

Entwicklungszusammenarbeit, Flucht und Migration

Was sollte der Beitrag der Entwicklungspolitik im Kontext erzwungener Migration sein?

Argumentationspapier der AG Migration und Entwicklung in der AG Globalen Verantwortung

Das vorliegende Argumentationspapier knüpft inhaltlich an das Positionspapier zu Migration & Entwicklung an, welches am 12.12.2013 bei der 12. Generalversammlung der AG Globale Verantwortung beschlossen wurde. Dieses Positionspapier hatte v.a. Diaspora Engagement als relativ neues Feld der Entwicklungszusammenarbeit im Fokus, während das vorgelegte Papier einen breiteren Bogen zwischen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit, Flucht und erzwungener Migration spannt und an die Herausforderungen durch die aktuellen Flucht- und Migrationsbewegungen anknüpft.

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Kohärenz/Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD)	3
3	Hauptanknüpfungspunkt der österreichischen EZA: Resilienz fördernde Politik ...	5
4	Themenbereiche	6
4.1	Migration und ODA.....	6
4.2	Migrationswege	7
4.2.1	Fokus irreguläre Migration.....	8
4.2.2	Fokus Arbeitsmigration.....	9
4.2.3	Resettlement als zentrales Instrument für Flüchtlingshilfe:	10
4.2.4	Rückkehrhilfe als Instrument der der EP/EZA?.....	11
4.3	Ursachen.....	13
4.3.1	Armut	13
4.3.2	Konflikt / Waffen	15
4.3.3	Umwelt / Klima	16
4.3.4	Fehlende Rechtsstaatlichkeit.....	18
4.3.5	Geschlechtsspezifische Verfolgung.....	21
4.3.6	Unfaire wirtschaftliche Rahmenbedingungen und internationale Handelsbeziehungen führen zu erzwungener Migration	22
4.3.7	Fehlende Arbeitsplätze und unmenschliche Arbeitsbedingungen	25
4.4	„Behinderung“ im Kontext von erzwungener Migration	26
5	Schlussbemerkungen	29

1 Einleitung

Entwicklungszusammenarbeit leistet einen Beitrag, „wenn es darum geht, auf politische und wirtschaftliche Instabilität zu reagieren und gegen Menschenrechtsverletzungen, Fragilität, Konflikte, Gefährdung der Umwelt, Arbeitslosigkeit und extreme Armut, die Ursachen für die irreguläre Migration und Vertreibung sein können, anzugehen.“¹ Zudem kann Entwicklungszusammenarbeit das Entwicklungspotential von MigrantInnen und bereits vorhandene Entwicklungsmaßnahmen der Diaspora in ihren Herkunftsländern fördern. Die Entwicklungszusammenarbeit hat zudem die Aufgabe die Herkunfts-, Transit- und Zielländer bei der Wahrung der Menschenrechte von MigrantInnen, Vertriebenen und Flüchtlingen zu unterstützen. In diesem Sinne sind Maßnahmen zur Bekämpfung von Ausbeutung, Gewalt und Diskriminierung gegen MigrantInnen, Vertriebenen und Flüchtlingen (insbesondere von vulnerablen Gruppen) von besonderer Bedeutung. Auch bei den SDGs werden die Beiträge, die MigrantInnen für eine nachhaltige Entwicklung leisten im Paragraf 29 der Einleitung gewürdigt: „Wir sind uns des positiven Beitrags der Migranten zu inklusivem Wachstum und nachhaltiger Entwicklung bewusst. Wir sind uns außerdem dessen bewusst, dass die internationale Migration eine mehrdimensionale Realität von großer Bedeutung für die Entwicklung der Herkunfts-, Transit- und Zielländer ist, die kohärente und umfassende Antworten erfordert. Wir werden auf internationaler Ebene zusammenarbeiten, um eine sichere, geordnete und reguläre Migration zu gewährleisten, bei der die Menschenrechte uneingeschränkt geachtet werden und Migranten, ungeachtet ihres Migrationsstatus, Flüchtlinge und Binnenvertriebene eine humane Behandlung erfahren.“²

Die derzeitige öffentliche und mediale Aufmerksamkeit im Zusammenhang mit Migration liegt im europäischen Kontext dennoch hauptsächlich auf Fluchtbewegungen, steigenden Einwanderungszahlen und Diskussionen, ob und wie viele MigrantInnen und Flüchtlinge aufgenommen werden können bzw. sollen. Die Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit soll, so die politischen Forderungen, in diesem Kontext auf die Ursachen dieser Migrations- und Flüchtlingsbewegungen fokussieren, um Migrations- und Flüchtlingszahlen in Richtung der EU zu verringern. Ein Beispiel in dieser Logik ist der 2015 etablierte *EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa*³, der verschiedene Förderungsinstrumente der EU Entwicklungszusammenarbeit bündelt. Der Trust Fund soll die Ursachen von Destabilisierung, Vertreibung und irregulärer Migration durch die Förderung von ökonomischen Möglichkeiten und Chancengleichheit, Stärkung der Resilienz vulnerabler Bevölkerungsgruppen, Sicherheit und Entwicklung bekämpfen.

Auch aus unserer Sicht kann die Entwicklungszusammenarbeit einen wichtigen Beitrag zur Ursachenbekämpfung von **erzwungener Migration** (siehe Definition im nächsten Absatz) leisten. Denn dort, wo ein menschenwürdiges Leben, soziale und politische Sicherheit gewährleistet sind, **müssen** sich weniger Menschen auf den Weg machen und **Migration wird zu einer Möglichkeit unter vielen und nicht zu einer Notwendigkeit**. Allerdings sind

¹ Schlussfolgerungen des Rates zur Migration im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der EU, 14.12.2014:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/05/08/EU_50807/imfname_10519605.pdf

² <http://www.un.org/depts/german/gv-70/a70-11.pdf>

³ http://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en

in Verbindung mit einer Fokussierung auf die Ursachen von Migration zwei grundsätzliche Festlegungen notwendig:

1. Eine Instrumentalisierung von Entwicklungspolitik als Mittel der Migrationsabwehr lehnen wir ausdrücklich ab.
2. Migration kann nicht kausal und eindimensional einem niedrigen Entwicklungsniveau zugeordnet werden.

Definition: Erzwungene Migration

Erzwungene Migration ist eine Wanderungsbewegung, bei der ein Element des Zwangs existiert. Dies schließt Gefahren für Leib und Leben sowie für die Existenzgrundlage mit ein, unabhängig davon ob diese Gefahren aus natürlichen oder vom Menschen verursachten Ursachen entstanden sind. (z.B. Bewegungen von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen sowie von Menschen, die vor Natur- oder Umweltkatastrophen, chemischen oder nuklearen Katastrophen oder Hunger fliehen müssen).⁴

Dieses Argumentationspapier strebt daher eine **Klärung des Zusammenhangs zwischen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit und erzwungener Migration** im oben beschriebenen Sinne an und identifiziert mögliche Handlungsfelder. Einerseits werden mögliche Maßnahmen im Sinne einer Ursachenbekämpfung erzwungener Migration aufgezeigt (siehe Kapitel 4.3 zu „Ursachen“), andererseits werden auch Anknüpfungspunkte der Entwicklungspolitik - und zusammenarbeit dargestellt, um das positive Potenzial von Migration für Entwicklung zu fördern (siehe Kapitel 4.1 „Migration und ODA“ sowie Kapitel 4.2 „Migrationswege“). Die Kapitel „Resilienz fördernde Politik“ (Kapitel 3) sowie „Kohärenz/Policy Coherence for Sustainable Development“ (Kapitel 2) stellen den übergreifenden Rahmen dar, in dem entwicklungspolitische Maßnahmen im Kontext von Migration verortet werden sollen.

2 Kohärenz/Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD)

Das Jahr 2015 war geprägt von Migration, aber es stand - aus einer entwicklungspolitischen Sichtweise - nicht im Zeichen einer Verbindung von Migration und Entwicklung. Die EU Agenda für Migration, der Aktionsplan des Migrationsgipfels in Valletta, die Mobilitätspartnerschaften, die Implementierung des Global Approach to Migration and Mobility (GAMM) u.a. stellen migrations- und sicherheitspolitische Zielsetzungen in den Vordergrund und verdrängen kohärenz- und entwicklungspolitische Fragen. Für die Bekämpfung großer Migrations- und Flüchtlingsströme werden große Budgets zur Verfügung gestellt. Dies zeigt auch die Aufstockung der Mittel von 9,6 auf 18,5 Millionen Euro für die EUCAP Sahel Niger Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU. Im Vergleich dazu erscheint der in Valletta gegründete „Nothilfe-Treuhandfonds“ mit 1,8 Milliarden Euro für den gesamten afrikanischen Kontinent für unverhältnismäßig. Die Zusage von 3 Milliarden und die in Aussichtstellung von weiteren 3 Milliarden an die Türkei weist angesichts ihrer Vormachtstellung in der Region ebenso auf

⁴ Vgl.: IOM Glossary on Migration: http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IML_1_EN.pdf

die prioritären sicherheitspolitischen und geostrategischen Interessen der EU hin.⁵ Mit anderen Worten wird der „remote control approach“ mit dem sogenannten „root causes approach“ kombiniert.⁶

Betrachtet man die politischen Entwicklungen auf der EU-Ebene des letzten Jahrzehnts, lassen sich drei Arten von Inkohärenzen erkennen:

1. Bestehende EU-Richtlinien und Verpflichtungen in den Bereichen der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit (EZA), der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung und im Bereich Migration und Entwicklung werden untergraben⁷.
2. Die Ursachen von Migration werden trotz wissenschaftlicher und empirischer Datengrundlage nicht anerkannt und nicht für politische Entscheidungen herangezogen⁸.
3. Das große Entwicklungspotential von Migration wird weder anerkannt noch gefördert⁹.

Der Migrations- und Entwicklungsnexus im Kontext von Politikkohärenz im Interesse der nachhaltigen Entwicklung

Die Folgen der Nahrungsmittel-, Rohstoff-, Wirtschafts- und Finanzkrisen des letzten Jahrzehnts haben verdeutlicht, dass kollektive Ressourcenprobleme nur durch nachhaltige, integrative und intelligente Politikstrategien auf internationaler und nationalstaatlicher Ebene bearbeitet werden können. Entwicklungen im Bereich Migration, globale Sicherheit und Klimawandel haben Interdependenzen aufgezeigt, die globale und kollektiv erarbeitete Lösungsansätze erfordern. Politikkohärenz im Interesse der *nachhaltigen* Entwicklung (Policy Coherence for Sustainable Development - PCSD, vor Verabschiedung der Nachhaltigkeitsziele: Policy Coherence for Development - PCD) versucht dieser Herausforderung gerecht zu werden. PCD bedeutet, dass Politikstrategien und Gesetze im Bereich Wirtschaft, Handel, Umwelt, Klima, Migration etc. die Ziele der Entwicklungspolitik und -prozesse nicht untergraben dürfen und im besten Fall unterstützen sollten. Den neuen internationalen Referenzrahmen (seit 2015 und bis 2030) bilden die Sustainable Development Goals (SDGs). Die konzeptionelle Erweiterung von PCD zu PCSD soll dem Wandel der Millennium Development Goals (MDGs) zu einem universellen Rahmen der nachhaltigen Entwicklung Rechnung tragen. In Österreich ist PCD im EZA-Gesetz, im letzten und aktuellen Regierungsprogramm (2013 – 2018) sowie im aktuellen Dreijahresprogramm

⁵ Lenz Jacobsen: Was im Türkei-Deal steht – und was nicht, Die Zeit vom 18.3.2016: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/eu-gipfel-tuerkei-abkommen-fluechtlinge-angela-merkel>

⁶ Franz Schmidjell (2015): Umstrittener EU-Afrika Migrationsgipfel: <http://www.vidc.org/index.php?id=2623>

⁷ Die EU hat sich in der letzten Dekade in unzähligen Strategiedokumenten zur Förderung von Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung im Allgemeinen und zur Kohärenz von migrations- und entwicklungspolitischen Zielsetzungen im Speziellen verpflichtet. Bereits 2007 wurde Policy Coherence for Development (PCD) im Vertrag von Lissabon verankert und 2009 wurde Migration und Entwicklung als eine von 5 PCD Prioritäten anerkannt.

⁸ Was die Ursachen betrifft, muss erneut hervor gehoben werden, dass die Migrationsursachen vielfältig sind und ein gewisses Maß an Entwicklung notwendig ist, um auswandern zu können. Der Zugang zu finanziellen Ressourcen ermöglicht es einem größeren Bevölkerungsanteil zu migrieren. Um dies mit Zahlen zu belegen: die Auswanderungsrate in Ländern mit hohem HDI ist doppelt so hoch (8%) wie in Ländern mit niedrigem HDI (4%) (UNDP, 2009). Allerdings ist es wichtig zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Migration, ausgelöst durch Krieg, Unruhen, politischer Verfolgung und Naturkatastrophen, zu unterscheiden.

⁹ MigrantInnen sind zentrale AkteurlInnen für soziale, ökonomische und politische Entwicklung in den Herkunfts- und Aufnahmeländern. Sie tragen in Herkunftsländern zum Funktionieren von sozialen Systeme und Familienstrukturen (durch Betreuungs- und Versorgungsarbeit) bei und verbessern in Herkunftsländern den Zugang zu Bildung, Gesundheit und fördern existenzsichernde Maßnahmen (z.B. kleine und mittlere Betriebe).

(2016 – 2018) verankert.¹⁰ PCD und besonders PCSD wird auch als beyond-aid Ansatz verstanden, da die Entwicklungspolitik aus der EZA-Logik herausgehoben, mit anderen Politikbereichen verbunden und in einen globalen Ursache-Wirkungszusammenhang gestellt wird.

3 Hauptanknüpfungspunkt der österreichischen EZA: Resilienz fördernde Politik

Es gibt viele Gründe, die Menschen dazu bewegen oder zwingen, zu migrieren. Dazu gehören Krieg, Bürgerkrieg, Unterdrückung, Ausbeutung, Armut, Hunger, politische, religiöse oder geschlechtsspezifische Verfolgung, Sklaverei, Menschenrechtsverletzungen, Unterentwicklung, Ressourcenknappheit und auch Natur- und Umweltkatastrophen. Ursachen von Flucht überschneiden und verstärken sich häufig gegenseitig, so können die Folgen des Klimawandels zu Dürre und in Folge durch Ernteausfall zu einer Verknappung von Lebensmitteln führen (so fiel beispielsweise aufgrund extremer Dürre in Äthiopien 2015 bis zu 75% der Ernte aus, mehr als 1 Million Nutztiere sind gestorben).¹¹ Ressourcenknappheit kann an und für sich schon einen Grund für Migration darstellen, sie kann allerdings zu Kriegen führen, die Menschen weiter vertreiben.

Wiederkehrende Ernährungskrisen haben 31 Millionen Menschen¹² in der Sahelzone und am Horn von Afrika in Not gebracht, Vietnam wird häufig von Taifunen heimgesucht und die Philippinen gehören zu den am stärksten katastrophengefährdeten Ländern der Erde. Migration ist in vielen dieser Fälle die einzige Option. Allerdings sind wir in einer Zeit, in der wir auf den Mars fliegen können, gegen einige dieser Gründe nicht machtlos. Im Gegenteil. Durch vorausschauende, umsichtige, kohärente und nachhaltige Politik, durch eine verstärkte Koordinierung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit können einige der Teufelskreise wie etwa der von Dürre, Hunger und Armut durchbrochen werden.

Einen wichtigen Ansatz dazu bietet die Stärkung der Resilienz. Resilienz ist die Fähigkeit eines Individuums, eines Haushalts, einer Gemeinschaft, eines Landes oder einer Region, Belastungen und Schocks (z.B.: Dürren, Gewalt, Konflikte oder Naturkatastrophen) standzuhalten, sich diesen anzupassen und sich rasch wieder zu erholen. Es handelt sich also um die Fähigkeit Ereignisse (z.B.: Katastrophen) vorherzusehen, sich darauf vorzubereiten, damit umzugehen und sich zu erholen. Ein solchermaßen strategisch politisches Denken und Handeln ermöglicht es, Hunger und Leid, die oft mit Dürre, Krieg oder Katastrophen einhergehen, zu minimieren und damit Bedingungen und Perspektiven für ein Leben vor Ort zu schaffen. Denn jedes Krisenereignis erhöht die Verletzlichkeit einer Gemeinschaft bzw. eines Individuums und verringert ihre Möglichkeit, sich gegen kommende Katastrophen zu wappnen.

Eine Resilienz fördernde Politik kann schon im Vorfeld dazu beitragen, dass Menschen nicht zur Gänze ihrer Lebensgrundlagen beraubt werden. Für sie bestehen weiterhin Chancen und Perspektiven an jenen Orten, wo sie leben. Dies ist eine essentielle Voraussetzung dafür,

¹⁰ Vgl.: http://www.entwicklung.at/uploads/media/EZA_Gesetz_03.pdf, <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264> und http://www.entwicklung.at/uploads/media/3JP_2016-2018_03.pdf

¹¹ Rotes Kreuz: Dramatische Ernährungslage in Äthiopien, 12.01.2016: <https://www.rotekreuz.at/news/datum/2016/01/12/rotes-kreuz-dramatische-ernaehrungslage-in-aethiopien/>

¹² Europäische Kommission Memo: Das Resilienz-Konzept der EU: Lehren aus Ernährungskrisen, Brüssel 2012: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-733_de.htm

dass Menschen nicht zur Flucht gezwungen werden. Dies kann dadurch gelingen, dass Ursachen wiederkehrender Katastrophen und nicht nur ihre Folgen bekämpft werden (etwa durch Verbesserung der Tiergesundheit, durch den Bau von Überschwemmungsschutz, der Errichtung von Frühwarnsystemen oder der Schutz natürlicher Ressourcen wie z.B. Wasser). Ebenso wichtig ist es, Maßnahmen zu setzen, die Menschen den Zugang zu Märkten ermöglichen und auf langfristiges, inklusives Wachstum setzen, das Menschen Einkommens- und damit Überlebenschancen bietet – ebenfalls eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Menschen nicht gezwungen sind, zu fliehen.

4 Themenbereiche

4.1 Migration und ODA

Entwicklungszusammenarbeit soll, laut dem aktuellen Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, die Voraussetzungen dafür schaffen, „dass Migration zum Ausdruck freiwillig gewählter Mobilität wird, die zum wechselseitigen Vorteil von Herkunfts- und Zielländern gesteuert werden und die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele unterstützen kann.“¹³ Dies bedeutet, dass auch Aufnahme- und Transitländer im globalen Süden von denen keine Migrationsbewegungen Richtung EU zu erwarten sind, verstärkt im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden sollen.

Geberländer finanzieren allerdings nicht nur Maßnahmen in sogenannten Entwicklungsländern¹⁴ aus den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit. Ausgaben für Flüchtlinge und AsylwerberInnen finden sich in verschiedenen „Forms of Aid“ in den ODA Statistiken wieder. Laut OECD-DAC dürfen nämlich die Kosten für Flüchtlinge und AsylwerberInnen, die in den ersten zwölf Monaten ihres Aufenthalts anfallen, in die ODA eingerechnet werden. In der österreichischen bilateralen ODA werden die Kosten der Grundversorgung für alle AsylwerberInnen im ersten Jahr ihres Aufenthaltes in Österreich sowie die Kosten für den Transport, die Unterbringung und Verpflegung für Flüchtlinge, die in andere europäische Länder weiter reisen, angerechnet. Kosten für Integrationsmaßnahmen in den österreichischen Arbeitsmarkt (mit Ausnahme von Sprachtrainings- und Ausbildungsmaßnahmen) sowie Kosten für Abschiebungen oder Rückführungen in Länder, die nach dem Dublin-Abkommen für den Erst-Asylantrag zuständig gewesen wären, sind nicht anrechenbar. Neben der bilateralen ODA finden sich auch Ausgaben für AsylwerberInnen/Flüchtlinge in den multilateralen Leistungen, beispielsweise jene an den UNHCR oder das World Food Programm.

Handlungsempfehlungen an die Politik

- Die Arbeit mit Flüchtlingen und AsylwerberInnen in Österreich sollte entwicklungssensibel gestaltet werden. Das bedeutet a) Investitionen in die frühe Bildung und Ausbildung von AsylwerberInnen, möglichst ohne größere Verzögerung nach der Einreise und noch vor Bestätigung des Asylstatus; b) Zugang zum Arbeitsmarkt für AsylwerberInnen nach möglichst kurzer Übergangszeit (maximal 6 Monate) und c) die Förderung von

¹³ http://www.entwicklung.at/uploads/media/3JP_2016-2018_03.pdf

¹⁴ Vgl.: DAC List of ODA Recipients:

<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>

Diasporaorganisationen in ihrer Integrations- und Unterstützungsfunktion für neu ankommende Flüchtlinge.

- Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit sollten transparent und nachvollziehbar dargestellt werden, besonders vor dem Hintergrund der zu erwartenden steigenden ODA Quoten in den von Migrationsbewegung am stärksten betroffenen europäischen Länder.
- Es sollte deutlich kommuniziert werden, dass die erhöhten Flüchtlingszahlen, die zu einer Erhöhung der ODA-Quote führen, nicht bzw. nur teilweise den sogenannten Entwicklungsländern zur Verfügung stehen. Dies steht im Gegensatz zur derzeitigen Diskussion.
- Aufnahmeländer von Flüchtlingen im globalen Süden sollten stärker unterstützt werden und die Bedürfnisse von Flüchtlingen als eine vulnerable Gruppe sollten in allen Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit integriert werden: a) Unterstützung für die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur des Aufnahmelandes besonders auf lokaler Ebene, b) Einbeziehung der Bedürfnisse der Aufnahmegesellschaft, um Spannungen zwischen Einheimischen und Flüchtlingen vorzubeugen, c) Maßnahmen zur Milderung der negativen Auswirkungen der Flüchtlingszuströme auf die Umwelt, vor allem in der Umgebung von Flüchtlingslagern.

4.2 Migrationswege

Migrationswege selbst zeigen deutliche Barrieren und Risiken sowohl für MigrantInnen wie auch für die Transit- und Aufnahmeländer. Entwicklungspolitische Maßnahmen können hier für alle Seiten zu essentiellen Verbesserungen führen, vor allem aber besonders gefährdeten Personen mehr Sicherheit und Schutz bieten. Dennoch muss an dieser Stelle hervorgehoben werden, dass es sich dabei um konstruktive Maßnahmen zum Wohle aller handeln muss. An Bedingungen geknüpfte Maßnahmen, die eine Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik zur Folge hätten, sind nicht zu befürworten. In diesem Sinne sind Aktivitäten im Bereich einer verschärften Grenzsicherung zur Abwehr von Einwanderung sowie an Rückübernahme gekoppelte Entwicklungsgelder klar abzulehnen.

In der Folge haben wir vier bedeutende Brennpunkte für Veränderungs- und Gestaltungsbedarf herausgehoben.

Handlungsempfehlungen an die Politik

Die Österreichische Politik sollte einen wesentlichen Beitrag für Sicherheit und Schutz von besonders gefährdeten Personen während des Transits bzw. im Niederlassungsland leisten, indem auf nationaler wie internationaler Ebene für mehr legale und sichere Möglichkeiten der Einreise und des Aufenthalts gesorgt werden. Insbesondere durch vereinfachte und beschleunigte Visaantragsverfahren mit der Möglichkeit für Multiple Entry Visa im speziellen für ArbeitsmigrantInnen sowie die Unterstützung von besonders gefährdeten Flüchtlingen durch die Förderung der Resettlement-Programme des UNHCR.

4.2.1 Fokus irreguläre Migration

Irreguläre Migration beschreibt allgemein die Wanderung von Menschen, welche nicht durch die bestehenden und gültigen Gesetzenormen im Ursprungs- und Zielland erfasst wird.¹⁵ Im EU-Kontext werden darunter Drittstaatsangehörige, die nicht oder nicht mehr die Einreisevoraussetzungen nach Art.5 des Schengener Grenzkodex oder andere Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt im jeweiligen EU- Mitgliedstaat erfüllen, verstanden.¹⁶ Im Jahr 2015 betrug die Anzahl an irregulären MigrantInnen, die über den Land oder Seeweg nach Europa einreisten, über eine Million¹⁷, während diese Zahl 2014 noch bei 276.113¹⁸ lag.

Irreguläre Migration ist vor allem für MigrantInnen selbst oft mit hohen Risiken verbunden und fördert Entwicklungen, die entwicklungspolitischen Zielen zuwider laufen:

- Weil die Möglichkeiten, vor der Einreise eine Einreisegenehmigung zu erhalten, begrenzt sind und die Grenzkontrollen verschärft werden, wenden sich viele MigrantInnen an organisierte kriminelle Gruppen, die oftmals in Menschenhandel oder Menschenschmuggel involviert sind. Dies erhöht ihr Risiko, Opfer von Ausbeutung und Missbrauch zu werden.¹⁹
- Im Aufnahmeland selbst stellen irreguläre MigrantInnen eine der vulnerabelsten Gruppen dar. Sie sehen sich einem beschränkten Zugang zu Grundrechten, Rechten auf den Arbeitsmärkten und den damit zusammenhängenden Problemen der Ausbeutung ebenso wie der unsicheren sozialen Situation im Hinblick auf Unterkunft, Gesundheitsversorgung und Bildung gegenüber.²⁰
- Aus Angst vor Abschiebung zögern irreguläre MigrantInnen Fälle von Ausbeutung, Rassismus, Diskriminierung etc. den Behörden zu melden.²¹

Mögliche Beiträge der Politik:

- Die Schaffung legaler und sicherer Weg nach Europa für Flüchtlinge (z.B. durch Resettlement).²²
- Eine Verpflichtung zum Schutz von Grundrechten für (irreguläre) MigrantInnen und BürgerInnen, um einer ungleichen Behandlung entgegenzuwirken. Wie schon mehrmals auf EU-Ebene angekündigt wurde, müssen spezifische Maßnahmen

¹⁵ IOM International, <https://www.iom.int/key-migration-terms>

¹⁶ EMN Bericht: Praktische Maßnahmen zur Reduzierung irregulärer Migration in Österreich: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/at_20120823_irregular_migration_de_version_final_de.pdf

¹⁷ IOM International, <https://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015-iom>

¹⁸ EC Website DG Migration & Home Affairs, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/index_en.htm

¹⁹ UN International Migration Policies 2013 Report,

http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/k_Ch_5.pdf#zoom=100

²⁰ EMN Bericht: Praktische Maßnahmen zur Reduzierung irregulärer Migration in Österreich: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/at_20120823_irregular_migration_de_version_final_de.pdf

²¹ European Agency for Fundamental Rights, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-11-002-05_migrants_de_webres_1.pdf

²² UNHCR: Migration and Development: a Human Rights Approach, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4bf644bd9&query=vulnerability>, S. 13.

umgesetzt sowie rechtliche Schutzregelungen geschaffen werden, um diese zu schützen.

- Darüber hinaus sind Informationsmaßnahmen bei MigrantInnen notwendig, um über die Risiken von irregulärer Migration aufzuklären sowie Lobbying für reguläre Migration zu betreiben, um irregulärer Migration vorzubeugen.

4.2.2 Fokus Arbeitsmigration

Arbeitsmigration bezeichnet die Wanderung von Personen von einem Staat in einen anderen oder innerhalb ihres eigenen Wohnsitzlandes für den Zweck der Beschäftigung.²³ Letzten Schätzungen zufolge arbeiten derzeit weltweit 105 Millionen Menschen in einem anderen Staat als ihrem Geburtsstaat. Geregelte Arbeitsmigration hat nicht nur für MigrantInnen positive Auswirkungen, weil sie so eine Aussicht haben eine Beschäftigung zu finden, sondern auch für das Ziel- und Ursprungsland. Im Aufnahmeland kann ein Arbeitskräftemangel verhindert und im Ursprungsland Entlastungen am Arbeitsmarkt, Wissenstransfer sowie der Aufbau von Handelsnetzwerken herbeigeführt werden.²⁴

Arbeitsmigration hat im Sinne der Entwicklungspolitik wünschenswerte Aspekte.

- Besonders im Hinblick auf die demographische Entwicklung Europas, aber auch in zentralasiatischen Ländern, und strukturellen Engpässen am Arbeitsmarkt, die nicht durch einheimische Arbeitskräfte gedeckt werden können, bietet geregelte Arbeitsmigration eine Teillösung.²⁵ In Europa trugen MigrantInnen während der letzten zehn Jahre zu einer Erhöhung der Arbeitskraft um 70% bei.²⁶ Im Herkunftsland führt dies umgekehrt zur Entlastung am Arbeitsmarkt.²⁷
- Mitglieder der Diaspora tragen mit ihrem Bezug zu ihrem Herkunftsland zusätzlich zum Austausch und zur Vernetzung der Länder bei. Oft engagieren sie sich für bzw. in ihrem Herkunftsland, fördern den Transfer von Knowhow, agieren als VermittlerInnen sowie BrückenbauerInnen und fördern dadurch Kooperationen sowie die nachhaltige Entwicklung des Herkunftslandes. So wurde beispielsweise im Rahmen des IOM Ghana Diaspora Engagement Projekts der Dialog und Austausch zwischen der Regierung Ghanas und der ghanaischen Diaspora in fünf Ländern u.a. durch die Einrichtung einer Diaspora Support Unit aktiv gefördert. Aufgrund der steigenden Bedeutung dieser Thematik wurde mittlerweile ein eigenständiges Diaspora Affairs Bureau innerhalb des ghanaischen Außenministeriums gegründet.²⁸
- Auch Rücküberweisungen von ArbeitsmigrantInnen an ihre Angehörigen im Herkunftsland spielen eine bedeutende Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Die EmpfängerInnen können ihren Lebensstandard sowie ihre Belastbarkeit in Krisenzeiten erhöhen. Das zeigte sich beispielsweise in Ägypten während des Arabischen Frühlings. Investoren und Spender zogen sich aufgrund der unsicheren

²³ IOM International, <https://weblog.iom.int/myths-facts-and-answers-about-refugees-and-migrants#sthash.TDvQaR91.dpuf>

²⁴ EMN Studie: Identifizierung von Arbeitskräftemangel und Bedarf an Arbeitsmigration aus Drittstaaten in Österreich, http://www.emn.at/images/Studies/EMN_LabourShortages2015_AT_EMN_NCP_de.pdf

²⁵ EMN Studie: Identifizierung von Arbeitskräftemangel und Bedarf an Arbeitsmigration aus Drittstaaten in Österreich, http://www.emn.at/images/Studies/EMN_LabourShortages2015_AT_EMN_NCP_de.pdf

²⁶ IOM International, <https://weblog.iom.int/myths-facts-and-answers-about-refugees-and-migrants#sthash.TDvQaR91.dpuf>

²⁷ IOM International, <https://www.iom.int/labour-migration>

²⁸ IOM International: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/IOM-Ghana-Diaspora-Engagement-Project.pdf>

Lage zunehmend zurück, private Geldüberweisungen aus dem Ausland an die Angehörigen stiegen hingegen an.²⁹ Der Weltbank zufolge werden im Jahr 2016 MigrantInnen 601 Milliarden Dollar an ihre Angehörigen im Herkunftsland überweisen. Davon gehen 441 Milliarden Dollar in Entwicklungsländer.³⁰

Mögliche Beiträge der Politik:

- Vorrangig müssen die legalen Möglichkeiten zur Arbeitsmigration ausgebaut werden. Vereinfachte und beschleunigte Visaantragsverfahren stellen in diesem Zusammenhang eine Erleichterung dar. Multi-Entry Visa können einen wichtigen Beitrag leisten, weil sie einerseits den Austausch zwischen zwei Ländern fördern und andererseits den betroffenen Personen eine höhere rechtliche Sicherheit bezüglich ihres Aufenthaltsstatus geben.
- Durch die Förderung ethisch korrekter Rekrutierungsmaßnahmen soll einem unkontrollierten Brain Drain im Herkunftsland vorgebeugt werden. Das beinhaltet auch die Unterstützung eines erforderlichen intellektuellen Potenzials beim Aufbau eines attraktiven Arbeitsmarktes.
- Die Förderung des Engagements von Diaspora, um nachhaltige Strukturen für Austausch und Kooperation zwischen den betroffenen Ländern zu schaffen.
- Durch gezielte Projekte kann das entwicklungspolitische Potential von Rücküberweisungen genutzt und gesteuert werden. Gemeinsam mit Finanzinstituten und Regierungen können EmpfängerInnen im nachhaltigen Umgang mit Geld geschult werden. Auch Mikrofinanzprogramme können mithilfe der Geldrücküberweisungen im Herkunftsland eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung unterstützen.³¹ Die Senkung der Transferkosten von Finanzinstituten und der Ausbau regulärer Überweisungskanäle erhöhen dieses Potential. Nach Schätzungen der Weltbank können bei Senkung der Transferkosten um 5% in den nächsten fünf Jahren Entwicklungsländer bis zu 16 Milliarden Dollar mehr erhalten.³²

4.2.3 Resettlement als zentrales Instrument für Flüchtlingshilfe

Resettlement bezeichnet die Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge, die wegen fortwährender Verfolgungsrisiken auf absehbare Zeit weder in ihre Heimatländer zurückkehren, noch in ihren jeweiligen Erstzufluchtsstaaten adäquaten Schutz und dauerhaft Aufnahme finden können. Es ist ein humanitär ausgerichtetes Programm und bedeutet den Transfer von Flüchtlingen aus dem Erstzufluchtsstaat mit dem Ziel, diese in einen aufnahmebereiten Staat dauerhaft aufzunehmen und zu integrieren. Resettlement ist somit zugleich ein Schutzinstrument und eine dauerhafte Lösung für Flüchtlinge. Darüber hinaus ist Resettlement ein konkreter Ausdruck internationaler Solidarität mit den Erstzufluchtsstaaten, denn vier Fünftel der weltweit 10,5 Millionen Flüchtlinge unter dem Mandat von UNHCR leben in so genannten Entwicklungsländern.³³ Besonders

²⁹ <https://www.iom.int/oped/financial-remittances-tool-development>

³⁰ World Bank <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>

³¹ IOM Vienna, http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IOM_Remittances.pdf

³² IOM International <https://www.iom.int/oped/financial-remittances-tool-development>

³³ Resettlement in Österreich, ARGE, 5.7.2013

schutzbedürftige Flüchtlinge sind unter anderem gefährdete Frauen und Mädchen, Überlebende von Gefahr und Folter, gefährdete ältere Flüchtlinge, Personen, denen Gefahr für Leib und Leben droht, Flüchtlinge mit medizinischen Bedürfnissen oder Behinderungen oder gefährdete Kinder und Jugendliche. Die EU-Mitgliedsstaaten haben sich im Rahmen der Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) zur Aufgabe bekannt, besonders schutzbedürftige Personen zu identifizieren und angemessen zu versorgen. Die in Österreich angewandte Variante ist das Humanitäre Aufnahmeprogramm HAP, wobei hier zum einen die Zahl der ins HAP aufgenommenen Flüchtlinge gering ist und zum anderen wird – anders als bei Resettlement – den Flüchtlingen kein dauerhafter Schutzstatus zugesprochen.

Resettlement ist ein sinnvoller Beitrag im Sinne von Entwicklungspolitik. Es bietet eine transparente legale Migrationsmöglichkeit und den Transitländern bzw. den an Konfliktländer angrenzenden Regionen eine langfristige Entlastungsmöglichkeit. Es entspricht damit dem SDG-Ziel 10.7.: “Facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies.”

Mögliche Beiträge der Politik:

- Im Sinne einer langfristigen und nachhaltigen Planbarkeit soll vom Humanitären Aufnahmeprogramm Abstand genommen und auf Resettlement umgestellt werden, um den Flüchtlingen dauerhaften Schutz zu bieten. In diesem Sinne ist auch die aktuelle Gesetzesnovelle hin zu zeitlich verkürzter Asylgewährung abzulehnen.
- Im Rahmen einer ganzheitlichen Gestaltung von Resettlement werden auch die aufnehmenden Gemeinden entsprechend vorbereitet und aktiv miteinbezogen. So wird ein zweiseitiger Integrationsprozess von Anfang an unterstützt.
- Eine verstärkte Unterstützung internationaler Flüchtlingseinrichtungen fördert die ausreichende primäre Versorgung von Flüchtlingen in den Konfliktländern und den angrenzenden Staaten. (Österreich reduzierte die Beiträge von 2013 auf 2014 um knapp die Hälfte!)
- Verstärktes entwicklungspolitisches Engagement in aufnehmenden angrenzenden Ländern, um mit entwicklungspolitischen Mitteln die Eigenressourcen der Flüchtlinge zu stärken und ihre Situation und Perspektiven zu verbessern.

4.2.4 Rückkehrhilfe als Instrument der der EP/EZA?

Die „Förderung der Reintegration von RückkehrerInnen“ ist eine der Aktionsbereiche, die im aktuellen Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2016 bis 2018 angeführt sind.³⁴ Dieser Arbeitsbereich gehört zu dem übergeordneten Arbeitsbereich „Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und Reintegration“, der derzeit hauptsächlich vom Österreichischen Innenministerium sowie der Europäischen Union finanziert wird. Derzeitige Aktivitäten umfassen Rückkehrberatung und Hilfe bei der Dokumentenbeschaffung, die in erster Linie von NGOs angeboten wird, Organisation der Rückkehr (Flugbuchung, etc.) in den meisten Fällen durch die Internationale Organisation für Migration (IOM), sowie, für einige wenige ausgewählte Länder, Reintegrationsunterstützung nach der Rückkehr.

³⁴ Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2016 bis 2018: http://www.entwicklung.at/uploads/media/3JP_2016-2018_03.pdf, S.29

Rückkehrhilfe steht grundsätzlich allen MigrantInnen unabhängig von ihrem Status zur Verfügung, vorausgesetzt, sie sind bedürftig, ihre Rückkehrabsicht ist dauerhafter Natur und es liegen keine anderen Gründe vor, die Kostenübernahme für die Rückkehr zu verweigern (wie schwere Straffälligkeit oder anhängige Strafverfahren, die die Anwesenheit erforderlich machen). Rückkehrhilfe kann demnach von AsylwerberInnen im laufenden Verfahren, Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigten sowie andere aufenthaltsberechtigte Personen, aber auch Personen, die nicht oder nicht mehr aufenthaltsberechtigt sind (z.B. nach abgelehntem Asylverfahren, nach Auslaufen des Visums, etc.) in Anspruch genommen werden. In letzteren Fällen ist die „Freiwilligkeit“ der Rückkehr allerdings zu hinterfragen. In Österreich wurde 2015 die freiwillige Rückkehr in 4.126 Fällen von IOM organisiert, die größten Gruppen dabei waren 1.037 KosovarInnen und 754 IrakerInnen.³⁵

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, RückkehrerInnen in ihren Herkunftsländern dabei zu unterstützen, sich eine neue Existenzgrundlage aufzubauen. Dabei sollte möglichst an bereits existierende Entwicklungsprogramme angeknüpft werden, um Erfahrungen zu nutzen und Synergien zu schaffen. Besonders wichtig ist uns, dass Aktivitäten, die nur die Rückkehr fördern, an sich keine Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit darstellen. Erst wenn sich für alle rückkehrwilligen Menschen nachhaltige ökonomische, soziale und politische Perspektiven für die Betroffenen eröffnen, kann von einer sinnvollen Maßnahme im Sinne der EZA gesprochen werden. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Gewährleistung, dass die Rückkehr tatsächlich freiwillig passiert und Menschen diese Entscheidung auf Basis ausreichender und adäquater Informationen treffen. Zudem sollten bei allen Aktivitäten mögliche vulnerable Gruppen wie Betroffene von Menschenhandel, unbegleitete Minderjährige, Personen mit medizinischen Bedürfnissen und andere unbedingt entsprechend berücksichtigt werden. Dabei sollten auch Transitländer, in denen MigrantInnen „gestrandet“ sind (also ohne Hilfe weder weiter- noch zurückreisen können), dabei unterstützt werden, Perspektiven für diese Menschen zu ermöglichen, in dem umfassende Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr aus den Transitländern sowie der Reintegration in den Rückkehrländern entwickelt werden.

Was sollte der Beitrag der Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit sein?

Unterstützung von Selbsthilfeorganisationen von RückkehrInnen.

Förderung von nachhaltigen Kleinprojekten zur Reintegration von RückkehrInnen.

Förderung von nachhaltigen Projekten im Bereich Social Entrepreneurship zur Reintegration von RückkehrInnen.

Qualifizierungsmaßnahmen für RückkehrInnen.

³⁵ Vgl.: http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IOM_Austria_AVRR%20activities_statistical_overview_2015.pdf

4.3 Ursachen

Die weltweite Anzahl an Vertriebenen betrug Mitte 2015 laut UNHCR 60 Millionen³⁶ Personen. Die Zahl der Asylanträge stieg mit 993.600 Anträgen weltweit im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 78%.³⁷ Den größten Teil – 34 Millionen – bilden die sogenannten Binnenvertriebenen (Internally Displaced Persons – IDP). Sie fliehen innerhalb ihres eigenen Landes, ohne dabei internationale Landesgrenzen zu überschreiten. Binnenvertriebene sind - anders als Flüchtlinge - nicht durch internationale Abkommen geschützt und stehen offiziell nicht unter dem Mandat von UNHCR. In Folge der weiter ansteigenden Flüchtlingszahlen wird auch der Druck auf die Aufnahmeländer immer größer. In absoluten Zahlen nahm die Türkei bis 30. Juni 2015 mit 1,84 Millionen die meisten Flüchtlinge unter UNHCR-Mandat auf (gefolgt von Pakistan mit 1,51 Mio und dem Libanon 1,15 Mio Flüchtlingen). Im Verhältnis der Flüchtlingszahl zur einheimischen Bevölkerung hat der Libanon mit 209 Flüchtlingen pro 1.000 EinwohnerInnen die meisten Menschen aufgenommen. Mit 469 Flüchtlingen pro Dollar des Bruttoinlandsprodukts trägt Äthiopien in Relation zu seiner Wirtschaftskraft die größte Last.³⁸

4.3.1 Armut

Laut österreichischem Entwicklungshilfegesetz ist die „Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern durch Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“ das zentrale Ziel von Entwicklungspolitik in Österreich.³⁹ Auch im aktuellen Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik (2016 bis 2018) wird die weltweite „Ausrottung von extremer Armut, Hunger und Mangelernährung“ als Kernaufgabe bestätigt.⁴⁰ Bei den SDGs wird diese Prioritätensetzung im Goal 1 bestätigt: „End poverty in all its forms everywhere“.⁴¹

Auch im Kontext von Migration & Entwicklung macht diese Prioritätensetzung Sinn. Allerdings sind die Ursachen von erzwungener Migration nicht monokausal zu erklären, sie überschneiden und verstärken sich wechselseitig. Doch in letzter Konsequenz führen die vielfältigen Ursachen zu Perspektivlosigkeit und Armut in den Herkunfts- und Transitregionen. Letztlich können sie auch dazu führen, dass Menschen migrieren müssen. Dabei stellt die Migration selbst schon eine Armutsminderungsstrategie dar: Denn Migration ist eine Livelihood Strategie - d.h. Menschen suchen für sich, ihre Kinder oder Enkelkinder eine bessere Zukunft, um unmittelbaren Bedrohungen für Leib und Leben, insbesondere ausgelöst durch Armut, Hunger und zu wenig Trinkwasser zu entkommen. In diesem Kontext sind sowohl die Migration selbst als auch die Remittances (Rücküberweisungen von MigrantInnen in ihre Herkunftsländer bzw. die Herkunftsländer der Eltern) zu einem wichtigen Thema des Entwicklungsdiskurses geworden. 2015 betragen diese Remittances laut Weltbank 581,6 Milliarden US-Dollar, davon gingen 431,6 Milliarden an sogenannte

³⁶ Diese Zahl inkludiert Flüchtlinge, AsylwerberInnen und intern Vertriebene (IDPs): Vgl. UNHCR Mid-Year Trends 2015:

<http://www.unhcr.org/56701b969.html>;

³⁷ Vgl.: UNHCR: Halbjahresbericht: Erneut mehr Menschen auf der Flucht:

<http://www.unhcr.de/print/home/artikel/8e29c1aae9295abd20a8e2e5856a5dbd/halbjahresbericht-erneut-mehr-menschen-auf-der-flucht.html>

³⁸ Vgl. UNHCR Mid-Year Trends 2015: <http://www.unhcr.org/56701b969.html>; Die aktuellen Zahlen zu 2015 werden im Juni 2016 veröffentlicht.

³⁹ Vgl.: http://www.entwicklung.at/uploads/media/EZA_Gesetz_03.pdf, § 1. (4) 1.

⁴⁰ Vgl.: http://www.entwicklung.at/uploads/media/3JP_2016-2018_03.pdf, S. 12

⁴¹ Ebd.

Entwicklungsländer⁴²: „This money acts as a lifeline for the poor, increasing income for individuals and families.“⁴³ Damit das Potential der MigrantInnen für die Armutsbekämpfung nutzbar gemacht werden kann, kommt dem SGD Ziel 10.7 nach geordneter und regulärer Migration eine besondere Bedeutung zu.

Während also der Beitrag der MigrantInnen zur Armutsbekämpfung in den jeweiligen Herkunftsregionen unbestritten ist, ist die Kausalität, dass Armutsminderung automatisch zu weniger Migration führt, zurückzuweisen. Die Gründe für Armut sind genauso vielfältig und multidimensional wie die Ursachen von Migration. Eine verbesserte materielle Basis eröffnet für viele Menschen oft erst die Perspektive in andere Länder zu migrieren, wobei die Mehrheit in den jeweiligen Herkunftsregionen verbleibt, die Migration nach Europa ist hingegen anteilmäßig vergleichsweise gering.⁴⁴ Die Auswanderungsneigung „sinkt erst bei einem Pro-Kopf-Einkommen, das einem höheren mittleren Einkommen entspricht.“⁴⁵ Für die Entwicklungspolitik bedeutet dies im Kontext von Migration & Entwicklung, dass bei Maßnahmen zur Armutsbekämpfung auch die Auswirkungen im Bezug auf Beschäftigung und Migration zu berücksichtigen sind. Dies gilt insbesondere auch für Projekte in den Least Developed Countries (LDCs)⁴⁶, drei davon sind Schwerpunktländer der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (Äthiopien, Burkina Faso, Uganda). Gerade Äthiopien und Uganda schultern eine gewaltige Last, wenn es darum geht Flüchtlinge und MigrantInnen zu beherbergen und zu integrieren. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf sind Äthiopien und Uganda unter den drei am meisten von Immigration betroffenen Ländern. Auch in absoluten Zahlen sind die beiden Länder unter den Top 10 der Aufnahmeländer.⁴⁷

Was sollte der Beitrag der Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit sein?

Erhöhung der ODA-Mittel, um konkrete Projekte zur Armutsbekämpfung mit Schwerpunkt auf die besonders betroffenen LDCs und Schwerpunktländer der OEZA durchzuführen. Diese Projekte sollten v.a. praxisorientierte Instrumente beinhalten, um Perspektiven für (potentielle) MigrantInnen in den Herkunfts- bzw. Transitländern zu ermöglichen (incl. Social Entrepreneurship, Förderung von Kleinprojekten der Diaspora, etc.)..

Handlungsempfehlungen an die Politik

- „Migration als livelihood strategy“ (d.h. Menschen suchen für sich, ihre Kinder und Enkelkinder eine bessere Zukunft) sollte als Strategie anerkannt werden.
- Die Transferkosten bei Remittances sollten reduziert werden.

⁴² The World Bank: Remittances to Developing Countries Edge Up Slightly in 2015, 13.4.2016: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/04/13/remittances-to-developing-countries-edge-up-slightly-in-2015>

⁴³ Dilip Ratha: The Impact of Remittances on Economic Growth and Poverty Reduction. Migration Policy Institute Policy Brief No.8, September 2013: <http://www.migrationpolicy.org/research/impact-remittances-economic-growth-and-poverty-reduction>

⁴⁴ Vgl.: UNHCR Mid-Year Trends 2015: <http://www.unhcr.org/56701b969.html>

⁴⁵ Steffen Angenendt: Flucht und Migrationsursachen. Entwicklungspolitische Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten, Berlin 2014: https://www.bundestag.de/blob/285572/3c192acca2733c01738e0112ff5c5812/stellungnahme_06-data.pdf

⁴⁶ Vgl.: United Nations Committee for Development Policy: List of Least Developed Countries (as of May 2016): http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/lcd/lcd_list.pdf

⁴⁷ Vgl. UNHCR Mid-Year Trends 2015: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969/mid-year-trends-june-2015.html>

- Sichere und reguläre Migrationswege, insbesondere durch den Ausbau regulärer Wege der Arbeitsmigration nach Europa und durch Familienzusammenführung sollten gefördert werden.
- Integrationsmaßnahmen in den Aufnahmeländern des Südens und in Transitländern, insbesondere durch den schnelleren Zugang zum regulären Arbeitsmarkt sollten unterstützt werden.

4.3.2 Konflikt / Waffen

In Jahr 2016 sind bisher 161 900 Menschen über den Seeweg nach Europa gekommen. 86% von ihnen kommen aus Ländern wie Syrien, Afghanistan und Irak⁴⁸ – Ländern also, in denen schon seit mehr als vier Jahren Konflikte herrschen. Am Beispiel Syriens lässt sich dies besonders gut illustrieren – bis Dezember 2015 sind 4,3 Millionen Menschen aus Syrien geflohen und 6,6 Millionen sind innerhalb des Landes ‚internally displaced‘.⁴⁹ Oder, wie Peter Strutyński argumentiert, nicht die Flüchtlingsströme sind eine Kriegsursache, sondern „Krieg verursacht Flucht und Vertreibung mit allen daraus folgenden sozialen Problemen“.⁵⁰

Dabei ist es schwierig, eine vollständige Liste von Kriegen und Konflikten weltweit zu erstellen, da verschiedene Definitionen verwendet werden (so zum Beispiele eine bestimmte ‚Untergrenze‘ von Todesopfern). Das Heidelberger ‚Conflict Barometer‘ zählt 2015 19 Kriege (insgesamt 43 Konflikte), 9 dieser Kriege finden südlich der Sahara statt. Dabei ist nicht nur die Anzahl der Opfer von bewaffneten Konflikten seit 2010 gestiegen⁵¹, sondern auch die dabei anfallenden Kosten sind ein stetig wachsender Faktor.

Konflikte haben auch negative Auswirkungen auf die Lebensmittel- und Wasserversorgung. Der ‚Global Hunger Index‘ stellt fest, dass bewaffneter Konflikt der Hauptgrund für Hunger in der Zentralafrikanischen Republik sei.⁵² Für Länder wie Syrien, Südsudan und Somalia fehlen Daten, daher wurden sie nicht in den Index aufgenommen. Am Beispiel Malis und Nigeria zeigt sich, dass interne Konflikte schwerwiegende negative Folgen für die Landwirtschaften haben. So können unter anderem Preise in die Höhe schießen, ErntehelferInnen durch Flucht und Vertreibung fehlen und keine Investitionen getätigt werden.⁵³ Dabei belaufen sich die geschätzten Verluste durch Konflikte in der Landwirtschaft auf 121 Billionen USD zwischen 1970 und 1997⁵⁴, also ungefähr auf 4.3 Billionen USD pro Jahr.

⁴⁸ UNHCR (2016c). Refugees/Migrants Emergency Response- Mediterranean. <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

⁴⁹ HIIK (2016). Conflict Barometer 2015. Heidelberg: HIIK: http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2015.pdf

⁵⁰ Strutyński, Peter (2014). Weltweite Flüchtlingsbewegung als Resultat eines profitgesteuern Raubbaus an natürlichen Ressourcen. In Elias Bierdel & Maximilian Lakitsch, Hgs. Flucht und Migration. Wien: LIT Verlag, S. 15-26

⁵¹ Institute for Economics and Peace (2015). Global Peace Index 2015 Report. <http://www.visionofhumanity.org/>

⁵² IFPRI (2016). Global Hunger Index: <http://www.ifpri.org/topic/global-hunger-index>

⁵³ Kimenyi et al (2014). The Impact of Conflict and Political Instability on agricultural investments in Mali and Nigeria. Washington: Brookings Institution

⁵⁴ UNEP (n.d). Agricultural Development and the Cost of Conflict:

http://www.unep.org/training/programmes/Instructor%20Version/Part_2/Activities/Interest_Groups/Justice_and_Peace/Supplemental/Agricultural_Development_and_the_Cost_of_Conflict.pdf.

Fragile Staaten sind besonders anfällig für hohe Preise für Nahrungsmittel⁵⁵ und Flüchtlinge sowie intern Vertriebene leiden besonders oft an Lebensmittelknappheit und Hunger. Beispiele für Staaten, in denen Gewalt und Konflikt zu Hunger und ‚food insecurity‘ führen sind zum Beispiel der nigerianische Bürgerkrieg (1967-1969) oder der Konflikt in Somalia (1992).⁵⁶ Die Kausalität geht dabei in beide Richtungen, da Hunger oft auch als Ursache für Konflikte angesehen wird. Wasserknappheit ist, ähnlich wie Hunger, oft auch Auslöser für Konflikte⁵⁷ - dabei geht die Liste der Konflikte und Kriege, die über Wasser und Zugang zum Wasser ausgetragen werden, zurück bis 3000 v.Ch.

Was sollte der Beitrag der Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit sein?

Förderung von Friedensinitiativen und Konfliktvermeidungspolitiken - dies beinhaltet die Deeskalation von Konflikten, Mediation und den Einsatz für nachhaltige Friedenslösungen in Konfliktgebieten.

Handlungsempfehlungen an die Politik

- In Konfliktregionen und an Konfliktparteien sollten weder direkt noch indirekt Waffen geliefert werden.⁵⁸
- Maßnahmen zur Einhaltung des Internationalen Humanitären Völkerrechts sollten gefördert werden.
- Friedenspolitik und Mediation zwischen Konfliktparteien sollten gefördert werden.

4.3.3 Umwelt / Klima

600 Millionen Menschen leben derzeit auf Landstrichen mit nur bis zu 10 Meter Seehöhe, die bei einem Anstieg des Meeresspiegels größtenteils verschwinden werden. Weite Landstriche drohen zu verwüsten. Ein steigender Meeresspiegel in Kombination mit sinkendem Grundwasserspiegel führt zur Versalzung der Böden und der Trinkwasserquellen im Küstengebiet. Dazu kommen vermehrte Extremwetterereignisse, wie Dürre, heftige Niederschläge mit Überschwemmungen oder Taifune.

Jedes dieser Ereignisse hat negative Auswirkungen auf die Erträge aus Landwirtschaft und Fischfang sowie den Zugang und die Qualität von Trinkwasser. In weiten Teilen der Erde werden Menschen gezwungen sein, ihren Wohnort und ihre bisherige Versorgung aufzugeben und wegzuziehen, im Extremfall weil das Land dauerhaft überflutet ist. Viele sind schon jetzt von Unwettern betroffen. Mit dem Anstieg der Luft- und Meerestemperaturen werden die Wetterextremitäten häufiger, intensiver und verbreiteter. Neben Vertreibungen aufgrund von plötzlichen Ereignissen, die durch Klimaveränderungen hervorgerufen werden, sind auch graduelle Prozesse, die durch Klimaveränderungen hervorgerufen werden, im

⁵⁵ Brinkman, H. & Hendrix, C. S. (2011). Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges. ?: World Food Programme: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp238358.pdf>
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp238358.pdf>

⁵⁶ Drèze, J. & Sen, A. (2002). India: Development and Participation. Oxford: OUP

⁵⁷ Fröhlich, C. (2006). Zur Rolle der Resource Wasser in Konflikten. Bonn: bpb.

<http://www.bpb.de/internationales/afrika/afrika/59071/ressource-wasser?p=all> und Pacific Institute (2015). Water Conflict Chronology List. <http://www2.worldwater.org/conflict/list/>

⁵⁸ Waffen und Waffenexporte spielen eine große Rolle bei Konflikten, wobei die Waffen oft über inoffizielle Wege in die Konfliktregionen gelangen. Vgl.: SIPRI (2016). Fact Sheet. <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1602.pdf>

Zusammenhang mit Migrationsbewegungen unbedingt in den Blick zu nehmen. Migration ist im Kontext plötzlicher Umwelt- und Klimaereignisse oft die einzige Möglichkeit als Reaktion auf diese Veränderungen und Gefahren, während sie im Kontext gradueller Ereignisse eine mögliche Reaktion darstellt. Beide Szenarien benötigen unterschiedliche Ansätze der Entwicklungspolitik - und Zusammenarbeit.

Mit dem Pariser Klimaabkommen anerkennen die Unterzeichnerstaaten im Artikel 8 (erneut) die Wichtigkeit, Verluste und Schäden abzuwenden und zu verringern, welche mit den schädlichen Folgen des Klimawandels in Zusammenhang stehen. In den „decisions to give effect to the agreement“ wird gefordert, konkrete Vorschläge für ganzheitliche Ansätze zu entwickeln, um durch Klimawandel bedingte Vertreibung abzuwenden oder zu verringern.

Ein zentrales internationales Instrument, um die Gefahren und Risiken für die vom Klimawandel am stärksten betroffenen und gefährdetsten Personen zu minimieren, ist der auf der Klimakonferenz in Cancun 2010 ins Leben gerufene Green Climate Fund. Es wird erwartet, dass er als Hauptkanal für multilaterale Finanztransfers von Industrieländern in Entwicklungsländer fungiert, um Geld für Klimaprojekte (sowohl zur Minderung von Treibhausgasen als auch zur Anpassung an den Klimawandel) in den sogenannten Entwicklungsländern bereitzustellen. Seine Bedeutung wurde im Pariser Klimaabkommen erneut hervorgehoben.

Neben den etablierten politischen Strukturen entstehen weitere Initiativen und Ansätze, wie die im Oktober 2015 von 110 Staaten unterstützte Nansen-Initiative: Die Schweiz und Norwegen haben die Nansen-Initiative lanciert, um zusammen mit betroffenen Staaten, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft eine Agenda zum Schutz von „Umwelt- und Klimaflüchtlingen“⁵⁹ zu entwickeln. Die Nansen-Initiative berührt verschiedene Themenbereiche, darunter die humanitäre Hilfe, Menschenrechte, Migration, Katastrophenrisikominderung, Anpassung an den Klimawandel und Entwicklungszusammenarbeit.⁶⁰ Sie listet u.a. Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Menschen auf, die infolge einer Naturkatastrophe ins Ausland flüchten müssen. Die UNO-Leitprinzipien zu internen Vertreibungen und regionale Instrumente schützen Betroffene, die im eigenen Land bleiben. Bei grenzüberschreitenden, durch Naturkatastrophen ausgelösten Fluchtbewegungen bestehen dagegen rechtliche Schutzlücken.

Eine weitere Ebene potenzieller Maßnahmen stellen die Auswirkungen von Vertreibungen auf die Umwelt im Aufnahmekontext dar. Besonders die Präsenz großer Flüchtlingspopulationen in Ländern oder Regionen, die stark von Bodendegradierung oder Wassermangel betroffen sind, stellt eine große Herausforderung von Aufnahmeländern dar.

⁵⁹ “Therefore, rather than calling for a new binding international convention on “climate refugees”, the approach put forward by the Nansen Initiative’s ‘Agenda for the Protection of Cross-Border Disaster-Displaced Persons’ is to present a broad set of effective practices that have already been used, drawing on migration law, human rights law and refugee law, that States and other actors could integrate in their own laws, policies and frameworks to respond to their own specific situations and challenges.” The Nansen Initiative: Fleeing Floods, Earthquakes, Droughts and Rising Sea Levels. Zürich 2015.

⁶⁰ Dokument: „Abschlusskonferenz («Globale Konsultation») der Nansen Initiative am 12.–13. Oktober 2015 in Genf“: https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/nansen-initiative/Nansen_DE.pdf

Was sollte der Beitrag der Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit sein?

Verstärkte Förderung der Resilienz von durch Klimawandel betroffenen Staaten, Regionen und Bevölkerungsgruppen. Dies umschließt die Stärkung der Vorsorge (technische Ausstattung und Trainings, Vorsorgeplanung, Ausbildung von NotfallhelferInnen,...), sowie die Förderung der Adaption und Anpassung an die neuen klimatischen Gegebenheiten (beispielsweise trockenheitsresistentes Saatgut, angepasste Garten- und Landwirtschaft, Wasseraufbereitung).

Handlungsempfehlungen an die Politik

- Die österreichische Regierung sollte einen entsprechenden Maßnahmenplan zur Mitwirkung an der Erreichung der Klimaziele erarbeiten und umsetzen.
- Die österreichische Regierung sollte sich dafür einsetzen, dass die sogenannten Entwicklungsländer erleichterten Zugang zu lokal anwendbaren angemessenen Klimaschutztechnologien erhalten, um zur Senkung ihrer Emissionen beizutragen.
- Die österreichische Bundesregierung sollte einen entsprechenden Beitrag zu dem beim Pariser Klimaabkommen festgelegten Ziel von jährlich 100 Mrd. USD der Industrieländer für Klimamaßnahmen der Entwicklungsländer leisten. Dieser Beitrag sollte zusätzlich zur bestehenden internationalen Verpflichtung, 0,7% des BNE für Entwicklungsleistungen bereitzustellen, zur Verfügung gestellt werden.
- Die österreichischen VertreterInnen in der EU sollten sich dafür einzusetzen, dass die Finanzmittel der EU für Klimaschutz und Klimawandelanpassung nicht auf Kosten der von der EU zugesagten entwicklungspolitischen Leistungen gehen.
- Die österreichische Bundesregierung sollte einen ausreichenden Beitrag zur Erstfinanzierung des Green Climate Fund leisten.⁶¹
- Österreichische RegierungsvertreterInnen sollten sich an internationalen Initiativen und Thinktanks zur Förderung des Schutzes vor klimawandelbedingten Katastrophen (z.B. der Nansen-Initiative) beteiligen und diese fördern.

4.3.4 Fehlende Rechtsstaatlichkeit

Die Gewährleistung von Sicherheit und Schutz für die BürgerInnen auf Basis von Gesetzen und Rechten sind zentrale Aufgaben eines Staates. Diktatorische Regime sowie fragile und gescheiterte Staaten leisten diese Aufgaben nicht bzw. nicht ausreichend. Diktaturen und ihre Institutionen sichern alleine oder vorrangig den Machterhalt der herrschenden Elite(n). In fragilen oder gescheiterten Staaten⁶² haben Defizite bei sozialen, politischen und

⁶¹ Bisher wurden lediglich 25 Mio. USD zugesagt. Das sind umgerechnet nur 2,9 USD pro Kopf, Schweden gibt 60,5 USD, Deutschland 12,1 USD und selbst Spanien 3,4 USD und damit mehr als Österreich. Österreichs Beitrag zur Erstkapitalisierung des Fonds soll vergleichbar mit dem Beitrag Deutschlands sein.

⁶² „In der modernen Staatenwelt erfüllt der Staat, zumindest der Theorie nach, eine doppelte Ordnungsfunktion. Zum einen übernimmt jeder einzelne Staat die Aufgabe, für eine spezifische Bevölkerung innerhalb konkreter Territorialgrenzen die öffentliche Ordnung zu gewährleisten. Zum anderen konstituieren alle Staaten gemeinsam das internationale System, sie sind damit die primären (wenn auch nicht alleinigen) Träger der globalen Ordnung. Schwache, versagende, zerfallende oder gescheiterte Staaten – allgemeiner formuliert:

ökonomischen Maßnahmen zu einem Verlust an Ansehen, Durchsetzungskraft und mitunter der Legitimität der staatlichen Institutionen geführt (bzw. konnten diese gar nicht entwickelt werden). Die Ursachen dafür sind wiederum oft komplex, haben aber meist einen Ausgangspunkt in der ungleichen Verteilung von ökonomischen Chancen und politischer Teilhabe, die zur Entwicklung von Parallelstrukturen und zur Austragung von gewalttätigen Konflikten führen.

Fehlende Rechtsstaatlichkeit in fragilen Staaten kann zu Flucht und Vertreibung sowie andererseits Situationen herbeiführen, in denen Migration die einzig mögliche Reaktion ist: Die BürgerInnen können beispielsweise an den Folgen von unsicherem Zugang zu Nahrung und Wasser, wirtschaftlichem Niedergang, ausbreitender Korruption, wenige bis gar keinen öffentlichen Dienstleistungen, vor allem aber an der Gewalt und den Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Institutionen, Rebellengruppen, kriminellen Banden oder Gruppen, die eigene Interessen verfolgen, leiden. Oft fliehen Menschen daher nicht nur vor der staatlichen Verfolgung sondern vor der staatlichen Inkompetenz.⁶³

Der OECD-Index für fragile Staaten bildet den Gefährdungsgrad von Ländern und Territorien für Konflikte und Naturkatastrophen anhand von fünf zentralen Dimensionen ab:

- der Grad der Gewalt,
- der Grad des Zugangs zu Justiz und Rechtsstaatlichkeit,
- das Ausmaß, zu dem nationale Institutionen effektiv, rechenschaftspflichtig und inklusiv sind,
- der Grad der wirtschaftlichen Stabilität und
- das Ausmaß der Resilienz, das heißt der Fähigkeit, Krisen und Katastrophen standzuhalten und zu bewältigen/überwinden.

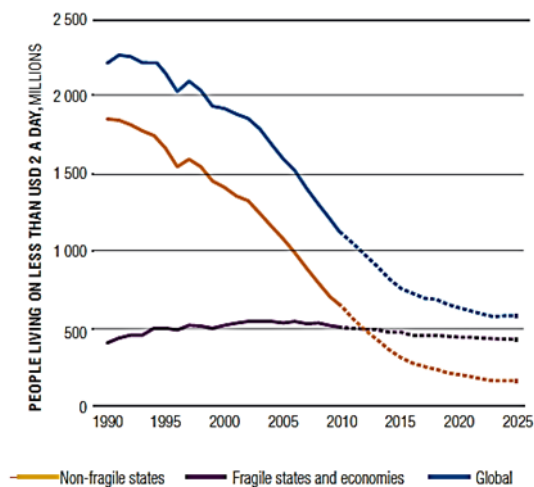
Rund 1,5 Milliarden Menschen weltweit leben in den 50 von der OECD als fragil bewerteten Staaten. Bedeutend ist der Teufelskreis von Fragilität des Staates und Armut: In den als fragil bewerteten Staaten konnten keine Fortschritte bei der Bekämpfung von absoluter Armut erreicht werden. Umgekehrt kann der Staat aufgrund der Armut (und daher fehlender Einnahmen) keine entsprechenden Strukturen aufbauen.⁶⁴

Formen fragiler Staatlichkeit – unterminieren beide Funktionen.“ (Ulrich Schneckener: Rankings und Indizes: Welche Staaten gelten als fragil? S.2: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/DiskP2007_03_skr_ks.pdf)

⁶³ Vgl. Forced Migration Report 43, 2013: <http://reliefweb.int/report/world/forced-migration-review-no-43-states-fragility>

⁶⁴ <http://www.euractiv.de/section/entwicklungspolitik/news/oecd-bericht-entwicklungshilfe-in-konfliktstaaten-braucht-neuen-ansatz/>; Der OECD-Bericht *Fragile States 2014. Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States* spricht von 1,4 Milliarden Menschen in 51 fragilen Staaten (S. 15)

**Global poverty is rapidly declining...
except in fragile states**



65

Im Hinblick auf die staatlichen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für fragile Staaten zeigen sich jedoch große Unterschiede. Während zum Beispiel 22% der ODA-Leistungen an fragile Staaten wie Afghanistan und den Irak gingen, bleiben zehn Länder, darunter Guinea und Sierra Leone, nahezu unberücksichtigt. Die Geber entscheiden scheinbar auf Basis geopolitischer Überlegungen, aber ohne Koordination oder Entscheidungsanpassung untereinander.⁶⁶

Die OECD kritisiert in ihrem Bericht, dass es in fragilen Staaten ohnehin schwierig sei, ODA-Mittel effektiv einzusetzen, weil diese Staaten unzureichend über entsprechende Institutionen verfügen. Der Effekt des Mitteleinsatzes sei auch deshalb gering, weil die Geber unterschiedliche Interessen verfolgen und ihre Leistungen nicht immer auf die nationalen Prioritäten des jeweiligen Landes abgestimmt sind.⁶⁷

Was sollte der Beitrag der Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit sein?

Nationale Gremien zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte gemäß den Pariser Grundsätzen (beispielsweise nationale Menschenrechtseinrichtungen, Ombudsleute und Menschenrechtskommissionen) sollten gefördert und unterstützt werden, sowie die Erhöhung der ODA-Mittel vorangetrieben werden. Besonders wichtig ist die Unterstützung von Personen und Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich für die Wahrung der Menschenrechte (durch Information, Bildung, Monitoring, Beratung, ...) einsetzen.

⁶⁵ OECD: Ensuring Fragile States Are Not Left Behind. 2013 Factsheet on resource flows and trends:

<http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/docs/factsheet%202013%20resource%20flows%20final.pdf> .

⁶⁶ OECD (2015), Aspekte der Fragilität 2015: Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen?, überarbeitete Ausgabe, OECD Publishing, Paris. S. 14

⁶⁷ Ebd. S. 27

Handlungsempfehlungen an die Politik

- Das Ziel 16 der SDGs sollte als Rahmen für Schwerpunkte, aber auch für Standards in der EZA herangezogen werden, insbesondere die Unterziele 16.3 (Förderung der Rechtsstaatlichkeit und gleicher Zugang zum Recht für alle); 16.5 (Reduktion von Korruption); 16.7 (zugängliche, inklusive, partizipative und repräsentative Entscheidungsprozesse auf allen Ebenen); 16.10 (öffentlicher Zugang zu Informationen und Schutz fundamentaler Freiheiten); 16.a (Stärkung relevanter Institutionen, um Gewalt zu verhindern und Terrorismus und Kriminalität zu bekämpfen).
- Die fünf Ziele des 2011 in Busan beschlossenen New Deal unter Berücksichtigung der nationalen politischen Prioritäten im Rahmen der EZA mit fragilen Staaten sollten weiter verfolgt werden (demokratisch legitimierte Politik, Sicherheit, Zugang zu Justiz, Arbeitsplätze und Lebensunterhalt, Staatseinnahmen und faire staatliche Leistungen).
- In fragilen Staaten sollte zivilgesellschaftliches Engagement beispielsweise durch Empowerment, Rechtsberatung, Trainings in gewaltfreier Konfliktlösung usw. gefördert werden.
- Präventive Maßnahmen, welche dem Erreichen des Ziel 10 der SDGs dienen, sollten ergriffen und unterstützt werden: Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern. Alle zehn Unterziele geben dafür einen grundlegenden Orientierungsrahmen.

4.3.5 Geschlechtsspezifische Verfolgung

48% der weltweit geschätzten 244 Millionen MigrantInnen waren 2015 Frauen und Mädchen.⁶⁸ Auch bei den Vertriebenen ergibt sich ein ähnlicher Anteil: 50% der knapp 60 Millionen Vertriebenen waren 2014 weiblich.⁶⁹ Wobei Frauen genauso wie Männer auf Grund von Armut, Krieg, Folter, staatlicher Repression oder anderen Menschenrechtsverletzungen fliehen, aber auch wegen geschlechtsspezifischen Fluchtursachen, die fast ausschließlich Frauen betreffen: Genitalverstümmelung, Vergewaltigung (im Rahmen von Bürgerkriegen und anderen Konflikten), Steinigung, Ehrenmorde, Zwangsprostitution, Zwangsabtreibung, Zwangsverheiratung, Verweigerung von Arbeit und Bildung etc. Trotzdem sind geschlechtsspezifische Fluchtgründe in der Judikatur und in der behördlichen Praxis in Österreich nicht explizit aufgearbeitet.⁷⁰ In Österreich wird Frauen zwar immer wieder aus geschlechtsspezifischen Gründen Asyl zuerkannt, dies ist aber von der Auslegung der BeamtInnen abhängig und stellt somit keinen zuverlässigen Schutzanspruch dar. In Deutschland ist dagegen geschlechtsspezifische Verfolgung seit 2005 ein anerkannter Asylgrund und im deutschen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge werden seit 1996 Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifisch Verfolgte in den Asylverfahren eingesetzt.⁷¹

⁶⁸ Vgl.: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/migration-regions-infographics.pdf>

⁶⁹ Vgl.: UNHCR: Global Trend. Forced Displacement in 2014: <http://www.unhcr.at/service/zahlen-und-statistiken.html>

⁷⁰ Vgl.: Über Grenzen – Geschlecht als Fluchtgrund, in Progress, Zeitschrift der ÖH: <https://www.progress-online.at/artikel/%C3%BCber-grenzen-%E2%80%93-geschlecht-als-fluchtgrund>

⁷¹ Vgl.: Cornelia Grobner: Glück muss frau haben; in: Südwind 10/2015: <http://www.suedwind-magazin.at/glueck-muss-frau-haben>

Neben Frauen sind in vielen Staaten lesbische, schwule, bisexuelle, intersexuelle, transsexuelle und queere Personen (LGBTTIQ) geschlechtsspezifischen Diskriminierungen ausgesetzt. Dabei haben es LGBTTIQ-Flüchtlinge besonders schwer, ihre Fluchtgründe dann in Österreich und Europa geltend zu machen, da sie oftmals auf strukturelle Diskriminierung und Unverständnis treffen. Oft wird ihnen das Bleiberecht verwehrt, mit der Begründung, sie könnten in ihrem Herkunftsland Verfolgung vermeiden, indem sie ihre sexuelle Orientierung verbergen. Oft wird ihr Fluchtgrund auch als nicht glaubwürdig oder nicht nachweisbar bewertet.⁷²

Erschwerend kommt hinzu, dass für Frauen und LGBTTIQ-Personen die Flucht in der Regel viel beschwerlicher als für Männer verläuft, sind sie doch häufig speziellen Ausbeutungsmechanismen und sexuellen Übergriffen ausgesetzt. Oft kommen sie aus sozioökonomisch schwächeren Verhältnissen als Männer und sie sind auf der Flucht gezwungen, als Haushaltshilfe zu arbeiten oder sich zu prostituieren, um SchlepperInnen bezahlen zu können. Vor allem Frauen, die alleine unterwegs sind, sind häufiger Gewalt ausgesetzt und begegnen individuellen Fluchtursachen auf der Flucht wieder.⁷³

Was sollte der Beitrag der Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit sein?

Die EZA sollte Projekte zum Abbau von Diskriminierung von Frauen und LGBTTIQ-Personen fördern. Insbesondere sollten Empowerment-Projekte gefördert werden, damit Frauen und LGBTTIQ-Personen in ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Selbstständigkeit gestärkt werden. Dadurch können sie dazu befähigt werden, sich aus Abhängigkeiten zu befreien und sind als Konsequenz weniger gefährdet, Opfer von geschlechtsspezifischer Verfolgung zu werden.

Handlungsempfehlungen an die Politik

- Die österreichische Bundesregierung sollte geschlechtsspezifische Verfolgung gegenüber Frauen und LGBTTIQ-Personen als Asylgrund anerkennen.
- Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifische Verfolgung im Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) sollten eingeführt werden. Speziell geschulte Bedienstete im BFA sollten bei der Vermutung von geschlechtsspezifischen und LGBTTIQ-spezifischen Fluchtgründen hinzugezogen werden.
- Geschlechtsspezifische Fluchtgründe sollten zudem als Schwerpunkt im nationalen Aktionsplan Österreichs zur Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325 der UNO (zu Frauen, Frieden und Sicherheit) integriert werden.

4.3.6 Unfaire wirtschaftliche Rahmenbedingungen und internationale Handelsbeziehungen führen zu erzwungener Migration

„In einer Welt (...), in der im wirtschaftlichen Süd-Nord-Transfer für jeden Dollar, der in den globalen „Süden“ fließt, zwei Dollars in der Gegenrichtung zurückfließen, in dieser Welt gibt

⁷² Vgl.: Über Grenzen – Geschlecht als Fluchtgrund, in Progress, Zeitschrift der ÖH: <https://www.progress-online.at/artikel/%C3%BCber-grenzen-%E2%80%93-geschlecht-als-fluchtgrund>

⁷³ Ebd.

es nicht eine weltweite „Flüchtlingskrise“, sondern eine Weltkrise, die Fluchtbewegungen erzeugt.“⁷⁴

Die Faktoren für diese wirtschaftlichen Übervorteilungen der sogenannten Entwicklungsländer sind vielfältig und jeder davon führt zur Zerstörung von Lebensgrundlagen, zur Vernichtung von Arbeitsplätzen, Gefährdungen von Gesundheit und Sicherheit – und damit auch zu erzwungener Migration. Zudem verleiten der wachsende Rohstoff- und Energiehunger und der Kampf um Kostenvorteile Unternehmen zu Strategien der Kostenabwälzung: Holzraubbau, Rohstoffabbau ohne ausreichende Sicherungsmaßnahmen, intensive Landwirtschaft unter übermäßigem Einsatz von Pestiziden und Düngemittel (zum Teil auch mit in der EU nicht zugelassenen Düngemitteln). Die Folgen sind Bodenerosion, Trinkwasserverseuchung, Giftstoffbelastungen in Boden und Feldfrüchten etc., was wiederum zu erzwungener Migration führen kann.

Beispiel Handelsbeziehungen-Ghana:

In einem anschaulichen Feature stellt die Zeitschrift „Die Zeit“ am Beispiel des Bauern Kojo Ebenku im ghanaischen Dorf Kualedor die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und Westafrika dar.⁷⁵ Ebenku pflückt seit seinem 10. Lebensjahr Tomaten. Nur verkaufen kann er sie immer weniger, denn seine Landsleute greifen zu den billigeren Tomaten aus dem Ausland. Folgt man diesen importierten Tomaten, so landet man zum Beispiel in Süditalien. Dort, in Apulien, ist das größte Tomatenanbaugebiet Europas. Gepflückt werden die Früchte u.a. von ghanaischen Flüchtlingen, die hier nichts anderes tun, als vorher daheim. Mehr als 170.000 AfrikanerInnen sind vergangenes Jahr nach Europa migriert, 71.000 davon aus Westafrika. Die Dumping-Löhne, die sie hier erhalten, tragen dazu bei, dass die italienischen Tomaten konkurrenzfähig sind, auch in Ghana. Europäische Agrarprodukte aus Hightech-Unternehmen, hochsubventioniert, mit billigen Arbeitskräften geerntet stehen den kleinen Äckern in Ghana gegenüber, ohne Technologie und abhängig von der Regenzeit. Die Tomate ist nur ein Beispiel für die Schieflage der Wirtschaftsbeziehung, die nun noch verschärft wird durch ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA). Damit soll durch den Abbau der Zölle die Einfuhr europäischer Waren erleichtert werden. Die EU will so Fluchtursachen bekämpfen, denn: mehr Handel sorgt für Investitionen, Wachstum, Arbeitsplätze. Doch bei dieser ungleichen Partnerschaft wird wohl vor allem für eines gesorgt: dass mehr ghanaische BäuerInnen ihre Äcker aufgeben und sich auf den Weg machen müssen ...

⁷⁴ Klaus J. Bade: "Und das ist wohl erst der Anfang...", 13.10.2015: http://www.lisa.gerda-henkel-stiftung.de/klaus_j_bade

⁷⁵ Matthias Krupa und Caterina Lobenstein: Ein Mann pflückt gegen Europa; in: Die Zeit, Nr. 51, 17.12.2015: <http://www.zeit.de/2015/51/afrika-eu-handelspolitik-subventionen-armut-flucht>

Was sollte der Beitrag der Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit sein?

Bei Projekten im Bereich von Wirtschaft und Entwicklung und Social Entrepreneurship sollte ein Schwerpunkt auf die Schaffung nachhaltiger und fairer Arbeitsplätze gelegt werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen zu mehr menschenrechtlicher Verantwortung von Unternehmen bei Auslandsaktivitäten führen und den Zugang zu Rechtsmitteln für Betroffene erleichtern.⁷⁶

Handlungsempfehlungen an die Politik

- Österreichische VertreterInnen in der EU sollten sich für faire Wirtschaftsabkommen einsetzen, in denen die ungleichen Ausgangspositionen der ProduzentInnen berücksichtigt sind.
- Österreichischen VertreterInnen in der EU sollten sich für ein Monitoring bei den Economic Partnerships einsetzen, um zu überprüfen, inwieweit das erwartete »inklusive Wachstum« auch eintritt.
- Die österreichische Bundesregierung und die österreichischen VertreterInnen in der EU sollten sich für eine Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen einsetzen, damit österreichische bzw. europäische Unternehmen für Schäden aus Handlungen bzw. Unterlassungen im Umweltbereich und für Verletzungen von Menschenrechten im Wohnsitzland der Unternehmen zur Rechenschaft gezogen werden können.
- Die österreichische Bundesregierung sollte sich für rechtliche Erleichterungen einsetzen, damit Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, gesundheitlichen Gefährdungen und Umweltschäden gegen österreichische Unternehmen oder andere Verursacher Ansprüche geltend machen können.
- Die österreichische Bundesregierung sollte das Zusatzprotokoll zum internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte unterzeichnen. Damit könnten sich Betroffene nach Erschöpfung der nationalen Rechtsmittel an den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit ihrer Beschwerde wenden.
- Die österreichische Bundesregierung sollte sich für gesetzliche Umwelt- und Sozialstandards und Transparenz in der Produktionskette von Unternehmen einsetzen. Mittlerweile wird dies auch schon von Unternehmen gefordert, da sie sonst mit ihren Investitionen in Nachhaltigkeit nicht konkurrenzfähig sind.
- Die österreichische Bundesregierung sollte den Empfehlungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen folgen.⁷⁷

⁷⁶ Dieser Perspektivenwechsel würde in der österreichischen Außenhandels- sowie Entwicklungspolitik die Förderung von kleinbäuerlicher Biolandwirtschaft, Genossenschaften und solidarökonomischen Strukturen und die Konzentration auf lokale Märkte stärken.

⁷⁷ Vereinte Nationen Wirtschafts- und Sozialrat, Dezember 2013: Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Abschließende Bemerkungen zum vierten periodischen Bericht Österreichs: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=54261>
11. Der Ausschuss ist zutiefst darüber besorgt, dass der Vertragsstaat im Rahmen seiner Entwicklungszusammenarbeit Projekte unterstützt, die Berichten zufolge zur Verletzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in den Empfängerstaaten führten. Der Ausschuss ist ferner darüber besorgt, dass die Landwirtschafts- und Handelspolitik des Vertragsstaates, welche den Export subventionierter Landwirtschaftsprodukte in Entwicklungsländer fördert, die Gewährleistung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und des Rechts auf Nahrung in den Empfängerstaaten untergräbt (Art. 2 und 11).

4.3.7 Fehlende Arbeitsplätze und unmenschliche Arbeitsbedingungen

„Die Trennung in Wirtschafts- und Kriegsflüchtlinge ist falsch“⁷⁸, sagt Kilian Kleinschmidt, der lange für die Vereinten Nationen tätig war und nun das österreichische Innenministerium in Flüchtlingsfragen berät. Für Kleinschmidt ist Armut auch „eine Menschenrechtsverletzung.“⁷⁹ Auch der Menschenrechtsexperte Manfred Nowak stellt fest: „Es kann also kein Zweifel daran bestehen, dass die neoliberale Wirtschaftspolitik, die in den letzten Jahrzehnten die Globalisierung bestimmt hat, die Hauptursache für die wachsende Ungleichheit in der Welt darstellt.“⁸⁰

Neben Gewalt, Bürgerkrieg und Verfolgung sind für viele Menschen Elend und Perspektivenlosigkeit zentrale Motive für Migration. Insbesondere wenn keine adäquaten Arbeitsmöglichkeiten für junge Menschen vorhanden sind, müssen diese ihre Herkunftsländer und –Regionen verlassen. Migration ist also häufig ein Ausdruck von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt in den Herkunftsländern, wie hoher Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und mangelnden Bildungschancen. Das spiegelt sich auch in den Statistiken der International Labour Organization (ILO) wieder. Demnach sind 150 Mio. der 207 Mio. weltweiten MigrantInnen über 15 Jahre ArbeitsmigrantInnen.⁸¹ Eine Studie der ILO zu Arbeitsmigration aus Nord- und Westafrika zeigt zudem, dass mehr als zwei Drittel der EmmigrantInnen aus diesen Regionen auf der Suche nach Jobs sind oder ihre bestehenden Arbeitsbedingungen verbessern wollen.⁸²

Verstärkt wird diese Problematik noch einmal durch die Qualität der vorhandenen Arbeitsmöglichkeiten. Diese sind oftmals durch menschenunwürdige Arbeitsbedingungen geprägt, die im Kontext von internen Konflikten und/oder in einem direkten Zusammenhang mit der westlichen Konsumgesellschaft stehen.

Das Beispiel der Bekleidungsindustrie illustriert die Ungleichheit besonders drastisch:

Die meisten Modekonzerne lagern arbeitsintensive Produktionsschritte in so genannte Billiglohnländer aus, um ihre Kosten möglichst gering zu halten. Die teils großen Gewinne der Branche stehen dabei in eklatantem Gegensatz zur Situation der ArbeiterInnen. Von den

Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, für seine Entwicklungszusammenarbeit sowie Landwirtschafts- und Handelspolitik einen Menschenrechtsansatz zu wählen, und dazu:

- (a) eine systematische und unabhängige Menschenrechts-Verträglichkeitsstudie auszuarbeiten, bevor Entscheidungen über Finanzierungen getroffen werden;
- (b) einen wirksamen Monitoring-Mechanismus einzurichten, um die Auswirkungen seiner Politik und Projekte auf die Menschenrechte in den Empfängerstaaten regelmäßig zu bewerten und Hilfsmaßnahmen zu ergreifen; und
- (c) einen zugänglichen Beschwerdemechanismus sicherzustellen, sollten in den Empfängerstaaten wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verletzt werden.

12. Der Ausschuss ist über die fehlende Aufsicht über im Ausland tätige österreichische Unternehmen im Hinblick auf die negativen Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die Wahrnehmung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in den Gastländern besorgt (Art. 2).

⁷⁸ Vgl.: Für Flüchtlings-Experten steckt Wirtschaft hinter Konflikten: http://www.salzburg24.at/fuer-fluechtlings-experten-steckt-wirtschaft-hinter-konflikten/apa-s24_1426085710

⁷⁹ Vgl.: Alles Wirtschaftsflüchtlinge?, Südwind Magazin 11/2015: <http://www.suedwind-magazin.at/alles-wirtschaftsfluechtlinge>

⁸⁰ Manfred Nowak: Menschenrechte: Eine Antwort auf die wachsende ökonomische Ungleichheit (2015):

<https://books.google.at/books?isbn=3902968176>

⁸¹ Vgl.: ILO Global estimates on migrant workers: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_436343.pdf

⁸² Vgl.: ILO: Making migration a development factor: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_126482.pdf

60 Millionen Menschen, die laut Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO weltweit in der Schuh- und Textilindustrie arbeiten, erhält nur ein sehr geringer Anteil einen existenzsichernden Lohn.⁸³ Die gesetzlichen Mindestlöhne, sei es in Asien, Lateinamerika, Afrika oder Osteuropa, decken meist nur zwischen 15 und 60% der Haushaltsausgaben. Dies zwingt die ArbeiterInnen vielfach, menschenunwürdige und gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, um sich und ihre Familien versorgen zu können. Das Recht auf angemessene und befriedigende Entlohnung ist im Artikel 23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert. Demzufolge hat jede Person, die arbeitet, ein Recht auf gerechte Entlohnung, die eine der Existenz in Würde sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen. Den Näherinnen und Nähern wird dieses Menschenrecht verweigert, ebenso wie ihnen oft die Menschenrechte auf gewerkschaftliche Organisation, Kollektivvertragsverhandlungen, freie Meinungsäußerung etc. verweigert werden. Neben der lokalen Bevölkerung sind auch Arbeitsmigranten und -migrantinnen in Ländern des Südens betroffen.

Was sollte der Beitrag der Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit sein?

a.) Förderung von Projekten, die faire Arbeitsplätze schaffen; b) Förderung von menschenwürdigen Arbeitsbedingungen; c) Förderung von fairem Handel; d) Capacity Building und Empowerment von ArbeiterInnen und Gewerkschaften.

Handlungsempfehlungen an die Politik

- Die EU sollte verstärkt in inklusive Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und soziale Sicherheit in den Herkunftsländern investieren, damit Migration eine Möglichkeit unter vielen und nicht eine Notwendigkeit wird.
- Die Zusammenarbeit mit sogenannten Herkunftsländern, sollte verstärkt werden, um ArbeitsmigrantInnen besser zu schützen, über ihre Rechte aufzuklären und vor Abreise zu informieren.
- Die österreichische Bundesregierung sollte sich für die Einhaltung internationaler Übereinkommen zur Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsbedingungen einsetzen.
- Die österreichische Bundesregierung sollte sich für die Einhaltung von Mindeststandards im ArbeiterInnenschutz, faire Arbeitsbedingungen und fairen Handel einsetzen.

4.4 „Behinderung“ im Kontext von erzwungener Migration

Die Entwicklungszusammenarbeit adressiert die Ärmsten der Armen und zu den besonders vulnerablen Gruppen zählen Menschen mit Behinderungen. Weltweit lebt 1 Mrd. Menschen mit Behinderungen (15% der Weltbevölkerung), 80% davon leben in Entwicklungsländern. Eine nachhaltige Entwicklung ist also nur dann möglich, wenn Inklusion von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen gewährleistet wird, folglich müssen sie in allen Projekten der EZA und Humanitären Hilfe mitbedacht werden. Zusätzlich braucht es

⁸³ Vgl.: Clean Clothes Firmencheck 2014: http://www.cleanclothes.at/media/common/uploads/download/firmen-check/TailoredWages_DE_final_140609.pdf

spezielle Maßnahmen zum Empowerment von Menschen mit Behinderungen. Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen - seit 2008 in Kraft und bereits von über 160 Staaten ratifiziert - zeigt die menschenrechtlichen Verpflichtungen von Staaten im Bereich Behinderung und Inklusion auf. Art. 11 geht explizit auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Gefahrensituationen ein, Art. 32 auf die internationale Zusammenarbeit und Entwicklungszusammenarbeit.

Die Women's Refugee Commission hat in einer Studie erhoben, dass geschätzte 6,7 Millionen Menschen mit Behinderungen innerhalb oder außerhalb ihres Herkunftslandes auf der Flucht sind.⁸⁴

30% der syrischen Flüchtlinge in Jordanien und Libanon haben besonderen Unterstützungsbedarf aufgrund von Behinderung, Verletzung oder chronischer Krankheit: 1 von 5 Flüchtlingen ist von körperlicher, sensorischer oder intellektueller Beeinträchtigung betroffen; 1 von 7 Flüchtlingen leidet unter einer chronischen Krankheit; 1 von 20 ist verletzt, wobei 80% dieser Verletzungen direkt aus dem bewaffneten Konflikt resultieren.⁸⁵

Bei der Flucht von Menschen mit Behinderungen gibt es viele vielfältige Herausforderungen:

- Für Menschen mit Behinderungen kann es schwierig sein, das Land bzw. Gebiet zu verlassen. So haben beispielsweise Menschen mit Mobilitätseinschränkungen nicht die Möglichkeit, sich selbstständig über weite Strecken fortzubewegen und bleiben oft im Kriegsgebiet zurück. Für blinde Menschen, Menschen mit Lernschwierigkeiten oder AutistInnen (nur um Beispiele zu nennen) kann es schwierig sein, sich außerhalb der gewohnten Umgebung zu orientieren.
- Bei der Ankunft im Zielland: Unterstützung und Information sind oft nicht barrierefrei zugänglich. Gerade nicht-sichtbare Behinderungen wie Seh- und Hörbehinderungen sowie psychische Erkrankungen und Traumata bleiben oft unerkannt.
- Es gibt Herausforderungen aufgrund der Sprache (etwa fehlende Übersetzungsmöglichkeiten von/in Gebärdensprachen), vielfältiger Barrieren (physisch, kommunikativ, sozial usw.), fehlender barrierefreier gesundheitlicher Versorgung, Nichtbeachtung der zusätzlichen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen.
- Eine Behinderung kann den Zugang von AsylwerberInnen zu einem fairen Asylverfahren erheblich beeinträchtigen. Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen verfehlen oft die Glaubwürdigkeitsprüfung. Oft wird ihnen auch die rechtliche Vertretung verwehrt.⁸⁶
- Frauen, Kinder und ältere Menschen mit Behinderungen sind von Ausbeutung, Gewalt sowie sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt besonders gefährdet und häufig von Unterstützungsleistungen ausgeschlossen.

⁸⁴ Refugees with Disabilities, Fact Sheet: <https://www.womensrefugeecommission.org/disabilities/disabilities-fact-sheet>

⁸⁵ HelpAge, Handicap International. 2014: Hidden victims of the Syrian crisis: disabled, injured and older refugees: <http://www.helpage.org/newsroom/latest-news/hidden-victims-new-research-on-older-disabled-and-injured-syrian-refugees/>

⁸⁶ Crock/Mc Callum/Ernst, Where Disability and Displacement Intersect: Asylum Seekers with Disabilities, Discussion paper prepared for the Vulnerable Persons Working Group, International Association of Refugee Law Judges World Conference, Bled, Slovenia, 7-9 September 2011, S. 7 ff

Was sollte der Beitrag der Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit sein?

„**Leaving no one behind!**“: Bei EZA-Maßnahmen in den Herkunft- und Transitländern ist darauf zu achten, dass schutzbedürftige Personen mit Behinderungen nicht übersehen, sondern aktiv einbezogen werden. Generell müssen auch bei Aktivitäten im Kontext von Migration und Entwicklung die Maßnahmen und Informationen inklusiv, barrierefrei und diskriminierungsfrei gestaltet werden, so dass sie allen Menschen/Zielgruppen nutzen und niemand ausgeschlossen wird (Gender, Age and Disability Mainstreaming). Insbesondere ist die Einbindung von SelbstvertreterInnen (Disabled People's Organisations - DPOs) nach dem Grundsatz „Nichts über uns, ohne uns“ im gesamten Projektzyklus, von der Planung der Maßnahmen bis zur Evaluierung, zu berücksichtigen.

Handlungsempfehlungen an die Politik

- Registrierungsverfahren und Datenerhebung sollten verbessert werden: Um den Schutz- und Unterstützungsbedarf festzustellen, müssen Menschen mit Behinderungen identifiziert werden.
- Die Versorgung mit Hilfsmitteln, die sich nach den individuellen Bedürfnissen der Flüchtlinge mit Behinderungen richtet, sollte verbessert werden.
- Gemeindefnahe Rehabilitation (einschließlich Beratung und psychologischer Unterstützung), damit noch vorhandene soziale Netzwerke stabilisiert und neue Strukturen geschaffen werden (vor allem im Kontext von Binnenflucht und Flüchtlingslagern/-einrichtungen in Nachbarregionen), sollte gefördert werden.
- Bei der Rückführung von Flüchtlingen in ihre Herkunftsregionen, sollte geprüft werden, wie die Unterstützungsmöglichkeiten, menschenrechtlichen Bedingungen und Möglichkeiten für ein selbstbestimmtes Leben für Menschen mit Behinderungen vor Ort sind. Der Zugang zu Informationen für alle sollte sichergestellt werden. Das bedeutet auch entsprechende Kommunikationsweisen für gehörlose und blinde Menschen sowie Menschen mit Lernschwierigkeiten.
- Die Unterstützung durch Familienmitglieder ist besonders wichtig. Bei der Unterbringung von schutzbedürftigen Personen mit Behinderungen sollte jedenfalls darauf geachtet werden, dass nicht das Auseinanderreißen familiärer Bindungen aufgrund der Behinderung einer Person dazu führt, dass bereits traumatisierte Personen noch weiter psychosozial belastet werden.
- Auf Barrierefreiheit, unter anderem bei der Unterbringung und den behördlichen Maßnahmen sollte Rücksicht genommen werden.
- Es sollte dafür gesorgt sein, dass bei Integrationsmaßnahmen, wie Sprachkursen, Schulungs- oder Berufsmaßnahmen die Barrierefreiheit und Inklusion entsprechend der UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen gewährleistet sind.
- Die Situation in den Herkunftsländern sollte verbessert werden: Neben spezifischen Projekten zum Empowerment von Menschen mit Behinderungen, muss die Einbeziehung in ALLEN Projekten der EZA und Humanitären Hilfe sichergestellt sein!

- SelbstvertreterInnen (DPOs) sollten nach dem Grundsatz „Nichts über uns, ohne uns“ von der Planung der Maßnahmen bis zur Evaluierung eingebunden sein.
- Sensibilisierungsmaßnahmen und Trainings für involvierte Behörden und Organisationen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention sollten durchgeführt werden.

5 Schlussbemerkungen

Am 15. Mai 2016 tagte in Brüssel der EU Rat für Auswärtige Angelegenheiten/Entwicklung, u.a. um weitere Schritte im Kontext von Migration & Entwicklung zu diskutieren: „Die Minister erörterten sechs Monate nach der Annahme des Aktionsplans von Valletta die Umsetzung dieses Aktionsplans. Sie nahmen Kenntnis vom Sachstand hinsichtlich des Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika.“⁸⁷ Die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik der EU Federica Mogherini betonte dabei, dass Entwicklungspolitik helfen kann, die Migrationsursachen zu bekämpfen.⁸⁸ Der Rat stellte zudem fest, dass nächste Schritte der EU in Bezug auf Vertreibung und Entwicklung notwendig sind, „dabei soll die EU-Programmierung stärker darauf ausgerichtet werden, die Ursachen in angemessener Weise anzugehen und die langfristigen Perspektiven für Aufnahmegemeinschaften, Flüchtlinge, Binnenvertriebene sowie freiwillige Rückkehrer zu verbessern. Zu diesem Zweck fordert der Rat die Kommissionsdienststellen und den EAD auf, die Zusammenarbeit mit Partnerländern bei der Umsetzung einschlägiger Programme gemäß den internationalen Vereinbarungen zu verbessern.“⁸⁹

Auch in unserem Argumentationspapier gehen wir davon aus, dass Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zur Ursachenbekämpfung leisten kann. Allerdings sind die Flucht- und Migrationsursachen sehr vielfältig und miteinander in Verbindung stehend, wie wir in unserem Kapitel „4.3. Ursachen“ aufgezeigt haben. Generell geht es uns darum, dass ohne nachhaltige Perspektiven, z.B. in der Landwirtschaft, im Bildungssektor oder am Arbeitsmarkt, Migration eine Notwendigkeit darstellt. Dieser Zwang ist eng verknüpft mit Umwelt- und Klimafragen und globalen ökonomischen Ungleichheiten.

Ursachenbekämpfung bedeutet für uns allerdings nicht, dass wir Migration grundsätzlich ablehnen oder gar „bekämpfen“ wollen. In diesem Sinne haben wir uns auch auf „erzwungene Migration und Flucht“ konzentriert, wobei eine Typisierung von „freiwilliger“ und „erzwungener“ Migration (Flucht, Vertreibung) durchaus schwierig ist. Wanderungsgründe sind häufig vielschichtig und die Abgrenzung, ob und in welchem Maße Migrationsentscheidungen freiwillig oder erzwungen sind, ist in vielen Fällen eine normative Frage. Wie in der Einleitung erläutert, impliziert „Zwangsmigration“ die Vertreibung von Menschen mit Gewalt oder durch Angst vor Gewalt, während mit „freiwilliger Migration“ die Vorstellung einer freien, individuellen Migrationsentscheidung verbunden ist. In der

⁸⁷ Rat (Auswärtige Angelegenheiten), 12.05.2016: <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2016/05/12/>

⁸⁸ EU Ministers set out review of development policy to follow up Agenda 2030: http://eeas.europa.eu/top_stories/2016/120516_fac_en.htm:

⁸⁹ Schlussfolgerungen des Rates zum Konzept der EU in Bezug auf Vertreibung und Entwicklung: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/05/12-conclusions-on-forced-displacement-and-development/>

akademischen Forschung wird deshalb auf eine Typisierung mit fließenden Übergängen zurückgegriffen, die Wanderungsentscheidungen auf einem Kontinuum zwischen „pro-aktiv“ und „reaktiv“ ansiedelt, je nach dem Grad der Gewaltsamkeit, mit der äußere Umstände Wanderungsentscheidungen beeinflussen.⁹⁰

Trotz aller Bemühungen fehlen aus unserer Sicht auch wichtige Themen, die im Rahmen einer Weiterentwicklung dieses Papiers noch bearbeitet werden sollten. Vor allem die bessere Verknüpfung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sollte erörtert werden. Denn unzweifelhaft braucht es Humanitäre Hilfe, um bedürftige Flüchtlinge zu versorgen. Doch ab wann sollte die Entwicklungszusammenarbeit tätig werden? Wie kann das Vakuum zwischen dem akuten Hilfeleistungen und nachhaltiger EZA möglichst schnell reduziert werden? Ein zweiter Bereich, der im Papier wenig diskutiert wird, ist der Zusammenhang von Bildung und Migration, obwohl unzweifelhaft die Suche nach besseren Bildungsmöglichkeiten für sich oder die Nachkommen für viele Menschen der Hintergrund für Migration darstellt.

Auf jeden Fall sollte die Entwicklungspolitik ihren Fokus auf die ärmsten Länder nicht verlieren, sondern diese bei ihren Bemühungen für eine bessere Zukunft unterstützen. Dies gilt insbesondere auch für den Kontext von Migration & Entwicklung, denn wie António Guterres, UNO Flüchtlingskommissar von 2005-2015, betont: „86 % der Flüchtlinge weltweit sind in Entwicklungsländern. Und wenn wir Länder wie Äthiopien betrachten -- Äthiopien nahm mehr als 600 000 Flüchtlinge auf. Alle Grenzen des Landes sind offen. Sie haben einen so genannten "Menschen-zu-Menschen"-Grundsatz, nach dem sie alle Flüchtlinge aufnehmen. Sie haben Südsudanesen, Sudanesen, sie haben Somalis. Menschen aus allen Nachbarländern. Sie haben Eritreer. Im Allgemeinen empfangen afrikanische Länder Flüchtlinge mit offenen Armen, und ich würde sagen, auch im Nahen Osten und in Asien werden immer häufiger Grenzen geöffnet. (...) Ich würde also sagen, dass selbst heute der Trend in Entwicklungsländern dahin geht, Grenzen zu öffnen. In der entwickelten Welt dagegen werden diese Fragestellungen immer komplexer, vor allem wenn sich der öffentlichen Meinung nach zwei Diskussion vermischen: die über den Schutz der Flüchtlinge sowie die über -- meines Erachtens falsch verstandene – Sicherheitsbedenken.“⁹¹

⁹⁰ Typisierung nach Richmond, 1988; vgl. Steffen Kröhnert: Migration – eine Einführung: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/pdf_Kroehnert_Migration_Einfuehrung.pdf und Nicholas van Hear (2000): Locating internally displaced people in the field of forced migration, Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography, 54:3, 90-95, DOI: 10.1080/002919500423681.

⁹¹ António Guterres: Flüchtlinge haben ein Recht darauf, geschützt zu werden: https://www.ted.com/talks/antonio_guterres_refugees_have_the_right_to_be_protected/transcript?language=de#t-2697