

## Rede zur Eröffnung der ADA Jahrestagung 2016 – Schwerpunkt „Fragilität“

---

Wien, 01. September 2016

Sehr geehrte Damen und Herren,

Lassen Sie mich zuallererst meinen Dank für die Einladung zur heurigen ADA Jahrestagung aussprechen und für die Ehre die Tagung mit einigen einleitenden Worten zu eröffnen. Das ICMPD kooperiert ja in einigen Bereichen des Themenfeldes “Migration und Entwicklung” mit der ADA. So haben wir gemeinsame und sehr spannende Initiativen zum Komplex “Diaspora und Unternehmertum” entwickelt, sind für diese Kooperation natürlich sehr dankbar und hoffen, dass wir sie noch weiter ausbauen werden. Die heurige ADA Jahrestagung steht unter einem nicht weniger spannenden Motto und behandelt mit dem Thema “Fragilität” eine Frage, die für das Migrationsgeschehen und die Migrationspolitik eine besondere Bedeutung hat.

Wie Sie alle wissen, hat die UNO Generalversammlung im September 2015 die neuen Globalen Ziele für Nachhaltige Entwicklung – oder Englisch: Sustainable Development Goals - beschlossen. Ziel der ambitionierten Agenda ist es bis zum Jahr 2030 Armut zu bekämpfen, die Gleichstellung von Frauen voranzutreiben, den Zugang zu Gesundheitsversorgung zu verbessern und dem Klimawandel zu begegnen. Mit den Beschlüssen von September 2015 wurde nunmehr auch erstmals das Thema Migration Teil der Globalen Agenda. Die Globalen Ziele fordern dabei die Sicherstellung einer *“geordneten, sicheren, regelmäßigen und verantwortungsvollen Migration und Mobilität.”* Ich glaube diese Formulierung alleine macht deutlich, wie schwer es sein wird innerhalb der Staatengemeinschaft Konsens dafür zu finden, was “geordnete” Migration bedeutet und wie sie erreicht werden soll. Nichtsdestoweniger stellt die Inkludierung des Migrationsthemas in die Agenda 2030 einen wichtigen Fortschritt dar. Viele der insgesamt 17 Ziele (und 169 Unterpunkte) beziehen sich explizit auf Migration, so etwa den Kampf gegen Menschenhandel und die Ausbeutung von Migrantinnen und Migranten; den Schutz ihrer Rechte; die Reduktion der Transaktionskosten von Remittances oder die Entwicklung gezielter und gut umgesetzter Migrationspolitiken.

Ein Ziel dürfte aber auf dem Weg zu *“geordneter, sicherer, regelmäßiger und verantwortungsvoller Migration”* von mindestens genau so großer Bedeutung sein, auch wenn sich dieser Zusammenhang erst auf den zweiten Blick erschließen mag. Im Rahmen von Ziel 16 verpflichtet sich die Staatengemeinschaft dazu friedliche und inklusive Gesellschaften zu fördern, allen Menschen den Zugang zur Justiz zu sichern, sowie rechtsstaatliche und effektive Institutionen aufzubauen. Und hier findet sich ein zentraler Schnittpunkt zwischen Migration, Entwicklung und der Fragilität von Staaten.

Zunächst stellt sich natürlich die Frage, was meinen wir, wenn wir von "staatlicher Fragilität" sprechen? Leider gibt es dazu keine allgemein bindende Definition. Aber es gibt doch eine Reihe von Kriterien, die alle international anerkannten Bewertungen gemeinsam haben. Staaten werden dann als fragil bezeichnet, wenn sie bestimmte Grundfunktionen der Sicherheit, der Rechtsstaatlichkeit und der sozialen Grundversorgung nicht erfüllen. Ihre Institutionen sind schwach, oft korrupt und nicht am Wohl der Bürgerinnen und Bürger orientiert. Gewalt, Armut, Ungleichheit und ethnische Konflikte kommen in der Regel hinzu.

Ohne Zweifel wirkt Fragilität auf das internationale Migrationsgeschehen, die Frage ist nun wie genau tut sie das? Wir alle wissen, dass in den Medien und der öffentlichen Diskussion gerne ein direkter Zusammenhang zwischen Armut und Migration hergestellt wird. Das hat dann oft einen einseitigen Fokus auf wirtschaftliche Aspekte zur Folge, häufig verbunden mit der Forderung, die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zur Entwicklung der Wirtschaft in den Ursprungsländern einzusetzen. Das würde dann wiederum die berühmten "Root Causes" der Migration wirksam bekämpfen. Natürlich spielen wirtschaftliche Aspekte eine wichtige Rolle in der Migration. Und natürlich soll die Förderung der Wirtschaft ein zentrales Ziel der internationalen EZA sein. Es stellt sich aber die Frage, ob wir dadurch auch migrationspolitische Ziele erreichen werden, zumindest wenn es um jene der reichen Industriestaaten geht.

Wir wissen dass Migration - abseits der durch Kriege, Gewalt und Naturkatastrophen erzwungenen Bevölkerungsbewegungen - vor allem durch ökonomischen und sozialen Wandel und Fortschritt, sprich Entwicklung, hervorgerufen wird. Agrarische Gesellschaften werden zu industrialisierten bzw. dienstleistungsorientierten; die Kindersterblichkeit sinkt; die Bevölkerungszahl wächst; Familieneinkommen und Bildungsniveaus steigen; die Städte wachsen; gleichzeitig sinkt der Bedarf nach einfacher manueller Arbeit in der Landwirtschaft. Überspitzt gesagt: die Emigrationsländer dieser Welt haben eine Bevölkerung, die für ihren Entwicklungsstand zu groß geworden ist. Aber nicht, weil diese Staaten so *arm* sind, sondern weil sie auf dem Weg sind *reicher* zu werden. Nahezu alle europäischen Staaten – auch Österreich – sind durch diese Phase gegangen. Sie alle waren auch einmal Auswanderungsländer, bevor sie reicher, älter und kinderärmer geworden sind.

Wir müssen also davon ausgehen, dass wirtschaftliche Entwicklung und sozialer Wandel zunächst einmal zu mehr Migration führen werden und nicht zu weniger. Erst in einigen Jahrzehnten wird es soweit sein, dass die globale Wirtschafts- und Bevölkerungssituation zu einem Abflachen der Migrationskurve führen wird. Bis dahin werden wir andere Wege gehen müssen als bisher. Heute leben etwa 2 Milliarden Menschen in den wichtigsten Ursprungsregionen von internationaler Migration – Afrika, dem Nahen und Mittleren Osten und dem südlichen Asien. Im Jahr 2050 werden es 3,6 Milliarden sein, überwiegend junge Menschen mit dem Anspruch auf individuelle, ökonomische und soziale Verwirklichung. Wenn diese Menschen keine Perspektiven in ihren Heimatländern sehen, wird ein Teil von ihnen /versuchen, diese außerhalb der Heimat zu finden.

Es geht dabei um die tatsächlichen oder vermeintlichen Perspektiven, die vor allem junge Menschen für sich und ihre Familien sehen. Wie wird meine Zukunft aussehen, wie die meiner Familie, werde ich überhaupt eine Zukunft haben? Natürlich spielen wirtschaftliche Aspekte eine wichtige Rolle. Es geht aber in demselben Maß auch um Fragen des Funktionierens der

Institutionen; der Berechenbarkeit staatlichen Handelns; der Rechtsstaatlichkeit; der Meinungsfreiheit oder der Korruption. Wir wissen aus der Forschung, dass diese Motive ganz zentral für eine Migrationsentscheidung sind. Wer sich behördlicher Willkür ausgesetzt sieht, wer ständig von Korruption umgeben ist, wer nie weiss, ob sein Gehalt auch überweisen wird, der verliert den Glauben an die eigenen Perspektiven und die Perspektive des Landes.

Noch dramatischer ist die Auswirkung von Fragilität auf Migration natürlich dann, wenn sie zum Zusammenbruch der staatlichen Ordnung oder zu gewaltsamen Konflikten innerhalb von bzw. zwischen Staaten führt. Für Juni 2016 schätzte das "Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen" die Zahl der weltweit geflohenen und vertriebenen Personen auf mehr als 65 Millionen. 2002 war dieser Wert noch bei 22 Millionen gelegen. Eine ganze Reihe der gewaltsamen Konflikte, die diesen dramatischen Anstieg von Flüchtlingen und Vertriebenen hervorgerufen haben, finden in der unmittelbaren und weiteren Nachbarschaft der Europäischen Union statt. Die massiven Migrationsbewegungen von 2015/2016 wurden im Kern nicht durch wirtschaftliche Ungleichgewichte oder dem individuellen Wunsch nach einem besseren Leben hervorgerufen. Sie waren und sind in erster Linie das Resultat der Kriege und gewaltsamen Konflikte in Syrien, Afghanistan, dem Irak und dem Süd-Saharischen Afrika. Ohne eine Lösung der zugrundeliegenden Konflikte wird es auch keine dauerhafte Lösung der Flucht- und Migrationssituation geben.

Nun entstehen diese Konflikte nicht über Nacht. In der Regel sind sie die Folge eines langen Prozesses und lang andauernder Fragilität. Aus dem Index fragiler Staaten, den den zum Beispiel die "Fund for Peace"-Stiftung jährlich veröffentlicht, ergibt sich ein klares Bild. Unter den 20 Staaten mit der höchsten Fragilität finden sich unter anderem Afghanistan, die Demokratische Republik Kongo, Irak, Nigeria, Pakistan, Syrien, Sudan, Südsudan und Somalien. Es handelt sich dabei nicht zufällig auch um jene Staaten mit den höchsten Flüchtlingszahlen in Europa oder den höchsten Anstiegen dieser Zahlen in der jüngeren Vergangenheit.

In den genannten Staaten haben Fragilität und innere Konflikte bereits zum Ausbruch offener Gewalt geführt. Es gibt aber auch eine lange Liste von Staaten, wo das noch nicht passiert ist, obwohl man sie als fragil bezeichnen muss. Gerade für diese Staaten bedarf es der Unterstützung und Hilfe beim Aufbau legitimer und leistungsfähiger staatlicher Institutionen, bei der Förderung des sozialen Friedens und gesellschaftlichen Miteinander, bei der Beseitigung struktureller Konfliktursachen, der friedlichen Konfliktlösung und der Friedensschaffung. So hat es bereits die Pariser Erklärung (über die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit) von 2005 gefordert; und so postuliert es die Agenda 2030 erneut als Ziel. Das wird keine leichte Aufgabe sein angesichts der vielen Staaten bei denen "gute Regierungsführung" noch in weiter Ferne liegt. Es gibt aber eben auch dieses Globale Ziel, zu dem sich die gesamte Staatengemeinschaft bekannt hat. Und es gibt auch keine Alternative zur Reduktion von Fragilität auf der internationalen Ebene. Gelingt diese nicht, wird die Zahl der Konflikte immer weiter zunehmen und damit auch den Migrationsdruck immer weiter erhöhen. Soll das Ziel der Agenda 2030 einer "geordneten, sicheren, regelmäßigen und verantwortungsvollen Migration und Mobilität" erfüllt werden, kann das nur durch eine Reduktion von Fragilität auf globaler Ebene geschehen.

Erlauben Sie mir zum Schluss meines Vortrages noch einige Bemerkungen: Natürlich darf es keinen Abtausch zwischen den unterschiedlichen entwicklungspolitischen Zielen geben. Sie alle sind von enormer Wichtigkeit. Im Rahmen eines globalen Ansatzes verdienen aber vielleicht die Fragen von Frieden, Gerechtigkeit und starken Institutionen mehr Beachtung als in der Vergangenheit. Ich denke, dass das Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik (2016 – 2018) auch aus dem Blickwinkel der Migrationspolitik die richtigen Prioritäten setzt, vor allem auch in Hinblick auf die Themenfelder Menschenrechte und Fragilität. Ich denke, dass es sich dabei um Themenfelder handelt, bei denen ein intelligenter und zielgerichteter Mitteleinsatz echte Multiplikatoreffekte haben kann. Es gibt keinen dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ohne Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen. Wird diese Priorität mit einer ebenso intelligenten Verbesserung der wirtschaftlichen Situation verbunden, sprich der Schaffung von Arbeitsplätzen und echter ökonomischer Perspektiven für junge Menschen, so werden diese positive Effekte noch um ein Vielfaches steigen.

Zum Abschluss bleibt mir an dieser Stelle nur noch der ADA nochmals ganz herzlich für die Einladung zu danken und Ihnen allen eine interessante und erfolgreiche Jahrestagung 2016 zu wünschen.