

neue

# caritas

**Migration und Integration – Info**



## **Solidarität mit Flüchtlingen**

Was ist eine solidarische Flüchtlingspolitik?

Flucht weltweit: Nachbarländer tragen die größte Last

Dublin-Verordnung: wenig solidarisch

Ukraine: Arbeitsverhältnisse legalisieren

### **Migranten müssen draußen bleiben. Wo bleibt die Solidarität?**

LIEBE LESERINNEN UND LESER, welche Auswirkungen hat unser Tun auf das Leben von Menschen in anderen Ländern? Wie können wir mit unserem Handeln das Leben andernorts zum Besseren mitgestalten? Das sind Fragen, mit denen sich die Kampagne der Caritas im Jahr 2014 auseinandersetzen wird. Sie steht unter dem Titel „Weit weg ist näher, als du denkst“ und will deutlich machen, dass Solidarität keine Staatsgrenzen kennt. Die Kampagne fordert uns auf, auch Verantwortung für Menschen in weit entfernten Staaten zu übernehmen. Weltweite Solidarität ist ein Thema, unter dem ganz zentral auch Fragen in Zusammenhang mit Migration zu stellen und zu beantworten sind.

Konkret könnte man sich im Feld der Migration etwa fragen: Was bedeutet Solidarität angesichts der Flüchtlinge, die mit grausamer Regelmäßigkeit im Mittelmeer sterben? Wie gehen wir mit Staaten um, die bereits Hunderttausende von Flüchtlingen aufgenommen haben und deren Stabilität und innerer Zusammenhalt deshalb bedroht sind? Wie können wir die Rahmenbedingungen für Arbeitsmigrant(inn)en fair und solidarisch gestalten?

Besonders deutlich wird die Notwendigkeit, solidarisch zu handeln, am Beispiel von Flüchtlingen. Flüchtlinge sind aufgrund von Verfolgung, von Kriegen, politischen Unruhen oder Bürgerkriegen gezwungen, ihre Heimat zu verlassen. Bei Bürgerkriegen flie-

hen in kurzer Zeit sehr viele Menschen sowohl innerhalb des Krisenstaates als auch in die umliegenden Staaten. Die Nachbarstaaten tragen dabei meist die Hauptlast dieser Fluchtbewegungen. Nicht selten sind sie konfrontiert mit einer riesigen Zahl an Flüchtlingen. In einigen Fällen wird die Belastungsgrenze dieser Staaten deutlich überschritten und die Stabilität und der Zusammenhalt werden bedroht. Ein aktuelles Beispiel ist die Syrienkrise. Die Nachbarstaaten Jordanien, Libanon, Irak und die Türkei haben seit Ausbruch der Krise mehr als 1,8 Millionen Flüchtlinge aufgenommen. Im Libanon, mit nur circa vier Millionen Einwohner(inne)n, sind bereits bis Juli 2013 mehr als 650.000 syrische Flüchtlinge angekommen. Und das sind nur die registrierten Flüchtlinge. Wenn Staaten an ihre Kapazitätsgrenzen gelangen, stellt die Versorgung von Flüchtlingen, insbesondere von besonders vulnerablen Flüchtlingen, eine kaum zu meisternde Herausforderung dar.

Was bedeutet in einer solchen Situation solidarisches Handeln? Wie können Politik, Gesellschaft und Caritas hier aktiv Verantwortung übernehmen?

Zentral wird sein, die Erstaufnahmeländer in geeigneter Weise zu unterstützen. Hier ist die Politik gefordert, entsprechend Mittel bereitzustellen, aber auch der Einzelne, beispielsweise durch Spenden. Caritas international und die Caritasverbände vor Ort leisten seit Jahren gemeinsam einen Beitrag durch das Engagement in den Krisenregionen, das ohne Spendengelder nicht möglich wäre. Für einzelne, besonders schutzbedürftige Flüchtlinge stellt die humanitäre Aufnahme durch einen Drittstaat die einzige Möglichkeit dar, ein Leben in Frieden und Würde aufzubauen. Auch wenn deutlich gesagt werden muss, dass humanitäre Aufnahmen aus dem Ausland aufgrund der relativ kleinen Zahl von Begünstigten keine Lösung für die weltweite Flüchtlingsproblematik sind, sondern nur die Auflösung lang andauernder Flüchtlingssituationen für einzelne besonders vulnerable Flüchtlinge ermöglichen können, sind sie ein politisches Zeichen der Solidarität mit den überlasteten Staaten. Bei den

Flüchtlingen, die von Deutschland aufgenommen werden, ist die gesamte Gesellschaft aufgerufen, eine Willkommenskultur mitzugestalten und den Betroffenen bei ihrem Einleben in Deutschland Hilfe und Unterstützung anzubieten.

Ein Willkommen brauchen auch Arbeitsmigrant(inn)en. In einer globalisierten Welt wandern Waren, Geld und Dienstleistungen – und eben auch Menschen. Viele Südeuropäer(innen), aber auch Menschen aus anderen wirtschaftlich schwachen Staaten suchen für sich und ihre Familien Lebenschancen außerhalb ihres Geburtslandes. Deutschland braucht Zuwanderung und – wie das Ausmaß der unqualifizierten Beschäftigung von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität oder von EU-Bürger(inne)n aus Südosteuropa zeigt – nicht nur von Fachkräften. Sich mit ihnen solidarisch zu zeigen bedeutet, sie nicht als Wirtschaftsflüchtlinge abzuqualifizieren und die Grenzen vor ihnen zu verschließen. Es müssen ihnen vielmehr Chancen für eine Zuwanderung in Würde und Sicherheit eröffnet werden.

Die Kampagne fordert uns dazu auf, zu vergegenwärtigen, dass sich viele Probleme und Katastrophen nicht unmittelbar vor unserer Haustüre abspielen. Die Kampagne will ermutigen, die Augen nicht zu verschließen, sondern die Diskussion darüber anzustoßen, wie wir alle aktiv einen Beitrag leisten können. Sicherlich können wir die Welt damit nicht sofort und nicht grundlegend verändern, aber wir können sie ein bisschen lebenswerter machen.

Tobias Mohr



**Tobias Mohr**

Referent Migration und Integration beim DCV, Freiburg  
E-Mail: tobias.mohr@caritas.de

## Politik

### ► Was ist eine solidarische Migrationspolitik?

Um sich einer Antwort auf diese Frage zu nähern, ist es hilfreich, das Phänomen der Migration und seiner politischen Regulierung zunächst zu definieren. Im Gegensatz zu Tourismus und Binnenmobilität wird als Migration allgemein eine über kurzfristige Aufenthalte hinausgehende und staatsgrenzenüberschreitende Verlagerung des eigenen Lebensmittelpunktes verstanden.<sup>1</sup>

Migrationspolitik ist entsprechend die staatliche – und angesichts staatlicher Souveränitätsansprüche über Territorium und Bevölkerung legitime – Regulierung grenzüberschreitender Mobilität. Klammert man von bestimmten Migrationsformen profitierende „Dienstleister“ wie Schlepperorganisationen sowie Transitstaaten aus, sind von Migration stets drei Parteien betroffen: die Migrant(inn)en selbst, ihre Herkunfts- und schließlich die Aufnahmeländer. Eine solidarische Migrationspolitik sollte den Anspruch haben, die nicht immer kompatiblen und mitunter auch in Konflikt stehenden Interessen aller drei Parteien zu berücksichtigen und so weit wie möglich aufeinander abzustimmen.

### Die Migrant(inn)en

Relativ eindeutig ist die migrationspolitische Interessenkonstellation für Zuwanderinnen und Zuwanderer beziehungsweise für zuwanderungswillige Personen. Jede migrationspolitische Regulierung bedeutet für sie stets eine Einschränkung von Handlungsoptionen und individuellen Freiheitsrechten; eine grenzenlose beziehungsweise zuwanderungspolitisch unregulierte Welt würde den Interessen der Zuwanderinnen und Zuwanderer (zumindest, solange sie noch nicht im neuen Zielland etabliert sind) am besten entsprechen.

### Die Herkunftsländer

Von dieser relativ klaren Beschreibung unterscheidet sich die Analyse der Präferenzen der (freiwillig, aus Mangel an Ressourcen oder gezwungenermaßen) im Herkunftsland verbleibenden Personen. Migration ist in der Forschung als selbstselektiver Prozess beschrieben, gerade in Entwicklungsländern sind es oft die „Ärmsten der Armen“, die nicht migrieren (können) und im Land bleiben (müssen).<sup>2</sup> Damit stellt sich das als Brain-drain beschriebene Problem – durch Migration wird die wirtschaftliche Entwicklung des Landes behindert, wenn gerade die wenigen im Land ausgebildeten Eliten Mobilitätsrechte in Anspruch nehmen und abwandern. Damit sollte deutlich geworden sein, dass staatlicherseits unregulierte Mobilität nur in einer Minderheit der Fälle den Interessen der Herkunftsländer beziehungsweise der dort verbleibenden Menschen entspricht und aus ihrer Sicht eher ein (rechtlich wie normativ freilich fragwürdiges) Abwanderungsverbot gerade von Hochqualifizierten in Betracht gezogen werden könnte.<sup>3</sup>

### Die Zielländer

Bei den Zielländern zeigt sich eine den Interessen der Herkunftsländer spiegelbildliche Interessenkonstellation. Um die Bedürfnisse gerade der im Land lebenden sozioökonomisch nicht privilegierten Bevölkerungsteile zu schützen, soll eine Zuwanderung von in direkter Konkurrenz zu ressourcenschwachen Bevölkerungsteilen stehenden Zuwanderern und Zuwanderinnen verhindert werden. Gerade Staaten mit ausgebauten sozialen Sicherungssystemen haben ein Interesse daran, Zuwanderinnen und Zuwanderer mit Niederlassungswunsch nur auf der Basis ihrer vermuteten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zuzulassen.<sup>4</sup> Weder die seitens der Zuwanderinnen und Zuwanderer nachvollziehbare Präferenz der offenen Grenzen („Open Borders“-Präferenz) noch die bei Netto-Herkunftsländern bestehende Abwehrhaltung hinsichtlich der Abwanderung von Hochqualifizierten entspricht den Interessen der Zielländer.

### Solidarische Migrationspolitik: die Quadratur des Kreises

Aus der nur skizzenhaft erfolgten Schilderung der unterschiedlichen und sich teilweise sogar widersprechenden Interessen der

bei Migration involvierten Parteien zeigt sich bereits die Unmöglichkeit, einen alle zufriedenstellenden Masterplan für eine solidarische Migrationspolitik zu entwerfen. Entsprechend ratsam ist es, hier etwas weniger anspruchsvoll zu sein und sich mit grundlegenden Leitlinien zufriedenzugeben. Dazu gehört zum einen, dass die scheinbar leichten Lösungen, der Verzicht auf jegliche Migrationskontrolle sowie das Streben nach einer Null-Zuwanderung, unter einer Solidarperspektive kaum vertretbar erscheinen. Politik muss also Migration zulassen und regulieren. Noch nichts gesagt ist dabei aber über die Prinzipien der Regulierung. Angesichts des Interesses von entsprechend ausgebildeten Zuwanderinnen und Zuwanderern wie potenziellen Zielländern, die Mobilität von Hochqualifizierten zuzulassen, wäre auch ein developmentspolitisch motiviertes Verbot von Elitenwanderung kaum zu rechtfertigen. Allerdings sind hier die Anwerbeländer in der Pflicht, in bestimmten Konstellationen, in denen die Abwanderung bestimmter Personen die Herkunftsländer in eine soziale und wirtschaftliche Abwärtsspirale stößt, auf eine aktive Anwerbung zu verzichten. Davon unabhängig besteht eine Pflicht zur Aufnahme von Flüchtlingen. Dabei muss man nicht einmal normativ argumentieren, denn die Pflicht zur Flüchtlingsaufnahme lässt sich aus den Strukturen des politischen Systems ableiten: Folge der segmentären Einteilung der Weltbevölkerung in Nationalstaaten und damit der Organisationsprinzipien des politischen Systems ist ein politischer Inklusionsuniversalismus.<sup>5</sup> Jeder muss irgendwo Mitglied sein. Bei der Verletzung dieses Universalismus fungiert das internationale Asylrecht als Reparaturwerkzeug und verpflichtet die Staaten zu temporärem Schutz von Personen, die aus politischen oder religiösen Gründen aus ihren Heimatländern vertrieben werden. Die Nicht-Aufnahme von Flüchtlingen, die nicht den Schutz eines anderen Staates in Anspruch nehmen können, käme der Exklusion von auf dem Staatsgebiet lebenden Menschen gleich und würde somit eine schwerwiegende Form von Diskriminierung darstellen.<sup>6</sup> Flüchtlingspolitische Solidarität verlangt also zumindest eine temporäre Aufnahme von Personen aus Staaten, die sich dem politischen Inklusionsuniversalismus widersetzen.

Rolf-Dieter Schnelle

Geschäftsführer des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

### Anmerkungen

1. Die Vereinten Nationen definieren einen Migranten als „a person who moves to a country other than that of his [...] usual residence for a period of at least a year [...] so that the country of destination effectively becomes his [...] new country of usual residence“.
2. Vgl. SVR: *Einwanderungsgesellschaft 2010*, Berlin 2010, S. 111.
3. OBERMAN, Kieran: *Can Brain Drain Justify Immigration Restrictions?* In: *Ethics*, Vol. 123, No. 3, 2013, S. 427–455.
4. Milton Friedmans für den nur rudimentär ausgeprägten US-Sozialstaat ausgesprochene Warnung: „It's just obvious that you can't have

free immigration and a welfare state“, gilt entsprechend noch stärker für europäische Wohlfahrtsstaaten.

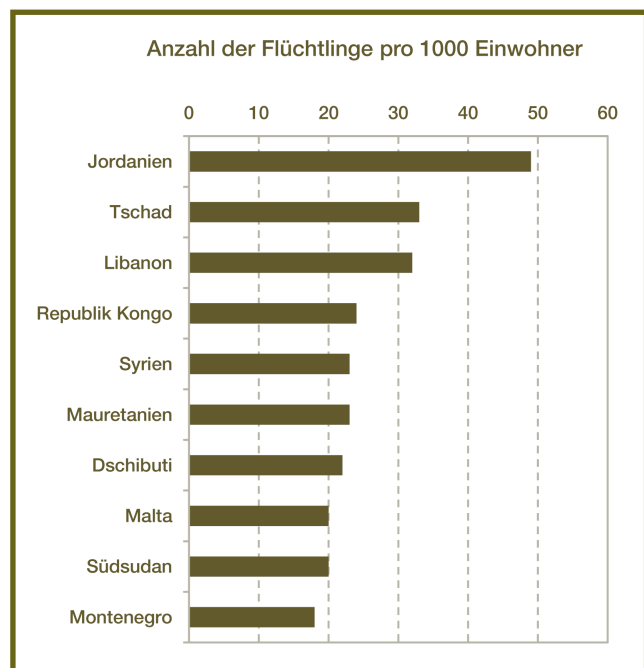
5. Vgl. BOMMES, Michael: *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat*. Opladen, 1999, S. 89–90.

6. Vgl. JOPPE, Christian: *Exclusion in the Liberal State*. In: *European Journal of Social Theory*, Vol. 43, No. 8, 2005, S. 46, 58.

## Flucht weltweit

### ► Nachbarländer tragen die größte Last

„Syrien ist zur großen Tragödie dieses Jahrhunderts geworden – eine beschämende humanitäre Katastrophe, deren Leid und Vertreibung in der jüngeren Geschichte unerreicht ist“, betonte jüngst António Guterres, der UN-Flüchtlingshochkommissar. „Der einzige Trost ist die Menschlichkeit, die die benachbarten Länder durch die Aufnahme der Menschen zeigen und damit das Leben so vieler Flüchtlinge retten.“<sup>1</sup> Anfang September überstieg die Zahl syrischer Flüchtlinge, die ihr Land aufgrund des Bürgerkrieges verlassen mussten, die Grenze von zwei Millionen Menschen, zusätzlich sind etwa vier Millionen Menschen innerhalb Syriens auf der Flucht.<sup>2</sup> In erster Linie finden die Menschen Aufnahme in den Nachbarstaaten Irak, Jordanien, Libanon und der Türkei, die diese Last jedoch dauerhaft nicht alleine stemmen können. Gerade sind die ersten syrischen Flüchtlinge im Rahmen eines humanitären Aufnahmeprogramms in Deutschland angekommen<sup>3</sup> – Deutschland hatte sich ja im Frühjahr zur temporären Aufnahme von 5000 syrischen Flüchtlingen bereiterklärt.



Quelle: Henrike Janetzek, 2012

Dadurch wurde zwar ein deutliches Zeichen für Solidarität gesetzt, die Flüchtlingszahlen zeigen jedoch, dass Europa in diesem Konflikt noch um ein Vielfaches gefordert ist.<sup>4</sup>

Weltweit waren Ende 2012 rund 45 Millionen Menschen auf der Flucht, davon waren zwei Drittel Binnenflüchtlinge, also auf der Flucht im eigenen Land, und ein Drittel hatte Zuflucht in einem anderen Staat gefunden.<sup>5</sup> Ein Großteil der weltweit circa 10,5 Millionen Flüchtlinge unter dem Mandat des UNHCR<sup>6</sup> – mehr als die Hälfte stammt aus den fünf Ländern Afghanistan, Somalia, Irak, Syrien und dem Sudan<sup>7</sup> – fand Aufnahme in Asien und der Pazifikregion (3,6 Millionen) sowie in Afrika (2,6 Millionen), dann erst folgen die Region der nordafrikanischen Staaten und des Nahen Ostens mit 1,7 Millionen, Europa mit 1,6 Millionen und Amerika mit 800.000 Flüchtlingen.<sup>8</sup> Bereits diese Zahlen zeigen deutlich die weltweit unterschiedliche Verteilung und die daraus resultierende unproportionale Belastung für einige Staaten. Da die Flucht meist innerhalb der Region stattfindet, sind es dabei – wie am Beispiel Syriens aufgezeigt – häufig die Nachbarstaaten, die den überwiegenden Teil der Flüchtlinge aufnehmen. Oft sind diese Länder Staaten, die selbst wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen ausgesetzt sind. So lebten Ende letzten Jahres 81 Prozent aller Flüchtlinge in Entwicklungsländern.<sup>9</sup> Aufschlussreich ist es, die Zahl der Flüchtlinge mit der Bevölkerung eines Landes ins Verhältnis zu setzen. Demnach stand letztes Jahr Jordanien mit 49 Flüchtlingen pro 1000 Einwohner an der Spitze, gefolgt vom Tschad (33) und dem Libanon (32).<sup>10</sup> Unter den ersten zehn Ländern war als einziger EU-Mitgliedstaat Malta mit 20 Flüchtlingen pro 1000 Einwohner vertreten<sup>11</sup>, was an der exponierten Lage dieser kleinen Insel nahe der afrikanischen Küste liegt.

Diese Zahlen machen die Notwendigkeit einer solidarischen Flüchtlingspolitik deutlich. Schon in der Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention wurde ausgeführt, dass sich aus der Gewährung des Asylrechts nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können und eine befriedigende Lösung des Problems ohne internationale Zusammenarbeit unter diesen Umständen nicht erreicht werden könne.<sup>12</sup> Vom UNHCR wurde immer wieder die Wichtigkeit betont, die Belastung von Aufnahmeländern, insbesondere von Entwicklungsländern, durch internationale Zusammenarbeit und geteilte Verantwortung zu verringern.<sup>13</sup> Auch die humanitäre Sofort- und Katastrophenhilfe spielte eine entscheidende Rolle.

Das sogenannte Resettlement, die Neuansiedlung in einem Drittstaat, ist ein wichtiges Instrument der internationalen Zusammenarbeit und Solidarität im Rahmen von dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge, die in ihrem Erstzufluchtsland keine dauerhafte Perspektive haben. Im Jahr 2012 haben 22 Länder insgesamt 88.600 Flüchtlingen eine Aufnahme zugesagt<sup>14</sup>, darunter nach einer langen Tradition von Ad-hoc-Aufnahmen erstmals auch Deutschland innerhalb eines regulären Resettlement-Programms.<sup>15</sup> Hauptaufnahmeland waren die USA mit 66.300

Resettlement-Plätzen, gefolgt von Kanada (9600), Australien (5900), Schweden (1900) und Norwegen (1200).<sup>16</sup> Für das Jahr 2014 hat das UNHCR einen Bedarf von rund 691.000 Resettlement-Plätzen errechnet.<sup>17</sup> Stellt man dem die im Jahr 2012 zur Verfügung gestellten Resettlement-Plätze gegenüber, wird die Größenordnung deutlich: Nur ein Bruchteil der Flüchtlinge, für die das UNHCR einen Resettlementbedarf festgestellt hat, werden tatsächlich von der Möglichkeit profitieren können.

In der Vergangenheit gab es zudem Maßnahmen zur solidarischen Unterstützung einzelner Mitgliedstaaten innerhalb Europas. So hatten mehrere Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, in den Jahren 2010, 2011 und 2012 mehrere Hundert international Schutzberechtigte aus afrikanischen Staaten von Malta im Rahmen eines EU-Projekts aufgenommen.<sup>18</sup> Der Grundsatz der Solidarität ist seit dem Vertrag von Lissabon auf europäischer Ebene für den Bereich der Asylpolitik rechtsverbindlich geregelt.<sup>19</sup> Eine ausgeglichene Verteilung der Verantwortung unter den Mitgliedstaaten im Rahmen eines gemeinsamen europäischen Asylsystems ist allerdings derzeit nicht gewährleistet, da mit dem Dublin-System lediglich ein Zuständigkeitsbestimmungssystem und kein Verteilungs- beziehungsweise Ausgleichsmechanismus besteht. Da derzeit weder auf europäischer Ebene noch weltweit eine angemessene Verteilung der Verantwortung stattfindet, gilt es auch in Zukunft, dieser Herausforderung mit konstruktiven Lösungen zu begegnen, um einen effektiven internationalen Schutz und dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge sicherzustellen.<sup>20</sup>

Henrike Janetzek

Associate Protection Officer in der UNHCR-Zweigstelle in Nürnberg

### Anmerkungen

1. UNHCR-Pressenachricht vom 3. September 2013: *Zwei Millionen Syrer auf der Flucht*.
2. Ebd.
3. UNHCR-Pressenachricht vom 11. September 2013: *Ankunft syrischer Flüchtlinge in Deutschland*.
4. UNHCR-Pressenachricht vom 18. Juli 2013: *Europa muss mehr für syrische Asylsuchende tun*.
5. UNHCR *Global Trends 2012*, S. 5.
6. Ebd., S. 11.
7. Ebd., S. 13, Fig. 4.
8. Ebd., S. 12, Table 1.
9. Ebd., S. 13.
10. Ebd., S. 15, Fig. 7. *Zu bedenken ist, dass aufgrund des eskalierenden Konflikts in Syrien die Flüchtlingszahlen im Libanon und in Jordanien inzwischen extrem angestiegen sind* (s. S. 4 und S. 8).
11. Ebd.
12. *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Präambel, Erwägung 4*.
13. *Beschlüsse des UNHCR-Exekutiv-Komitees, Nr. 90, Nr. 100*.
14. UNHCR *Global Trends 2012*, S. 19.
15. UNHCR-Pressenachricht vom 9. Dezember 2011: *UNHCR be-*

*grüßt IMK-Beschluss zum Resettlement*.

16. Ebd.

17. UNHCR: *Projected Global Resettlement Needs 2014*, Juli 2013, S. 8.

18. *Siehe zum EUREMA-Projekt beispielsweise „EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta“*, Juli 2012.

19. Art. 80 AEUV.

20. *Die hier geäußerten Meinungen entsprechen der persönlichen Meinung der Verfasserin und werden nicht unbedingt vom UNHCR geteilt*.

## Europa

### ► Die „Dublin-Verordnungen“: wenig Solidarität mit Flüchtlingen

„Heute schreiben wir Geschichte“, jubelte die schwedische Europaabgeordnete Cecilia Wikström, als das Europa-Parlament im Juni dieses Jahres die neuen Regeln des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems verabschiedete, die Wikström federführend mitverhandelt hatte. Seit 14 Jahren arbeiten die EU-Staaten an der Harmonisierung ihres Asylrechts. Das Ziel: Ganz Europa soll zu einem Schutzraum werden, in dem Asylsuchende Zuflucht finden, wo einheitliche Standards für die Anerkennung von Flüchtlingen gelten und die Staaten sich bei deren Aufnahme gegenseitig unterstützen.

In der Praxis ist von diesen Zielen oft noch wenig zu spüren. Die Realität des europäischen Flüchtlingsschutzes ist – jedenfalls bis heute – weitaus stärker geprägt von kühler Bürokratie. Etwa von der „Dublin-II-Verordnung“. Oder von „Eurodac“. Dublin II, das ist das Kürzel für die europäische Verordnung, die die Regeln dafür aufstellt, in welchem EU-Land Asylsuchende ihren Antrag prüfen lassen müssen: meist dort, wo sie zuerst europäischen Boden betreten haben. Und Eurodac ist eine riesige Datenbank, in der alle Asylbewerber(innen) Fingerabdrücke hinterlassen müssen, damit ihre Spur durch Europa verfolgt werden kann.

Wenn die Dublin-II-Verordnung auch noch so technisch und nüchtern daherkommt, ist sie doch daran zu messen, ob sie zum europäischen Ziel einer größeren Solidarität mit Flüchtlingen beiträgt. Eine aktuelle Studie des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Europa zeichnet hier ein erschreckendes Bild. Die Ergebnisse legen nahe, dass jedenfalls die Anwendung von „Dublin II“ in seiner bisherigen Form den Flüchtlingsschutz verzögert oder gar verhindert. Asylsuchende etwa, die zu Verwandten in einen EU-Staat reisen, aber in einem anderen europäischen Land ankommen, werden an der Weiterreise gehindert und in das Land ihrer ersten Einreise abgeschoben. Häufig riskieren sie dabei sogar, inhaftiert zu werden. Ein junger Mann aus Afghanistan beschrieb, wie er zwei Jahre lang versuchte, von Griechenland nach Deutschland zu kommen, dabei immer wieder in Mazedonien, Serbien, Italien und Ungarn scheiterte und insgesamt acht Monate in Haft verbrachte. →

Dabei sind es oft die Lebensumstände in den Staaten an Europas Peripherie, die die Menschen dazu veranlassen, weiter nach einem sicheren Ort zu suchen. Asylsuchende berichteten, wie sie in Griechenland zu 35 Personen in eine Gefängniszelle gesperrt und von der Polizei geschlagen worden seien. „Ich habe obdachlos auf einer Insel gelebt, am Strand geschlafen und mich von Katzen- und Hundefutter ernährt“, schilderte ein Iraner. Aus Italien wandern selbst Menschen weiter, die dort eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben – weil sie in der Wirtschaftskrise keine Arbeit finden, kein tragfähiges Sozialsystem existiert und sie deshalb obdachlos werden oder zu Tausenden in eilig zusammengewürfelten Hütten oder leerstehenden Bürogebäuden kampieren. Kommen sie dann nach Deutschland, geraten sie hier in eine Art Lotterie. Die Asylbehörden erklären sich in der Regel für nicht zuständig. Wer einen Anwalt findet, kann dagegen vor Gericht ziehen. In etwa jedem zweiten dieser Fälle hieß die Entscheidung bisher aber: Abschiebung. Zurück nach Italien.

Eine große Belastung für viele Betroffene ist, dass sie die Regeln des Dublin-Systems nicht verstehen, weil niemand sie ihnen verständlich erklärt. Das verschlechtert auch ihre Aussichten auf Schutz erheblich. Dass Deutschland etwa aus humanitären Gründen die Zuständigkeit für ein Asylverfahren übernehmen kann, war vielen der Befragten unbekannt. Wem dieses Wissen fehlt, der kann auch kaum die Gründe vortragen, die für einen solchen sogenannten „Selbsteintritt“ sprechen. Am Ende fühlten sich viele Asylsuchende als Spielball europäischer Asyl- und Grenzschutzbehörden.

Auch um die zwischenstaatliche Solidarität ist es im derzeitigen Dublin-System schlecht bestellt. Es sind wenige EU-Staaten, die den Löwenanteil der Asylverfahren durchführen. Neben Deutschland, Frankreich und Schweden als politisch, rechtsstaatlich und auch wirtschaftlich attraktiven Zielländern gehören dazu vor allem Staaten an den Außengrenzen Europas – Italien, Ungarn oder Polen. Kleine Staaten sind dabei häufig überproportional belastet: So führte das kleine Malta im Jahr 2012 die Statistik an mit knapp fünf Asylanträgen je 1000 Einwohner(innen). Zum Vergleich: In Deutschland war es gerade ein Antrag auf 1000 Einwohner(innen), Schlusslicht Portugal kam auf 0,03 Anträge.

Angesichts der gravierenden Nachteile, mit denen Flüchtlinge im derzeitigen Dublin-System zu kämpfen haben, hat sich der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland Anfang dieses Jahres in einem gemeinsamen Memorandum unter anderem mit der Diakonie, dem Paritätischen Wohlfahrtsverband und Pro Asyl dafür ausgesprochen, Schutzsuchenden wieder die Möglichkeit zu geben, ihren Asylstaat selbst auszusuchen. Unterschiedliche Belastungen der Staaten könnten zum Beispiel durch einen europäischen Fonds ausgeglichen werden. Das mag ein Fernziel sein – angesichts der Situation vieler Flüchtlinge aber ein notwendiges.

Zum 1. Januar 2014 wird „Dublin II“ ersetzt durch „Dublin III“. Nach vielen Jahren des Ringens in Brüssel hat Europa sich auf neue Asyl-Zuständigkeitsregeln verständigt. Im Kern bleibt vieles beim Alten, insbesondere die Kriterien, welcher Staat einen Asylantrag prüfen muss, sind kaum verändert. Die neue Verordnung schreibt nun aber zum Beispiel vor, dass Asylsuchende ausführlich über diese Kriterien und über ihre Rechte informiert werden müssen. Das soll in einem persönlichen Gespräch geschehen, normalerweise in einer Sprache, die die Betroffenen auch verstehen. Verbessert werden soll auch der Schutz von Minderjährigen, und für Haftbedingungen sollen strengere Maßstäbe gelten.

Dem Schutz der Flüchtlinge wie der gegenseitigen Unterstützung der Staaten gleichermaßen geschuldet sind neue Bestimmungen, die es verbieten, Asylsuchende in ein anderes EU-Land abzuschicken, wenn dort faktisch kein wirksames Asylsystem existiert. Das ist etwa in Griechenland seit Jahren der Fall. Werden in einem Staat so viele Asylanträge gestellt, dass er mit ihrer Bearbeitung überfordert ist, soll er in Zukunft Hilfe von der EU-Kommission und vom neu gegründeten Europäischen Asyl-Unterstützungsbüro anfordern können. Allerdings bleibt ihm die Entscheidung vorbehalten, was er letztlich tut – einen automatischen Stopp von Abschiebungen, wie ursprünglich von der Kommission vorgeschlagen, wird es nicht geben.

„Es war ein langer und harter Weg bis hierher“, sagte Cecilia Wikström im Juni im Europaparlament. Der Weg zu einem wirklichen gemeinsamen Asylsystem mit fairen Verfahren, angemessenen Lebensbedingungen und gleichen Chancen auf Anerkennung überall in Europa wird steinig bleiben. „Wahre Barmherzigkeit verlangt nach Gerechtigkeit“, mahnte Papst Franziskus Anfang September bei einem Besuch bei Flüchtlingen in der Einrichtung des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes „Centro Astalli“ in Rom und forderte für sie ein Recht auf Integration. Begleiten wir die Flüchtlinge auf ihrem Weg, und streben wir nach mehr Gerechtigkeit für sie.

Heiko Habbe

Rechtsanwalt; Policy Officer für den Jesuiten-Flüchtlingsdienst  
Deutschland (JRS), Berlin

## Ukraine

### ► Legale Arbeitsmöglichkeiten minimieren soziale Risiken

Für viele Menschen in der Ukraine scheint Arbeitsmigration der einzige Ausweg zu sein, um der wirtschaftlichen Not und Perspektivlosigkeit im eigenen Land zu entkommen und Voraussetzungen für eine bessere Zukunft zu schaffen. Nach Untersuchungen der Caritas Ukraine befinden sich etwa 4,5 Millionen Ukrainer(innen) als Arbeitsmigrant(inn)en im Ausland. Bei einer Gesamtbevölkerung von 47 Millionen hat dieser hohe

Anteil von Arbeitsmigrant(inn)en unweigerlich Auswirkungen auf die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung des Landes. 4,5 Millionen Arbeitsmigrant(inn)en sind aber auch 4,5 Millionen Einzelschicksale, die das Schicksal der in der Heimat zurückgebliebenen Familien, Verwandten und Bekannten mitprägen.

Der größte Teil der ukrainischen Arbeitsmigrant(inn)en, die sich als Zielland einen Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) gewählt haben, sind irreguläre Migrant(inn)en. Meistens reisen sie in die EU mit einem Touristenvisum ein und tauchen nach Ablauf des Visums in die „Illegalität“ ab. Dadurch sind sie von ihrer Heimat abgeschnitten, können ihre Familien nicht besuchen. Sie müssen fürchten, dass sie nach Verlassen der EU nur mit größten Schwierigkeiten wieder in ein EU-Land einreisen können. Daher sind viele Arbeitsmigrant(inn)en oftmals für Jahre von der Heimat und ihren Familien getrennt, die Familien leben sich auseinander.

Besonders abträgliche Auswirkungen hat Arbeitsmigration im ländlichen Raum in der Westukraine, von wo viele Frauen als Arbeitskräfte ins Ausland gehen. Die zurückbleibenden Männer leiden oftmals unter der Trennung, schämen sich, dass nunmehr ihre Frauen die Familie ernähren, und beginnen zu trinken. Viele Ehemänner von Arbeitsmigrantinnen holen sich andere Frauen ins Haus, während ihre Ehefrauen über Jahre hinweg Geld nach Hause schicken. Über die Beziehungen ihrer Männer erfahren die Migrantinnen oftmals erst nach ihrer Rückkehr. Denn weder ihre Kinder noch andere Familienmitglieder klären sie über die veränderten Verhältnisse zu Hause auf. Sie sind von den Geldüberweisungen abhängig und fürchten, den Status quo zu verändern. Aber auch Migrantinnen gehen im Ausland oftmals neue Beziehungen ein und leben dort in eheähnlichen Verhältnissen. In der Heimat haben sie eine Familie, im Ausland eine andere.

Kinder der Familien, bei denen sich ein Elternteil oder beide Eltern als Arbeitsmigrant(inn)en im Ausland befinden, sind einem erhöhten Risiko ausgesetzt, unter den Einfluss „der Straße“ zu geraten. Sie sind begehrte Objekte für das kriminelle Milieu. Einerseits verfügen sie durch die Rücküberweisungen der Eltern über relativ viel Geld, andererseits fehlt es ihnen an elterlicher Aufsicht. Kinder der Arbeitsmigrant(inn)en, die an

Hochschulen studieren, nutzen oftmals das Geld, um Lehrer(innen) zu bestechen und gute Noten zu erhalten. Dies ist heute ein bedeutender Korruptionsfaktor im Bildungssystem der Ukraine. Ohne Betreuung bleiben auch die zurückgebliebenen älteren Familienangehörigen. Während ihre Angehörigen im fernen Ausland fremde Menschen betreuen, müssen die in der Heimat Verbliebenen selbst zurechtkommen, denn die Altenpflege in der Ukraine ist zum größten Teil Aufgabe der Familie. Modellprojekte professioneller ambulanter Dienste der Hauskrankenpflege, wie sie die Caritas Ukraine zusammen mit dem Deutschen Caritasverband für die Ukraine entwickelt hat, werden bisher mangels staatlicher Finanzierung und aufgrund der Misswirtschaft und Korruption im Bereich der ukrainischen Sozialsysteme staatlicherseits nicht unterstützt und bleiben eine Ausnahmeerscheinung.

Arbeitsmigration hat auch Einfluss auf das Verständnis von Arbeit in der Heimat. In den Regionen, in denen Arbeitsmigration eine Massenerscheinung ist, haben Menschen eine verzerrte Auffassung von der Beziehung zwischen Arbeit und Bezahlung. Aufgrund der Rücküberweisungen sind selbst für gute Löhne etwa in der Landwirtschaft keine Arbeitskräfte verfügbar.

Migration bietet vielen Menschen eine Chance, aber birgt auch viele Risiken. Aufgabe der Politik, der Zivilgesellschaft und der Migrant(inn)en selbst ist es, die Risiken zu minimieren. Dazu bedarf es einer aufrichtigen und offenen Diskussion. Es gilt Voraussetzungen zu schaffen, die soziale Folgen von Arbeitsmigration verträglicher machen. Für ukrainische Migrant(inn)en hängt dies vor allem mit dem Aufenthaltsstatus in den Mitgliedstaaten der EU zusammen. Es muss darüber nachgedacht werden, ob eine restriktive Einreisepolitik der EU-Staaten zu den angestrebten Ergebnissen führt oder vielmehr den gegenteiligen Effekt bewirkt. Denn der ordnungspolitische Ansatz vieler EU-Staaten, der darauf abzielt, Menschen von der Einreise abzuhalten, führt meistens dazu, dass Migrant(inn)en zwar einreisen, aber es nach Ablauf ihres Visums aufgrund ihres irregulären Status nicht wagen, wieder auszureisen. Somit bleiben sie oftmals über viele Jahre hinweg im Ausland und verlieren so den Kontakt zu ihren Familien. Aus ukrainischer Sicht ist es daher besonders wichtig, mehr Möglichkeiten der legalen Einreise und der

## Impressum

### POLITIK PRAXIS FORSCHUNG

Redaktion: Roberto Alborino (verantwortlich), Stefan Peetz, Manuela Blum, Karlstraße 40, 79104 Freiburg

Redaktionssekretariat: Catia Mazzocchi, Tel. 0761/200-511, Fax: 200-211

E-Mail: migration.integration@caritas.de

## neue caritas Migration und Integration – Info

Vertrieb: Rupert Weber, Tel. 0761/200-420, Fax: 200-509,

E-Mail: zeitschriftenvertrieb@caritas.de

Titelfoto: John Kolesidis/Reuters

Nachdruck und elektronische Verwendung nur mit schriftlicher Genehmigung.

Herausgegeben vom Referat Migration und Integration, Deutscher Caritasverband e.V. in Freiburg

legalen Arbeitsaufnahme für ukrainische Staatsbürger(innen) zu schaffen, die in Ländern der EU Arbeit aufnehmen wollen. Hunderttausende Ukrainer(innen) sind heute beispielsweise in EU-Staaten illegal in der häuslichen Pflege beschäftigt – ohne gerechte Löhne, ohne soziale Sicherung und zumeist ohne die notwendige Ausbildung und Qualifikation. Dies hat negative Folgen für alle Beteiligten, für die „Pfleger(innen)“, die ein Leben in der Schattenwelt führen, für die Menschen, die qualifizierter Pflege bedürfen, aber auch für die Familien im Herkunftsland und die Familien der Pflegebedürftigen. Umso erstaunlicher, dass Politik und Gesellschaft dies in dem Glauben tolerieren, dass der Pflegenotstand abgeschwächt und notwendige Reformen aufgeschoben werden können. Konzepte der

zirkulären Migration, die heute verstärkt diskutiert werden, wären eine Lösungsoption. Sie könnten auf der Grundlage bilateraler zwischenstaatlicher Vereinbarungen implementiert werden, in denen die Interessen der Menschen in den Herkunfts- und Zielländern gleichermaßen berücksichtigt würden. Auf Grundlage solcher Vereinbarungen hätten Arbeitsmigrant(inn)en die Möglichkeit, in den Zielländern legal einer Arbeit nachzugehen und dabei die Verbindung zur Heimat aufrechtzuerhalten, ihre Familien regelmäßig zu sehen und ihre Zukunft zu planen. Viele der negativen Begleiterscheinungen von Arbeitsmigration könnten so verhindert werden.

Andrij Waskowycz  
Präsident der Caritas Ukraine

## NACHGEDACHT



**Dr. Oliver Müller**

Leiter der Abteilung Caritas international, DCV, Freiburg  
E-Mail: oliver.mueller@caritas.de

### Flüchtlinge aus Syrien: Wie viele sind zu viel?

Deutschland hat sich bereiterklärt, 5000 syrische Flüchtlinge „vorläufig“ aufzunehmen. Das ist mehr, als viele andere europäische Länder momentan zu tun bereit sind. Aber ist es genug? Ich denke an meine jüngsten Reisen nach Jordanien und in den Libanon. Diese beiden Länder tragen das, was man gemeinhin die „Hauptlast“ des Krieges in Syrien nennt. Tag und Nacht strömen aus dem gemeinsamen Nachbarland verzweifelte syrische Flüchtlinge über die Grenze auf der Suche nach Schutz vor ausufernder Gewalt. Seit Beginn des Krieges im März 2011 sind offiziell bislang 720.000 Menschen in den Libanon und 520.000 Menschen nach Jordanien geflohen. Und dies sind nur die registrierten Flüchtlinge. Das libanesisches Sozialministerium geht sogar von 1,6 Millionen Syrer(inne)n im Libanon aus. Diese Zahlen – hinter denen erschütternde menschliche Einzelschicksale stehen – sind schon als solche besorgniserregend. Dramatisch werden sie, wenn man sie in Bezug zur eigentlichen Bevölkerung der beiden Länder setzt. Im Libanon leben 4,2 Millionen Menschen, Jordanien hat etwa 6,5 Millionen Einwohner(innen). Die Folgen des Zuzugs aus dem Nachbarland sind für alle Bürger(innen) spürbar. Mieten und Lebensmittelpreise steigen, Niedriglöhne sinken dagegen durch das zusätzliche Arbeitsangebot verzweifelter Flüchtlinge noch weiter ab. Parks und leerstehende Gebäude werden von Flüchtlingen besetzt, auf Feldern entstehen neue Zeltstädte.

Da sind Konflikte mit der eingesessenen Bevölkerung vorprogrammiert. Und dennoch: Die Gastfreundschaft und die Toleranz bestimmen weiterhin sowohl in Jordanien als auch im Libanon die öffentliche Einstellung gegenüber den Flüchtlingen aus Syrien. Diese Haltung ist für wohl alle ausländischen Besucher(innen) eine besonders beeindruckende Erfahrung. Es gibt (noch) keine Demonstrationen gegenüber einer syrischen Überfremdung. Gleichzeitig kommen aber auch die beiden Aufnahmeländer längst an ihre Grenzen, ja eigentlich sind diese schon längst überschritten. Wenn zum Beispiel der soziale und politische Friede im fragilen Libanon zusammenbricht, kann ein neuer Konflikt mit unabsehbaren Folgen entstehen. Hätte das wesentlich reichere Deutschland so viele Flüchtlinge aufgenommen wie der Libanon – es wären mindestens 12 bis 15 Millionen Menschen.

Was ist jetzt zu tun? Die Hilfen für die Flüchtlinge in der Krisenregion müssen verstärkt werden. Nach den Aufstockungen der humanitären Hilfe der Bundesregierung wäre hier noch mehr privates Engagement wünschenswert. Es fehlt an Spenden! Aber die Bundesrepublik kann und muss auch noch mehr als die bereits zugesagten 5000 Menschen aufnehmen. Ich denke hier vor allem an besonders schutzbedürftige Flüchtlinge wie Kinder oder kranke Menschen. Es sollten aber auch die bürokratischen Hürden für Familienzusammenführungen abgebaut werden. Dies wird unser Gemeinwesen nicht zum Einsturz bringen.

Oliver Müller