, negative Auswirkungen. So hat der Libanon mit 183 registrierten Flüchtlingen auf 1.000 Menschen im Verhältnis zu seiner Bevölkerungszahl mehr Menschen aufgenommen, als jedes andere Land weltweit – die Zahl der nicht registrierten Flüchtlinge nicht eingerechnet. Der Zustrom von weit mehr als einer Million Flüchtlingen in jedes der beiden Länder hat zunächst Probleme in Bezug auf deren Unterbringung, Verpflegung und Gesundheitsversorgung verursacht. Den entsprechenden Engpässen begegnet die internationale Staatengemeinschaft seit der Konferenz von London im Februar 2016 mit mehr finanzieller Unterstützung – sowohl für die Flüchtlinge, als auch für die einheimische Bevölkerung. Die unmittelbare Not konnte so bei den betref-

fenen Bevölkerungsgruppen zwar gelindert werden, Bildungs- und Ausbildungsangebote (mehr als 50 Prozent der Flüchtlinge sind jünger als 18 Jahre) sowie Arbeitsplätze und Perspektiven für ein selbstbestimmtes Leben konnten bisher aber bei weitem noch nicht ausreichend geschaffen und aufgezeigt werden.

So kommt es in beiden Ländern zu einer zunehmenden Konkurrenz zwischen einheimischer Bevölkerung und Flüchtlingen. Gesellschaftliche Spannungen, die sich verstärken, sind die Folge. Vermehrt macht sich in beiden Ländern eine Stimmung breit, die gegen die Flüchtlinge gerichtet ist. Ging die anfängliche öffentliche Meinung eher in Richtung ‚Grenzen schließen‘ und ‚keine weiteren Flüchtlinge mehr aufnehmen‘, hört man in jüngster Zeit immer öfter Stimmen, die eine Ausweisung der Flüchtlinge fordern. Diese Stimmen werden umso lauter, je mehr sich die Sicherheitslage verschlechtert.

Der Libanon vor dem Zusammenbruch?

Der Libanon, in etwa halb so groß wie das Bundesland Hessen, hatte zum Ende des Jahres 2011 gerade einmal 4,4 Millionen Einwohner, die, bis auf geschätzt 400.000 palästinensische Flüchtlinge, überwiegend libanesische Staatsbürger waren. Vier Jahre später, Ende 2015, ist die Zahl der im Land lebenden Libanesen und palästinensischen Flüchtlinge auf geschätzt 4,8 Millionen angewachsen, die der Gesamtbevölkerung des Libanon aber auf vermutlich mehr als 6,3 Millionen. Bis zu 1,5 Millionen Syrer – manche Quellen sprechen gar von bis zu zwei

Millionen – sollen seit 2012 den Weg in den Libanon gefunden haben.

Rund 1,2 Millionen Syrer waren 2015 als Flüchtlinge beim Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) im Libanon registriert. Bis Ende Mai 2016 ist deren Zahl auf rund 1,05 Millionen zurückgegangen, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass sich ab Sommer 2015 mehr und mehr Syrer auf den Weg Richtung Europa gemacht haben. Doch auch die, die heute noch im Libanon ausharren, wollen weg. Nicht zuletzt, weil sie zu wenig Unterstützung erhalten und sie an eine schnelle Rückkehr in ihre Heimat nicht glauben. Was sie ausharren lässt, ist Geld: Geld, das die Flüchtlinge nicht haben, um ihre Weiterreise nach Europa finanzieren zu können.

Die Zahl der nicht beim UNHCR registrierten Flüchtlinge kann nur grob geschätzt werden. Ist diese jedoch annähernd so hoch wie in Jordanien, so ist die immer wieder einmal genannte Zahl von zwei Millionen, die im Libanon leben sollen, keine abwegige Größe mehr. Für den Libanon ergibt sich so ein Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung, der zwischen 24 und 29 Prozent liegt. Diese Quote ist um 115 bis 160 Prozent höher, als sie aktuell in Deutschland beträgt (11,1 Prozent).

Wenn man die vorgenannten Werte des Libanon mit denen Deutschlands vergleicht, so muss man, um diese richtig einordnen zu können, die zum Teil sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen berücksichtigen: Die wirtschaftlichen, aber auch die politischen und kulturellen; die nationalen wie die regionalen.

Es ist nicht so, dass der Libanon nicht schon vor Ausbruch der Krise in Syrien mit einer ganzen Reihe eigener Probleme zu kämpfen hatte. Außenpolitisch ist hier zuvorderst das sehr angespannte Verhältnis zu Israel zu nennen, das sich mit dem Entstehen der Hisbollah ab 1982 weiter verschlechtert hat (de jure befindet sich der Libanon bis heute mit Israel im Krieg). Der

nach dem Abzug der syrischen Truppen aus dem Libanon weiter bestehende Einfluss Syriens stellt für den gesellschaftlichen Zusammenhalt des Libanon eine weitere große Herausforderung dar. Insbesondere die Hisbollah, aber auch die Allianz des 8. März, der neben der (schiitischen) Hisbollah auch Drusen (die Progressive Sozialistische Partei von Walid Dschumblat) und Christen (das Free Patriotic Movement von Michel Aoun) angehören, gelten als Unterstützer der Interessen Syriens im Libanon. Innenpolitisch sind vor allem der Bürgerkrieg der Jahre 1975 – 1990 und die Ermordung Rafik Hariris im Februar 2005, die eine Verschlechterung des innenpolitischen Klimas zur Folge hatte, zu nennen. Letzteres verschärfte die ohnehin schon sehr komplexe innenpolitische Lage, die sich im Wesentlichen aus dem Konfessionalismus im Libanon ergibt (18 anerkannte Religionsgemeinschaften – zwölf christliche und sechs muslimische –, von denen die maronitischen Christen sowie die Sunniten und Schiiten die größten sind). Darüber hinaus kämpft das Land bis heute mit den Nachwirkungen des sogenannten Sommerkriegs mit Israel von 2006, in dessen 33-tägigem Verlauf die israelische Luftwaffe große Teile der libanesischen Infrastruktur zerstört hat. Insbesondere im Bereich der Energieversorgung konnten die damals entstandenen Schäden bis heute nicht behoben werden, was eine anhaltende Energiemangel zur Folge hat. Vor allem die Zerstrittenheit der libanesischen Parteien und Politiker, wenn es darum geht, einflussreiche Positionen in Politik und Wirtschaft zu besetzen oder von der Vergabe von Aufträgen wirtschaftlich und finanziell zu profitieren, aber auch die allgegenwärtige Korruption und die Machtkämpfe libanesischer Clans, sind hierfür so wie für die Lähmung des gesamten Landes verantwortlich zu machen.

Unter diesen Gegebenheiten hat die libanesischen Bevölkerung bis 2011 mehr schlecht als recht ihr Leben zu organisieren und ihr Auskommen zu gewährleisten ver-

sucht, was solange noch halbwegs funktioniert hat, wie Geld und Touristen aus vor allem den reichen Staaten am Golf ins Land kamen.

Mit Ausbruch des Aufstandes in Syrien wurde der Libanon eine Art Kriegspartei, auch wenn es nur die Hisbollah war, die auf Seiten des Assad-Regimes in die Kampfhandlungen eingriff. Die Unterstützung des syrischen Regimes durch die Hisbollah führte zu einer massiven Verärgerung des bis dahin recht großzügigen Geldgebers Saudi-Arabien. Da die politischen Kräfte des Libanon nicht stark genug waren, das Engagement der Hisbollah in Syrien zu unterbinden (die Entwaffnung der Hisbollah auf der Grundlage der UN-Resolution 1559 aus dem Jahre 2004 war zuvor schon an deren Widerstand gescheitert), war eine immer geringere finanzielle Unterstützung seitens Saudi-Arabiens die Folge. Fast noch stärker als die Verringerung der finanziellen Zuwendungen aus dem Golf traf den Libanon jedoch der Rückgang des Tourismus, der eine Folge der zunehmenden Anschläge, nicht nur im Grenzgebiet zu Syrien, sondern auch in der Hauptstadt Beirut, war. Darüber hinaus waren wegen des Krieges in Syrien Teile der libanesischen Wirtschaft von ihren angestammten Märkten, vor allem in Syrien und im Irak, abgeschnitten. Dies alles hatte unmittelbare negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und die libanesischen Bevölkerung, da in der Folge Arbeitsplätze abgebaut wurden und die Lebenshaltungskosten in vielen Bereichen stiegen.

Mit diesen Widrigkeiten sah sich der Libanon konfrontiert, als die Welle syrischer Flüchtlinge über ihn hereinbrach. Die Folge waren nicht nur ein weiter steigender wirtschaftlicher Druck auf die libanesischen Bevölkerung, sondern auch zunehmende Auseinandersetzungen zwischen Libanesen und syrischen Flüchtlingen, die um die schon zuvor nicht ausreichend zur Verfügung gestandenen Ressourcen wie Wohnraum, Arbeitsplätze, Gesundheitsversorgung, Bildung, Wasser und Energie, um nur einige

wenige zu nennen, konkurrierten. Erschwerend kam hinzu, dass die internationale Staatengemeinschaft viel zu lange gebraucht hat, um angemessene Unterstützung zu leisten.

Seit Anfang 2015 dürfen syrische Flüchtlinge nicht mehr in den Libanon einreisen, es sei denn, sie können den Nachweis erbringen, dass ein Libanese ihren Unterhalt übernimmt. Die Regelungen zur Erneuerung von Aufenthaltsgenehmigungen von schon im Land befindlichen Syrern wurden mit dem Ziel, die Zahl der Flüchtlinge im Libanon zu verringern, deutlich verschärft. Beim UNHCR registrierte Flüchtlinge müssen ein Papier unterschreiben, in dem sie sich verpflichten, keine Arbeit aufzunehmen. Eine Öffnung des Arbeitsmarktes für syrische Flüchtlinge hat der libanesischen Sozialminister Rashid Derbas erst unlängst wieder als nicht angemessen und ausgeschlossen bezeichnet, als er auf eine entsprechende Forderung europäischer Staaten zu sprechen kam. Die Aufmerksamkeit Europas sei in seinen Augen weniger auf das Schicksal der Flüchtlinge gerichtet, als darauf, zu verhindern, dass sich noch mehr Flüchtlinge auf den Weg Richtung Europa machen. Nach letzten Angaben sollen 70 Prozent der syrischen Flüchtlinge im Libanon unterhalb der für den Libanon geltenden Armutsgrenze leben, das heißt mit weniger als 3,50 EUR pro Tag ihr Auskommen finden müssen.

Auch für die Libanesen selbst hat die Krise in Syrien gravierende Folgen. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation ILO soll allein 2015 das Einkommen von mehr als 170.000 Libanesen unter die genannte Armutsgrenze gefallen sein. Die (offizielle) Arbeitslosenquote soll bei über 20 Prozent liegen und sich damit in den zurückliegenden fünf Jahren annähernd verdoppelt haben. Wie in den meisten anderen Ländern der Region auch, dürfte die tatsächliche Arbeitslosigkeit noch deutlich höher sein.

Projekte der HSS

Die Kooperation der Hanns-Seidel-Stiftung mit der libanesischen Partnerorganisation ‚Women's Association of Deir El Ahmar-WADA‘ findet im Rahmen des Programms „Building Bridges between Communities“ statt. Der Bürgerkrieg in Syrien hat durch die damit einhergehende hohe Zahl von Flüchtlingen in der nördlichen Bekaa-Ebene, wo der Projektpartner WADA seinen Sitz hat, zu einer überaus schwierigen Situation geführt. Die durchgeführten Maßnahmen verfolgen das Ziel, den Dialog zwischen der christlichen und der muslimischen Bevölkerung von Deir El Ahmar und Baalbeck zu verbessern sowie zu Problemlösungen und zum Abbau von Spannungen zwischen lokaler Bevölkerung und syrischen Flüchtlingen beizutragen. Zielgruppen sind libanesische und syrische Frauen, Schüler/innen von Schulen beider Kommunen sowie Mitarbeiter/innen lokaler Verwaltungen in Deir Al Ahmar und Baalbeck.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:
www.hss.de/libanon

2,95 Millionen Menschen bzw. 30,9 Prozent der in Jordanien lebenden Bevölkerung waren zum Stichtag des Zensus Ausländer. Fünf Jahre zuvor war diese Quote noch nicht einmal halb so hoch gewesen. Der ausländische Bevölkerungsteil Jordaniens setzte sich zum Zeitpunkt der Erhebung aus rund 1,3 Millionen syrischen Flüchtlingen, von denen 630.000 beim UNHCR als Flüchtlinge registriert waren, 640.000 ägyptischen Gastarbeitern, die überwiegend auf dem Bau sowie in der Landwirtschaft tätig sind, 630.000 palästinensischen Flüchtlingen, 130.000 Flüchtlingen aus dem Irak, 31.000 Flüchtlingen aus dem Jemen, 23.000 Flüchtlingen aus Libyen sowie 200.000 Flüchtlingen und Gastarbeitern, deren Herkunftsländer nicht näher bezeichnet wurden, zusammen. Bezieht man in diese Berechnung die Einheimischen mit Migrationshintergrund mit ein, so kommt man auf einen Wert, der an die 70 Prozent heranreichen dürfte, was darauf zurückzuführen ist, dass zwischen 55 und 60 Prozent der jordanischen Bevölkerung palästinensischer Abstammung sind.

Jordanien ein Anker der Stabilität!?

Jordanien, in etwa so groß wie die Bundesländer Bayern und Hessen zusammen, hatte am Vorabend des Ausbruchs der Kämpfe in Syrien eine Bevölkerung, die auf rund 6,4 Millionen geschätzt wurde (zzgl. vor allem palästinensischer, aber auch noch irakischer Flüchtlinge aus früheren Jahren sowie ägyptischer Gastarbeiter, deren Zahl auf insgesamt rund eine Million geschätzt wurde).

Ein im November 2015 durchgeführter Zensus bestätigte in etwa die Zahlen, die schon zuvor von der jordanischen Regierung immer wieder genannt worden waren. Die Einwohnerzahl Jordaniens hat sich in nur fünf Jahren um 2,15 Millionen bzw. 29 Prozent auf 9,55 Millionen erhöht. Der Anstieg der jordanischen Bevölkerung um 3,1 Prozent bzw. rund 200.000 ist im Vergleich zum Anstieg des ausländischen Teils der Bevölkerung um 195 Prozent bzw. 1,95 Millionen eine zu vernachlässigende Größe.

Auch für Jordanien gilt, dass, wenn man die vorgenannten Werte mit denen Deutschlands vergleicht, man die zum Teil sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen, politischen, kulturellen, nationalen wie regionalen Rahmenbedingungen berücksichtigen muss, um sie richtig einordnen zu können.

Seit seiner Unabhängigkeit im Jahre 1946 ist das Schicksal Jordaniens eng mit dem der Palästinenser verbunden, die seit der Gründung des Staates Israel im Jahre 1948 für einen eigenen unabhängigen Staat Palästina kämpfen. Im Zuge der verschiedenen großen Kriege, die Israel und die arabischen Nachbarländer in den Jahren 1948 – 1973 geführt haben – und hier insbesondere im Zuge des israelischen Unabhängigkeitskriegs von 1948 / 1949 und des Sechstagekrieges von 1967, in dem Jordanien das 1950 annektierte Westjordanland wieder verloren hat – sind Palästinenser in großer

Zahl nach Jordanien, in deutlich geringerer Zahl aber auch in den Libanon und nach Syrien geflohen. Für Jordanien spricht man von jeweils rund 400.000 Palästinensern, die in diesen Jahren in das noch bevölkerungsarme Transjordanien bzw. Jordanien geflohen sind und die dort in der Folge begannen, das gesellschaftliche Gefüge zu verändern. Auch wenn viele der palästinensischen Flüchtlinge in den Jahren danach eingebürgert und damit zu jordanischen Staatsbürgern wurden und auch wenn sie vor allem in der Wirtschaft ein Betätigungsfeld gefunden haben, dass sie zu nutzen wussten, als auch in der Politik zunehmend hohe Ämter übertragen bekommen haben, so blieben am Ende doch so etwas wie zwei Gesellschaften, die mehr nebeneinander bestanden haben, als sie zusammengewachsen sind. Wesentlicher Grund hierfür war nicht zuletzt die unterschiedliche Form des gesellschaftlichen Lebens, auf deren einen Seite eine deutlich städtisch geprägte und damit sesshafte (palästinensische) Bevölkerung und auf der anderen Seite eine zu Beginn überwiegend nicht sesshafte und sehr stark stammesorientierte (transjordanische) Bevölkerung standen. Auch wenn sich beide Seiten in den letzten 20 Jahren stark angenähert haben, so bleiben doch bis heute auch Differenzen, die auf diese Unterschiede zurückzuführen sind. Im Zuge der drei Golfkriege von 1980 – 1988 (Iran-Irak-Krieg), 1990 – 1991 (Überfall des Irak auf Kuwait) und 2003 (Irakkrieg) schwappten weitere palästinensische und irakische Flüchtlingswellen in das kleine, ressourcen- und zunehmend auch wasserarme Land.

Die jordanische Wirtschaft ist als nur gering industrialisiert und wenig arbeitsteilig zu bezeichnen. An Bodenschätzen sind lediglich Phosphat und Pottasche erwähnenswert. Bei beiden ist das Land abhängig von Weltmarktpreisen, die es nicht beeinflussen kann. Landwirtschaft kann nur auf rund fünf Prozent der Landesfläche betrieben werden, die noch dazu überwiegend bewässert werden muss. So ist es wenig

verwunderlich, dass 45 Prozent der Beschäftigten ihr Auskommen im öffentlichen Sektor finden (Armee, Sicherheitsdienste, öffentliche Verwaltung, etc.). Der Tourismus so wie die Überweisungen der rund 600.000 Jordanier, die im Ausland leben und arbeiten, stellen eine wesentliche Einnahmequelle dar.

In früheren Jahren zählte Jordanien zu den Ländern mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen aus Entwicklungs- und Finanzhilfen. So stammten in den achtziger Jahren bis zu einem Drittel des jährlichen Staatshaushaltes aus internationalen Finanzhilfen und bis zu einem Viertel des damaligen Bruttonationaleinkommens aus den Überweisungen jordanischer Arbeitsmigranten am Golf. Bis in die heutige Zeit stammen große Teile des jordanischen Haushalts, geschätzt mindestens 15 Prozent, aus ausländischer Finanzhilfe.

Das vergleichsweise hohe Bevölkerungswachstum, die wenig diversifizierte Wirtschaft sowie die mangelnde Bereitschaft, eine Reihe von Berufen zu erlernen und Tätigkeiten auszuüben, in Verbindung mit dem starken Wunsch, eine der 24 staatlichen und privaten Universitäten besuchen zu können, um anschließend möglichst beim Staat, zumindest aber in der Verwaltung angestellt zu werden, haben in den zurückliegenden Jahren dazu geführt, dass die Arbeitslosigkeit gestiegen ist. Gleichzeitig sind die Lebenshaltungskosten, das heißt die Kosten für Wohnraum, Bildung, Nahrung, gesundheitliche Versorgung und nicht zuletzt auch Energie, zum Teil deutlich gestiegen. Dies führte in Jordanien wiederholt dann zu Unruhen, wenn der Staat versuchte, Subventionen zu kürzen. Darüber hinaus ist ein starkes wirtschaftliches Gefälle zwischen der Hauptstadt Amman und den anderen Gouvernements sowie den ländlichen Gebieten festzustellen.

Die skizzierten Probleme haben seit 2008 zugenommen. Der Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise folgte in der arabischen Welt 2011 das, was zu Beginn noch

als arabischer Frühling bezeichnet wurde, bisher jedoch in nur sehr wenigen Ländern zu Verbesserungen in politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht geführt hat. Im Gegenteil: Wenn nicht Krieg und gewalttätige Konflikte die Folge waren, kam es in einer Reihe von Ländern doch zu gesellschaftlichen Verwerfungen (Stichwort ‚Muslimbruderschaft‘), zu einem Rückgang von Investitionen und Wirtschaftswachstum und damit einhergehender höherer Arbeitslosigkeit. In vielen Ländern ging der Tourismus, eine der Haupteinnahmequellen, stark zurück.

Für Jordanien sind in den zurückliegenden fünf Jahren ein merklicher Anstieg der Verschuldung (von 75 Prozent des BIP Ende 2013 auf 93 Prozent des BIP Ende 2015) und der Arbeitslosigkeit sowie ein deutlicher Rückgang des Wirtschaftswachstums zu verzeichnen. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum der Jahre 2010 – 2015 lag in Jordanien bei rund 2,7 Prozent, nachdem es in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends noch bei über sieben Prozent gelegen hat.

Just in diese schwierige Phase fällt der Zustrom von mehr als 1,3 Millionen syrischen Flüchtlingen (und weiteren rund 250.000 Flüchtlingen vor allem aus dem Irak, aus Jemen und aus Libyen), von denen lediglich die Hälfte als Flüchtlinge registriert und weniger als zehn Prozent in Lagern untergebracht sind, die vom UNHCR betreut werden.

Die überwiegende Zahl der syrischen Flüchtlinge lebt in Kommunen oder auf dem flachen Land, insbesondere in den im Norden liegenden Gouvernements Zarqa, Mafrq und Irbid. Die Einwohnerzahlen dieser Kommunen haben sich zum Teil mehr als verdoppelt, ohne dass ihre Infrastruktur mit dem Aufwuchs standhalten können. Wasser- und Energieversorgung waren dort schon zuvor nicht ausreichend ausgebaut, Schulplätze sowie Wohnraum knapp und Arbeitsplätze rar.

Seit März 2016 werden den syrischen Flüchtlingen Arbeitsgenehmigungen für Arbeitsplätze ausgestellt, die Jordanier nicht nachfragen. Dies sind mit Masse Arbeitsplätze, um die sie mit den vor allem ägyptischen Gastarbeitern konkurrieren (z.B. in der Landwirtschaft oder auf dem Bau). Rund 12.000 solcher Arbeitsgenehmigungen wurden bisher ausgestellt. Daneben gehen die jordanischen Behörden von bis zu 90.000 Syrern aus, die in Jordanien einer bisher illegalen Arbeit nachgehen.

90.000 syrische Flüchtlingskinder besuchen in Jordanien keine Schule. Geschätzt 100.000 syrische und jordanische Kinder arbeiten, anstatt eine Schule zu besuchen. Fast die Hälfte davon mehr als 44 Stunden pro Woche, so die Angaben der internationalen Arbeitsagentur ILO.

90 Prozent der nicht in Lagern lebenden syrischen Flüchtlinge leben unterhalb der Armutsgrenze, die für Jordanien mit 87 USD pro Kopf und Monat angegeben wird. Für Jordanier ist dieser Wert von 13 Prozent in 2008 auf annähernd 20 Prozent in 2015 ebenfalls angewachsen.

Mit dem Zustrom der Flüchtlinge haben sich die Spannungen und Probleme in vielen der Kommunen vervielfältigt und die seit der Konferenz von London im Februar 2016 umfangreich zur Verfügung gestellten finanziellen Hilfen benötigen mancherorts Zeit, bis sie zu sichtbaren und spürbaren Verbesserungen führen.

Derweil ist eine Verschlechterung der Sicherheitslage seit einigen Wochen nicht mehr zu übersehen, was eine noch kritischere Haltung gegenüber den Flüchtlingen zur Folge hat. Je mehr der IS in Syrien und im Irak unter Druck gerät, desto stärker hat man den Eindruck, dass dieser mit Aktionen in den Nachbarländern auf sich aufmerksam machen möchte. In diesem Zusammenhang wird zunehmend sichtbar, wie sehr sich dessen Gedankengut auch in den Köpfen junger Jordanier bereits breit gemacht hat. Eine Entwicklung, die nachdenklich stimmt.

Und noch immer nimmt der Druck syrischer Flüchtlinge auf die jordanische Grenze im Norden zu. Immer noch begehren Zehntausende Einlass nach Jordanien, das den Zustrom seit nunmehr fast zwei Jahren deutlich reduziert hat: Zuerst hat man damit begonnen, Tageskontingente für Flüchtlinge einzuführen. In einem weiteren Schritt wurden dann nur noch Frauen, Kindern und Verwundeten die Einreise gewährt und seit dem letzten Anschlag am 21. Juni 2016, bei dem in der Nähe des im Dreiländereck Jordanien-Syrien-Irak gelegenen Flüchtlingslagers Raqban sieben jordanische Soldaten und Polizisten getötet worden sind, ist die Grenze auch für diesen Kreis der Flüchtlinge praktisch nicht mehr passierbar. Zu groß sind die Sicherheitsbedenken der jordanischen Führung, die darauf in der Vergangenheit immer wieder hingewiesen hat.

Projekte der HSS

Die Hanns-Seidel-Stiftung arbeitet in Jordanien, zusammen mit der Nichtregierungsorganisation ‚Future Pioneers for Empowering Communities – FPEC‘, mit jordanischen und syrischen Frauen im Gouvernement Mafraq. Die Maßnahmen im Rahmen des Programms „Women in Dialogue - Freedom of Choice and Action“ haben neben der Vermittlung von Wissen und Fertigkeiten zu Themen wie „Conflict Resolution“, „Women Rights“ oder auch „Family Health Care“ das Ziel, das gegenseitige bessere Kennenlernen der Frauen zu fördern, sie zu gemeinsamen Aktivitäten zu ermutigen sowie zum Abbau von Vorurteilen und Spannungen zwischen den Bevölkerungsgruppen beizutragen. Last but not least wird mit der Arbeit die Eigeninitiative der Frauen gefördert.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:
www.hss.de/jordanien

Zusammenfassung

Die nur schlagwortartig dargestellte Lage in Jordanien und im Libanon macht deutlich, welche Auswirkungen die ungeheuer große Zahl vor allem syrischer Flüchtlinge auf die beiden Länder hat und was, wenn es der internationalen Staatengemeinschaft nicht gelingt, in Ländern wie Syrien, Irak, Libyen und Jemen ein friedliches Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsteile zu vermitteln, noch bevorstehen kann.

Internationale Hilfe muss weit über die Verteilung von Nahrungsmitteln und die Gewährleistung der Gesundheitsversorgung hinausgehen. Für Kinder müssen Bildungsplätze, für Jugendliche Ausbildungsplätze und für Erwachsene Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden, was vor dem Hintergrund, dass dies schon vor der Syrienkrise schwierig war, leichter gesagt, denn getan ist.

Die Gefahr, dass (regionale) Aufnahme-länder zunehmend destabilisiert werden, ihrerseits einen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Niedergang, wenn nicht gar einen Kollaps erfahren und so selbst zu Ländern werden, deren Menschen ihr Glück im Ausland suchen, ist latent. Auch dies kann man an Ländern wie Jordanien und dem Libanon gut beobachten. Der sprichwörtliche Brain-Drain ist hier schon seit geraumer Zeit Realität. Zunehmend werden bei dieser Suche auch weiter entfernt liegende Länder ins Auge gefasst. Gleichwohl warten dort neue Herausforderungen auf die Migranten: Fehlende Sprachkenntnisse, eine ihnen fremde Kultur und Gesellschaftsordnung, religiöse Andersartigkeit sowie nicht zuletzt auch die Erfahrung von Ablehnung durch Teile der dortigen Bevölkerung, die sich, ob zu Recht oder zu Unrecht sei zunächst einmal dahingestellt, bedrängt und dem Vernehmen nach auch zunehmend bedroht fühlt.

|| Thomas Gebhard

Auslandsmitarbeiter Jordanien

Klaus Fiesinger im Interview

Der Balkan als Herkunfts- und Transitregion im Fokus internationaler Aufmerksamkeit

Die Balkanstaaten formen eine Region, aus der, innerhalb der, in die und durch die Menschen migrieren. Vor allem nach den Visaerleichterungsabkommen, die 2009 bzw. 2010 in Kraft getreten sind und die die Visumpflicht für Kurzaufenthalte für einen Großteil der Länder des Balkans, die nicht Mitglied der EU sind, aufheben, konnte eine verstärkte Migration in die EU und ein Anstieg der Asylanträge verzeichnet werden. Aufmerksamkeit erhielt die Region vor allem auch als sogenannte Balkanroute, die Flüchtlinge auf ihrem Weg nach Europa hinein nutzten. Im Interview gibt Dr. Klaus Fiesinger, Regionalleiter der Stiftung für Südosteuropa und Leiter der Projekte in Kroatien, Serbien und Montenegro, Bulgarien und Albanien, Antworten zu verschiedenen Aspekten von Flucht und Migration mit Bezug zur Balkanregion.

Schlagwörter:

Migration aus dem Balkan – Rückkehrer – Migration durch den Balkan – Balkanroute – EU-Unterstützung der Balkanländer – Migration in den Balkan – Bulgarien – Mazedonien

DER BALKAN ALS HERKUNFTS- UND TRANSIT-REGION IM FOKUS INTERNATIONALER AUFMERSAMKEIT

|| Klaus Fiesinger im Interview

Das Interview wurde im Mai 2016 mit dem Regionalleiter der Hanns-Seidel-Stiftung für Südosteuropa und Leiter der Projekte in Kroatien, Serbien und Montenegro, Bulgarien, Albanien, Dr. Klaus Fiesinger, geführt.

2014 und 2015 gab es besonders viele Asylanträge in Deutschland von Menschen aus Kosovo, Albanien und Serbien. Gibt es in diesen Ländern spezielle Einflussfaktoren, die dazu beigetragen haben, dass gerade aus ihnen besonders viele Menschen geflüchtet sind?

Fiesinger: Hohe Arbeitslosigkeit, niedrige Gehaltsstrukturen, die vielfach unter dem Sozialhilfeniveau Deutschlands liegen, mangelnde Integration von Minderheiten in die Gesamtbevölkerung, wie dies zum Beispiel bei den serbischen Roma der Fall ist, mangelndes Vertrauen in die als korrupt und ineffizient perzipierten Staatsinstitutionen, real oder subjektiv empfundene berufliche Perspektivlosigkeit – vorwiegend bei der jungen Generation, Beispiel Albanien und Kosovo – und insbesondere eine unrealistische, überhöhte Erwartungshaltung gegenüber den Zielländern Westeuropas und insbesondere Deutschlands haben zu dieser hohen Migrationsrate geführt.

Auffallend ist hierbei, dass es sich bei Migranten aus dem Balkan nach Angaben der „Tirana Times“ vom März 2016 in der Regel um junge Männer der Altersgruppe von 18 bis 35 Jahren handelt. Circa 46 Prozent der albanischen Bevölkerung lebt gemäß den Angaben des offiziellen Statistikamtes von

Tirana, INSTAT, unterhalb der Armutsgrenze von fünf USD pro Tag. Die Arbeitslosenquote liegt dort bei nahezu 40 Prozent, ähnlich sieht es im Kosovo aus.

Fiesinger: Aufgrund der genannten Indikatoren handelte es sich beim „Balkan-Exodus“ fast ausschließlich um „Armutsmigration“ und nicht um Asylbegehren aufgrund von Krieg und ethnischer Vertreibung beziehungsweise Verfolgung wegen Herkunft oder Status, auch wenn dies partiell als begründendes Motiv vorgebracht wurde.

Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien, der sich von Serbien aus auf Bosnien-Herzegowina, auf den Kosovo und auf Teile Kroatiens erstreckte, liegt 20 Jahre zurück, die Ära des albanischen Diktators Enver Hoxha mehr als 25 Jahre.

Die von Seiten der Europäischen Union insgesamt, also auch von Seiten Deutschlands, im vergangenen Jahr vorgenommene Einstufung der Balkanstaaten Albanien, Kosovo und Montenegro als „sichere Herkunftsländer“, wie dies schon im November 2014 für die Länder Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien vollzogen worden war, erwies sich insofern als wichtig und richtig, um die in der Regel unbegründeten und daher illegalen Migrationsströme aus den Balkanstaaten nachhaltig einzudämmen.

Nach diesem Hoch an Asylanträgen beantragen nur noch wenige Menschen aus den Balkanländern Asyl in Deutschland. Sie haben hierfür die Einstufung der Balkanstaaten als sichere Herkunftsländer als Grund genannt. Spielen weitere Gründe eine Rolle

(hinsichtlich der sinkenden Migrationsbewegung aus der Balkanregion in die EU-Länder)?

Fiesinger: Durch Aufklärungskampagnen über die reale Situation der Flüchtlinge in Deutschland und über Anerkennungsverfahren des Asylstatus, die von Seiten der Bundesregierung über die jeweiligen deutschen Botschaften in den Balkanstaaten in Abstimmung mit den Behörden der Herkunftsländer verstärkt und gezielt durchgeführt wurden, ließen und lassen sich nur sehr bedingt migrationshemmende Tendenzen erreichen. Dies wurde auch von Regierungsseite der jeweiligen Balkanstaaten unterstützt. Serbien hat zum Beispiel eine solche Informationskampagne über den Missbrauch des Asylrechts durchgeführt.

Die politische und ökonomische Situation mit all den bestehenden und durch die jährlichen Fortschrittsberichte der EU-Kommission angemahnten Defiziten, insbesondere bei „justice and home affairs“, hat sich, wie auch kaum zu erwarten war, nicht geändert. Eine in Albanien als für die Aufnahme von EU-Verhandlungen als Grundvoraussetzung erachtete Justizreform wartet nach wie vor trotz konkreter Vorschläge und Vorgaben der sogenannten „Venedig-Kommission“ auf ihre Implementierung, weil sich Regierung und Opposition hierbei nicht auf eine konsensorientierte Realisierung dieser staatstragenden Aufgabe einigen können. Auch für die restlichen EU-Beitrittsländer Serbien, Mazedonien und Montenegro sowie für die potentiellen EU-Kandidaten Bosnien-Herzegowina und Kosovo attestiert der Bericht der EU-Kommission vom November 2015 nur sehr bedingt Reformfortschritte.

Insofern erwies sich als einzig probates Mittel zur Eindämmung der armutsbedingten südosteuropäischen Migrantenflut die oben erwähnte Einstufung der Balkanländer als „sichere Herkunftsländer“ mit einer damit verbundenen „Stilllegung der Asylschiene“. Es hat sich auf dem Balkan und insbesondere im Kosovo und in Albanien mittlerweile durch Mundpropaganda derjenigen, die in

Deutschland kein Asyl erhalten haben, herumgesprochen, dass in Deutschland die Asylablehnungen für Wirtschaftsmigranten beschleunigt und die finanziellen Vorteile reduziert oder gänzlich abgeschafft wurden.

2015 war ein Großteil derjenigen Flüchtlinge, die aus Deutschland freiwillig in ihre Heimatländer zurückgekehrt sind, aus dem Balkanraum. Wie gestaltet sich die Situation für Rückkehrer in ihren Heimatländern?

Fiesinger: Derzeit halten sich, um beim Beispiel Albanien zu bleiben, noch circa 70.000 registrierte albanische Migranten in Deutschland auf, die aufgrund der Nichtgewährung des Asylstatus freiwillig oder unter Zwang nach Albanien zurückgeführt werden müssen. Die Zahl der nicht Registrierten ist nicht bekannt. 12.000 Albaner wurden schon zurückgeführt, wobei dies auf dem Land- und Luftweg geschehen ist. Pro Woche landen am Flughafen Tirana in der Regel zwei Maschinen aus Deutschland mit freiwilligen oder zwangsweisen Rückgeführten. Bei letzteren wird dies von deutscher Seite in der jeweiligen Grenzübertrittsbescheinigung verzeichnet, was eine weitere Einreise nach Deutschland verwehrt.

Während sich im Kosovo schon ein grenzpolizeilicher Rückführungs-Mechanismus, unterstützt von deutscher Grenzpolizei und BAMF, eingespielt hat, weist die grenzpolizeiliche Praxis am Flughafen Tirana noch Mängel auf, die aber unter fachkundiger Beratung durch unter anderem deutsche Grenzpolizeiexperten in nächster Zeit behoben werden sollten. Das Büro der Hanns-Seidel-Stiftung in Tirana ist hierbei, wie ich betonen möchte, durch die Vermittlung und finanzielle Beteiligung von bundespolizeilichen Fachreferenten bei Seminaren im Rahmen eines kosovarisch-albanisch-deutschen Erfahrungsaustausches zum Rückführungsmanagement nachhaltig bei der Lösung der Problemlage eingebunden.

Nach Rückkehr in ihre Heimatländer gestaltet sich die Reintegration der Migranten in Gesellschaft und Familie je nach persönli-

chem Budget, familiären Bindungen und Arbeitsmarktsituation des Herkunftslandes recht unterschiedlich. Vereinzelt versuchen staatliche Institutionen, die hierfür zuständig sind, oder ausländische Organisationen mit Rückführungsprogrammen soziale Härten abzufedern – dies mit dem Ziel, neue kriminelle Potenziale nach Möglichkeit zu vermeiden. Konzepte für die soziale Inklusion der Rückgeführten sind von staatlicher Seite der Balkanländer bisher nur im Kosovo vorhanden und in der Regel werden von ausländischer Seite, zum Beispiel in Albanien, bewusst keine solchen Programme und Hilfen bei der Wohnungs- und Arbeitssuche angeboten, um eine Besserstellung gegenüber den im Lande Verbliebenen zu vermeiden. Dies würde nur zu kontraproduktiven Anreizen für Ausreisewillige führen. Rückgeführte aus „sicheren Herkunftsländern“ erhalten dementsprechend von deutscher Seite keine Startbeihilfen.

Wie von Ihnen angedeutet, werden neben der hohen Arbeitslosigkeit auch Defizite hinsichtlich der guten Regierungsführung, wie Korruption oder Selbstjustiz, als Hauptproblem der Balkanländer und so auch als Auslöser für (irreguläre) Migrationsbewegungen genannt. Welche Verantwortung übernehmen die Mitgliedsstaaten der EU, um die Balkanländer in ihrer politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu unterstützen?

Fiesinger: Fluchtursachen sind komplex und regional unterschiedlich, ebenso komplex und differenziert müssen sich die Maßnahmen zu deren Bekämpfung gestalten. Dennoch gilt für die gesamte Balkanregion: Ohne Wirtschaftswachstum, ohne soziale Sicherheit, ohne Demokratieförderung und Rechtsstaatsimplementierung oder Konsolidierung werden sich Instabilität und dadurch bedingte Emigrationswünsche nicht nachhaltig reduzieren lassen.

Schon im Jahre 1999 wurde auf Initiative Deutschlands der sogenannte Balkanstabilitätspakt implementiert, der als erster Versuch der internationalen Staatengemein-

schaft und insbesondere der Europäischen Union zu werten war, die Friedensbemühungen in Südosteuropa nach dem Vertrag von Dayton 1995 und nach dem Ende der NATO-Intervention in Serbien zu bündeln und zu koordinieren.

Als effektive Mittel des Stabilitätspakts dienten die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den EU-Beitrittsländern sowie europäische Finanzierungshilfen wie zum Beispiel das „Instrument for Pre-Accession“. Am 27. Februar 2008 wurde der Stabilitätspakt durch den Regionalen Kooperationsrat (RCC) im Rahmen des „South-East-European-Cooperation-Process“ (SEEC) abgelöst.

Vor diesem Hintergrund begann 2014 auf Initiative Deutschlands der „Berlin Prozess“. Worin liegt dessen Bedeutung?

Fiesinger: Unter der Leitung von Bundeskanzlerin Angela Merkel fand im August 2014 in Berlin eine hochrangige Konferenz über die Balkanregion statt. Zielsetzung dieser Konferenz war die Erneuerung des „Versprechens von Thessaloniki“ (2003), den Staaten des Westbalkans eine EU-Perspektive zu garantieren, wenn diese bereit sind, im Sinne von „Regional Ownership“ ihre Probleme eigenständig und im kooperativen Konsens zu lösen. Von Bedeutung ist der allseitige Wunsch, dass dies nicht nur auf Regierungsebene, sondern im Zusammenwirken aller gesellschaftlich relevanten Kräfte geschehen solle. Damit war der Ausgangspunkt für einen regionalspezifischen Dialog und Kooperationsprozess der so genannten „WB 6“ geschaffen, als dessen unmittelbare Folge auf der Westbalkan-Konferenz in Wien 2015 zum ersten Mal Vertreter der Zivilgesellschaft und der Regierungschefs der sechs Westbalkanländer Seite an Seite zusammensaßen. Das Ergebnis dieser Konferenz wurde in Tirana im November 2015 im Rahmen einer stiftungsübergreifenden Plattform, an der auch die Hanns-Seidel-Stiftung beteiligt war, bezüglich konkreter zukünftiger Umsetzungsmaßnahmen dieses „Berliner-Prozesses“ diskutiert und analysiert.

Inwiefern sind legale Migrationswege, wie zum Beispiel Programme zur Anwerbung von Fachkräften aus der Balkanregion, von Bedeutung?

Fiesinger: Solche Programme von deutscher Seite sind als Angebote zu verstehen, um im Zuge legaler Arbeitsmöglichkeiten in Deutschland den mittlerweile aussichtslosen Einreiseweg über die Asyl-Schiene zu vermeiden. Allerdings sollte man aber auch bedenken, dass mit diesen Programmen qualifizierte Arbeitskräfte aus den jeweiligen Ländern abgeworben werden und den Brain-Drain damit verstärken können. Aus entwicklungs- und transformationspolitischer Perspektive ist dieser Weg meiner Meinung nach falsch. Richtig wäre ein kontinuierlicher Auf- und Ausbau beruflicher Bildung nach unserem deutschen dualen Vorbild. Dies könnte ein wertvoller Entwicklungsfaktor sein. Auch die deutsche Botschaft in Tirana sieht dies so. Die Hanns-Seidel-Stiftung fördert daher im Balkanraum im Zusammenwirken mit ihren jeweiligen lokalen Projektpartnern Kooperationsmaßnahmen, die Arbeits- und Beschäftigungsmaßnahmen vor Ort aufzeigen und insbesondere die Jugendlichen dazu motivieren, ihr berufliches Glück im eigenen Lande zu versuchen, anstatt zu emigrieren.

Natürlich bestehen aber auch legale Wege zur zeitweisen Beschäftigung in Deutschland. Seit dem 1. Januar 2016 ist in Deutschland ein modifiziertes Beschäftigungsgesetz in Kraft, das Migranten aus den Balkanstaaten unter gewissen Bedingungen legale Arbeitsmöglichkeiten bietet. Die Bewerber müssen hierbei, wenn sie sich länger als 90 Tage in Deutschland aufhalten wollen, ein gültiges Arbeitsvisum vorlegen und bei der Einreise einen gültigen Arbeitsvertrag mit einer deutschen Firma nachweisen können. Allerdings ist diese Art der legalen Migration mit einer zeitlichen Limitierung verbunden. Pro Monat beantragen zum Beispiel an der deutschen Botschaft in Tirana 200 ausreisewillige Albaner ein solches Arbeitsvisum. Etwa ein Drittel wird hiervon begründet abgelehnt.

Den Bürgern aus Bulgarien, Rumänien oder aus Kroatien steht, aus einem EU-Mitgliedstaat kommend, ohnehin Arbeitnehmerfreizügigkeit zu, die auch entsprechend genutzt wird. Laut statistischer kroatischer Daten vom März 2016 zum Beispiel, die sich auf das deutsche Bundesamt für Statistik berufen, sind 2015 circa 50.000 kroatische Staatsbürger nach Deutschland ausgewandert.

Aufgrund der weltweit steigenden Flüchtlingszahlen und der zunehmenden Migrationsbewegung nach Europa hinein, gewannen in der zweiten Jahreshälfte 2015 weniger die Asylsuchenden aus den südosteuropäischen Ländern selbst, sondern die Balkanstaaten als Fluchtroute für Flüchtlinge aus anderen Regionen, wie dem Nahen Osten, an Aufmerksamkeit. Welche politischen Konsequenzen hatte die stark und schnell erhöhte Migrationsbewegung durch den Balkan für die betroffenen Länder?

Fiesinger: Alle Länder entlang der sogenannten „Balkanroute“ waren, wenngleich sie im Gegensatz zu Deutschland nur als Transitländer fungierten, vom Ansturm der Migrationsströme gleichermaßen in jeglicher Hinsicht überfordert und überlastet. Toleranz und Akzeptanz waren bei politisch Verantwortlichen und in der Bevölkerung gering. Dies führte zwischen den Ländern der Balkanroute zu nachbarschaftspolitischen Spannungen und Abgrenzungsversuchen.

Im Falle Kroatiens betraf dies sowohl die Beziehungen zu Ungarn als auch zu Slowenien und Serbien. Seit Beginn der Migrationsdynamik im vergangenen Jahr durchquerten bis dato circa 660.000 Flüchtlinge das Land, wobei hiervon bisher nur 39 einen Asylantrag in Kroatien gestellt haben. Im Zuge der Migrationskrise leistete Kroatien vor allem humanitäre Hilfe, führte die nach dem „Dublin Abkommen“ notwendige Registrierung durch und gewährleistete einen nach Möglichkeit schnellen Transport der Flüchtlinge von seiner Süd- zur Nordgrenze.

Im Auffanglager Slavonski Brod befinden sich zurzeit 320 Personen, die die Auflagen für Asyl nicht erfüllen.

Serbien geriet 2015 aufgrund seiner geografischen Lage auf der Balkanroute ebenfalls in den Fokus von Transitflüchtlingen aus Syrien, Afghanistan, dem Irak und einer Reihe afrikanischer Staaten. Ebenso wie die anderen Staaten entlang der Balkanroute sicherte Serbien den Kriegsflüchtlingen eine ungehinderte Durchreise zu. Zusätzlich zu den Kriegsflüchtlingen belasteten auch die aus dem Kosovo einreisenden Armutsmigranten das Land. Es handelte sich hierbei in der Regel um kosovarische Serben, die von Serbien aus unter Umgehung der Visumsbestimmungen in die EU weiterreisen wollten. Dies ist ihnen vom Kosovo aus verwehrt, da die kosovarischen Staatsbürger ohne ein Schengen-Visum, das heißt, ohne ein auf 90 Tage beschränktes Touristenvisum, nicht in die Europäische Union gelangen können.

Bulgarien war bisher vom Flüchtlingsstrom im Vergleich zu anderen Ländern weniger betroffen?

Fiesinger: Ja, das stimmt. Im Jahr 2015 waren nach offiziellen Angaben der bulgarischen staatlichen Agentur für Flüchtlinge 20.391 Asylanträge eingegangen. Im Jahr 2014 waren es insgesamt 11.081 Asylanträge. Flüchtlinge, die in Bulgarien keinen Asylantrag stellten, wurden nach Möglichkeit sofort ausgewiesen. Dies führte dazu, dass die Zahl der Asylanträge identisch ist mit der Gesamtzahl der legal eingereisten und illegal an der bulgarischen Grenze aufgegriffenen Migranten. Drei Viertel aller Asylanerkennungsverfahren werden inzwischen von der bulgarischen Flüchtlingsagentur ergebnislos abgebrochen, weil sich die Antragsteller dem Abschluss ihres Verfahrens entzogen und das Land in Richtung Westeuropa verlassen haben. Ein „Weiterwinken“ wie in anderen Transitländern hat es in Bulgarien allerdings nie gegeben.

Obwohl Bulgarien kein Schengen-Staat ist, hält es sich im Gegensatz zu Griechenland strikt an die europäischen Normen.

Nach der Überquerung der bulgarischen Grenze werden im Sinne der Dublin-III-Verordnung alle Flüchtlinge registriert, wobei unter anderem auch Fingerabdrücke genommen werden. Anschließend wird für jede Person ein Verfahren zur Feststellung von Status und Herkunft eingeleitet. Dies mag ein weiterer Grund dafür sein, warum gerade für Migranten die Route über Bulgarien unattraktiv ist.

Darüber hinaus hatte Bulgarien schon 2015 mehrere vorbeugende Maßnahmen zur Eindämmung möglicher Flüchtlingsströme getroffen. Zum Schutz der grünen Landgrenze zur Türkei errichtete Bulgarien einen Grenzzaun mit einer Länge von 250 km, der bis Mitte 2016 um weitere 160 km verlängert wird und Ende 2016 vollständig abgeschlossen sein soll. Falls sich der Migrationsdruck von Seiten Griechenlands nach Bulgarien verstärken sollte, bestehen schon konkrete Pläne zur Errichtung eines komplementären Zauns an der bulgarisch-griechischen Grenze. Darüber hinaus verstärkte Bulgarien seinen polizeilichen Einsatz in der Grenzregion zur Türkei, zu Griechenland und zu Mazedonien, wobei nicht nur die bulgarische Grenzpolizei, sondern auch die Gendarmerie, die Schutzpolizei und die bulgarische Armee mit entsprechender Militärtechnik einbezogen sind.

Durch die errichteten Grenzzäune und die Schließung der Grenze zwischen Griechenland und Mazedonien ist der Flüchtlingsstrom auf der westlichen Balkanroute weitestgehend zum Erliegen gekommen. Was waren die Gründe für die Schließung der Balkanroute?

Fiesinger: Über alle früheren Differenzen hinweg bildete der im März dieses Jahres erfolgte gemeinsame Beschluss aller südosteuropäischen Staaten über die vollkommene Schließung der Balkanroute einen Konsensfaktor, wie dies schon lange nicht mehr der Fall war. Die Schließung dieses Migrationsweges wurde über alle Länder- und Parteigrenzen durchwegs positiv perzipiert – dies vor allem vor dem Hintergrund

real bestehender Ängste einer ethnisch-religiösen Überfremdung und einer damit verbundenen Sorge um eine wachsende Gefahr religiöser Sprengsätze und zunehmender Tendenzen von Extremismus und Terrorismus. Multiethnische, heterogene Gesellschaftsstrukturen waren auf dem Balkan zwar schon immer vorhanden, aber eben auch immer einer begrenzten Toleranz und Akzeptanz unterworfen und führten, wie das Beispiel des Jugoslawien-Kriegs Mitte der 90er Jahre grausam zeigte, zu einem „territorialen Flächenbrand“.

Auch von Seiten Bulgariens, das, wie oben erwähnt, nicht direkt in die Balkanroute involviert war, wurde die Schließung einhellig von Regierung und Opposition begrüßt. Dies war auch in Albanien der Fall.

Nach der Grenzschließung zwischen Griechenland und Mazedonien wurde in den Medien viel über alternative Fluchtwege diskutiert. Inwieweit können nun neue Migrationsrouten, wie zum Beispiel über Albanien nach Italien, an Bedeutung gewinnen?

Fiesinger: An Bedeutung könnte eine Verlagerung der Migrationsroute über Albanien nach Italien nur dann gewinnen, wenn Albanien bereit und in der Lage wäre, dies zuzulassen. Das ist eindeutig nicht der Fall. Albanien schottet vor allem seine Grenze zu Griechenland massiv ab, obwohl bisher kaum Flüchtlinge ins Land drängten. Mit der Schließung der Balkanroute staute sich der Migrantstrom an der griechischen Nordflanke. Zwar ist das Flüchtlingslager Idomeni mittlerweile offiziell geräumt und aufgelöst worden, allerdings halten sich nach albanischen Angaben vom Juni dieses Jahres immer noch mehrere Tausend illegale Migranten in den Wäldern nahe der Grenze auf. Die Möglichkeit eines unerlaubten Übertritts auf albanisches Territorium in der Zone der Grenzübergänge Kapshtica und Kakavija besteht nach wie vor. Sollte Griechenland den Druck auf Albanien erhöhen wollen, wird dieses Kalkül nicht aufgehen. Albanien Ministerpräsident Edi Rama erklärte hierzu in einem Interview mit der FAZ

am 25. März 2016: „Wir werden keine Mauern bauen. Aber wir werden auch nicht die Grenze öffnen, weil das die Belastungen noch verschlimmern würde.“ Christian Geinitz, der Autor des Artikels in der FAZ, zog dann auch die folgerichtigen Schlüsse, dass Tirana alles vermeiden möchte, was im Geringsten signalisieren könnte, dass sie sich auf einen Massenandrang vorbereiten oder die Durchreisenden mit offenen Armen empfangen. Ein Notfallplan sei daher bewusst minimalisiert worden und sähe die maximale Unterbringung von circa 500 Personen in provisorischen Auffangzentren vor.

In einer von der Hanns-Seidel-Stiftung am 10. Juni in Kooperation mit der albanischen NGO Shteti-Web durchgeführten Veranstaltung zum Thema „Migrants Path to Europe, the Albanian step to the Balkan Route“ wurde diese Haltung gegenüber irregulären Flüchtlingen einvernehmlich von allen Konferenzbeteiligten, darunter vom nationalen Koordinator der albanischen Regierung für Migrationsfragen, bestätigt und untermauert. Mit Hilfe deutscher und italienischer Grenzpolizeixperten wird die sogenannte „grüne“ Grenze, also die Landgrenze zu Griechenland und zu Mazedonien, von albanischer Seite so weit wie möglich lückenlos überwacht. 400 zusätzliche Polizeikräfte und Militär sind hierzu eingesetzt worden. Dennoch geht man davon aus, dass etwa 500 illegale Migranten, meist in Gruppen, die Grenzen überqueren konnten, ohne erfasst zu werden. Seit Jahresbeginn wurden bis Ende Mai dieses Jahres an den griechisch-albanischen Haupt-Grenzstationen Kakavija und Kapshtica 303 illegale Einwanderer, unter anderem aus Syrien, Afghanistan, Somalia und Marokko, aufgegriffen, erfasst und umgehend freiwillig oder unter Zwang nach Griechenland zurückgeschickt. Eine Aufnahmebereitschaft für Kriegsflüchtlinge aus den genannten Ländern ist in der albanischen Bevölkerung nicht vorhanden. Eine dementsprechende „closed border policy“ vermittelt schon an den Grenzübertrittsstellen plakativ: „If you come to Albania you will be returned“.

Auch für das „organisierte Verbrechen“ in Albanien ist Drogenschmuggel bislang immer noch lukrativer als Menschenschleu-
nung durch Schlepperbanden.

Als Nicht-EU-Land mit schwach ausgeprägter Infra- und Sozialstruktur und darüber hinaus aufgrund der geografischen Beschaffenheit zumeist nur über komplizierte Fluchtwege erreichbar, ist Albanien ohnehin keine Zieldestination, sondern allenfalls ein Transitland. Im Jahr 2015 registrierten die albanischen Behörden 2.047 Migranten. Lediglich 80 syrische Staatsbürger stellten in Albanien einen Asylantrag.

Spiele Asylanträge „internationaler“ Flüchtlinge, wie Syrer oder Iraker, in den EU-Balkanstaaten selbst eine Rolle? Wie positionieren sich die EU-Balkanländer zur angestrebten Verteilung von Flüchtlingen in Europa?

Fiesinger: Kroatien hat sich zu einer Kontingentierung von bis zu 1.600 Flüchtlingen bereit erklärt. Dies bezieht sich auf zwei Programme: Zum einen auf die Umverteilung von Migranten innerhalb der EU, zum anderen auf die Umverteilung aus Drittländern wie der Türkei und Jordanien. Mit der „Resettlement“-Aktion möchte Kroatien bis zur Jahresmitte seiner Verpflichtung nachkommen, zunächst 30 Migranten von Auf-
fangslagern aus der Türkei, zehn aus Italien und zehn aus Griechenland aufzunehmen. Darüber hinaus soll Kroatien eine finanzielle Beteiligung von 1,7 Millionen Euro leisten.

Bis zum Herbst 2015 waren die meisten Flüchtlinge, die in Bulgarien registriert wurden, aus Syrien und dem Irak. Seitdem hat sich das Länderprofil der eingereisten Migranten stark geändert. Etwa zwei Drittel kommen inzwischen aus Afghanistan und Pakistan.

Bulgarien verfügt über zwei große Auf-
fanglager an der bulgarisch-türkischen Grenze sowie über acht weitere Flüchtlingszentren im Inland, in denen sich zurzeit knapp 1.000 Migranten befinden.

Von der Verteilungsquote für Flüchtlinge innerhalb der EU aus dem Jahr 2015 erhielt

Bulgarien eine umzusetzende Kontingentierung von 2.172 Flüchtlingen, die von Griechenland und Italien nach Bulgarien umgesiedelt werden könnten. Bulgarien hat hierzu allerdings die Bedingung gestellt, dass es sich bei den Flüchtlingen nur um Familien aus dem Irak und Syrien handeln dürfe, da man die Integration von Flüchtlingen aus diesen beiden Ländern noch am ehesten für realisierbar hält. Wie in fast allen EU-Ländern funktioniert der Verteilungsmechanismus noch sehr langsam. Bislang kamen nur zwei Syrer und zwei Iraker im Rahmen des „Resettlements“ nach Bulgarien, von denen ein irakischer Staatsbürger bereits wieder freiwillig in seine Heimat zurückgekehrt ist.

Mazedonien, das in den letzten Monaten vor allem aufgrund der Grenzschließung an Aufmerksamkeit gewonnen hat, schwelt in einer schweren innenpolitischen und rechtsstaatlichen Krise, die geprägt ist von Instabilität und anhaltenden Protestbewegungen. Was würden eine Ausweitung der Krise und ein möglicher Staatszerfall für Auswirkungen auf die momentane Migrationssituation und die europäische Flüchtlingspolitik haben?

Fiesinger: Eine Ausweitung der Krise in Mazedonien würde zur Destabilisierung der gesamten Region führen. Mazedonien (FYROM) hat zu allen seinen Nachbarstaaten historisch und ethnisch belastete Beziehungen, deren Konfliktpotenzial dann wieder in vollem Maße aufbrechen würde.

Neue Kriege auf dem Balkan und daraus resultierende Vertreibungen – ein Drittel der mazedonischen Bevölkerung ist albanischer Abstammung – würden zu einer neuen Migrationsflut aus dem Balkan nach Westeuropa führen, diesmal dann tatsächlich aus klassischen Asylgründen, wie dies Mitte der 90er Jahre der Fall war, als sich aufgrund der Kriegssituation in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo nahezu eine halbe Million Kriegsflüchtlinge allein in Kroatien aufhielten. Der große Unterschied zur heutigen Situation, so sieht man es in Zagreb und auch anderswo

in den sogenannten Transitstaaten, ist aber, dass damals die Kriegsflüchtlinge nach Beendigung der Kampfhandlungen wieder in ihre Heimat zurückkehren wollten. Im Moment erscheint es eher so, dass die Flüchtlinge ihre Familien nachholen wollen, um somit einen langfristigen Verbleib fern der Heimat anzustreben. Dies wird gerade in den Ländern Südosteuropas mit ihren spezifischen Erfahrungen von Krieg und Vertreibung als Missbrauch des Asylrechts bewertet und daher nicht toleriert.

Welche Maßnahmen unternimmt die Hanns Seidel Stiftung, um die Länder in ihrer Entwicklung zu unterstützen, Perspektiven zu schaffen und so den Migrationsbewegungen entgegenzuwirken?

Fiesinger: In allen Projektländern der Balkanregion wird der grenzpolizeilichen Kooperation seit vielen Jahren und zumeist von Projektbeginn an hohe Priorität eingeräumt. Mit dem Thema der grenzpolizeilichen Kooperation verbunden waren beziehungsweise sind immer auch Fragestellungen bezüglich irregulärer Migration und Asylrecht, wobei diese Fragestellungen sowohl vom rechtlichen als auch vom fachpraktischen Aspekt diskutiert und analysiert wurden und werden.

Allerdings geht es nicht nur um die Bewältigung der Migrationsfolgen im Rahmen grenzpolizeilicher Zusammenarbeit, sondern auch um deren Ursachen. Hierbei kann die Hanns-Seidel-Stiftung im Rahmen ihrer Projektarbeit ihres Regionalbüros in Zagreb zusammen mit den Büros in Belgrad, Sofia und Tirana ebenfalls, wenn auch nur partiell, mitwirken: Schaffung von Lebensbedingungen, die allen Bevölkerungsgruppen einen Verbleib im eigenen Lande wieder attraktiv erscheinen lassen und insofern Zukunftsperspektiven aufzeigen, um einen weiteren Exodus zu vermeiden.

In Albanien zum Beispiel führt die Stiftung neben grenzpolizeilichen Maßnahmen seit vielen Jahren mit lokalen NGOs konkrete Schulungsmaßnahmen zur Erhöhung der fachlichen und sozialen Kompetenz von

staatlichen und zivilen Funktionsträgern durch, wobei besonderer Wert auf die Einbindung der albanischen Jugend, also auf die „Zukunftsgeneration“, in das politische und gesellschaftliche Leben gelegt wird. Hervorzuheben sind zum Beispiel Seminare zum Thema „Brain-Drain, Brain-Gain – Herausforderung an die neue Generation“, oder das Projekt „Selbst was machen“ mit dem Ziel verstärkten Bürgerengagements oder Rundtischgespräche mit Vertretern der albanischen NGO zum Thema Jugend, Bildung, Arbeit. In Montenegro kooperiert die HSS dagegen zum Beispiel seit Jahren mit der dortigen Industrie- und Handelskammer (im Rahmen der Behandlung von Themen, die im erweiterten Sinne die berufliche Bildung umfassen). Maßnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene zur Entwicklung von Eigeninitiative und Unternehmergeist, Stärkung von unternehmerischer Kompetenz, Eigenständigkeit und selbstbewusster Planung und Umsetzung von eigenen Projekt- und Gründungsinitiativen sollen dazu beitragen, Beschäftigungsprobleme zu mindern und Sozialintegration zu steigern.

Vielen Dank für das Gespräch!

Daniel Seiberling

Zwischen Kiew und Moskau

Auf der Flucht vor Krieg und Annexion

Die Ukraine hat mit dem Krieg im Osten des Landes und den daraus resultierenden Migrationsbewegungen Herausforderungen zu bewältigen, die in der Quantität den europäischen Dimensionen kaum nachstehen. Das Land ist hierbei finanziell und in ihren administrativen Kapazitäten mit der Situation überfordert. Auch die Einstellung der Bevölkerung den Flüchtlingen gegenüber war zunächst ambivalent. Ganz anders die Herangehensweise der Russischen Föderation: Obwohl auch hier die Bevölkerung den Flüchtlingen teilweise reserviert begegnet, lässt der Kreml keine Gelegenheit aus, um aus der selbstverantworteten humanitären Krise medienwirksames Kapital zu schlagen. Eine bessere humanitäre und administrative Betreuung in der RF, beeindruckende finanzielle Mittel und die vielen humanitären Konvois in den Donbas zeigen dies auf.

Schlagwörter:

Binnenflüchtlinge in der Ukraine – Donetsk und Lugansk – Krim – Reaktionen der Ukraine – Flucht nach Russland – Reaktionen Russlands – Stimmung in den Aufnahmeregionen

ZWISCHEN KIEW UND MOSKAU – AUF DER FLUCHT VOR KRIEG UND ANNEXION

|| Daniel Seiberling

Die Ukraine ist nicht unmittelbar von den aktuellen Herausforderungen der Migrationsbewegungen aus Syrien, Afghanistan oder dem afrikanischen Kontinent betroffen. Nur Ausläufer der Ostbalkanroute streifen die Ukraine, die aber ihren Verpflichtungen aus dem Assoziierungsabkommen mit der EU nachkommt und aktuell in der Kleinstadt Jagotin unweit von Kiew Unterkunftsmöglichkeiten für 250 syrische und afghanische Migranten errichtet.¹ Offiziellen Angaben zufolge hat die Ukraine für 2016 eine Quote von 4.586 Asylsuchenden vorgesehen – bei rund 1.500 Asylanträgen in 2015² ist hier also noch Verhandlungsraum mit der EU.

Ausländische Flüchtlinge und Asylsuchende finden nur in sehr überschaubarem Umfang ihren Weg in oder durch die Ukraine. Allerdings sieht sich das Land mit einer Herausforderung ganz anderer Größenord-

nung konfrontiert: Die russische Annexion der Krim und der Krieg russisch unterstützter Separatisten im Nordosten des Landes gegen die Kiewer Regierung haben eine im Land beispiellose Migrationsbewegung ausgelöst. Von den rund 45 Millionen Bürgerinnen und Bürgern der Ukraine sind seit dem Frühjahr 2014 geschätzte drei Millionen Menschen auf der Flucht vor dem Krieg im Donbas, circa 20.000 Menschen vor der russischen Okkupation der Halbinsel Krim. Von diesen Flüchtlingen haben rund 1,3 Millionen Menschen das Land verlassen, die meisten von ihnen, ca. 1,1 Millionen, nach Russland sowie ca. 130.000 nach Weißrussland.³ Nach offiziellem Jargon sind dies *External Displaced Persons* (EDPs). In Deutschland haben offiziellen Statistiken zufolge seit dem Ausbruch der Kampfhandlungen im Donbas 6.700 Menschen aus der Ukraine



Migrationsbewegungen in der Ukraine. Quelle: ©openstreetmap contributors, URL <http://www.openstreetmap.org/copyright> [30.05.2016]. Änderungen des Autors.

Asyl beantragt, in Polen 5.328.^{4,5} Diesen standen 2015 in Polen beispielsweise über 900.000 erteilte Visa für Arbeitsmigranten aus der Ukraine gegenüber.⁶ Wie viele von diesen als Arbeitsmigranten erfassten Personen Flüchtlingen aus dem Donbas sind, ist nicht zu erkennen.

Die rund 1,7 Millionen Menschen, die zwar ihre Wohnorte im Donbas und auf der Krim verlassen haben, aber sich weiterhin innerhalb der Ukraine aufhalten, werden dagegen als *Internal Displaced Persons* (IDPs) bezeichnet.⁷

Beim Ausbruch der Kämpfe im Frühjahr 2014 konnte aus der Richtung, in die sich die Bewohner des mit schweren Waffen umkämpften Donbas-Gebietes versuchten in Sicherheit zu bringen, kein unmittelbarer Rückschluss auf deren politische oder nationale Gesinnung gezogen werden. Die ukrainischen und russischen Gesellschaften sind auch weit nach dem Ende der Sowjetära noch durch tiefgreifende familiäre, freundschaftliche und wirtschaftliche Kontakte verknüpft – und in der humanitären Krisen-

situation des Jahres 2014 gaben primär diese interpersonellen Kontakte den Ausschlag, wohin man und seine Familie flüchtete. Mit dem im Februar 2015 vereinbarten Waffenstillstand im Rahmen des „Minsk II“ Abkommens hat sich die Lage beruhigt, es finden keine massenhaften Migrationsbewegungen aus dem Gebiet mehr statt – die Zahl hat sich bei rund 5.000 IDPs pro Monat eingependelt.⁸ Von beiden Seiten – aus der Ukraine, unterstützt insbesondere durch EU-Hilfsorganisationen sowie aus der Russischen Föderation für die „Volksrepubliken“ Donetsk und Lugansk – wird versucht, die dringendsten humanitären Bedürfnisse in dem durch den Krieg verwüsteten Gebiet zu bedienen. Von Wiederaufbauarbeit kann aber noch keine Rede sein.

Die statistischen Daten sind hierbei aber ebenso unübersichtlich, wie die aktuellen Begrifflichkeiten. Die beiden betroffenen Verwaltungsbezirke der Ukraine – Gebiet Donetsk und Gebiet Lugansk – sind jeweils durch den Waffenstillstandsvertrag de facto geteilt. Die selbsternannten Volksrepubliken



Schematische Darstellung des Donbas. Quelle: ©openstreetmap contributors, URL <http://www.openstreetmap.org/copyright> [30.05.2016]. Änderungen des Autors.

Lugansk (LNR) und Donetsk (DNR) umfassen weniger als die Hälfte der Territorien der Gebiete, schließen aber die bevölkerungsreichsten Städte ein. Im ukrainischen Sprachgebrauch werden diese Territorien als „nicht unter Regierungskontrolle befindliche Gebiete“ bezeichnet, im Unterschied zu den „unter Regierungskontrolle befindlichen Gebiete“ – jeweils die (Rest-)Gebiete Donetsk und Lugansk.

Die Bevölkerung der Gebiete Donetsk und Lugansk betrug 2013 insgesamt rund 6,6 Millionen Einwohner.⁹ Rund drei Millionen hiervon werden aktuell als IDPs und EDPs gelistet, während die „Volksrepubliken“ Donetsk und Lugansk ihre Einwohnerzahlen aktuell mit 1,9 Millionen (DNR) und 1,2 Millionen (LNR) angeben. Das würde statistisch bedeuten, dass die unter ukrainischer Kontrolle befindlichen Landesteile quasi menschenleer wären – das Gegenteil ist aber der Fall: Geschätzt wird, dass der überwiegende Teil der Binnenflüchtlinge (bis zu 75 Prozent) zunächst in den Gebieten Donetsk und Lugansk sowie in den angrenzenden Gebieten Charkiw, Saporoshja und Dnipropetrowsk Zuflucht gefunden hat.¹⁰ An diesem Beispiel wird deutlich, dass die Daten und Zahlenangaben in diesem Konflikt mit großer Zurückhaltung behandelt werden müssen. Weder über die Bevölkerungszahl der unter Regierungskontrolle befindlichen Gebiete Donetsk und Lugansk liegen im Moment konkrete Angaben vor, noch über die genauen Zu- und Abwanderungsbewegungen.

Binnenflüchtlinge aus dem Donbas und von der Krim in der Ukraine – IDPs

Inmitten enormer wirtschaftlicher Probleme, einem politischen Neuanfang und einem Krieg im Osten des Landes sieht sich die Ukraine mit mindestens 1,7 Millionen Binnenflüchtlingen konfrontiert. Eine andere Zählart geht von 1,35 Millionen *Familien* aus, die durch den Krieg im Osten entwurzelt und in der Ukraine registriert wurden. Von diesen haben bislang 670.000 staatliche finanzielle Unterstützung erhalten.¹¹

Eine zusammenfassende finanzielle Quantifizierung der ukrainischen und internationalen Hilfsleistungen, die sich mit der aus russischen Medien kolportierten Zahl von rund 230.000.000 € russischer Unterstützungsleistungen für Flüchtlinge in der RF für 2014 und 2015¹² vergleichen ließe, liegt bisher nicht vor.

Die ukrainischen Behörden gingen in der Flüchtlingssituation zunächst von einer relativ schnellen Rückkehr zur Normalität aus. So haben Flüchtlinge Anspruch auf sechs Monate staatlich geförderte Unterkunft – danach sollten sie bei Verwandten oder Freunden beherbergt, selbst auf die Beine gekommen oder wieder zurückgekehrt sein. Die Kommunen sind bei der Wohnraumfrage aber längst an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen. Der zur Verfügung stehende Wohnraum in städtischen Gemeinschaftsunterkünften reicht nicht aus und leer stehender Wohnraum ist in gewachsenen Gemeinden selten.

Während die primäre Nothilfe für Flüchtlinge und Vertriebene relativ schnell anließ und durch Unterstützung insbesondere aus dem europäischen Ausland vor allem in Notaufnahmelagern weiter ausgebaut wurde, ist die öffentliche Verwaltung der Ukraine mit vielen Problemen überfordert. Ausweisdokumente, Personenstandsurkunden und andere Unterlagen stellen viele Antragsteller vor unüberwindbare Probleme, da die ukrainische Bürokratie auf Dokumenten basiert, die im Donbas und auf der Krim nicht mehr zugänglich sind oder nicht mehr ausgestellt werden. Grundsätzlich gilt, dass in der Ukraine alle neu ausgestellten (russischen) Dokumente von der Krim – beispielsweise Krankenkarten oder Ausbildungszertifikate – nicht anerkannt werden (siehe Infokasten). Seit mehreren Monaten wird eine gesetzlich geregelte Vereinfachung des Registrierungsverfahrens für Binnenflüchtlinge auf der Durchführungsebene verschleppt: Die notwendige Gegenbestätigung der Migrationsbehörde auf Registrierungsformularen kommunaler Sozialämter wurde zwar offiziell aufgehoben – nachge-

ordnete Verwaltungsbehörden verlangen diese aber weiterhin, was zu nervenaufreibenden und langwierigen Streitereien der Antragsteller mit den Behörden führt.¹³ Hier kommt ein bekanntes ukrainisches Problem zum Tragen: Progressive Gesetze alleine nützen wenig, solange es keine entsprechenden Durchführungsverordnungen für die jeweiligen Amtsstuben gibt.

Auch die Integration in den ukrainischen Arbeitsmarkt gestaltet sich schwierig, weil es in der aktuellen Wirtschaftskrise – Wirtschaftswachstum 2014 -7 Prozent, 2015 rund -10 Prozent¹⁴ – ohnehin nicht genügend Arbeit gibt.

Eine weitere wichtige symbolische Hürde wurde im Oktober 2015 nicht genommen: Die meisten Binnenflüchtlinge konnten nicht an den Kommunalwahlen teilnehmen¹⁵, weil das Wahlgesetz nicht rechtzeitig an die Situation angepasst wurde¹⁶, obwohl dies von ukrainischen Menschenrechtsorganisationen und der OSCE dringend gefordert worden war¹⁷. Selbst wenn man dies der aktuellen krisenhaften Situation zuschreiben und es bei Kommunalwahlen noch eben so hingenommen werden kann, muss dieses Problem bis zu den spätestens 2018 bevorstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen geklärt werden.¹⁸

Die Einstellung der ukrainischen Bevölkerung den Flüchtlingen gegenüber war / ist ambivalent: Einerseits sind die Flüchtlinge aus dem Donbas Opfer der Situation und definitiv nicht diejenigen, die in Donetsk und Lugansk gegen ukrainische Wehrpflichtige kämpfen; andererseits kommen sie doch aus der Gegend, die beim Referendum am 11. Mai 2014 mehrheitlich gegen den Verbleib in der Ukraine stimmte¹⁹ – ein Generalverdacht bestand, so der Journalist Wladislaw Bulatshik:

„2014 sahen sich die Binnenflüchtlinge mit diesem Problem konfrontiert. Sie hatten ihre Häuser zurückgelassen und flüchteten sich in die friedlichen Gebiete der Ukraine. Dort aber waren viele Anwohner nicht bereit, den Flüchtlingen Wohnraum zu vermieten. Viele fanden keine Arbeit, wurden als

„Separatisten“ verunglimpft, die ihre Heimat verraten hätten und schlimmeres. Es dauerte fast ein Jahr, bis sich die Situation normalisierte und die Ukrainer die „Donetsker“ nicht mehr fürchteten. Auch heute gibt es noch hier und da Einzelfälle der Diskriminierung von Flüchtlingen, aber das sind nicht mehr viele und nicht systematisch, wie das noch vor zwei Jahren der Fall war.“²⁰

Die bestätigt auch eine aktuelle Studie des Flüchtlingshilfswerkes der Vereinten Nationen UNHCR, der zufolge die überwiegende Mehrheit der ukrainischen Bevölkerung inzwischen eine positive oder neutrale Einstellung den Flüchtlingen gegenüber an den Tag legt.²¹

Am 20. April 2016 wurde in der ukrainischen Regierung das „Ministerium für die zeitweise okkupierten Gebiete und Binnenflüchtlinge“ eingerichtet, Minister ist Vadym Chernysch. Hier sollen nun die Hilfsleistungen, die soziale Versorgung und die Eingliederung in die neuen Wohnorte koordiniert werden.²²

Sonderfall Krim

Sehr spezifisch stellt sich die Situation der Halbinsel Krim dar: Nach ukrainischem und völkerrechtlichen Verständnis sind die Bewohner der Halbinsel Krim ukrainische Staatsbürger, die sich zeitweilig und rechtswidrig unter einer ausländischen Zivilverwaltung befinden. Für die Ukraine müssten Flüchtlinge von der Krim also als IDPs gelten. De facto werden sie aber zunehmend als grenzüberschreitende Flüchtlinge aus der Russischen Föderation behandelt, je weiter Russland administrative Funktionen auf der Krim nach russischem Vorbild ausgestaltet. So werden beispielsweise die (russischen) Abschlüsse weiterführender Schulen der Krim ab 2014 in der Ukraine nicht anerkannt, obwohl die Schülerinnen und Schüler zehn bis elf Jahre ihrer Schullaufbahn in ukrainischen Schulen absolviert haben.

Grenzüberschreitende Flüchtlinge aus dem Donbas in der Russischen Föderation – EDPs

Nach Angaben des russischen Migrationsdienstes leben und arbeiten derzeit über 2,5 Millionen Ukrainerinnen und Ukrainer (ohne die Bewohner der Krim) in der Russischen Föderation (RF), unter ihnen gut eine Millionen Flüchtlinge aus dem Donbas. Die RF hatte insbesondere im ukrainisch-russischen Grenzgebiet mehrere hundert Erstaufnahmestellen für diejenigen Flüchtlinge errichtet, die keine persönlichen Anlaufstellen und daher kein konkretes Ziel ihrer Flucht in die RF hatten. Zeitweise waren über 20.000 Menschen in solchen Unterkünften untergebracht.²³ Staatsbürgern der Ukraine steht die Einreise in die RF auf Grundlage eines ukrainischen Personalausweises offen. Die Aufenthaltsdauer für Flüchtlinge aus dem Donbas kann die sonst üblichen 90 Tage zudem überschreiten. Seit dem Waffenstillstandsabkommen von Minsk im Februar 2015 sind die Flüchtlingszahlen jedoch deutlich gesunken, zahlreiche Erstaufnahmeeinrichtungen werden wieder aufgelöst.²⁴ Die RF lässt sich ihre Hospitalität auch innenpolitisch etwas kosten und beschwört häufig die russische Gastfreundschaft und die Verantwortung der ehemaligen sowjetischen Staatenfamilie gegenüber. Die russische Landbevölkerung schießt dagegen teilweise misstrauisch auf die Flüchtlinge und glaubt, dass es die Regierung mit den Neuankömmlingen besser meine, als mit der eigenen Bevölkerung.²⁵

Zahlreiche Flüchtlinge aus dem Donbas wollen sich am liebsten ganz aus dem Krieg zwischen Moskau und Kiew heraushalten und in dem vertrauten sprachlichen und kulturellen Umfeld der RF einen Neuanfang wagen; russische Nachbarn werfen ihnen dagegen vor, dass russische Soldaten die Volksrepubliken gegen Nationalisten und Verbrecher aus dem Westen des Landes verteidigen müssten, und stellen junge Männer unter den Flüchtlingen fast als Deserteure dar.²⁶

Dennoch geht das russische Migrationsamt davon aus, dass über 600.000 Flücht-

linge aus dem Donbas dauerhaft in der RF bleiben wollen²⁷ und erstellt entsprechende Ansiedlungsquoten, insbesondere für Sibirien, die Wolgaregion und den Ural²⁸. Einzelheiten über einen vereinfachten Prozess der Einbürgerung ukrainischer Flüchtlinge regelt ein Gesetzentwurf vom Februar 2016, der auch Erläuterungen zu Rentenansprüchen sowie sozialer und medizinischer Versorgung beinhaltet.²⁹ Viele Menschen sehen den Weg zurück in den Donbas auf Jahre versperrt – zunächst müssen die Bedingungen des Minsk II Vertrages erfüllt werden und danach steht jahrzehntelange Aufbauarbeit an, um die Kriegsschäden zu beseitigen.

Projekte der HSS

Die Hanns-Seidel-Stiftung unterstützt in der Ukraine Projektansätze zur Förderung der politischen und gesellschaftlichen Inklusion von Binnenflüchtlingen. Im Oktober 2015 führte die Partnerorganisation NRO „Gorenje“ im Gebiet Dnipropetrowsk mehrere Aufklärungs- und Beratungskampagnen durch, die den Binnenflüchtlingen die Teilnahme an den Kommunalwahlen nach geltendem Wahlgesetz ermöglichen sollten. 2016 wurden mit dem Gesetzgebungsinstitut des ukrainischen Parlamentes bislang zwei Rundtischgespräche zu aktuellen Fragen der Binnenflüchtlinge und der Situation auf der Krim durchgeführt, an denen Experten aus Verwaltung und Gesetzgebung sowie Nichtregierungsorganisationen teilnahmen.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:
www.hss.de/ukraine

Zusammenfassung

Die Russische Föderation ist nicht nur Auslöser der schwierigen humanitären Situation für Millionen Menschen aus der Ukraine, sondern vermag auch propagandistischen Nutzen aus dieser Situation zu ziehen. Sie setzt neben repressiven Instrumenten auch ihre Charmeoﬀensive auf der Krim fort – zum Beispiel mit Stipendien und Zuschüssen für Rentner und Schulabgänger, wäh-

rend sich die Ukraine schwer tut, auf die komplexe Situation der Krim angemessen zu reagieren. Die RF nutzt ihren gut funktionierenden Verwaltungs- und Staatsapparat, um den Flüchtlingen aus dem Donbas tatsächlich zu helfen – und zieht dabei alle Register ihrer hybriden Kriegsführung gegen die Ukraine, um die eigenen Leistungen gegenüber den Unzulänglichkeiten der Ukraine im Umgang mit der finanziellen und logistischen Herausforderung herauszustreichen.³⁰ Noch heute finden sich beispielsweise unzählige Verweise auf russischen Webseiten, die die positiven Äußerungen des UNHCR Sprechers Baisa Vak-Voya über russische Erstaufnahmelager „*To be honest, this is one of the most equipped and well-run and professionally managed camp I have seen*“³¹ vom November 2014 verwerfen.

|| Daniel Seiberling

Auslandsmitarbeiter Ukraine, Rumänien, Republik Moldau

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Eurasisches Magazin (2016): Unter dem Druck der EU: Ukraine nimmt syrische Migranten auf, URL <http://www.eurasischesmagazin.de/ticker/Fluechtlinge-aus-Syrien-auch-in-der-Ukraine/348> [27.04.2016].
- 2 Vgl. Bulatshik, Wladislaw (2016): Flüchtlinge und Übersiedler. Wie die Ukraine denen hilft, die ihr Heim verlassen mussten, URL <http://www.ostro.org/general/politics/articles/497541/> [27.04.2016].
- 3 Vgl. UNHCR (2016): Operational update Ukraine URL <http://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-situation-unhcr-operational-update-10-february-1-april-2016> [27.04.2016].
- 4 Vgl. Maxwill, Peter (2016): Ukrainer in Deutschland: Flüchtlinge, die niemand so nennt, URL <http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/ukrainer-in-deutschland-vom-krieg-ins-exil-verbannt-a-1065478.html> [31.05.2016].
- 5 Vgl. Sputnik (2016): Ukraine-„Flüchtlinge“: Polen verrechnet sich um eine Million, URL <http://de.sputniknews.com/panorama/20160302/308198809/ukraine-polen-fluechtlinge-million.html> [31.05.2016].
- 6 Vgl. Sieradzka, Monika (2016): Das Märchen von den ukrainischen Flüchtlingen in Polen, URL <http://www.dw.com/de/das-m%C3%A4rchen-von-den-ukrainisch-enfl%C3%BChtlingen-in-polen/a-19071756> [31.05.2016].
- 7 Vgl. Ukrainski Radio (2016): Zahl der Binnenflüchtlinge in der Ukraine wächst, URL <http://www.nrcu.gov.ua/de/news.html?newsID=17721> [27.04.2016].
- 8 Vgl. Maxwill, Peter (2016).
- 9 Vgl. Europäische Kommission (2016): Humanitarian Implementation Plan (HIP) Ukraine, URL http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2015/HIPs/ukraine_en.pdf, S. 3 [31.05.2016].
- 10 Vgl. Quinn, Allison (2015) UN refugee head confronts Ukraine's atypical challenge, URL <http://www.pressreader.com/ukraine/kyiv-post/20150626/281487864998410/TextView> [31.05.2016].
- 11 Vgl. Ukrainski Radio (2016).
- 12 Vgl. Rossia beyond the headlines (2016): Seeking shelter: Russia's refugees from eastern Ukraine, 2 years on, URL http://rbth.com/politics_and_society/2016/03/28/seeking-shelter-russias-refugees-from-eastern-ukraine-2-years-on_579789 [12.06.2016].
- 13 Vgl. Presse-Zentrum „Wir helfen“ (2016): Hilfe für Flüchtlinge und Übersiedler in der Ukraine; was kann man erwarten? (Übers. Autor), URL <http://www.fdu.org.ua/news/21775> [27.04.2016].
- 14 Vgl. German Trade and Invest (2016): Wirtschaftsdaten Ukraine Mai 2016, URL http://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/PUB/2016/05/pub201605302102_159830_wirtschaftsdaten-kompakt---ukraine--juni-2016.pdf?v=1 [03.06.2016].
- 15 Vgl. OPORA (2015): Problematic aspects of elections in Ukraine: a view from inside and outside, URL <https://www.oporaua.org/en/news/41918-problematic-aspects-of-elections-in-ukraine-a-view-from-inside-and-outside> [27.04.2016].
- 16 Vgl. International election observation mission (IEOM) (2015): Statement of preliminary findings and conclusions, URL <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/194406?download=true> [31.05.2016].
- 17 Vgl. Interfax Ukraine (2015): OSCE, EP mission reiterate that Ukrainian IDPs must be able to vote, URL <http://en.interfax.com.ua/news/general/299432.html> [27.04.2016].

- 18 Die ungelöste Frage nach einem Wahlgesetz für die Gebiete Donetsk und Lugansk erschwert die eindeutige Klärung der Rechtsfrage, wie Wähler aus den dortigen Wahlverzeichnissen aus- und in diejenigen ihrer neuen Wohnorte eingetragen werden können.
- 19 Vgl. Walker Shaun et al. (2014): Ukraine: pro-Russia separatists set for victory in eastern region referendum, URL <http://www.theguardian.com/world/2014/may/11/eastern-ukraine-referendum-donetsk-luhansk> [27.04.2016].
- 20 Bulatshik Wladislaw (2016).
- 21 Vgl. UNHCR (2016): After two years of displacement, hosting communities in Ukraine remain supportive towards IDPs – UNHCR study, URL <http://unhcr.org/ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1605-after-two-years-of-displacement-hosting-communities-in-ukraine-remain-supportive-towards-idps-unhcr-study> [13.06.2016].
- 22 Vgl. Nedeli, Zerkalo (2016): Vadim Chernish, Minister of temporarily occupied territories and IDPs: "The State shall clearly outline the position on the occupied territories and the people who were there" (Übers. Autor), URL <http://gazeta.dt.ua/internal/vadim-chernish-ministr-z-pitan-timchasovo-okupovanih-teritoriy-ta-vpo-derzhava-zobov-yazana-chitko-okresliti-poziciyu-stosovno-okupovanih-teritoriy-i-lyudey-kotri-zalishilis-ya-tam-.htm> [31.05.2016].
- 23 Vgl. ITAR-TASS (2015): Russia prolongs lax migration rules for Ukrainian citizens, URL <http://tass.ru/en/russia/812040> [27.04.2016].
- 24 Vgl. ITAR-TASS (2016): All but one south Russian refugee centers for Ukrainians to be closed by February 3, URL <http://uaposition.com/itar-tass/all-but-one-south-russian-refugee-centers-for-ukrainians-to-be-closed-by-february-3/> [27.04.2016].
- 25 Vgl. Polikanow, Dmitry (2015): The inconvenient truth about Russia's Ukrainian refugees, URL <http://www.russia-direct.org/opinion/inconvenient-truth-about-russias-ukrainian-refugees> [27.04.2016].
- 26 Vgl. Heyden, Ulrich (2016): Hoffentlich fängt der Krieg nicht wieder an, URL <http://www.russland.ru/hoffentlich-faengt-der-krieg-nicht-wieder-an/> [27.04.2016].
- 27 Vgl. RIA Nachrichtenagentur (2016a): Föderaler Migrationsdienst: Über 600.000 Flüchtlinge aus der Ukraine haben sich entschieden in der RF zu bleiben (Übers. Autor), URL <http://ria.ru/society/20160309/1387179797.html> [27.04.2016].
- 28 Vgl. Ebd.
- 29 Vgl. RIA Nachrichtenagentur (2016b): Regierung Russlands prüft Gesetzentwurf über Flüchtlinge aus der Ukraine (Übers. Autor), URL <http://ria.ru/politics/20160218/1376459535.html> [27.04.2016].
- 30 Vgl. Ackermann, Felix (2016): Diese Flüchtlinge sieht man nicht, URL <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/auch-aus-der-ukraine-fliehen-menschen-nach-europa-14152038.html> [31.05.2016].
- 31 Baisa Vak-Voya, zit. n. RT (2014): UN: 110,000 people fled Ukraine to Russia this year, URL <https://www.rt.com/news/168844-un-refugees-ukraine-russia/> [31.05.2016].

Benjamin Bobbe

Kolumbien – Land der Vertiebenen

Seit Jahrzehnten leidet Kolumbien unter einem internen bewaffneten Konflikt, in dessen Kern der Besitz und die Nutzung von Grund und Boden stehen. Die gewaltsame Vertreibung von Millionen Menschen ist eine Grundkonstante des Konflikts und verursacht permanente Wellen von Binnenflüchtlingen. Kolumbien steht ein langer und steiniger Weg zur Befriedung einer Gesellschaft bevor, in der Gewalt stets Instrument zur politischen und wirtschaftlichen Auseinandersetzung war. Die Friedensvereinbarung mit der FARC kann dazu beitragen, gewaltsame Vertreibungen zu reduzieren, ein Ende ist jedoch nicht zu erwarten. Auch die Wiederansiedlung von Vertriebenen und die Rückerstattung von Grund und Boden werden aufgrund der vielfältigen und tiefgreifenden Konfliktfelder in den betroffenen Gebieten auch zukünftig mit großen Schwierigkeiten behaftet bleiben.

Schlagwörter:

Vertreibung – Binnenflüchtlinge – Bewaffneter Konflikt – FARC – Fehlende staatliche Präsenz – Entschädigung und Landrückgabe – Friedensprozess

KOLUMBIEN – LAND DER VERTRIEBENEN

|| Benjamin Bobbe

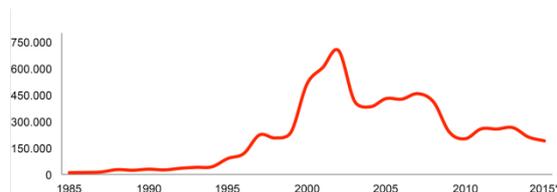
Der bewaffnete Konflikt zwischen Guerillas, Paramilitärs und staatlichen Akteuren in Kolumbien hat laut einer vielbeachteten Studie des Nationalen Zentrums für Erinnerung (*Centro Nacional de Memoria Histórica*) allein in den Jahren 1958 bis 2012 etwa 220.000 Todesopfer gefordert. Davon sind 81,5 Prozent, also rund 179.000 Personen, zivile Opfer. Zusätzlich gelten für diesen Zeitraum rund 25.000 Menschen als vermisst und müssen de facto zu den Todesopfern gezählt werden. Unter Einbeziehung anderer Quellen spricht das Komitee des Internationalen Roten Kreuzes sogar von 100.000 Verschwundenen. Das Verschwindenlassen von Menschen, als *desaparición forzada* bezeichnet, gehört zu den perversen jüngeren und zugleich charakteristischen Auswüchsen dieses, vor allem gegen die Zivil- und insbesondere Landbevölkerung gerichteten, Konflikts. Nahezu 2.000 Massaker sind für den Zeitraum von 1980 bis 2012 dokumentiert.¹

Millionenfache landesweite Vertreibungen

Die gewaltsame Vertreibung (*desplazamiento forzado*)² von Menschen von ihrem Grund und Boden ist eine Grundkonstante des seit mehr als 50 Jahren herrschenden bewaffneten Konflikts in Kolumbien. Allein von 1985 bis einschließlich 2014 wurden in Kolumbien mehr als sechs Millionen Menschen Opfer von gewaltsamer Vertreibung, darunter über zwei Millionen Kinder.³ Dies entspricht rund 15 Prozent der Bevölkerung. Bis zu diesem Jahr wurden in Kolumbien Jahr für Jahr mindestens 200.000 Menschen vertrieben und damit entwurzelt sowie oftmals traumatisiert.⁴ Kolumbien ist nach Syrien das von gewaltsamer Binnenvertreibung am

zweitstärksten betroffene Land der Welt, dies sehr deutlich vor Ländern wie der Demokratischen Republik Kongo, dem Sudan, Irak oder Südsudan, die jeweils weniger als halb so viele Opfer zu verzeichnen haben.

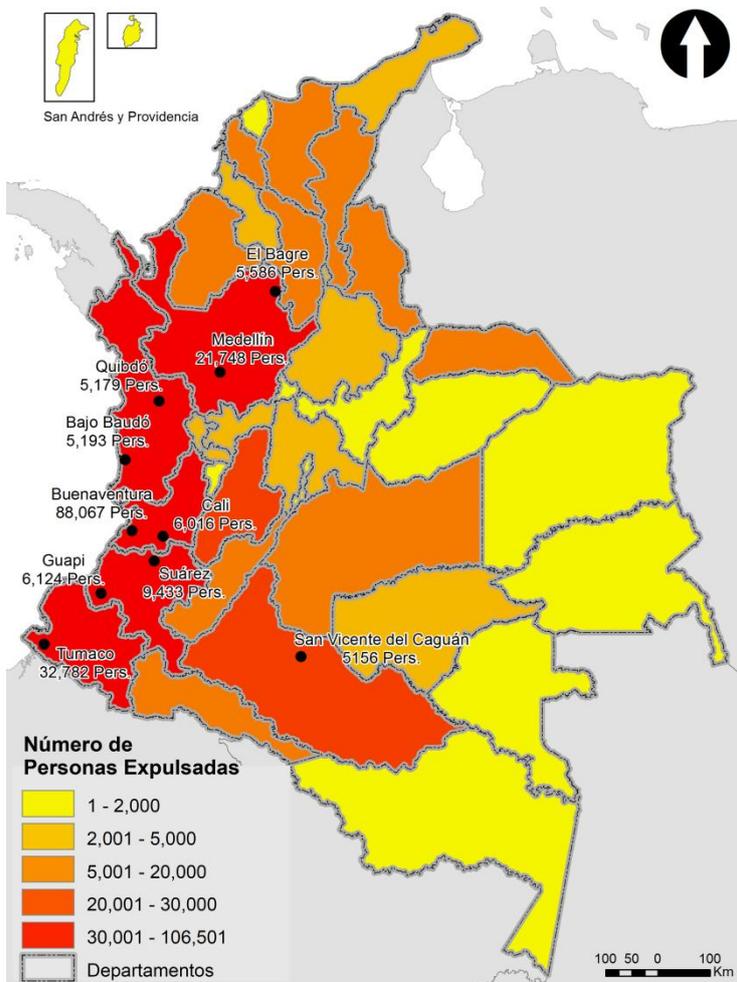
Opfer sind mit 87 Prozent der Fälle vornehmlich die Landbevölkerung, wobei ethnische Minderheiten wie Indigene und Afrokolumbianer deutlich überproportional betroffen sind.⁵ Bis heute ist gewaltsame Vertreibung ein landesweit zu beobachtendes Phänomen. In 99 Prozent aller kolumbianischen Gemeinden (*municipios*) sind Fälle von Vertreibungen erfasst worden.⁶ Dennoch sind Konjunkturen und regionale Schwerpunkte zu identifizieren. Heute betrifft das Problem vor allem die nördlichen, westlichen und südwestlichen Landesteile des ländlichen Raums entlang der Pazifikküste, in denen sich der bewaffnete Konflikt derzeit intensiver als andernorts abspielt.⁷ Bemerkenswerterweise sind diese Gebiete zugleich die Hochburgen krimineller Banden der Organisierten Kriminalität, welche die Schwäche des Staates und die fehlende Ordnung in diesen Regionen für ihre illegalen Aktivitäten ausnutzen.



Opfer von Binnenvertreibung 1985-2014 (2015 geschätzt).
Quelle: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – OCHA (2015): *Tendencias Humanitarias y Paz en Colombia Nov. 2012 – Jun. 2015*, URL <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/colombia/informographic/tendencias-humanitarias-y-paz-colombia-nov-2012-jun-2015> [04.05.2016].

Die weitaus meisten Opfer von Vertreibungen verbleiben als Binnenflüchtlinge im Land. Statistische Auswertungen des Jahres 2013 zeigen beispielhaft, dass rund 60 Prozent der Opfer gewaltsamer Vertreibung in 34 kleine, mittlere und große Städte des Landes flüchteten, sodass eine Tendenz zur Landflucht zu verzeichnen ist.⁸ Nur etwa zehn Prozent der jährlich landesweit Vertriebenen siedeln sich dabei in der Hauptstadt Bogotá an. Von den insgesamt 4,7 Millionen im Ausland lebenden Kolumbianern sind rund 400.000 offiziell als Flüchtlinge registriert und anerkannt, davon allein 200.000 beziehungsweise 120.000 in den Nachbarländern Venezuela und Ecuador.⁹

Für das Jahr 2015 zeigen die offiziellen staatlichen Zahlen einen signifikanten und in dieser Dimension niemals dagewesenen Rückgang im Vergleich zum Vorjahr von 219.087 auf 126.184 Opfer gewaltsamer Vertreibung. Damit unterscheidet sich die offizielle Opferzahl erstmals seit mehreren Jahren wieder sehr deutlich von den parallel dazu erhobenen Zahlen der renommiertesten NGO für die Analyse der Vertreibungsproblematik, *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES*. Diese schätzt die Zahl der Vertreibungsoffer für 2015 im Bereich von 225.000 und attestiert damit ein weiteres Ansteigen der Vertreibungen. CODHES bezeichnet in diesem Zusammenhang die Zahl der Regierung als falsch und spricht von einer „Irreführung der Öffentlichkeit“.¹⁰



Fälle von Binnenvertreibung im Jahr 2015. Farbliche Unterscheidung: Rot = Hohe Anzahl, Gelb = Geringe Anzahl. Quelle: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – OCHA (2015).

Gewaltsame Vertreibung ist, wie andere Formen von Verbrechen und Gewalt, im Angesicht der seit Ende 2012 laufenden Friedensgespräche zwischen Regierung und FARC-Guerilla zu einem Politikum geworden. Mit einem erfolgreichen Abschluss der Gespräche wird beinahe täglich gerechnet. Ein Plebiszit, in dem die Bürger über die Annahme der Verhandlungsergebnisse entscheiden, soll darauf folgen, um die Vereinbarung zwischen Staat und Guerilla im Gesamtpaket demokratisch zu legitimieren. Die Öffentlichkeit begleitet die Friedensgespräche kritisch und bedeutende Teile der Gesellschaft lehnen eine Vereinbarung, so, wie sie auf Basis der vorliegenden Informationen ausgestaltet sein wird, ab. Zahlenkosmetik erscheint vor diesem Hintergrund nicht ausgeschlossen. Festzuhalten bleibt ungeachtet etwaiger positiver Tendenzen: Aufgrund der Vielfältigkeit der Tätergruppen und der Komplexität der Konfliktlagen bei der Landfrage, ist kein Ende der Vertreibungsproblematik in Sicht, auch wenn die offiziellen Zahlen einen anderen Eindruck erwecken.

Unstrittig ist: Die Anzahl kriegerischer Akte insgesamt im Land ist deutlich zurückgegangen, was sich im Wesentlichen auf

diverse, einseitig durch die FARC seit Beginn der Friedensgespräche ausgerufenen Waffenstillstandsphasen zurückführen lässt. Seit Mitte 2015 bis heute waren keine offensiven Kampfhandlungen durch die FARC und insgesamt die geringste Intensität des Konflikts seit mehr als 50 Jahren zu verzeichnen.¹¹ Am 23.06.2016 wurde ein beidseitiger Waffenstillstand vereinbart, der nun die letzte Phase der Verhandlungen einleitet. So hat sich die jährliche Zahl der direkt dem bewaffneten Konflikt zugeschriebenen Todesopfer nach Regierungsangaben drastisch von jeweils 11.000 bis 12.000 in den Jahren 2010 bis 2012 mit Beginn der Friedensgespräche immer weiter reduziert: 2013 wurden 5.568 Opfer verzeichnet, 2014 waren es 2.148 und schließlich 2015 lediglich 668.¹²

Die Summe der Opfer aller erfassten Tötungsdelikte in Kolumbien verringerte sich hingegen nach Angaben des kolumbianischen Verteidigungsministeriums in demselben Betrachtungszeitraum von vier Jahren von 2012 bis 2015 nicht annähernd in demselben Maße (rund 11.000 Opfer), sondern „nur“ um 3.658 Opfer, also 22 Prozent, von 16.440 auf 12.782.¹³ Dies impliziert eine Zunahme der Zahl der Tötungsdelikte, die nicht dem bewaffneten Konflikt zugerechnet werden, was einen deutlichen Gewaltanstieg im Bereich der (Organisierten) Kriminalität bedeuten könnte, oder aber gravierende Fehler in den offiziellen Statistiken. Angesichts der zuvor beschriebenen Ungereimtheiten und Kritik an der offiziellen Vertreibungszahl für 2015, verbleibt also auch hinter der Zahl der Todesopfer ein großes Fragezeichen, auch wenn die hieraus abzulesende positive Tendenz als solche nicht anzuzweifeln ist.

Ursachen und Hintergründe der Vertreibungen

Die Ursachen für die Vertreibungen in Kolumbien sind multikausal und die Hintergründe und Umstände der Vorfälle unterscheiden sich sowohl geografisch als auch

im Zeitverlauf. Dreh- und Angelpunkt ist der bewaffnete Konflikt in seinen vielfältigen Erscheinungsformen, bei dem es um die politisch-soziale, wirtschaftliche und militärische Kontrolle vor allem über ländliche Räume geht.

Vertreibungen werden in Kolumbien zu meist gezielt und aus strategischem Kalkül eingesetzt. Dies zum einen aus Interessen im Hinblick auf die Landnutzung, also etwa für landwirtschaftliche Nutzung, zum Drogenanbau, für Bergbau und Rohstoffförderung, als werthaltiger Landbesitz oder als militärische Korridore und Transportrouten für den Drogenhandel. Vertreibungen sind zum anderen auch Mittel der Kriegsführung und werden gezielt gegen Gewerkschafter, Menschenrechtsaktivisten, Politiker und – oft nur vermeintliche – Unterstützer einer gegnerischen Konfliktpartei eingesetzt. Vertreibungen können auch „lediglich“ ein Nebeneffekt des bewaffneten Konflikts und seiner diversen Gewaltformen sein, die sich neben Kampfhandlungen zum Beispiel in der Rekrutierung von Kindersoldaten, Erpressung von Schutzgeldern, Entführungen, sexueller Gewalt oder Antipersonenminen äußern. Die politische Rebellion und gemeine Kriminalität haben viele Schnittmengen. Vielfach vermischen sich daher die Hintergründe und Zielsetzungen der Taten.

Die Täter bei den Vertreibungen stammen historisch betrachtet aus den Reihen der drei traditionellen Konfliktparteien, also Guerilla, Paramilitärs¹⁴ und in sehr geringem Umfang auch dem kolumbianischen Staat. Statistisch waren die schrittweise bis Mitte der 1990er Jahre aufkommenden Paramilitärs bis zu deren formeller Demobilisierung durch eine Friedensinitiative der Regierung des damaligen Staatspräsidenten Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) in den Jahren 2005 und 2006 Hauptakteur der Vertreibungen. In der Gegenwart werden Guerilla-Gruppen für die Mehrheit aller Vertreibungen verantwortlich gemacht. Daneben treten heute in geringerem Umfang auch sogenannte kriminelle Banden (*bandas*

criminales, kurz *bacrim*), die oft in personeller Kontinuität mit den formell aufgelösten Paramilitärs stehen, sowie sonstige kriminelle Gruppen durch Vertreibungen in Erscheinung. In vielen Fällen können die Täter(gruppen) jedoch gar nicht identifiziert und zugeordnet werden. Die staatlicherseits im Zusammenhang mit derzeit landesweit rund 90.000 Anträgen auf Landrückgabe erfassten Daten zeigen, dass die Antragssteller in 40,3 Prozent der Fälle die Guerilla für ihre Vertreibung verantwortlich machen, in 35,6 Prozent Paramilitärs, in 10,4 Prozent andere Akteure¹⁵, in 2,0 Prozent kriminelle Banden und in 11,8 Prozent keine genauen Angaben machen können.¹⁶

Die Vertreibungen erfolgen in der Praxis auf vielerlei Wegen und sehr oft selektiv: Eine bestimmte Person oder Familie, die sich auf einer Namensliste der Täter befindet, wird durch schriftliche Nachricht oder mündlich, d.h. per (Mobil-)Telefonanruf oder persönlichen Boten zum Verlassen des Wohnorts aufgefordert. Für den Fall einer Nichtbefolgung wird mit der Tötung des oder der Adressaten der Botschaft gedroht. Studien zeigen, dass historisch betrachtet 73 Prozent aller Fälle individuelle Vertreibungen sind.¹⁷ Hierzu zählen auch „indirekte“ Formen der Vertreibung und andere Formen der Enteignung, bei dem das Opfer zum Verkauf gedrängt oder durch einen unrechtmäßigen Verwaltungsakt oder durch Fälschung von Grundbucheinträgen durch Beihilfe von Notaren seines Grund und Bodens beraubt wird. Oft sind auch Politiker und Behördenvertreter involviert.

Die vielen individuellen Fälle von Vertreibung waren lange Zeit für große Teile der kolumbianischen Gesellschaft ein unsichtbares Verbrechen, die von den Medien, anders als Massenvertreibungen, vor allem aufgrund der Vielzahl der Vorfälle und der Alltäglichkeit (dieser Form) von Gewalt kaum wahrgenommen wurden. Ebenfalls fanden etwa drei Viertel aller Massaker historisch betrachtet mit vier, fünf oder sechs Opfern in einem eher kleinen Maßstab

statt.¹⁸ So stellt sich der bewaffnete Konflikt als ein landesweites Mosaik aus einer Vielzahl von zumeist punktuellen Verbrechen dar.

Massenvertreibungen, etwa unmittelbar durch uniformierte bewaffnete Gruppen, kommen auch weiterhin vor und haben einen Anteil von 27 Prozent an der Gesamtheit der gewaltsamen Vertreibungen.¹⁹ Insbesondere in der Hochphase des Konflikts, in den Jahren um die Jahrtausendwende, kam es vielerorts zu offenen Massenvertreibungen, insbesondere unter ethnischen Minderheiten wie Indigenen und Afrokolumbianern, vielfach in Verbindung mit Massakern und Zerstörung des Hab und Guts der Opfer – der Terror dient dabei auch als Symbol zur Einschüchterung der Bewohner ganzer Regionen. Heute nehmen intra-urbane Vertreibungen zumeist durch kriminelle Banden zu, die vor allem zu einer innerstädtischen Flucht von Stadtviertel zu Stadtviertel führen. Die absolut betrachtet meisten Fälle sind in Kolumbiens zweitgrößter Stadt Medellín sowie den beiden großen Hafenstädten am Pazifik, Buenaventura und Tumaco zu verzeichnen. Vertreibungen im ländlichen Raum dominieren in der Gesamtbetrachtung jedoch weiterhin.

Laut CODHES waren im Jahr 2012 58 Prozent der Vertreibungen direkt auf den bewaffneten Konflikt, 21,7 Prozent auf individuelle Bedrohungen ohne unmittelbaren Bezug zum bewaffneten Konflikt, 12,7 Prozent auf kriminelle Tötungsdelikte im Umfeld und 7,6 Prozent auf sonstige Gründe zurückzuführen. Erleichtert werden die Vertreibungen indirekt durch die weit verbreitete Informalität: Formelle Eigentumsnachweise über den Landbesitz sind in vielen Fällen historisch bedingt nicht existent.

Mit eindrücklichen Worten beschreibt Mariela H., frühere Kleinbäuerin und Opfer von Vertreibung aus der Region Montes de María, die Situation Ende der 1990er Jahre aus der Sicht ihrer Familie aus dem Landkreis San Juan Nepomuceno. Nach vielen Jahren im Nachbarland Venezuela lebt sie heute in Kolumbiens Hauptstadt Bogotá. Das Interview führte der Autor am 10.06.2016.

„Die Situation damals war schrecklich. Unsere *Finca* [Anm.: hier kleines Haus ohne Stromanbindung mit angrenzender Parzelle für Landwirtschaft] liegt außerhalb des Dorfs. In manchen Nächten kamen die Paramilitärs, in anderen die Guerilleros. Die Paramilitärs wollten immer etwas zu essen bekommen und sie zwangen uns, für sie zu kochen. Hätten das die Guerilleros rausgefunden, hätten sie uns getötet. Das ist bei uns in der Gegend passiert. Das war nun mal so. Und hätten wir den Paramilitärs das Essen verweigert, so hätten uns eben diese getötet. [...] Meinen Cousin haben sie getötet, nicht die Paramilitärs, sondern die Guerilla. Er war mit dem Vieh unterwegs. Warum sie das taten, wissen wir bis heute nicht. [...]

Später schliefen wir jede Nacht bei Verwandten im Dorf [San Cayetano], um jeglichen Kontakt zu vermeiden, schließlich vergewaltigten sie [Paramilitärs und Guerilleros] auch kleine Mädchen, wenn sie diese nachts in den Häusern vorfanden. Wir sind also jeden Abend zu den Verwandten ins Dorf gefahren, und am frühen Morgen wieder rausgefahren, um unser Feld zu bestellen. Das haben alle so gemacht, auch unsere Nachbarn. [...] Eine Zeit lang konnten wir gar nicht rausfahren. Später wurde es wieder ein wenig besser. [...]

Wir haben hauptsächlich Kochbananen [*platanos*] und Yamswurzel [*ñame*] angebaut. Früher hatte mein Vater ein paar Kühe. Da die Paramilitärs eine Steuer [genannt *vacuna*] auf jedes Tier erhoben haben, mussten wir sie dann jedoch später verkaufen, da wir das Geld nicht hatten, um sie zu bezahlen. [...]

Es gab auch Massaker. Paramilitärs haben eine ganze Familie in unserer Nachbarschaft umgebracht: Vater, Mutter und die Kinder. Der Anführer der Paramilitärs kam, nachdem sie [die paramilitärische Gruppe] sich demobilisiert hatten, ins Gefängnis. Eines Tages wurde er von den Behörden in unsere Siedlung gebracht. Dort hat er sich entschuldigt und gesagt, das alles [die Tat] sei ein Missverständnis gewesen. Nach wenigen Jahren ist er wieder freigekommen und lebt jetzt in Bogotá, glaube ich. Er ist ein bekannter Paramilitär, den genauen Namen weiß ich nicht mehr. Ich habe ihn später auch mal im Fernsehen gesehen. Andere Anführer der Paramilitärs sind kürzlich auch freigekommen und leben wieder in der Region. Und noch weitere sollen bald freikommen, heißt es. Meine Familie, die noch dort lebt, ist deshalb sehr besorgt.“

Ein historisches Merkmal – fehlende staatliche Präsenz

Trotz beträchtlicher Anstrengungen und messbarer Erfolge im Bereich der Inneren Sicherheit seit der Jahrtausendwende ist der kolumbianische Staat noch immer nicht in der Lage, seine Hoheitsrechte allerorts und flächendeckend durchsetzen zu können. Vielfach hört man im Land den Ausspruch, Kolumbien habe „mehr Grund und Boden als Staat“. Dies trifft den historischen Kern des

Problems. Die lokalen Verwaltungen im ländlichen Raum sind schwach und stehen unter dem Zugriff oftmals korrupter politischer und wirtschaftlicher Lokaleliten, die vielerorts in Verbindung mit Organisierter Kriminalität beziehungsweise Akteuren des bewaffneten Konflikts stehen. Im Angesicht dieser Situation ist auch die demokratische Partizipation im ländlichen Raum nur schwach ausgeprägt. Zivilgesellschaftliche Initiativen werden in den Zonen des bewaffneten Konflikts oft zum Ziel von Bedrohun-

gen und Vertreibungen und sonstiger Übergriffe, da sie den Erhalt des Status quo bedrohen. Vielerorts bestehen gewachsene, quasi-feudale Herrschaftsstrukturen. Einher mit der sozialen geht eine wirtschaftliche Exklusion. Die für die vergangenen Jahre zu konstatierende, zweifellos sehr positive wirtschaftliche und soziale Entwicklung Kolumbiens mit einer wachsenden Mittelschicht konzentriert sich auf die urbanen Räume, der ländliche Raum ist hiervon immer noch in großen Teilen abgekoppelt. Die Lebensverhältnisse der Menschen und auch die Machtverhältnisse haben sich im ländlichen Raum, ganz im Gegensatz zu den aufstrebenden Metropolen, in den letzten rund zweihundert Jahren seit dem Ende der Kolonialzeit kaum verändert und wurden durch den Konflikt noch verschärft und zementiert.

Pluralismus als Bedrohung und Gewalt als Dienstleistung

Kolumbien hat – nicht nur im Vergleich zu seinen Nachbarländern – eine sehr stabile Demokratie und ein zumindest formell etabliertes Parteiensystem. Die auf dem Papier durchaus vorhandene Institutionalisierung der meisten Parteien spiegelt jedoch nur unzureichend die politischen Realitäten im Angesicht eines dominierenden „politischen Unternehmertums“ und Klientelismus wider. Politisch hat das Land in den 1980er und 1990er Jahren und insbesondere mit der sehr guten und fortschrittlichen neuen Verfassung von 1991 einen großen Sprung in die Moderne gemacht. Die Gesellschaft und mit ihr die Politiker jedoch haben mit der Modernisierung und Demokratisierung der politisch-institutionellen Strukturen kaum Schritt halten können – und dies schon gar nicht im ländlichen Raum.

Die Anwendung von Gewalt war in der kolumbianischen Geschichte seit der Unabhängigkeit von Spanien stets ein normales und toleriertes Mittel der politischen Auseinandersetzung in einem Land, in dem Meinungsverschiedenheiten und Pluralismus stets als Bedrohung der staatlichen Einheit

und natürlichen Ordnung der Dinge betrachtet wurden. Für sozialrevolutionäre, linke Ideen bot das traditionell konservative Herrschafts- und Parteiensystem keinen Platz und bekämpfte diese, was zum Entstehen der Guerillas beitrug, die an die schon lange zuvor bestehende „Kultur“ der Politik mit Waffengewalt anknüpften. Gewalt ist bis zum heutigen Tag eine Dienstleistung, die in Kolumbien allgegenwärtig ist und gekauft und verkauft wird, um ökonomische und politische Ziele zu erreichen.

Entwicklung der Vertreibungen im Lichte politischer Konjunkturen

Gewaltsame Vertreibungen hat es in Kolumbien schon immer gegeben, auch wenn diese in früheren Zeiten kaum als solche beschrieben noch statistisch erfasst wurden. Allein in der als *Violencia* in die Geschichtsbücher eingegangenen, von 1948 bis 1958 dauernden Phase des Bürgerkriegs um die politischer Vorherrschaft zwischen den zwei traditionell bestimmenden politischen Strömungen, den Konservativen und den Liberalen, aber auch kommunistischen Gruppen, wurden zwei Millionen der damals elf Millionen Menschen im ländlichen Raum vertrieben.²⁰ Forscher sind sich jedoch einig: Der Höhepunkt bei der Zahl der Vertreibungen wurde im Gleichklang mit der Intensität des bewaffneten Konflikts in den Phasen der Präsidentschaft von Andrés Pastrana (1998-2002) und der ersten Amtszeit seines Nachfolgers Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) mit jeweils deutlich mehr als einer Million Opfern erreicht (1,8 Mio. bzw. 1,6 Mio.). Es handelte sich dabei um die Zeit größter territorialer Ausweitung und militärischer Erfolge der Guerillas, vehemente Antworten der staatlichen Streitkräfte und des Erstarkens der rechten, den Landbesitzern und Teilen der konservativen politischen und wirtschaftlichen Eliten nahe stehenden Paramilitärs. Letztere schlossen sich im Jahr 1997 aus regionalen, unabhängigen Selbstverteidigungseinheiten auf nationaler Ebene zu den „Vereinigten Selbstverteidigungskräften Kolumbiens“ (*Autodefensas Unidas*

de Colombia – AUC) zusammen und steigerten so ihre Schlagkraft und Reichweite. In den 1990er Jahren stand Kolumbien kurz davor, als *Failed State* dauerhaft im Chaos zu versinken. Von Präsident Pastrana im Jahr 1998 formell aufgenommene Friedensgespräche mit der FARC in einer dieser Guerilla zugewiesenen großen Zone im Süden des Landes, genannt *Zona de Distención* oder *El Caguán*, scheiterten im Jahr 2002.

Deutlich sinkende Zahlen bei den gewaltsamen Vertreibungen in der Folgezeit waren das Ergebnis der formellen Demobilisierung des bis zu diesem Zeitpunkt hauptverantwortlichen Akteurs, den Paramilitärs, bis 2006 sowie der wachsenden Erfolge und der militärischen Dominanz sowie ausgeweiteten Präsenz des Staates in den Konfliktzonen. Letztere ging unter dem Schlagwort der Politik der „Demokratischen Sicherheit“ (*Seguridad Democrática*) von Staatspräsident Uribe in die kolumbianischen Geschichtsbücher ein und stand für einen Epochenwandel, da der kolumbianische Staat in dieser Phase seine Handlungsfähigkeit dauerhaft zurückgewann. Die Guerilla, die noch Ende der 1990er Jahre vor den Toren der Hauptstadt Bogotá stand und große Teile des Landes beherrschte, wurde drastisch zurückgedrängt. Sie bewegt sich bis heute vor allem in eher abgelegenen Korridoren des riesigen Landes.

Die Grundlage für das Erstarren der kolumbianischen Sicherheitskräfte und den Erfolg der Sicherheitspolitik bildete der von Präsident Pastrana mit den Vereinigten Staaten von Amerika im Jahr 2000 unterzeichnete *Plan Colombia* sowie eine Streitkräftereform, die einen starken personellen Aufwuchs des kolumbianischen Heeres beinhaltete. Der *Plan Colombia* war ein ganzheitliches Sicherheitsprogramm, das mittels finanzieller Hilfen sowie logistischer, technischer und personeller Unterstützung der Vereinigten Staaten eine immer effektivere polizeiliche und vor allem militärische Bekämpfung der Drogenwirtschaft und zuvorderst der revolutionären linken Guerillas

ermöglichte. Letzteres war das zentrale Ziel, dem andere Ziele untergeordnet wurden, und das mittels teilweise drastischer Maßnahmen verfolgt wurde. So führten die Implementierung des Plans und vor allem die massiven Gegenschläge und Offensiven der kolumbianischen Streitkräfte gegen die Guerillas dieser Jahre selbst als Nebeneffekt unter anderem zu erhöhten Flüchtlingsströmen. Die Gewinnung der militärischen Dominanz in einem Raum ging vielerorts mit Fluchtbewegungen von Teilen der Bevölkerung vor den Gefechten einher.

Der Staat und die Vertreibungsoffer

Der Weg zu einem umfassenden Opferentschädigungs- und Landrückgabegesetz war lang. Punktuelle Einzelgesetze und Programme ab 1995 blieben weit von der ganzheitlichen Antwort entfernt, welche die Dimension der Problematik eigentlich erforderte. Aufsehen in Politik und Gesellschaft erregte im Jahr 2004 ein Urteil des kolumbianischen Verfassungsgerichts (*Setencia T-025 de 2004 Corte Constitucional de Colombia*), welches die Abwesenheit der verfassungsmäßigen Ordnung im ländlichen Raum anprangerte und dort ein Versagen des Staates bei der Garantie der Menschen- und Bürgerrechte konstatierte. Zugleich forderte das Urteil die Regierung auf, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, diesen Zustand der Benachteiligung und bestehende Implementierungsdefizite zu beseitigen. Ergebnis dieses Urteils waren ein rudimentäres System von Entschädigungen und insbesondere eine umfangreiche Privilegierung vor allem der Opfer gewaltsamer Vertreibung. Dies gilt beispielsweise beim Zugang zu Bildung, der für Opfer gewaltsamer Vertreibung unter anderem bedeutende finanzielle Besserstellungen, wie beispielsweise den Erlass des Schulgeldes, und andere Unterstützungen vorsieht. Ungeachtet dieser wichtigen Maßnahmen bleibt bis heute ein sehr großes Bildungsgefälle zwischen Stadt und Land bestehen. Studien zeigen, dass Opfer gewaltsamer Vertreibung beim Zugang zu Bildung auch weiterhin hinter anderen

gesellschaftlichen Gruppen zurückstehen, was auch strukturelle Gründe hat: Neun von zehn Opfern gewaltsamer Vertreibung stammen aus der überwiegend bildungsfernen Landbevölkerung.²¹

Die seit dem Jahr 2010 amtierende Regierung von Juan Manuel Santos nimmt die Vertreibungsproblematik ernst und vermeidet Beschönigungen. Als erste Regierung spricht sie seit dem Jahr 2011 von einem „internen bewaffneten Konflikt“ (*conflicto interno armado*), was nicht nur sprachliche, sondern auch (völker-)rechtliche Implikationen hat. Hintergrund war das Ziel einer rechtlichen Unterscheidung zwischen Opfern des Konflikts und denen gewöhnlicher Kriminalität. Vorgängerregierungen hatten bis dahin ausschließlich einer „terroristischen Bedrohung“ durch „Kriminelle“ das Wort geredet.

Die Regierung Santos beschränkt sich jedoch nicht nur auf Rhetorik, sondern ergreift gesetzliche Maßnahmen, um die Ursachen der Vertreibung zu bekämpfen und Vertriebenen die Rückkehr zu ermöglichen. An erster Stelle ist hier ein bahnbrechendes, 2011 in Kraft getretenes Opferentschädigungs- und Landrückgabegesetz (*Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011*) zu nennen. Dessen Implementierung zeigt sich jedoch – ungeachtet erster Erfolge und der grundsätzlich richtigen Zielsetzung und Ausgestaltung – als schwierig und langwierig. Von den 89.498 Stand Anfang Mai 2016 vorliegenden Anträgen, sind erst 3.575 mittels 1.748 Urteilen juristisch gelöst, was etwa vier Prozent der Fälle entspricht. Unter den Antragstellern sind Afrokolumbianer und Indigene unterproportional vertreten.²²

Verantwortlich für die Probleme bei der Umsetzung sind die enorme Anzahl der Fälle und der hierfür zu geringe Ressourceneinsatz an Geld und Personal, der Missbrauch des Gesetzes durch „falsche“ Opfer, Verzögerungen durch diverse Klagen gegen das Gesetz selbst und gegen konkrete Einzelfallentscheidungen, unter anderem durch den

mächtigen Verband der Viehzüchter FEDEGAN – dieser selbst durch seine historischen Verbindungen mit Paramilitärs ein (in-)direkter Akteur und Profiteur des bewaffneten Konflikts – und vor allem die in sehr vielen Gebieten weiterhin angespannte Sicherheitslage. Viele Opfer, welche die Rückerstattung ihres Grund und Bodens fordern, werden bedroht, verletzt oder sogar getötet. Und auch Behördenvertreter sind bei ihrer Arbeit vor Ort an Leib und Leben bedroht. In vielen Gebieten ist die Präsenz von Militärposten in unmittelbarer Nachbarschaft notwendig, um die Bewohner nach erfolgter Rückerstattung zu schützen. Jedoch nicht überall ist dies aus Kapazitätsgründen möglich. Wichtig für die Umsetzung des Gesetzes und einen nachhaltigen Erfolg der Maßnahmen ist zudem der politische Wille des Gouverneurs, des Bürgermeisters und der Mitglieder der Kommunalräte. Dieser ist beileibe nicht immer vorhanden, denn vielerorts war / ist eben dieser Personenkreis der lokalen und regionalen Entscheidungseliten direkt oder indirekt über Familienangehörige oder „Geschäftspartner“ an den auf die Vertreibungen folgenden Landverteilungen beteiligt.

Ein Grundproblem besteht aus dem kaum zu überwindenden Widerspruch, dass ein solches Gesetz ein Instrument für den Einsatz im Postkonflikt ist, das Täter und Opfer zusammenbringen muss, Kolumbien sich als Land insgesamt physisch und psychisch jedoch de facto noch immer im Krieg befindet. Die Opfer haben allerdings keine Zeit, auf einen nachhaltigen Friedensschluss zu warten, um zu ihrem Recht zu kommen. In 94 Prozent der bislang entschiedenen Fälle wurde nach Angaben der Stiftung *Forjando Futuros*, die den Fortgang der Landrückgaben beobachtet, zugunsten der klagenden Opfer entschieden. Die Adressaten der Klagen sind neben Einzelpersonen vielfach auch nationale Großunternehmen aus den Bereichen Landwirtschaft (vor allem Viehzucht, Ölpalmen- und Holzwirtschaft), Erdöl- und -gasförderung sowie Bergbau (vor allem Kohle, Erze, inklusive Gold und Platin, und

Edelsteine), die über Geld und Einfluss – auch auf die Justiz – verfügen, zum Establishment gehören und, ganz im Gegensatz zur Landbevölkerung, über die entsprechende Lobby verfügen. Für den Teil der heutigen Besitzer, die nachweislich unwissentlich

und im guten Glauben über Dritte und teilweise nach mehrfachem Besitzerwechsel das Eigentum von Vertriebenen erwarben, sieht das Gesetz, das Fälle bis in das Jahr 1985 zurückverfolgt, Entschädigungen vor.

Die Region Montes de María: Kolumbianische Wirklichkeit

Die HSS führt seit Mitte 2015 im Rahmen der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in der im Norden des Landes gelegenen Postkonfliktregion Montes de María ein Projekt durch. Ziel des auf fünf Jahre angelegten Projekts ist es, von gewaltsamer Vertreibung betroffenen Menschen eine Chance zum Neuanfang in ihrer Heimatregion zu geben. Durch gewaltfreie Konfliktbearbeitung und Förderung des politisch-gesellschaftlichen Dialogs sowie durch die Verbesserung der Fähigkeiten der Landbevölkerung, ein Einkommen zu erzielen, soll ein Beitrag zur sozialen Stabilisierung dieser Region geleistet werden.

Das Projekt stützt sich dabei auf zwei Komponenten: Zum einen finden Dialogmaßnahmen über historische und aktuelle politische Entwicklungen und Landnutzungsfragen auf lokaler und regionaler Ebene statt, zum anderen werden praktische Kompetenzen im Bereich der ökologischen Landwirtschaft zur Einkommenserzielung vermittelt. Zielgruppe sind Vertriebene aus der Region, die sich in verschiedenen Organisationen der vertriebenen Landbevölkerung zusammengeschlossen und in einem Dachverband organisiert haben, welcher die Landbevölkerung (*Campesinos*) einschließlich starker Anteile ethnischer Minderheiten wie Indigene und Afrokolumbianer repräsentiert. Die Durchführung erfolgt in Zusammenarbeit mit zwei lokalen Nichtregierungsorganisationen, dem langjährigen Partner der HSS *Planeta Paz* (Planet Frieden) sowie dem neuen Projektpartner *Corporación Desarrollo Solidario* (Verband solidarische Entwicklung).

Die Projektregion Montes de María ist eine der vom bewaffneten Konflikt und von gewaltsamer Vertreibung am stärksten betroffenen Regionen Kolumbiens. Im Zeitraum von 1995 bis 2007 wurden nach Angaben der Vertriebenenverbände 234.000 Bewohner der 6.455 km² umfassenden Region mindestens einmal Opfer von gewaltsamer Vertreibung – d.h. mehr als die Hälfte der heute dort lebenden Bevölkerung. Ganze Siedlungen wurden vertrieben und siedelten sich in nicht wenigen Fällen nur wenige Kilo-

meter vom ursprünglichen Wohnort wieder an, um in Folge abermalig vertrieben zu werden. Weit mehr Menschen flüchteten jedoch in die kleinen Städte der Region. Dutzende Massaker sind dokumentiert. Im Jahr 2005 wurden von staatlicher Seite umfangreiche statistische Daten in der Region Montes de María erhoben, welche den Grad der Unterentwicklung durch die historische Abwesenheit des Staates widerspiegeln: 55 Prozent der Bevölkerung der ursprünglich stark ländlich geprägten Region lebte zu diesem Zeitpunkt bereits in Städten. Zuvor hatte die große Mehrheit der Bevölkerung in kleinen Siedlungen gelebt. Der Anteil an Analphabeten war mit 22,8 Prozent sehr hoch. 76,3 Prozent der Bevölkerung hatten keinen Zugang zu medizinischer Versorgung und nur 12,8 Prozent der Gebäude verfügten über eine Grundversorgung mit fließend Wasser, Strom und Abwasser.²⁵ Ungeachtet der Armut der Bevölkerung erzeugt die Region angesichts reicher Böden eine Vielzahl an Agrarprodukten, traditionell vorwiegend Maniok, Yamswurzel und Kochbananen, und wird daher auch als „Speisekammer der [kolumbianischen] Karibik“ (*la despensa del Caribe*) bezeichnet.

Die Region war vor allem in den Jahren um die Jahrtausendwende aufgrund ihrer strategischen Bedeutung Schauplatz erbitterter geführter Auseinandersetzungen zwischen Paramilitärs (*Bloque Héroes de los Montes de María* – BHMM; Block Helden von Montes de María) und diversen Guerilla-Gruppen (vor allem FARC, ELN und *Ejército Popular de Liberación* – EPL). Die Paramilitärs konnten sich letztendlich militärisch durchsetzen und bis zu ihrer Auflösung im Jahr 2005 die Oberhand behalten. Zugleich waren sie ganz wesentlich für die massiven Vertreibungen verantwortlich. Das infolge der Vertreibungen und aufgrund wirtschaftlichen Drucks „freige-wordene“ Land erwarben auf legale oder illegale Art und Weise vornehmlich Großunternehmer, die großflächig Ölpalmen- und Holzwirtschaft betreiben, welche die traditionelle, kleinteilige Landwirtschaft in weiten Teilen der Region abgelöst haben.

Vier Konfliktfelder in der Region Montes de María

Bereits seit rund zehn Jahren finden in der Region keine offenen Kampfhandlungen mehr statt, sodass ungeachtet weiterhin bestehender Konflikte und der Präsenz von Gewalt durch kriminelle Banden oder

andere, oft nicht zu identifizierende „dunkle Kräfte“ aus dem Dreieck von Unternehmen, Großgrundbesitz und Politik von einer Postkonfliktphase gesprochen werden kann. Als Ursache für die Auseinandersetzungen in der Region Montes de María, die in den Vertreibungen, gezielten Tötungen, Massakern und anderen Gewaltakten gipfelten, lassen sich exemplarisch vier strukturelle Konfliktfelder ausmachen, die als solche teilweise und in abgeschwächter Form auch heute noch fortbestehen.²⁶

Erstes Konfliktfeld ist die Frage des Landbesitzes in Form einer Konfrontation Großgrundbesitzer versus Kleinbauern: Für die Kleinbauern ist der eigene Landbesitz, sei er noch so klein, von großer Bedeutung, da er Heimat, Nahrung und ein – zumeist nur sehr geringes – Einkommen bietet und so Ausdruck von Unabhängigkeit und Freiheit ist. Gerade bei Afrokolumbianern ist das Erbe der Sklaverei und die Erinnerung daran Teil der kulturellen Identität. Die Region Montes de María war seit mehr als 200 Jahren der Zufluchtsort für Gruppen aus der Knechtschaft geflohener Sklaven, denn schließlich beherbergte die rund 70 Kilometer entfernt gelegene koloniale Hafenstadt Cartagena den größten Sklavenmarkt Südamerikas. Ähnlich enge soziale Bande bestehen auch bei den rund 50 indigenen Gruppen und den sonstigen Kleinbauern der Region. Die Expansion des Großgrundbesitzes erfolgt zu Lasten der Kleinbauern und bedroht deren traditionelle Lebensweise und gemeinschaftliche Siedlungsstrukturen. In Montes de María diente der Erwerb von Landbesitz den Paramilitärs und mit ihnen verbündeter Unternehmer, Politiker und Großgrundbesitzer auch zur Sicherung von strategisch wichtigen Transportrouten für den Drogenschmuggel – die Region verbindet Koka-Anbaugebiete im Inland mit kleinen und kleinsten Häfen der Karibikküste am Golf von Morrosquillo, dem in Kolonialzeiten von den Spaniern errichteten Kanal des Dique (*Canal del Dique*) und der Bucht von Cartagena, von denen das Kokain in Richtung Zentralamerika und Karibikinseln verschifft wird.

Zweitens besteht ein Konflikt hinsichtlich des Entwicklungsmodells für die Region: Die spezialisierte agrarindustrielle Produktion und extensive Viehwirtschaft stehen der kleinteiligen Landwirtschaft zur Nahrungsmittelproduktion gegenüber, letztere vielfach betrieben in Form einer Subsistenzwirtschaft. Teure chemische Dünger und importiertes Saatgut hatten die traditionellen Pflanzen und Techniken zur Ertragssteigerung beginnend in den 1980er Jahren allmählich abgelöst, führten jedoch viele Kleinbauern in die Verschuldung und nachfolgend zum Verkauf ihres Grund und Bodens. Etwa zeitgleich kamen erste Ölpalmenprojekte in der Gemeinde María La Baja auf, die sich im Zuge der Ereignisse des bewaffneten Konflikts, von Flucht und Vertreibung, ebenso wie Holz- und extensive Viehwirtschaft immer weiter ausbreiteten.

Zum Dritten existiert eine politisch-ideologische, oder genauer, eine „Klassen“-Konfrontation zwischen den regionalen Eliten und der Landbevölkerung: Gerade letztere und insbesondere Indigene und Afrokolumbianer haben eine starke eigene Identität und einen engen sozialen Zusammenhalt. Der Begriff der Familie und der Cousins und des Cousins geht weit über Blutsverwandtschaft hinaus und umfasst auch die erweiterte Nachbarschaft. Diese traditionellen Gemeinschaften wirkten als Hemmschuh für den universellen Herrschaftsanspruch der regionalen Großgrundbesitzer-Elite. Die Kleinbauern wurden ab den 1980er Jahren mit dem Einzug der Guerillas in der Region und besonders in den 1990er Jahren zum Spielball dieser gewaltsamen Revolutionäre, die sich dem traditionell friedlichen Ringen der Landbevölkerung mittels sozialer Organisationen und Gewerkschaften um deren Rechte bemächtigte und für eine Eskalation der Gewalt sorgten. Die Präsenz der Guerilla und ihren Aktionen gegen die Großgrundbesitzer bedrohte Leib und Leben der letzteren – und den Status quo. Großgrundbesitzer finanzierten folglich über monatliche Abgaben die Paramilitärs, um den Guerillas Einhalt zu gebieten. Maßlos und brutal wurden in einer kleinen Version des Kalten Krieges von Seiten der Paramilitärs alle die konservative „Ordnung“ bedrohenden, kleinbäuerlichen und sozialen Organisationen mitsamt deren Führungsköpfen, aber auch unbeteiligte Kleinbauern in der Region als Kollektiv bekämpft und vertrieben. Die Guerilla stand diesem Treiben in nur wenig nach. Und auch sie wütete nicht nur gegen die traditionellen Eliten als Vertreter von Politik und Kapital, sondern auch in den Reihen der Schwächsten. Sie bedrohte und tötete Kleinbauern, die der Konspiration verdächtigt wurden oder die nicht bereit waren, die als „Steuern“ – der im Volksmund verwendete Begriff lautet *vacuna* – bezeichneten Schutzgelder zu entrichten, welche die Guerilla genauso wie die Paramilitärs von allen Bauern, Händlern, Klein- und Großunternehmern und selbst Kiosk- und Kantinenbetreibern in ihrem jeweiligen Machtbereich einforderten. Beide Seiten vereinte zudem die Praxis „sozialer Säuberungen“, bei der kriminelle oder sonstige „asoziale“ Personen Opfer von Ad-hoc-„Justiz“ wurden.

Das vierte Konfliktfeld bilden schließlich Korruption und Wahlbetrug in Politik und Verwaltung: Die Vereinnahmung des Staates durch Partikularinteressen ist ein historisches Merkmal der Departamentos Bolívar und Sucre, in denen die Region liegt. Der Staat kommt dort seiner Funktion als Schützer und Vermittler für die Bevölkerung nicht nach. Die Bereitstellung staatlicher Leistungen ist von Klientelismus geprägt und bevorzugt diejenigen, die durch ihre Wählerstimme und finanzielle oder militärisch-gewaltsame Unterstützung dem politischen oder administrativen Entscheidungsträger direkt oder

indirekt zu Mandat beziehungsweise Amt verholfen haben oder zur Machterhaltung beitragen. Umgekehrt dient die Politik diesen „Eliten“ als Vehikel zur Erreichung ökonomischer Ziele, sei es durch die Veruntreuung öffentlicher Mittel, Korruption oder sonstige illegale wirtschaftliche Aktivitäten. Das Erringen von politischer Macht war daher für alle Konfliktparteien stets auch ein militärstrategisches Ziel.

Friedensdialog und nachhaltige Produktionsstrukturen

Das Projekt der Hanns-Seidel-Stiftung knüpft an die Diskussion um „Interkulturelle Territorien“ an, welche als Rückzugsräume der Landbevölkerung gelten, insbesondere den Kleinbauern neue Gestaltungsmöglichkeiten geben und ein sicheres und selbstbestimmtes Leben in den traditionellen, soziokulturell bedeutenden, ethnischen Familien- und Nachbarschaftsstrukturen auch und gerade in den (ehemaligen) Konfliktzonen ermöglichen sollen – und darüber hinaus auch Perspektiven für den Postkonflikt bieten. Wirtschaftlich werden mit Blick auf die Einkommenserzielung nachhaltige landwirtschaftliche Produktionsstrukturen angestrebt, welche in erster Linie von Familienbetrieben und Genossenschaften getragen werden.

Der Friedensdialog mit regionalen Eliten, der Bestandteil des Projekts ist, funktioniert heute besser als in der Vergangenheit, auch wenn man noch nicht von einer Zeitenwende sprechen kann. Hervorzuheben ist jedoch der sehr deutlich verbesserte Dialog und das Engagement von Vertretern des Zentralstaats. Auch und gerade das Militär genießt heute als neutraler, nicht von Partikularinteressen geleiteter Akteur eine nie dagewesene Akzeptanz und Wertschätzung bei den Menschen der Region. Der positive Rückenwind durch gesetzliche Maßnahmen der Zentralregierung und die Friedenspolitik gegenüber den Guerillas sowie die Unterstützung von vielen nationalen und internationalen NGOs und Organisationen im Land und insbesondere in der Region bilden ein stabiles Fundament für den Dialog. Ein Runder Tisch aller Interessengruppen der Region, der *Mesa de Interlocución y Concertación de los Montes de María*, trägt zur Institutionalisierung und Bündelung der Interessen der Landbevölkerung bei und dient als Dialogpartner für staatliche Akteure aus Politik, Verwaltung, Polizei, Militär und der staatlichen Universität von Cartagena, die ein interdisziplinäres Observatorium für die Region Montes de María betreibt, sowie für Unternehmer und sonstige Großgrundbesitzer.

Die HSS sieht sich im Rahmen des Projekts aufgrund der Akzeptanz, die sie von allen Seiten erfährt, auch als Mediator und will diejenigen ins Gespräch bringen, die traditionell wenig oder gar nicht miteinander reden: So sind auf Initiative der HSS Mitglieder

des Friedensausschusses des kolumbianischen Kongresses – mit dem die HSS ebenfalls punktuell zusammenarbeitet – kürzlich mit Vertretern der vertriebenen Landbevölkerung aus der Region Montes de María zusammengetroffen. Von großer Bedeutung war in diesem Zusammenhang auch die Teilnahme sehr hochrangiger Militärvertreter, namentlich des kommandierenden Admirals der kolumbianischen Marineflotte für den Karibikraum sowie des Kommandeurs der für die Region zuständigen Brigade der Marine-Infanterie. Denn mehr noch als die Polizei ist es noch immer das Militär, das die Sicherheit der Menschen in der Region bestmöglich garantiert und auch als verlängerter Arm des Zentralstaats im politisch-administrativen Raum ein positiver und gesellschaftlich zunehmend anerkannter und gefragter Ordnungsfaktor ist.



Informationsveranstaltung der HSS in Montes de María.
Quelle: HSS Kolumbien 2016.

Angesichts der Dimension der Vertreibungen in Kolumbien müssen nicht nur deren Ursachen bekämpft, sondern auch die Rahmenbedingungen für eine Wiederansiedlung der Flüchtlinge in ihren Heimatregionen – sofern die Sicherheitslage dies zulässt, wie im Fall von Montes de María – geschaffen werden. Die laufenden Friedensgespräche der kolumbianischen Regierung mit der FARC-Guerilla geben Anlass zur Hoffnung auf eine quantitative und qualitative Verbesserung der staatlichen Präsenz im ländlichen Raum. Aufgabe des Staates ist es, neben einer stabilen Sicherheitslage und Mechanismen zur Sanktionierung schlechter lokaler und regionaler Regierungsführung, auch die Grundversorgung hinsichtlich Infrastruktur, Bildung und Gesundheit zu gewährleisten. Diesbezüglich besteht in der Region Montes de María staatlicherseits weiterhin großer Nachholbedarf. Die Schaffung von Möglichkeiten zur Einkommenserzielung und politischer Partizipation bedarf zuvorderst privatwirtschaftlicher beziehungsweise zivilgesellschaftlicher Initiativen – das Projekt leistet genau hierzu nach dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe einen wichtigen Beitrag.

Friedensprozess gibt Anlass zu Hoffnung

Kolumbiens Staatspräsident Juan Manuel Santos, der selbst unter Uribe Verteidigungsminister und damit ein wesentliches Gesicht der starken sicherheitspolitischen Antwort des Staates in dieser Phase war, konnte auf die militärischen Erfolge der Vorgängerregierung aufbauen. Im Bewusstsein des Umstandes, dass eine endgültige militärische Lösung des Konflikts durch eine Kapitulation der FARC nicht, beziehungsweise nicht in absehbarer Zeit, zu erreichen sei, leitete er eine Friedenspolitik ein, indem er unmittelbar und insgeheim Verhandlungen mit der FARC vorbereiten ließ, die dann Ende 2012 formell in Havanna aufgenommen wurden und bis heute andauern. Die Verhandlungen sind weit vorangeschritten. Ungeachtet von Krisen im Verhandlungsverlauf und Kritik aus Teilen der Bevölkerung hinsichtlich der Langsamkeit des Prozesses sowie an den bislang bekannten Verhandlungsergebnissen für den Bereich der strafrechtlichen Aufarbeitung, welcher alternative, reduzierte Strafen gegen Geständnis und Beitrag zur Wahrheitsfindung vorsieht, also de facto Amnestie-Elemente, wird er aller Voraussicht nach noch in diesem Jahr mit einem erfolgreichen Plebiszit abgeschlossen werden können.

Die zwischen Regierung und FARC gefundene Vereinbarung über die Schaffung einer „Sondergerichtsbarkeit für den Frieden“ legt für Vertreibungen zwar explizit fest, dass es sich dabei um Verbrechen gegen die Menschlichkeit gemäß Römischem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs handelt, diese daher unbedingt bestraft werden müssen, und nicht Gegenstand einer (Voll-)Amnestie oder Begnadigung sein können. Aufgrund der Vielzahl der Taten und damit Täter, und des restaurativen Charakters der vorgesehenen Strafen, wird es jedoch in der Praxis voraussichtlich nur zu geringen Strafmaßen und dies auch nur gegen die Hauptverantwortlichen kommen. Die Aufnahme von Friedensgesprächen mit der zweitgrößten Guerilla ELN²³ wurde im

März 2016 angekündigt, und es ist zu erwarten, dass auch mit dieser über Jahre hinweg verhandelt werden muss, um zu einer Vereinbarung zu kommen.

Sollte ein Friedensprozess mit der FARC und später mit der weniger bedeutenden ELN erfolgreich abgeschlossen werden, wäre zweifellos mit einer Verbesserung der Situation bei den gewaltsamen Vertreibungen zu rechnen. Wie deutlich diese Verbesserung ausfallen wird, lässt sich – auch aufgrund des jüngsten Zahlenwirrwarrs und bestehender Widersprüche zwischen den Angaben von Regierung und NGOs – noch nicht absehen. Zugleich würde die Tür für Wiederansiedlung und Landrückgabe weiter geöffnet und bestehende gesetzliche Regelungen könnten besser als bislang implementiert werden.

Teile der strukturellen Hemmnisse für die Implementierung und hier zuvorderst die Interessen der derzeitigen Besitzer des Grund und Bodens und deren Alliierten, die den Status quo erhalten möchten, bleiben jedoch auch nach einem Friedensschluss bestehen. Vor übertriebenen Hoffnungen auf allzu grundlegende Veränderungen bei der Gewalt- und Kriminalitätssituation im ländlichen Raum Kolumbiens nach einer Friedensvereinbarung bleibt daher zu warnen. Das Ergebnis wird graduell sein und nicht von einem Tag auf den anderen der viel zitierte „Frieden für Kolumbien“. Mit der Organisierten Kriminalität, die im Fall der kriminellen Banden über militärische Bewaffnung und Strukturen verfügt, steht die nächste Herausforderung bereits vor der Tür.²⁴ Diese werden die freiwerdenden Räume der Guerillas besetzen. Die kriminellen Banden sind nicht Adressat der derzeitigen Friedenspolitik, sondern werden vom kolumbianischen Staat mit zunehmender Vehemenz und militärischen Mitteln bekämpft – selbst Luftangriffe der Streitkräfte gegen diese Organisationen sind seit April 2016 aufgrund einer Entscheidung des kolumbianischen Justizministeriums rechtlich möglich und werden unweigerlich erfolgen. Bislang werden diese Banden nur für einen

kleinen, aber wachsenden Teil der Vertreibungen verantwortlich gemacht. Doch auch für einen größeren Teil der Fälle, bei denen die Täter nicht zugeordnet werden können, dürften eben diese oder andere Gruppen der Organisierten Kriminalität verantwortlich sein. Die lange Geschichte der Demobilisierungen von Guerillas und Paramilitärs in Kolumbien lehrt auch, dass sich um einzelne Köpfe der unteren Führungsebenen neue Gruppen der Organisierten Kriminalität bilden werden – dann weniger mit einer politischen, als einer kriminellen Ausrichtung.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Positiv festzuhalten bleibt, dass sich die Menschenrechtssituation unter der Regierung Santos seit 2010 spürbar verbessert hat und der gute Wille und die Ambitionen zur Verbesserung der sicherheitspolitischen, aber auch der sozialen Situation von Seiten des Zentralstaats trotz aller Schwierigkeiten spür- und zunehmend greifbar sind. Kolumbien erlebt einen inkrementellen Wandel. Die Opfer verlassen den Schatten und suchen das Licht einer Öffentlichkeit, die sich in steigendem Maß mit dem Leid der Opfer aktiv auseinandersetzt und dieses anerkennt. Friedenspädagogik und Dialog mit dem Ziel der Versöhnung ist die dringlichste Aufgabe, insbesondere für den ländlichen Raum dieses riesigen Landes, in dem im Verlauf des bewaffneten Konflikts Täter zu Opfern und Opfer zu Tätern wurden.

Internationale Unterstützung auf Kolumbiens steinigem und langem Weg zum Frieden ist unabdingbar und von der kolumbianischen Regierung explizit gewünscht. Die internationale und insbesondere deutsche Entwicklungszusammenarbeit leistet einen bedeutenden Beitrag zur Unterstützung der wachsenden und vielversprechenden staatlichen und zivilgesellschaftlichen Initiativen. Zur Verbesserung der Situationen in den Regionen bedarf es ganzheitlicher Maßnahmen zur Stärkung der Sicherheit, der Regierbarkeit, der wirtschaftlichen Entwicklung, der Infrastruktur, des Zugangs zu Bildung und Gesundheit sowie – von ganz be-

sonderer Bedeutung – der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Das Ziel muss eine positive, umfassende und dauerhafte Anwesenheit des Staates auch in den vielen historisch vernachlässigten Regionen sein, die über die unabdingbare Präsenz des Militärs und der Polizei weit hinausgeht.

Notwendig zur Stärkung der Demokratie in den Regionen sind zentralstaatliche in Verbindung mit dezentral gesteuerten Maßnahmen: Dazu gehören zum einen verbesserte Möglichkeiten und Kapazitäten, um auf politisch-administrative Fehlentwicklungen reagieren und die Handlungsfähigkeit lokaler Verwaltungen wiederherstellen zu können. Wichtig wären darüber hinaus zum anderen Initiativen zur Verbesserung der politischen Partizipation an konkreten politischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene, also eine Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen. Dies etwa durch Programme zur Stärkung der Organisationsfähigkeit von Bürgerinteressen und die Verbesserung der politischen Mitbestimmungsrechte auf lokaler Ebene zum Beispiel durch Bürgerentscheide oder einen „Bürgerhaushalt“ – letzterer existiert beispielsweise bereits in Kolumbiens zweitgrößter Stadt Medellín. Das Verfahren des Bürgerhaushalts hat sich vielerorts in Lateinamerika und weltweit als eine geeignete Antwort auf Einkommensunterschiede, Korruption und Klientelismus entpuppt und bewirkt zudem ein *Empowerment* (*empoderamiento*) der Zivilgesellschaft. Grundvoraussetzung hierfür ist ein Mindestmaß an Stabilität der sozio-politischen Strukturen in der jeweiligen Region. Die Förderung des Friedensdialogs innerhalb der Gesellschaft durch *Peacebuilding*-Maßnahmen, welche den Dialog und die gesellschaftliche Aussöhnung fördern und an den lokalen Konfliktlagen ausgerichtet sein müssen, sollte daher nicht nur in den vielen Brennpunktregionen oberste und unmittelbare Priorität genießen.

|| Benjamin Bobbe

Auslandsmitarbeiter Kolumbien und Venezuela

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Centro Nacional de Memoria Histórica (2014): !BASTA YA; Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad.
- 2 Vertreibungen sind völkerrechtswidrig und das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs definiert Vertreibungen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Der Begriff (gewaltsame) Vertreibung ist rechtlich jedoch nicht klar definiert, dies gilt insbesondere für intern Vertriebene (oder auch: Binnenvertriebene), die nicht Opfer eines zwischenstaatlichen Konflikts werden, wie dies in Kolumbien der Fall ist. Sowohl der Status als auch der Schutz von intern Vertriebenen ist völkerrechtlich nicht klar definiert.
- 3 Vgl. Internal Displacement Monitoring Center – IDMC (2016a): URL <http://www.internal-displacement.org/americas/colombia/figures-analysis> [29.05.2016].
- 4 Vgl. Unidad de Víctimas (2016): Registro Único de Víctimas, URL <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> [10.06.2016] sowie Internal Displacement Monitoring Center – IDMC (2016b): On the grid – Global Report on internal displacements URL <http://internal-displacement.org/globalreport2016/#ongrid> [29.05.2016].
- 5 Vgl. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES (2013): El Desplazamiento Forzado y la Imperiosa Necesidad de la Paz, Informe Desplazamiento 2013.
- 6 Centro Nacional de Memoria Histórica (2015): Una Nación Desplazada. Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia.
- 7 Hier vor allem die Departamentos Chocó, Valle del Cauca, Cauca und Nariño sowie Antioquia. Vgl. Oficina de Las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – OCHA (2015): Reporte anual 2015, URL https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/150818_tendencias_humanitarias_ii_sem_2015_vf_0.pdf [04.05.2016].
- 8 Vgl. Ebd.
- 9 Vgl. El Tiempo (2016): Interaktive Online-Grafik Tageszeitung El Tiempo, URL <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/refugiados-migracion-y-desplazamiento-de-colombianos/15503358/1> [26.04.2016].
- 10 Vgl. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES (2016): Desplazamiento crece a pesar de tregua unilateral y des-escalamiento del conflicto, Informe Desplazamiento 2015, URL http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4 [18.05.2016].
- 11 Vgl. Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (2016): Monitor de Desescalamiento del Conflicto Armado Interno en Colombia, URL <http://blog.cerac.org.co/monitor-de-desescalamiento-del-conflicto-armado-interno-en-colombia-10> [10.06.2016].
- 12 Vgl. Unidad de Víctimas (2016).
- 13 Vgl. Ministerio de Defensa, April 2016.
- 14 Die Paramilitärs entstanden ab Ende der 1980er als Selbstverteidigungskräfte (*autodefensas*) in Antwort auf die Ausweitung der Guerillas und die Schwäche des kolumbianischen Heeres. Sie degenerierten im Zeitverlauf schnell zu kriminellen Heerscharen eng verknüpft mit dem Drogenhandel und immer stärker Offensivkapazitäten, die sie später auch außerhalb ihrer jeweiligen Heimatregion einsetzen, wobei Zivilisten als vermeintliche Unterstützer der Guerillas zu ihren Hauptopfern wurde. Im Rahmen eines von der Regierung Uribe eingeleiteten Demobilisierungsprozesses lösten sich im Zeitraum 2005 und 2006 die paramilitärischen Einheiten mit 31.000 Kämpfern auf. Sie durchliefen anschließend eine justizielle Aufarbeitung im Rahmen speziellen Gesetzes der Übergangsjustiz (*Ley Justicia y Paz, Ley 995 de 2005*), welches aufgrund von Amnestieelementen bei Kooperation mit der Justiz und einem Beitrag zur Wahrheitsfindung verkürzte Strafen von maximal acht Jahren Gefängnis vorsah.
- 15 In dieser Zahl sind auch die Streitkräfte zu verorten, die bemerkenswerterweise bei dieser staatlichen Erhebung nicht explizit benannt werden. In anderen Quellen werden die Streitkräfte für etwa 1 Prozent der Fälle von gewaltsamer Vertreibung direkt verantwortlich gemacht und dies vor allem in den 1990er Jahren bis kurz nach der Jahrtausendwende.
- 16 Vgl. Molano Jimeno, Alfredo (2016): El nuevo mapa de tierras, in: El Espectador, 02.05.2016, URL <http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-nuevo-mapa-de-restitucion-de-tierras-articulo-630320> [02.05.2016].
- 17 Vgl. Centro Nacional de Memoria Histórica (2014).
- 18 Vgl. Ebd.
- 19 Vgl. Ebd.
- 20 Vgl. Centro Nacional de Memoria Histórica (2015).
- 21 Vgl. Centro Nacional de Memoria Histórica (2014).
- 22 Vgl. Unidad de Restitución den Tierras (2016): Estadísticas de Restitución de Tierras, URL <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras> [10.05.2016].
- 23 *Ejército de Liberación Nacional* (“Nationale Befreiungsarmee”).
- 24 Allein *Los Urabeños*, auch genannt *Clan Úsuga*, die bedeutendste kriminelle Bande Kolumbiens, verfügt mit rund 3.000 Bewaffneten über etwa doppelt so viele Mitglieder unter Waffen wie beispielsweise die Guerilla ELN. Vgl. El Tiempo (2015): Sin Farc en guerra, al Eln se le acorta plazo para la paz, 26.09.2015, URL <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/proceso-de-paz-sin-farc-en-guerra-al-eln-se-le-acorta-plazo-para-la-paz/16388127> [21.04.2016].
- 25 Vgl. Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2010): Los Montes de María: Análisis de la conflictividad.
- 26 Vgl. Ebd.

VERANTWORTLICH

Dr. Susanne Luther

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

HERAUSGEBER

Dr. Susanne Luther

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit

Die „Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit“ werden parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: www.hss.de/mediathek/publikationen.html. Sie können sich gerne für den Publikations-Newsletter des IIZ unter iiz@hss.de anmelden, der Sie über neuerschienene Publikationen und Berichte informiert.

- Nr. 1 Entwicklungspolitischer Dialog in Europa
- Nr. 2 Deutscher Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung der Mongolei
- Nr. 3 Internationale Migration – Zwischen Braindrain, Entwicklungshilfe und Steuerungsversuchen
- Nr. 4 Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume in Bayern und Shandong
- Nr. 5 Security and Development in Africa – Strengthening Conflict Prevention, Resolution and Management
- Nr. 6 Aktuelle Beiträge zur Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in Südafrika
- Nr. 7 Die Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in der DR Kongo
- Nr. 8 Die weltweite Situation der christlichen Minderheiten
- Nr. 9 Frauen brauchen Demokratie, Demokratie braucht Frauen
- Nr. 10 Polizei und Entwicklung – Community Policing als Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit
- Nr. 11 Die Millenniumsentwicklungsziele – Zwischen Anspruch, Wirklichkeit und dem Post-2015 Prozess
- Nr. 12 Stadt, Land, Fluss – Hauptstädte – Motor der Entwicklung?
- Nr. 13 Grenzen – In Stein gemeißelt oder in Auflösung begriffen?
- Nr. 14 Wasser – Kooperationen und Konflikte um die Ressource der Zukunft
- Nr. 15 Entwicklungszusammenarbeit – Zwischen Geben und Nehmen
- Nr. 16 Klimawandel – Politische Implikationen und soziale Verwerfungen
- Nr. 17 Föderalismus – Zwischen Einheit und Vielfalt
- Nr. 18 Flucht und Migration – Lokal. Regional. Global.

Hanns-Seidel-Stiftung e.V.

Institut für Internationale Zusammenarbeit

Leiterin des Instituts: Dr. Susanne Luther

Lazarettstraße 33 | 80636 München

E-Mail: iiz@hss.de | Online: www.hss.de

Tel.: +49(0) 89 12 58-0 | Fax: +49(0) 89 12 58-359

Kürzlich erschienen in der Reihe

mit QR-Code zum schnellen Lesen und Bestellen:



AMEZ 15: **Entwicklungszusammenarbeit**

Zwischen Geben und Nehmen



AMEZ 16: **Klimawandel**

Politische Implikationen und soziale Verwerfungen



AMEZ 17: **Föderalismus**

Zwischen Einheit und Vielfalt