

POLITIKUM

Heft 3 | 2016

ANALYSEN | KONTROVERSEN | BILDUNG

FLUCHT ZIEL D



**Hintergründe,
Muster und Folgen
von Gewaltmigration**

**Grenzen schließen
oder offen lassen?**

**Keine Kooperation in Sicht:
Flüchtlingspolitik der EU**

**Handlungsspielräume
und Innovationen
in den Kommunen**

**Pro & Contra
Flüchtlingspolitik der
Bundesregierung**

Deutschland: € 12,80, Österreich: € 13,90, Schweiz: sFr 16,90



 **WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

POLITIKUM

EDITORIAL

„Wir schaffen das“ war der wohl meist zitierte Satz von Kanzlerin Angela Merkel im Jahr 2015. Knapp eine Million Asylsuchende sind im vergangenen Jahr nach Deutschland eingereist. Und nicht zufällig erinnert der Ausspruch Merkels an Obamas Credo „Yes, we can“ zu Beginn seiner Amtszeit. Die Bilder vom Münchner Hauptbahnhof, an dem die Geflüchteten von Einheimischen mit Luftballons und Geschenken willkommen geheißen wurden, dominierten wochenlang die Medien – es herrschte Ausnahmezustand. „Mit ihrer Entscheidung, syrische und andere Geflüchtete nach Deutschland weiterreisen zu lassen, wurde Angela Merkel zu einer herausragenden europäischen Figur – auf gleicher Höhe mit dem Nachkriegsgiganten Konrad Adenauer, mit Helmut Schmidt und Helmut Kohl“, schrieb Roger Cohen, Deutschlandkorrespondent der New York Times kurz vor Weihnachten des letzten Jahres.

Der anfänglichen Euphorie folgte bei vielen Akteuren sehr schnell die Ernüchterung. „Es ist gut, dass die nationale Politik des Durchwinkens beendet wurde“, schreibt der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesinnenministerium Ole Schröder im vorliegenden Heft – in seiner Replik bemängelt Andreas Lipsch von Pro Asyl ein „Rollback auf ganzer Linie“.

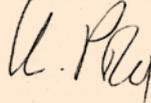
Warum flüchten immer mehr Menschen? Wie reagiert die Politik auf die Herausforderungen, die sich dadurch auf allen Ebenen des politischen Systems stellen? Findet die EU eine gemeinsame Regelung, welche Menschen aufgenommen werden und wie sie innerhalb der EU verteilt werden? Gelingt es, einen „gesamteuropäischen Marshall-Plan für die Bewältigung der Flüchtlingskrise“ zu entwickeln, wie dies Entwicklungsminister Gerd Müller fordert? Warum ist die Bundesrepublik Deutschland zum vorrangigen Ziel globaler Fluchtbewegungen geworden und wie geht sie mit den Geflüchteten um? Welche Teilhaberechte können ihnen in unserem Sozialstaat zugestanden werden? Wie meistern die Kommunen die Aufgaben der Unterbringung und der Integration in Schule bzw. Arbeitsleben? Was kann die Bildungspolitik leisten? Doch nicht nur die Politik steht vor großen Herausforderungen, sondern auch die Zivilgesellschaft. Zahlreiche Bürgerinnen und Bürger tragen mit ihrem Engagement dazu bei, Integration zu ermöglichen – auch sie kommen in Form fünf kurzer Interviews in diesem Heft zu Wort.

Bündnis 90/Die Grünen fordern in ihrem Fraktionsbeschluss vom Januar 2016 den „Schritt von der Willkommenskultur zur Willkommensinfrastruktur“ – ob und wie uns dieser Schritt gelingt, ist das Thema des vorliegenden Hefts von [POLITIKUM](#).

Peter Massing



Kerstin Pohl



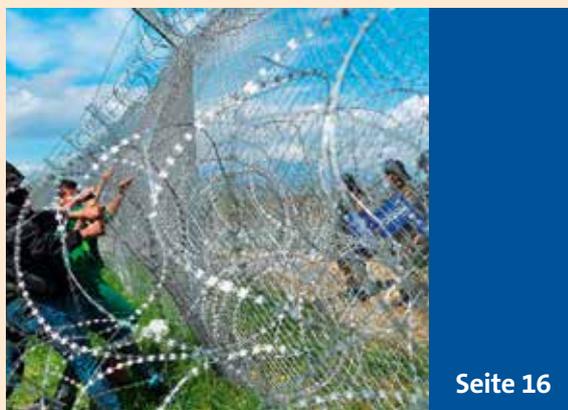


Seite 4

Schwerpunkt

Gewaltmigration im frühen 21. Jahrhundert

Eine globale Flüchtlingsfrage stellt sich seit Jahrzehnten. Erst jüngst betrifft sie Europa stärker. Die europäische Politik reagiert darauf zunehmend mit Abwehrmaßnahmen und Abschottung. Der Beitrag klärt die Hintergründe dieser Entwicklung und ordnet sie in den globalen Kontext ein.



Seite 16

Schwerpunkt

EU: Keine Kooperation in Sicht

Die EU steht angesichts des Zustroms von Flüchtlingen vor einer großen Herausforderung. Die bisherigen Instrumentarien versagen und eine tragfähige Lösung zur gerechten Verteilung der Geflüchteten unter den Mitgliedstaaten ist nicht in Sicht. Ist die europäische Integration gefährdet?



Seite 30

Schwerpunkt

Bewegung auf allen Ebenen

Libérale Demokratien brauchen offene Grenzen und müssen Menschenrechte achten – auch die der Geflüchteten. Sie müssen ihren eigenen Bürgerinnen und Bürgern aber auch exklusive soziale und politische Rechte einräumen. Wie verhält sich die Bundesrepublik Deutschland in diesem Spannungsfeld?



Seite 38

Schwerpunkt

Kommunale Flüchtlingspolitik

Die Asylsuchenden stellen die Kommunen vor große Aufgaben. Unterschiedlichste Politikfelder sind betroffen. Zur Lösung der diversen Probleme haben die Kommunen vielfältige Handlungsansätze entwickelt.

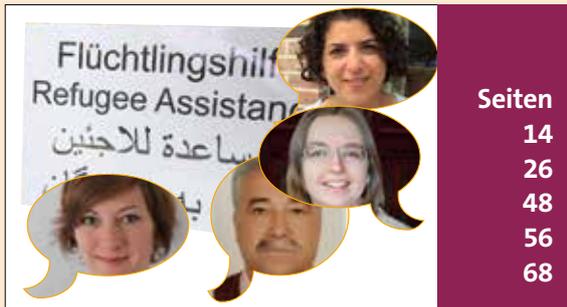


Seite 50

Schwerpunkt

Bildungspolitik als Integrationspolitik

Bildung ist der Schlüssel zur Integration und zum sozialen Aufstieg. Darüber besteht in Politik und Gesellschaft weitgehend Einigkeit. Welche Aufgabe hat dabei die Bildungspolitik und was muss konkret getan werden?



Seiten
14
26
48
56
68

Kurzinterviews

Fünf Menschen, die mit Geflüchteten arbeiten, beantworten Fragen zu ihren Erfahrungen.



Seite 58

Pro & Contra

Flüchtlingspolitik der Bundesregierung

Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesinnenministerium stellt die Leitlinien der Flüchtlingspolitik der Bundesregierung dar – der Vorsitzende von PRO ASYL hält diese Politik für kurzfristig und sieht darin eine Aushöhlung des Flüchtlingsschutzes.



Seite 70

Forum

Muslimen und Zuwanderung

Flucht, Migration und Asyl sind Stichworte, die aktuell die politische Diskussion in Deutschland prägen. Neben der Hilfsbereitschaft nimmt aber auch die Tendenz zu Ausgrenzungen bis hin zur Gewalt gegen Flüchtlinge und ihre Unterstützer zu. Was kann und sollte die politische Bildung tun?

Fluchtziel D

Jochen Oltmer

Flucht und Flüchtlinge. Hintergründe, Muster und Folgen von Gewaltmigration im frühen 21. Jahrhundert 4

Natascha Zaun

Europäische Flüchtlingspolitik: Keine Kooperation in Sicht 16

Hannes Schammann

Bewegung auf allen Ebenen. Migration und Flucht fordern Deutschland heraus 30

Jutta Aumüller

Von der Massenunterkunft ins Grandhotel. Handlungsspielräume und Innovationen kommunaler Flüchtlingspolitik 38

Natascha Kohnen

Bildungspolitik als Integrationspolitik? – Selbstverständlich 50

Pro & Contra

Ole Schröder

Die Flüchtlingspolitik der Bundesregierung: Unser Asylsystem muss glaubwürdig bleiben 59

Andreas Lipsch

Rückfall in die Kurzsichtigkeit 64

Forum

Sabine Achour

Muslimen sollte die Zuwanderung untersagt werden? Politische Bildung, Flucht und Migration: eine Herausforderung 70

Rezensionen

Bücher zum Thema 76

Das streitbare Buch 84

Literaturtipps

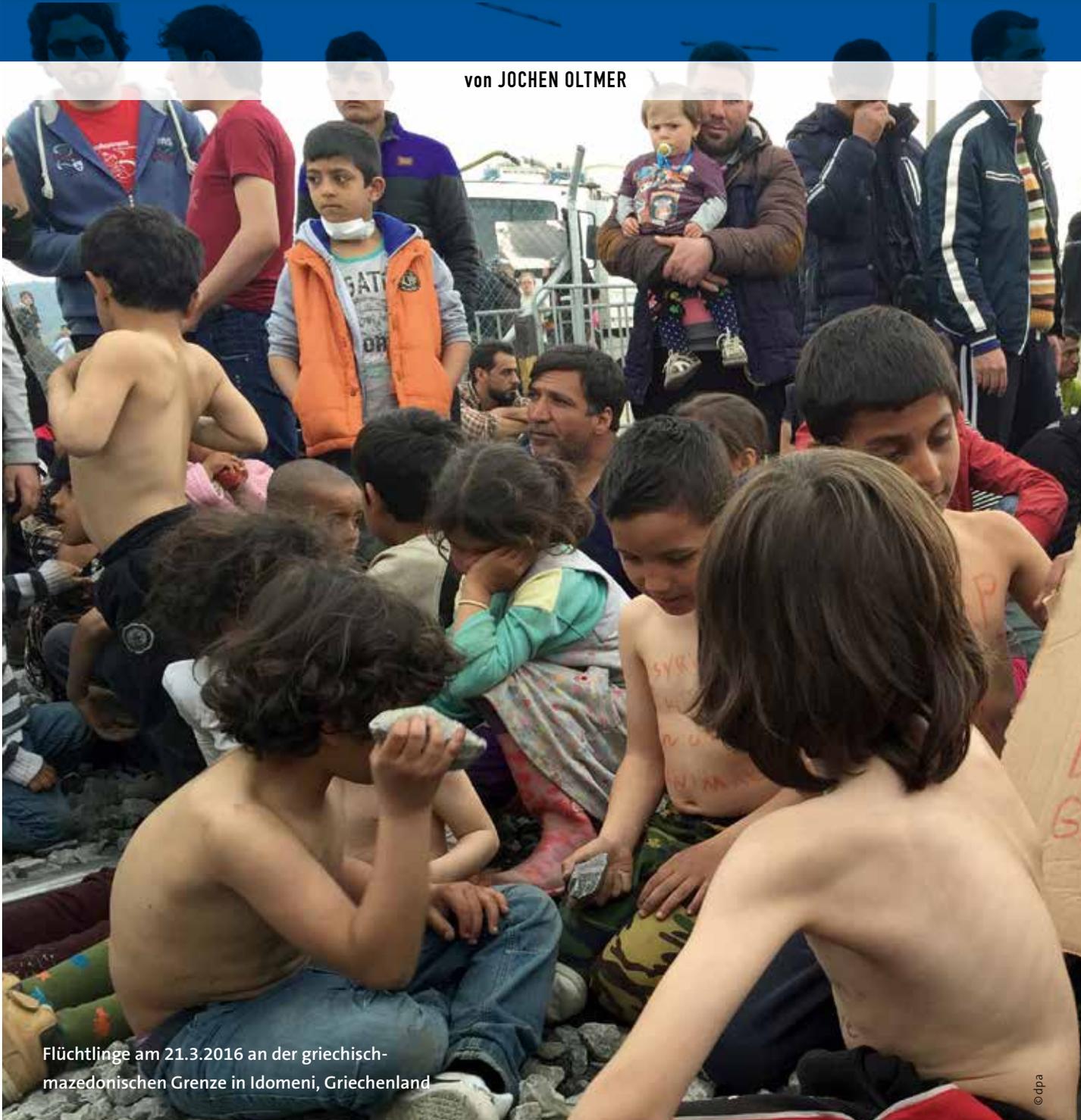
Nachruf Ursula Buch 85

Impressum 88

FLUCHT UND FLÜCHTLINGE

Hintergründe, Muster und Folgen von
Gewaltmigration im frühen 21. Jahrhundert

von JOCHEN OLTMER



Flüchtlinge am 21.3.2016 an der griechisch-mazedonischen Grenze in Idomeni, Griechenland

© dpa

Migration und Flucht – seit Beginn des 21. Jahrhunderts hat die politische, mediale und öffentliche Aufmerksamkeit für diese Themen erheblich zugenommen.

2015 dann schien Europa über kaum etwas anderes mehr zu sprechen. Während lange positive Zukunftserwartungen und Zuversicht herrschten, schwenkte die Diskussion seit Herbst 2015 um auf Maßnahmen zur Abwehr von Flüchtlingen.

In dieser Situation stellt sich die Frage nach den Hintergründen und nach der Einordnung in den Kontext der globalen Flüchtlingsfrage.

Was sind Gewaltmigrationen?

Migrationen sind räumliche Bewegungen von Menschen. Jedoch wird keineswegs jede dieser Bewegungen als Migration verstanden, wie etwa touristische Unternehmungen bzw. Reisen oder das tägliche Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort. Gemeint sind vielmehr jene Formen regionaler Mobilität, die weitreichende Konsequenzen für die Lebensverläufe der Wandernden haben und aus denen sozialer Wandel resultiert (hierzu und zum Folgenden: Oltmer 2016b, Kap. 1).

Migrantinnen und Migranten streben in der Regel danach, ihre Handlungsmacht durch einen dauerhaften oder temporären Aufenthalt andernorts zu vergrößern. Das gilt für die Suche nach Freiheit, Freizügigkeit und Sicherheit ebenso wie für die Suche nach Überlebens-, Erwerbs- oder Bildungschancen, Perspektiven der politischen Partizipation oder der Wahrung spezifischer Selbstkonzepte. Formen von Gewaltmigration dominieren dann, wenn staatliche, halb-, quasi- und zum Teil auch nichtstaatliche Akteure die Handlungsmacht und damit die Freiheit und Freizügigkeit von Einzelnen oder Kollektiven weitreichend beschränken. Gewaltmigration kann durch eine Nötigung zur Abwanderung verursacht sein, die keine realistische Handlungsalternative zulässt. Sie kann Flucht vor Gewalt sein, die Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit und Rechte direkt oder erwartbar bedroht, zumeist aus politischen, ethnonationalen, rassistischen, genderspezifischen oder religiösen Gründen.

Gewaltmigration ist meist Ergebnis von Krieg, Bürgerkrieg oder Maßnahmen autoritärer Systeme – vor allem die beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts sowie

der ‚Kalte Krieg‘ bildeten elementare Katalysatoren in der Geschichte der Gewaltmigration in der Neuzeit. Die Zahl der Flüchtlinge, Vertriebenen und Deportierten allein im Europa des Zweiten Weltkriegs wird auf 60 Millionen geschätzt und damit auf mehr als 10 Prozent der Bevölkerung des Kontinents. Die Nachkriegszeit beider Weltkriege war zudem durch millionenfache Folgewanderungen gekennzeichnet. Dazu zählten zum einen Rückwanderungen von Flüchtlingen, Evakuierten, Vertriebenen, Deportierten oder Kriegsgefangenen

.....

*Die Zahl der Flüchtlinge,
Vertriebenen und Deportierten
im Zweiten Weltkrieg wird auf
60 Millionen geschätzt*

.....

sowie zum anderen Ausweisungen, Vertreibungen oder Fluchtbewegungen von Minderheiten aufgrund der Bestrebungen von Siegerstaaten, die Bevölkerung ihres (zum Teil neu gewonnenen) Territoriums zu homogenisieren. Aber auch der langwährende und weitreichende Prozess der Dekolonisation brachte insbesondere von den späten 1940er bis zu den frühen 1970er Jahren weltweit umfangreiche Fluchtbewegungen und Vertreibungen mit sich (Überblick: Gatrell 2013).

Auch nach dem Abschluss des Prozesses der Dekolonisation und nach dem Ende des ‚Kalten Krieges‘ blieb im späten 20. und frühen 21. Jahrhundert die globale Flüchtlingsfrage im Kontext der Szenarien von Krieg, Bürgerkrieg und Staatszerfall in vielen Teilen der

Welt bestehen – in Europa (Jugoslawien), im Nahen Osten (Libanon, Iran, Irak, Syrien, Jemen), in Ostafrika (Äthiopien, Somalia, Sudan/Südsudan), in Westafrika (Kongo, Elfenbeinküste, Mali, Nigeria), in Südasien (Afghanistan, Sri Lanka) oder auch in Lateinamerika (Kolumbien).

Die Aushandlung des Schutzes von Flüchtlingen

„Flüchtlinge“ sind laut der 1951 verabschiedeten Genfer Flüchtlingskonvention jene Migrantinnen und Migranten, die vor Gewalt über Staatsgrenzen ausweichen, weil ihr Leben, ihre körperliche Unversehrtheit, Freiheit und Rechte direkt oder sicher erwartbar bedroht sind. Die von inzwischen 145 Staaten unterzeichnete Genfer Flüchtlingskonvention wurde entwickelt, um einen Rechtsrahmen für den Umgang mit der europäischen Flüchtlingsfrage des Zweiten Weltkriegs zu finden. Sie war deshalb zunächst weder auf globale Fluchtbewegungen ausgerichtet noch auf die Zukunft. Eine Erweiterung der Konvention über europäische Flüchtlinge und über Fluchtbewegungen nach 1949 erfolgte erst 1967 im Kontext der weitreichenden Kämpfe um die Ablösung der europäischen Kolonialherrschaft. Das heißt: Europa bildete im 20. Jahrhundert lange das Hauptproblem der globalen Flüchtlingsfrage – Euro-

Die wichtigsten Zahlen

1) Weltweite Flüchtlingszahlen:

1992: 20,5 Mio.	1994: 18,7 Mio.
2004: 13,5 Mio.	2007: 15,9 Mio.
2014: 19,5 Mio.	2015: 21,3 Mio.

2) Binnenvertriebene:

1994: 28 Mio.	2000: 21,2 Mio.
2014: 40,8 Mio.	

3) **Verteilung der Flüchtlinge:** 2015 lebten 95 % der **afghanischen** Flüchtlinge (2,6 Mio.) in den Nachbarländern Pakistan oder Iran. 2016 lebten 4,8 Mio. **syrische** Flüchtlinge in Nachbarländern: davon 2,7 Mio. in der Türkei, 640 000 in Jordanien, 246 000 im Irak und 1,1 Mio. im Libanon.

4) 2015 lebten 86 % aller weltweit registrierten Flüchtlinge in den Staaten des globalen Südens.

„Jeder Mensch lebt durch Tätigsein. Das schlimmste Hindernis der Integration sind die Untätigkeit und Passivität, zu denen das deutsche Asylbewerbersystem nicht nur neigt, sondern die es verfügt.“

Rupert Neudeck, Gründer der Hilfsorganisationen Cap Anamur

pa als Kriegsschauplatz und Europa als Träger eines weltumspannenden Kolonialismus.

Trotz der Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention und trotz der Etablierung regionaler Schutzregime, wie sie etwa auch in der Europäischen Union entwickelt wurden, entscheiden weiterhin Staaten mit weiten Ermessensspielräumen über die Aufnahme von Migrantinnen und Migranten und den Status jener, die als schutzberechtigte Flüchtlinge anerkannt werden. Die Bereitschaft, Schutz zu gewähren, bildet dabei immer ein Ergebnis vielschichtiger Prozesse des Aushandelns durch Individuen, Kollektive und (staatliche) Institutionen, deren Beziehungen, Interessen, Kategorisierungen und Praktiken sich stets verändern. Mit der permanenten Transformation der politischen, publizistischen, wissenschaftlichen und öffentlichen Wahrnehmung von Migration verbindet sich ein Wandel im Blick auf die Frage, wer unter welchen Umständen als Flüchtling verstanden und wem in welchem Ausmaß und mit welcher Dauer Schutz oder Asyl zugebilligt wird (Oltmer 2016b).

Muster globaler Fluchtbewegungen

Flucht ist selten ein linearer Prozess, vielmehr bewegen sich Flüchtlinge meist in Etappen: Häufig lässt sich zunächst ein überstürztes Ausweichen in die nächste Stadt oder einen anderen als sicher erscheinenden Zufluchtsort in der unmittelbaren Nähe ausmachen, dann die Weiterwanderung zu Verwandten und Bekannten in einer benachbarten Region bzw. einem Nachbarstaat oder das Aufsuchen eines informellen oder regulären Lagers. Muster von (mehrfacher) Rückkehr und erneuter Flucht finden sich ebenfalls häufig. Hintergrund ist dabei nicht nur die Dynamik der sich stets verändernden und verschiebenden Konfliktlinien, sondern auch die Unmöglichkeit, an einem Fluchttort Sicherheit oder Erwerbs- bzw. Versorgungsmöglichkeiten zu finden. Häufig müssen sich Menschen auf Dauer oder auf



© dpa

Flüchtlingslager Zaatari in Jordanien, nahe der Grenze zu Syrien, aufgenommen am 21.3.2016

längere Sicht auf die (prekäre) Existenz als Flüchtling einrichten. Flucht ist vor dem Hintergrund nicht selten extrem beschränkter Handlungsmacht der betroffenen Menschen für einen Großteil der Flüchtlinge weltweit durch Immobilisierung gekennzeichnet: vor Grenzen oder unüberwindlichen natürlichen Hindernissen, wegen des Mangels an (finanziellen) Ressourcen, aufgrund von migrationspolitischen Maßnahmen, fehlenden Papieren oder gering ausgeprägten Netzwerken. Daher rührt auch das Phänomen der Verstetigung von Lagern mit der Folge einer ‚Camp-Urbanisierung‘ und der Entwicklung von ‚Camp-Cities‘ mit zum Teil Großstadtcharakter.

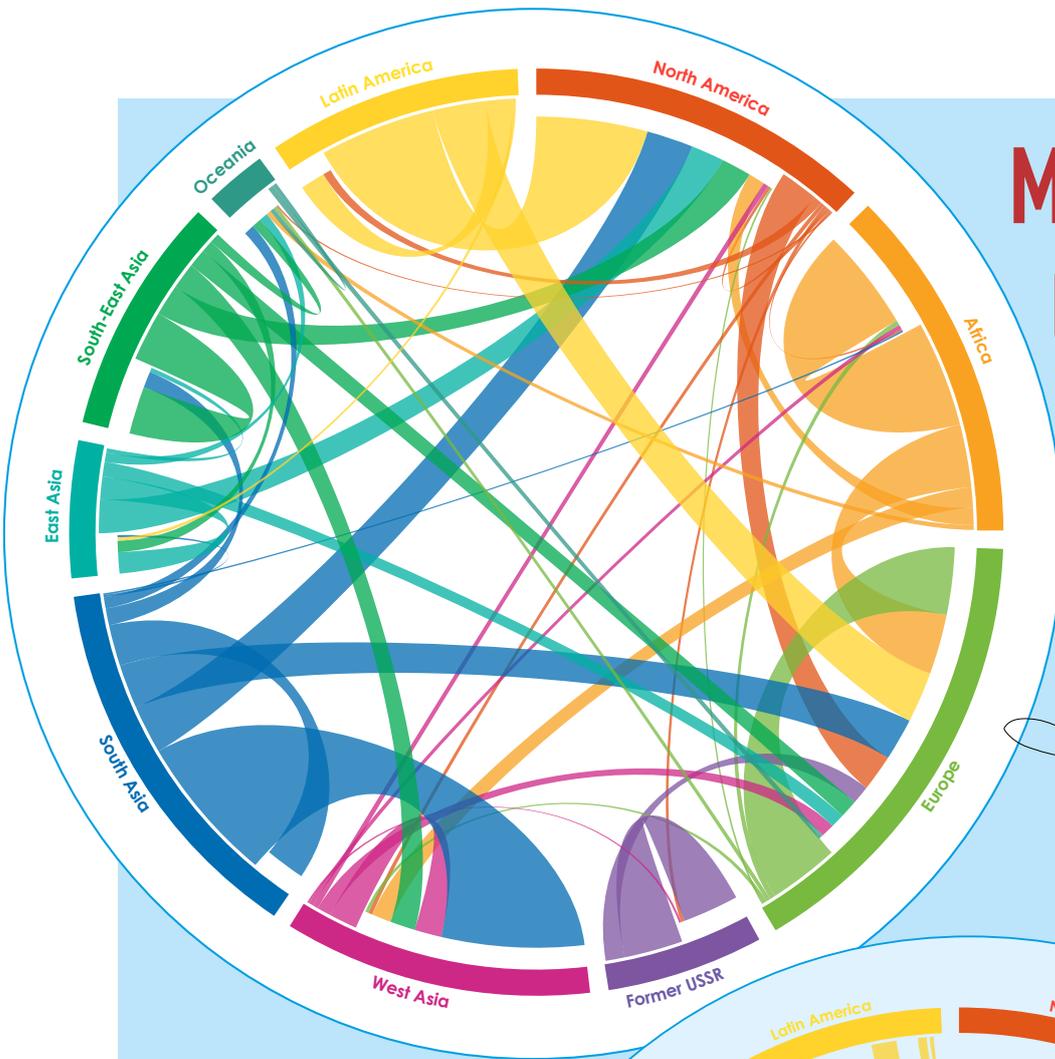
Die Zahl der vom Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) für die vergangenen Jahrzehnte ermittelten Flüchtlinge schwankt zwar, allerdings in relativ geringem Maße. Ausmachen lassen sich für die Zeit nach dem Ende des ‚Kalten Krieges‘ zwei Hochphasen im globalen Fluchtgeschehen: die frühen 1990er Jahre und die Mitte der 2010er Jahre. Zwischen 1990 und 1994 lagen die Flüchtlingszahlen zwischen dem Höchststand von 20,5 Millionen 1992 und dem Tiefstand von 18,7 Millionen 1994. Ähnlich hohe Werte wurden Mitte der 2010er Jahre wieder

erreicht: 19,5 Millionen 2014 und 21,3 Millionen 2015. Zwischen diesen beiden Hochphasen lagen die Flüchtlingszahlen niedriger und erreichten im Zeitraum 1997-2012 einen Höchstwert von 15,9 Millionen 2007 und die niedrigste Zahl mit 13,5 Millionen 2004. Wesentlich stärker als die Zahl der Flüchtlinge veränderte sich die Zahl der ‚Binnenvertriebenen‘, Menschen, die vor Gewalt innerhalb ihres Herkunftsstaates auswichen, nicht also Grenzen überschritten. Auch bei den

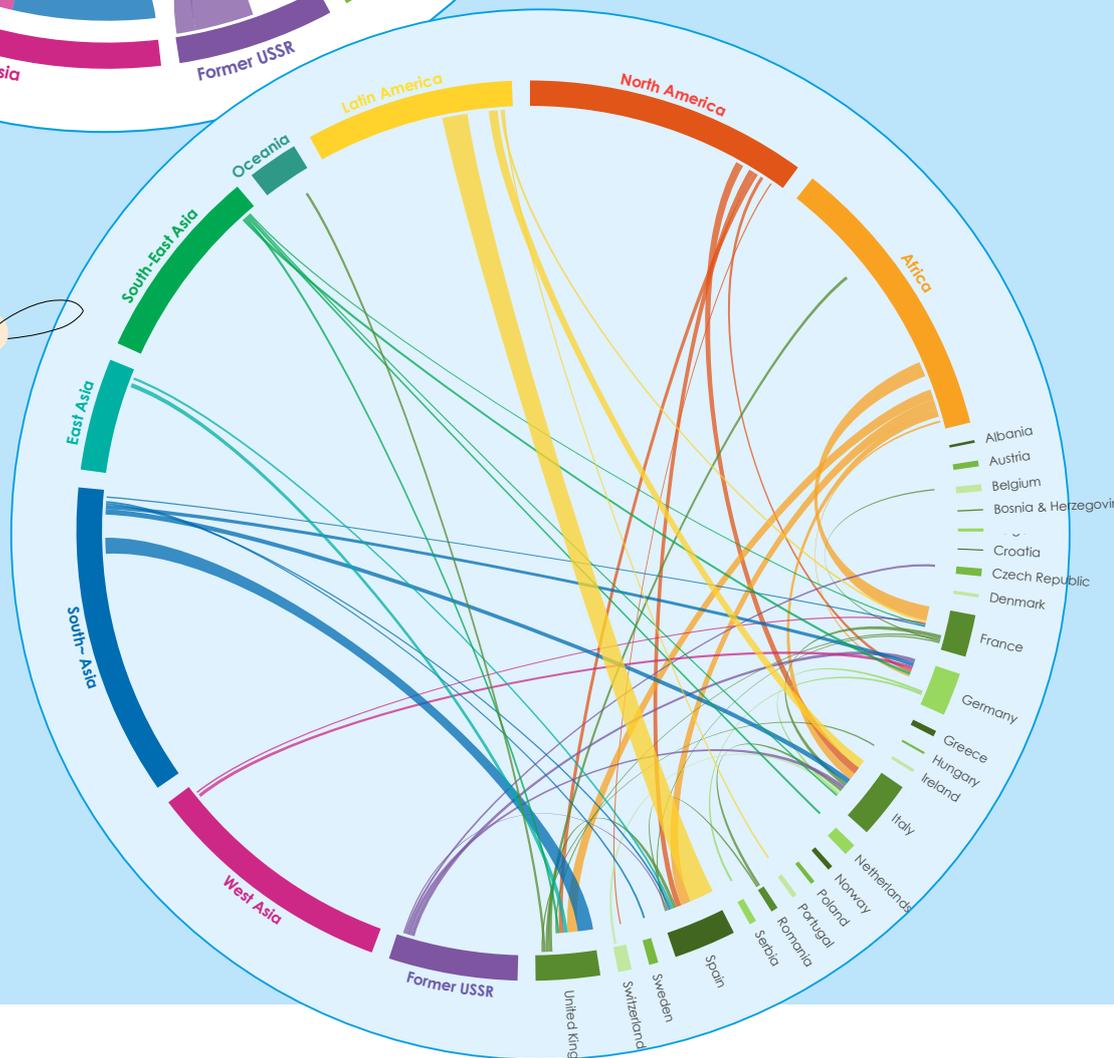
.....
*95 % aller afghanischen
 Flüchtlinge leben in den
 Nachbarländern Pakistan
 oder Iran*

Binnenvertriebenen lässt sich ein Schwerpunkt Anfang der 1990er Jahre ausmachen, 1994 zählte der UNHCR 28 Millionen. Während die Zahl der Flüchtlinge seit Anfang der 2000er Jahre allerdings ein Tief erreichte, steigt jene der Binnenvertriebenen seither mehr oder minder kontinuierlich an, von 21,2 Millionen im Jahr 2000 bis auf 40,8 Millionen 2015.

MIGRATION UND ASYL GLOBAL



Migrationsbewegungen 2005-2010 weltweit



Migrationsbewegungen 2005-2010: Europa

© „The Global Flow of People“
(www.global-migration.info)
von Nikola Sander, Guy Abel
und Ramon Bauer