

21. Mai 2018

*Kilian Kleinschmidt
Joachim Rücker*

PLÄDOYER FÜR EINEN NEUEN ANSATZ IM MIGRATIONSMANAGEMENT

„SPECIAL DEVELOPMENT ZONES“ FÖRDERN GASTGESELLSCHAFTEN UND MIGRANTEN GLEICHERMASSEN

Executive Summary: Flucht und Migration findet zu einem großen Teil innerhalb der Länder des „globalen Südens“ statt, zwischen mehr oder weniger benachbarten Entwicklungsländern, und stößt auch deshalb rasch an Grenzen der jeweiligen Absorptionskapazitäten. Aber: das immense Humankapital der Migranten kann, ganz im Sinne der in den UN derzeit vorbereiteten „Globalen Pakte“ und der in den UN angenommenen „Agenda 2030“, für nachhaltige Entwicklung genutzt werden; für Gastgesellschaften, Migranten und alle Beteiligten entsteht dann eine „win-win“ Situation. Freilich entsteht diese Situation nicht von allein, es bedarf dazu des politischen Willens und eines tragfähigen institutionellen Rahmens, eines transparent verfassten Modells, das wir „Special Development Zones“ nennen.

Vor dem Hintergrund beispielloser Flucht- und Migrationsbewegungen arbeiten die Mitgliedstaaten der UN derzeit an zwei „Globalen Pakten“ für Flüchtlinge einerseits und für „sichere, geordnete und reguläre Migration“ andererseits, die im Verlauf des Jahres 2018 angenommen werden sollen. Entwürfe für die beiden Pakte liegen vor. Sie sehen eine Bekräftigung der einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen und Migranten vor sowie, auf der Basis geteilter Verantwortung, Aktionsprogramme. Viele Akteure, auch aus der Zivilgesellschaft, haben mitgewirkt. Klar ist: Flucht und Migration findet zu einem großen Teil innerhalb der Länder des „globalen Südens“ statt, zwischen mehr oder weniger benachbarten Entwicklungsländern, und stößt auch deshalb rasch an Grenzen der jeweiligen Absorptionskapazitäten. Deswegen müssen die Aufnahme- bzw. Gastgesellschaften ebenso wie die Flüchtlinge und Migranten unterstützt werden. Idealerweise geschieht dies durch Maßnahmen, die es den aufnehmenden Kommunen ermöglichen, Infrastruktur und Serviceangebot zu erweitern und zu verbessern, Arbeitsplätze zu schaffen und soziale Kohäsion zu sichern.

Um die Ziele der geplanten Pakte zu erreichen, müssen die UN bzw. deren Mitgliedstaaten, die EU und andere internationale Akteure häufig „nur“ jüngst Beschlossenes konsequent umsetzen, z.B. die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten, den Valletta Aktionsplan des EU-Afrika „Migrationsgipfels“, den G 20 „Compact with Africa“ und ähnliches. Dabei ist die EU ganz besonders gefordert, sowohl im Innenverhältnis, bei der anstehenden Neuordnung von Grenzkontrollen,

Flüchtlingsverteilung und Asylverfahren, als auch – und darum geht es hier - im Außenverhältnis, insbesondere bei der Bekämpfung von Fluchtursachen jenseits des Mittelmeers.

Wir, eine Gruppe unabhängiger Experten und Praktiker einschl. Nichtregierungsorganisationenⁱ, sind allerdings der Auffassung, dass die gegenwärtigen Anstrengungen nicht ausreichen, weil es nicht nur Umsetzungs-, sondern auch Erkenntnisdefizite gibt. Das Migrationsmanagement bleibt weit hinter dem zurück, was im Interesse der Gastländer bzw. Gastgesellschaften und der Migranten möglich wäre; dies haben zuletzt vor allem die Forschungen von Alexander Betts und Paul Collier, an die wir anknüpfen, aufgezeigt (vgl. Betts & Collier, *Refuge: transforming a broken refugee system*, London 2017).

Dabei geht es uns nicht um Instrumente wie freiwillige Rückführung und Re-integration in die Ursprungsländer, Neuansiedlung in Zielländern wie z.B. Kanada oder um weitere Abkommen nach dem Muster EU-Türkei. Es geht uns vielmehr um einen neuen Ansatz für die Millionen von Menschen, für die diese Instrumente nicht in Frage kommen. Diese Menschen sind entweder vor andauernder Gewalt, extremer Armut, Versklavung oder Naturkatastrophen in ihre Nachbarländer geflohen, oder sie sind „nur“ deshalb in urbane Zentren und über Grenzen hinweg gezogen, um ein besseres Leben für sich und ihre Familien zu finden. Sie müssen oder wollen, heute und in Zukunft, eigentlich in den Gastgesellschaften „ankommen“.

Tatsächlich aber finden sich diese Menschen, wenn sie nicht Geld oder Beziehungen zur Gastgesellschaft mitbringen, häufig für Jahre und Jahrzehnte in prekären Situationen wieder: sie „landen“ dann, zusammen mit anderen benachteiligten Gruppen, hauptsächlich in den Slums von Großstädten und in informellen Siedlungen; ein kleiner Teil „landet“ in Flüchtlingslagern, wo sie vom UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR und anderen Hilfsorganisationen betreut werden, wie z.B. im Camp Dadaab in Kenia; entlang der Hauptmigrationsrouten in Afrika „landen“ sie möglicherweise auch in einem von der EU finanzierten und von der Internationalen Organisation für Migration IOM betreuten Aufnahme- und Transitzentrum z.B. in Agadez in Niger; im schlimmsten Fall „landen“ sie, zum Teil völlig schutz- und hilflos, in Internierungslagern in Libyen.

Wir sind der Auffassung, dass es durchaus möglich ist, die Migranten und Bewohner von Slums, informellen Siedlungen und Camps aus ihrer häufig trost- und perspektivlosen Lage zu befreien. Theorie und Praxis der „Displacement Economies“ zeigen, wie massive demographische Veränderungen zu nachhaltiger Entwicklung führen können. Konkret schlagen wir drei „Befreiungsschritte“ vor:

1. Die Migranten müssen in erster Linie als Mitbürger und (zumindest potenzielle) Verbraucher und Produzenten und nicht als „Objekte der Fürsorge“ gesehen werden.
2. Sie müssen mit den benachbarten Siedlungen, Gemeinden und Städten stärker verknüpft werden, so dass sie zu deren Wohlstand beitragen können und umgekehrt.

3. Es muss für Schritt eins und zwei einen tragfähigen institutionellen Rahmen geben, ein transparent verfasstes Modell, das gut umsetzbar ist. Wir nennen dieses Modell „Special Development Zones“ (SDZs).

Wir erkennen an, dass UNHCR und viele andere Hilfsorganisationen, trotz chronischer Unterfinanzierung, Flüchtlinge über Jahrzehnte hinweg gut geschützt und betreut und dabei, wenn machbar, auch Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen haben, und dass sie das weiterhin tun, Tag für Tag. Wir erkennen ebenso an, dass die Akteure des Humanitären Sektors einerseits und des Entwicklungshilfesektors andererseits hart daran arbeiten den sprichwörtlichen Graben zu überwinden und zu erreichen, dass sich trotz prinzipieller Unterschiede (Stichwort: Humanitäre Prinzipien) beide Hilfen besser ergänzen, z.B. über die Stärkung lokaler Akteure. Schließlich erkennen wir an, dass es im Hinblick auf die ersten beiden oben skizzierten „Befreiungsschritte“ in jüngster Zeit deutliche Fortschritte gegeben hat, drei Beispiele mögen an dieser Stelle genügen:

1. Das UN Welternährungsprogramm und andere sind dabei, von Sachleistungen für Flüchtlinge auf cash-transfers umzustellen, damit die Flüchtlinge in Würde leben und Konsumententscheidungen treffen können, von denen wiederum örtliche Einzelhändler und Produzenten auch außerhalb der Flüchtlingslager profitieren.
2. Uganda betreibt eine Politik, die Flüchtlinge willkommen heißt und sie zu Landbesitzern zu macht, um einerseits den Flüchtlingen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen und andererseits die nordwestliche Zone des Landes zu entwickeln; auf dieser Grundlage soll die Siedlung Bidibidi zu einer „inkluisiven“ Stadt mit Handel und Industrie weiterentwickelt werden.
3. Mit dem von der jordanischen Regierung konzipierten und von Betts & Collier inspirierten „Jordan Compact“ („Turning the Refugee Crisis into a Development Opportunity“) ist es gelungen, einen deutlichen Anstieg der Arbeitsgenehmigungen für Flüchtlinge zu erreichen, als Gegenleistung für EU-Handelspräferenzen für bestimmte jordanische Sonderwirtschaftszonen mit Beschäftigungsquoten für Flüchtlinge.

Wir sind allerdings der Auffassung, dass es höchste Zeit ist, im Interesse aller Beteiligten, und um weiterer verzweifelter Migration zu begegnen, noch wesentlich weiter zu gehen im Sinne des dritten „Befreiungsschritts“. Beginnend in Afrika, vor allem entlang der Migrationsrouten, sollten, wo immer möglich, informelle Migrantensiedlungen und Flüchtlingslager in Special Development Zones mit benachbarten Siedlungen, Gemeinden und Städten verknüpft werden. Analog gilt dies auch für die Slums, in denen Migranten und andere benachteiligte Gruppen zusammenleben; sie sollten, wo immer möglich, ebenfalls in Special Development Zones mit der benachbarten Großstadt verknüpft werden. So könnten neue Städte und Handels- und Produktionszentren entstehen und Millionen von Menschen Arbeit und ein menschenwürdiges Leben ermöglichen.

Das Modell der Special Development Zones, das wir entwickelt haben, folgt dem institutionenökonomischen Ansatz, d.h. es baut, wie z.B. der G20 „Compact with Africa“, auf „gute“ Institutionen und Regeln, allerdings in einem kleineren, lokalen Rahmen.

Konkret knüpft das Modell an das weit verbreitete Modell der Special Economic Zones bzw. Sonderwirtschaftszonen an, die den Aufbau lokaler, arbeitsintensiver Wertschöpfung massiv beschleunigen können. Dies bedeutet, dass eine Special Development Zone grundsätzlich auf dem gleichen Wege wie eine Sonderwirtschaftszone entsteht und funktioniert, als abgegrenztes geographisches Gebiet innerhalb eines Staates, dessen Hauptmerkmale rechtliche und administrative Erleichterungen für Investoren sind, einschließlich Handelserleichterungen, sowie moderne Formen der Verwaltung.

Da die Special Development Zone aber auch der Inklusion von Migranten und anderer benachteiligter Gruppen dient, muss eine Reihe weiterer Merkmale hinzukommen. Dazu gehört in allererster Linie der Zugang aller Einwohner zum Arbeitsmarkt (die Arbeitserlaubnis), sowie zum sozialen Wohnen und zu sozialen Diensten im Rahmen einer aktiv geförderten Kohäsion. In diesem Sinne sind Special Development Zones also „Sonderwirtschaftszonen plus“.

Wir schlagen vor, dass die Special Development Zones, selbstverständlich unter Wahrung der Standards guter Regierungsführung, von einem Administrator (ein Stück weit vergleichbar mit einem UN-Interim-Administrator) geleitet werden, der für öffentliche Sicherheit, Infrastruktur und soziale Dienste für alle Einwohner der Zone ebenso verantwortlich ist wie für die klassischen Aufgaben der Gewinnung von Investoren.

In der ersten Phase der Einrichtung einer Special Development Zone bedarf es dazu finanzieller Unterstützung durch private Investoren, aber auch durch die klassischen Geber sowohl des Humanitären- als auch des Entwicklungshilfesektors einschließlich der wirksamen Absicherung privater Ausbildungs-, Handels- und Investitionsaktivitäten z.B. über einen speziellen Fonds (für Deutschland hat der Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft zurecht darauf hingewiesen, dass sich diese Absicherung deutlich verbessern muss, wenn deutsche Unternehmen zum Entstehen und Wachsen eines starken lokalen Privatsektors beitragen sollen). Auf dieser Basis kann der Administrator Aufträge vergeben und Investoren gewinnen. Dabei werden die klassischen Akteure entweder weiterhin direkt oder aber beratend tätig.

Spätestens in der zweiten Phase, und dies ist der disruptive Aspekt des Modells, sollten die klassischen Akteure bereit sein, sich zurückzuziehen, um innovative Lösungen durch private Investoren (einschließlich der impact-Investoren), durch die Einwohner, Verbraucher und Produzenten der Special Development Zone zu ermöglichen, z.B. wenn es darum geht, neue Formen der e-governance und der finanziellen Inklusion zu entwickeln.

In jedem Fall sollten in die Aufsicht, neben der nationalen Regierung, auch die UN und Akteure der Zivilgesellschaft eingebunden sein.

Wir weisen darauf hin, dass sich einige inhaltliche Merkmale dessen, was wir Special Development Zone nennen, in Ziffer 54 des Entwurfs des eingangs erwähnten Globalen Pakts für Flüchtlinge finden.

Die Initiative für die Einrichtung einer Special Development Zone muss, wie im Fall des „Jordan Compact“, von der jeweiligen nationalen Regierung kommen, oder aber - z.B. im Kontext fragiler Staaten - „bottom up“ von interessierten lokalen Akteuren, wie etwa dem Bürgermeister einer Kommune, in Abstimmung mit der nationalen Regierung. Flankiert werden muss diese Initiative vom pro-aktiven Engagement der Wirtschaft und entsprechenden „letters of intent“ sowie den klassischen Gebern.

Fazit: Flucht und Migration findet zu einem großen Teil innerhalb der Länder des „globalen Südens“ statt, zwischen mehr oder weniger benachbarten Entwicklungsländern, und stößt auch deshalb rasch an Grenzen der jeweiligen Absorptionskapazitäten. Aber: das immense Humankapital der Migranten kann, ganz im Sinne der in den UN derzeit vorbereiteten „Globalen Pakte“ und der in den UN angenommenen „Agenda 2030“, für nachhaltige Entwicklung genutzt werden; für Gastgesellschaften, Migranten und alle Beteiligten entsteht dann eine „win-win“ Situation. Freilich entsteht diese Situation nicht von allein, es bedarf dazu des politischen Willens und eines tragfähigen institutionellen Rahmens, eines transparent verfassten Modells, das wir „Special Development Zones“ nennen.

Uns liegen entsprechende konkrete Anfragen nach Einrichtung von Special Development Zones in Afrika vor. Wir könnten uns vorstellen, mit einem Pilotprojekt in Libyen zu beginnen.

Kilian Kleinschmidt ist Unternehmer und unabhängiger Berater für Migrationsmanagement, er war Mitarbeiter von UNHCR sowie Leiter von Flüchtlingslagern.

Dr. Joachim Rücker ist Volkswirt und unabhängiger Berater für Migrationsmanagement, er war u.a. Sonderbeauftragter der Bundesregierung für die Stabilitätspartnerschaft Mittlerer Osten, Präsident des UN-Menschenrechtsrats, UN-Interim-Administrator in Kosovo und Oberbürgermeister von Sindelfingen.

i

Special Development Zones: Tools for Economic Development for Communities in Mass Displacement Scenarios

A Proposal by:



Dr. Joachim Rücker
BERATUNG | CONSULTANCY