

Inhalt

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

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

Vorwort

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

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

I. Migration und Flucht im 21. Jahrhundert

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

Entwicklungen, die als Flüchtlingskrisen verstanden wurden,

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

Wenn von «Flüchtlingskrise» die Rede ist, muss zuallererst

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

Migration und Flucht weltweit

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