

Zusammenfassung des Gestaltungsfeldes „Migration“

1 Beschreibung des Gestaltungsfeldes

Migration ist ein natürliches Phänomen und bezeichnet die räumliche Verlegung des Lebensmittelpunktes einer Person. Historische Völkerwanderungen prägten das aktuelle Weltbild. Ursachen sind oft komplex und beruhen nicht auf freiwilligen Entscheidungen, sondern auf dem Versuch, das Überleben zu sichern oder extremer Armut zu entkommen. Ziel der Betrachtung ist die Identifikation von Ansätzen zur Verhinderung irregulärer Migration.

2 Bedeutung von Nordafrika für die unkontrollierte und irreguläre Migration nach Deutschland/Europa

- Die Herkunfts- und Transitländer von Migranten und Flüchtlingen befinden sich überwiegend südlich der Sahara und in Konfliktregionen des Mittleren Ostens. Neben stabilen Staaten, die Zielländer für Migranten sind, existieren in Nordafrika auch fragile Staaten ohne funktionierende Sicherheitsorgane, die potenzielle Krisenherde darstellen. Die europäische Gegenküste bietet zahlreiche Übersetzstellen für Migration nach Europa. Schleusernetzwerke und Menschenhändler betreiben Routen und unterhalten Netzwerke von der Subsahara bis zur Küste Nordafrikas.
- Treiber für die Binnenmigration auf dem afrikanischen Kontinent oder für die Migration nach Europa sind schlechte Wirtschaftslagen und/oder politische/ethnische/religiöse Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen. Die Siedlungsräume Nordafrikas befinden sich überwiegend in Küstennähe und entlang des Nils. Der Klimawandel reduziert insbesondere durch Desertifikation und steigende Meeresspiegel den ohnehin begrenzten Lebensraum und potenziert damit eine weitere Migrationsursache.
- In der Projektion auf 2050 spielen die vorgenannten Einflussfaktoren eine zunehmend wichtige Rolle und verstärken so absehbar Migrationsbewegungen nach Europa. Der Fokus der Arbeit liegt in der Identifikation von deutschen und europäischen Maßnahmen, welche geeignet sind, afrikanische Staaten dazu zu befähigen, irreguläre Migration zu verhindern, Migration zu kontrollieren und reguläre Migration zu ermöglichen.
- Reguläre Migranten aus Afrika mit Fachkenntnissen, die eine gute Integration in die Gesellschaft erhalten, stellen auch künftig ein wertvolles und notwendiges Humankapital dar, insbesondere vor dem Hintergrund alternder europäischer Gesellschaften.

3 Die Flüchtlingskrise 2015 und ihre Auswirkungen auf die Europäische Union

- Andauernde Konflikte mit eklatanten Menschenrechtsverletzungen sowie das Scheitern von Staaten (u. a. Libyen, Syrien) führten 2015 zu starken Migrationsbewegungen in Richtung Zentraleuropa. In Afrika und im Mittleren Osten befindliche, jedoch unterfinanzierte Flüchtlingscamps der UNHCR konnten die hohe Anzahl an Migranten weder aufnehmen noch versorgen.
- Das Asylsystem der EU, das Solidaritätsprinzip und die Integrationspolitik der Staaten erlebten eine schwere Belastungsprobe, die in der Öffentlichkeit eine massive Debatte zur Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik auslöste. Im Zuge derer isolierten sich einige Staaten durch nationalkonservative Strömungen. Die Folge ist eine anhaltende, intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Migration innerhalb der EU.

4 Betroffenheit anderer Ressorts

Mit der Thematik sind insbesondere das Auswärtige Amt, das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung befasst. Bereits 2014 wurde unter gemeinsamem Vorsitz von Auswärtigem Amt und Bundesministerium des Innern eine Staatssekretärs-Arbeitsgruppe „Internationale Migration“ konstituiert, deren Auftrag es ist, im Sinne einer kohärenten und ganzheitlichen Migrationspolitik für eine engere Abstimmung im Ressortkreis zu den Zielen, Möglichkeiten und Notwendigkeiten eines modernen Migrationsmanagements Sorge zu tragen.

5 Aktivitäten anderer Akteure

Die EU hat u. a. mit der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX verschiedene afrikaspezifische Instrumente der externen EU-Migrationspolitik implementiert. Diese umfassen:

- politische Rahmenwerke (Europäische Migrationsagenda),
- verschiedene regionale Prozesse (z. B. Rabat- und Khartum-Prozess und Strategische EU-Afrika-Patenschaft für Migration),
- Abkommen mit afrikanischen Drittstaaten (z. B. EU-Mobilitätspartner-schaften und EU-Rücknahme- und Visaliberalisierungsabkommen),
- EU-Nothilfe-Treuhandfond für Afrika (EUTF),
- Entwicklungen im Außengrenzschutz (z. B. Operationen Themis, Poseidon und Indalo).

Die NATO unterstützt EU-Maßnahmen und arbeitet bereits seit 2005 institutionalisiert mit der Afrikanischen Union (AU) zusammen. Die Betätigungsfelder zur Fluchtursachenbekämpfung umfassen:

- operationelle Unterstützung (z. B. durch strategischen See- und Lufttransport),
- Kapazitätsaufbau (z. B. durch Einladung afrikanischer Offiziere zu NATO Bildungs- und Trainingseinrichtungen),
- Unterstützung beim Aufbau und Betrieb der African Standby Force (ASF),
- Einrichtung eines Verbindungselements im AU-Hauptquartier,
- Standing NATO Maritime Group 2 (SNMG2) in der Ägäis und an der türkisch-syrischen Grenze, und
- eine verstärkte Zusammenarbeit mit FRONTEX.

Die OSZE verfolgt verschiedene Ansätze mit dem Ziel der Vermeidung/Reduzierung irregulärer Migration. Diese umfassen Kontrollen im Bereich

- der Waffenkontrolle,
- des „Border Management“,
- des Kampfes gegen Menschenmuggel,
- der Terrorismusbekämpfung,
- von guter Regierungsführung,
- der Sicherheitssektorreform
- und der Umsetzung der Menschenrechtskonvention.

Sie ist vor allem beratend und unterstützend für die Mitgliedsstaaten tätig, z. B. durch Sonderbeauftragte mit korrespondierenden Büros. Darüber hinaus existiert ein Partnerschaftsprogramm u. a. mit Algerien, Ägypten, Marokko und Tunesien. Die Tätigkeitsfelder beschränken sich in erster Linie auf die Mitgliedsstaaten.

Die VN sind im Schutz von Flüchtlingen engagiert und weniger bei der Fluchtursachenbekämpfung aktiv. Der Globale Pakt für Flüchtlinge wurde von der UN-Generalversammlung angenommen. Er gilt als wegweisend zur Förderung internationaler Zusammenarbeit im Flüchtlingsschutz. Die vier zentralen Ziele des Globalen Pakts für Flüchtlinge sind:

- den Druck auf die Aufnahmeländer mildern,
- die Eigenständigkeit und Widerstandsfähigkeit von Flüchtlingen fördern,
- den Zugang zu Resettlements und anderen humanitären Aufnahmeprogrammen in Drittstaaten ausweiten,
- die Bedingungen fördern, die eine Rückkehr in das Heimatland in Sicherheit und Würde ermöglichen.

6 Handlungsempfehlungen

6.1 Handlungsempfehlung I: Ressortübergreifende/-gemeinsame Zusammenarbeit und Ausbildung von Führungskräften national und supranational stärken

Zielsetzung

- Stärkung einer ressortübergreifenden nationalen sowie situativ angepassten supranationalen Ausbildung (z. B. mit EU, AU, VN) von Führungskräften.

Wege und Mittel

- Auf politisch-strategischer Ebene sollte demnach der „Integrated Approach“ und die intensive Zusammenarbeit innerhalb Deutschlands, in Europa sowie in der NATO vorangetrieben werden. Das Bundesministerium der Verteidigung muss hierzu in einem ersten Schritt in die Staatssekretärs-Arbeitsgruppe „Internationale Migration“ aufgenommen werden.
- Bezüglich einer Führungskräfteausbildung bedarf es primär einer verschränkten nationalen, ressortübergreifenden Kooperation in Ausbildungsgängen für Führungspersonal.
- Diese versteht sich dabei entgegen bisheriger Ansätze nicht ausschließlich als Teilnahme afrikanischen Personals an deutschen bzw. NATO Trainings, sondern explizit auch als Ausbildung deutschen Personals in afrikanischen Ländern.
- Dazu sind die jeweiligen Personalentwicklungskonzepte der einzelnen Ressorts im Zusammenhang mit dieser Ausbildung anzupassen, ggf. zu erweitern und aufeinander abzustimmen. Der ressortfremde Einsatz, inklusive der Schaffung neuer Dienstposten, ist in der Breite zu fördern. Die gemeinsame Ausbildung sollte bereits auf Arbeitsebene beginnen und bis in höchste Führungsebenen reichen.
- Es gilt alle getroffenen bzw. geplanten Maßnahmen und die zu erwartenden wechselseitigen Effekte frühzeitig und angemessen zu kommunizieren, positive Botschaften zu senden und über dieses Wirken im Informationsraum nicht nur Motivation in betroffenen Ressorts zu erzeugen, sondern auch die Akzeptanz in der deutschen und darüber hinaus in der afrikanischen Öffentlichkeit zu gewinnen.
- Konkrete Maßnahmen hierzu können sein
 - Gemeinsame höhere Führungslehrgänge (analog zum Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst National, jedoch mit stärkerer Durchmischung und nicht zwangsläufig nur an der Führungsakademie der Bundeswehr; Alternative: Bildungszentrum der Bundeswehr);
 - Gemeinsame Basisführungslehrgänge (vgl. mit Offizierausbildung/Offizierschulen, jedoch mit stärkerem gesamtstaatlichem Anteil);

- Regelmäßige themenbezogene Workshops zu ressortübergreifenden Themen, Schaffung von förderlichen Austauschdienstposten in anderen Ressorts und Einbeziehung/Anpassung von Führungslaufbahnen in der Personalentwicklung.

6.2 Handlungsempfehlung II: Indikatoren-Netzwerke stärken und anwenden

Zielsetzung

- Eine erneute Überforderung/Auslastung europäischer Staaten im Falle einer massenhaften irregulären und unkontrollierten Migration, vergleichbar zum Jahr 2015, ist zu verhindern.

Wege und Mittel

- Hierzu sind langfristige Verschlechterungen der Sicherheitslage in afrikanischen Staaten zu erkennen und zu verhindern sowie entsprechende Frühwarnindikatoren als Voraussetzungen für die rechtzeitige Auslösung von Krisenreaktionsplänen zu erheben.
- Durch personelle Verstärkung der einzelnen Militärattaché-Stäbe im afrikanischen Raum können Sensoren für Krisenfrüherkennungen im jeweiligen Land sowie der Region verbessert werden. Daraus erwächst eine Verbesserung der Beratungsleistung in Richtung des Bundesministeriums der Verteidigung sowie der Erklärungsmöglichkeiten deutscher Interessen im Zielland. Bezogen auf das Leitthema Migration sind dahingehend Ausbildungsinhalte zu überprüfen und ggf. hinsichtlich migrationspezifischer, prognostischer Aspekte stärker ausprägen. Eine stärkere Vernetzung und eine Verwendung von Personal mit Vorerfahrung in afrikanischen Staaten sind hierfür zweckmäßig.

6.3 Handlungsempfehlung III: Stabilisierung und Rekonstruktion im sich verändernden Einsatzumfeld und unter Einsatz veränderter Strukturen

Zielsetzung

- Ein Ziel der gemeinsamen Bemühungen Deutschlands und verschiedener Institutionen ist die Sicherstellung und Entwicklung der Grundversorgung der Bevölkerung in Afrika (Medizin, Bildung, Nahrung, Infrastruktur). Dies umfasst eine stärkere Akzentuierung der Gewährleistung von innerer Sicherheit und den Einsatz in immer größeren Räumen mit immer weniger Kräften („lack-of-mass“).

Wege und Mittel

- Nur in einem stabilen Umfeld können Maßnahmen durchgeführt werden, die nationale und supranationale nicht militärische Mittel effektiv zur Wirkung bringen oder Ertüchtigungen im notwendigen Ausmaß ermöglichen.

- Für die Streitkräfte muss bereits in der strukturellen Grundaufstellung die Beherrschung eines Fähigkeitsmix zwischen einer weitreichenden Raumdeckung/-überwachung unter einem geringen Kräfteansatz zur Verfügung stehen.
- Diese Tatsache verlangt die Einbindung neuer technischer Lösungen (weiträumige Überwachung und Aufklärung, Bodenüberwachungsradare, UAV (Unmanned Aerial Vehicles)) auf Ebene Zug bis Bataillon. Die angeführten Führungsebenen sind somit gefordert, Kräfte und Mittel einzusetzen, welche originär nicht ihrer Führungsebene zugeordnet sind. Dies ist im Zuge der Ausbildung militärischer Führungskräfte zu berücksichtigen, um den richtigen Einsatz der jeweiligen Fähigkeiten sicherstellen zu können.
- Die vorschriftenseitige Hinterlegung der notwendigen Einsatzgrundsätze und -verfahren hat im Zuge einer entsprechenden Doktrin zu erfolgen. Die Organisation notwendiger Einsatzkontingente kann dabei nicht aus der Grundstruktur heraus, sondern muss zwingend in Umfang und Ausstattung dem jeweiligen Einsatzgebiet und Auftrag im Rahmen einer Einsatzstruktur angepasst erfolgen.

6.4 Handlungsempfehlung IV: Unterstützung bei der Aufrechterhaltung von Sicherheit/Ordnung in Megastädten ermöglichen

Zielsetzung

- Ziel ist die Befähigung von regionalen Führungskräften zum Operieren in Megastädten im Rahmen von militärischer Ausbildungshilfe und Erüchtigungsinitiative.

Wege und Mittel

- Ethnische Spannungen, Verteilungskämpfe um Ressourcen sowie andere Konflikte werden sich künftig auch in Megastädte verlagern. Deutsche und afrikanische Sicherheitskräfte sind unter diesen Bedingungen zu befähigen, Sicherheit zu gewährleisten.
- Die Bundeswehr muss dazu befähigt sein, in urbanen Räumen militärische Handlungsoptionen in allen Dimensionen, inklusive dem Cyber- und Informationsraum, bereitzustellen. Dazu ist es notwendig, in der nationalen operativen Ausbildung urbane Räume thematisch zu berücksichtigen und mit Blick auf Megastädte und ihre Besonderheiten bezüglich Einsatzversorgung, Größen- und Entfernungsverhältnisse zu erweitern.
- Der Wissenstransfer von Polizei und Streitkräften anderer Nationen zu planerischen Herausforderungen in Megastädte muss hier in eigenen Konzepten berücksichtigt werden. Diese Partner sollten sich primär in potentiellen Einsatzgebieten Afrikas befinden.
- Ein Schwerpunkt des deutschen Engagements bildet dabei die Befähigung von afrikanischen Führungskräften zum Einsatz geeigneter Maßnahmen in Megastädten.

Diese Zusammenfassung ist im Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst National 2018 an der Führungsakademie der Bundeswehr entstanden und wird im Rahmen des ‚Innovation Lab‘ vom German Institute for Defence and Strategic Studies veröffentlicht.

Diese Zusammenfassung gibt die Meinungen der AutorInnen wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

GIDS
German Institute for Defence and Strategic Studies
Führungsakademie der Bundeswehr
Manteuffelstraße 20 · 22587 Hamburg
Tel.: +49 (0)40 8667 6801
buero@gids-hamburg.de · www.gids-hamburg.de