



# Flucht und Migration

Debattenbeiträge aus den Ländern des Westbalkans

**FELIX HENKEL / BERT HOPPE (HG.)**

September 2015

- Die aktuelle Flüchtlingswelle aus dem Nahen Osten stellt Europa vor große Probleme, und so wird in Politik und Öffentlichkeit gefordert, wenigstens die Haltung gegenüber der zweiten großen Gruppe von Asylbewerbern zu verschärfen – den sogenannten Armutsflüchtlings vom Westbalkan.
- Es sind jedoch keineswegs bloß Armut und wirtschaftliche Stagnation, die die Menschen ins Ausland treiben: Insbesondere die Roma im Alltag werden immer noch massiv diskriminiert und sehen für sich daher keinerlei Perspektive, viele Menschen verlassen ihre Heimat, weil sie dort die Hoffnung auf funktionierende staatliche Institutionen verloren haben und angesichts der allgegenwärtigen Korruption resignieren.
- Eine Politik, die allein auf die stärkere Sicherung der EU-Außengrenzen setzt, greift zu kurz: Wenn in den Staaten Südosteuropas eine größere Anzahl an Kriegsflüchtlings stranden sollten und gleichzeitig verstärkt »Armutsmigranten« dorthin abgeschoben werden, wird dies zu erheblichen Spannungen führen. Auch bislang »sichere Herkunftsländer« könnten so erneut instabil werden.
- Um die möglichen Folgen der europäischen Politik besser abschätzen zu können, ist es wichtig, sich intensiver mit den Ursachen der Migration vom Westbalkan zu beschäftigen. In sechs Beiträgen schildern Auslandsmitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung und einheimische Experten die Hintergründe der Migrationsbewegung vom Westbalkan – und geben Anregungen für innovative Lösungsansätze.



## Inhalt

<b>1. Nachbarschaft neu denken: Ein anderer Umgang mit Flüchtlingen in und Migranten aus Südosteuropa</b>	<b>3</b>
<b>2. »Ich bin stolz, Albaner zu sein – Nichts wie weg hier«</b>	<b>6</b>
<b>3. Bosnien-Herzegowina: Menschen ohne Rückkehrpläne</b>	<b>10</b>
<b>4. Kosovo: Kommt die EU zu uns, dann bleiben wir. Kommt sie nicht, dann gehen wir gehen wir zu ihr.</b>	<b>13</b>
<b>5. Serbien: Roma auf der Suche nach einem Ausweg aus der sozialen Sackgasse</b>	<b>17</b>
<b>6. Mazedonien: Ratlosigkeit auf allen Ebenen</b>	<b>20</b>
<b>Autoren</b>	<b>23</b>

## Nachbarschaft neu denken: Ein anderer Umgang mit Flüchtlingen in und Migranten aus Südosteuropa

von **Sonja Licht** und **Felix Henkel**

Im ersten Halbjahr 2015 haben laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mehr als doppelt so viele Menschen in Deutschland Asyl beantragt wie im Vorjahreszeitraum, beinahe 200 000. Und die Zahlen steigen rapide an. Bis zum Jahresende rechnet die Bundesregierung mit der Ankunft von einer Million Menschen. Noch vor wenigen Monaten standen die Bootsflüchtlinge im Fokus der Öffentlichkeit, die von Libyen aus die Überfahrt nach Italien wagten und dabei zu Tausenden ertranken, nun blickt Europa gebannt auf die Hunderttausenden Kriegsflüchtlinge, die von der Türkei aus über Mazedonien und Serbien in die EU streben.

Die Bilder von den Menschen, die sich auf dieser »Balkanroute« bewegen, wecken Erinnerungen an den Exodus aus den Bürgerkriegsgebieten des ehemaligen Jugoslawiens Mitte der 1990er Jahre. Deutschland hatte damals rund die Hälfte aller Flüchtenden aufgenommen, etwa 350 000 Menschen. Der Blick zurück zeigt somit auch: Die gegenwärtigen Wanderungsbewegungen sind keinesfalls »beispiellos«, wie derzeit häufig behauptet wird. Nach dem Ende des Vietnam-Krieges im Jahr 1975 haben die USA und Europa sogar insgesamt beinahe zweieinhalb Millionen »Boatpeople« aufgenommen. Und heute beherbergen die Türkei fast zwei und der Libanon mehr als eine Million Syrer. Die Zahl der im Westen eintreffenden Flüchtlinge ängstigt uns deshalb, so bemerkte dazu kürzlich der britische Publizist Kenan Malik, weil uns der Maßstab verloren gegangen sei.

Ohne Zweifel stellt der Flüchtlingsstrom Europa aber vor große Probleme, und so nimmt es kein Wunder, dass in Politik und Öffentlichkeit Stimmen laut werden, wenigstens die Haltung gegenüber der zweiten großen Gruppe von Asylbewerbern zu verschärfen – denen vom Westbalkan. Von 2009 an wurde im Schengen-Raum schrittweise die Visumpflicht für die Bürger Albanien, Bosnien-Herzegowinas, Mazedoniens, Montenegros und Serbiens aufgehoben. Seitdem steigen auch die Asylanträge aus dieser Region, im ersten Halbjahr 2015 machten sie 36 Prozent der Gesamtzahl aus. Die zweitgrößte Gruppe unter den Asylbewerbern sind nach den syrischen Staatsbürgern aber die Kosovaren, die für Deutschland

weiterhin ein Visum benötigen; erst danach folgen in dieser Rangfolge die Gruppen der Asylsuchenden aus Albanien, Serbien und (an achter Stelle) Mazedonien. Während mehr als 80 Prozent der Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und Südasien als schutzbedürftig anerkannt werden, liegt diese Quote bei den Migranten aus den Balkanstaaten bei unter einem Prozent. Der Flüchtlingsstrom und die Debatte um den europäischen Umgang mit dieser Herausforderung treffen also auf eine Situation, in der die Politik bereits um Antworten auf die »Armutsmigration« aus den Staaten des Westbalkans ringt.

### Zentrale Motive für die Migration

In der Tat werden die Migranten aus den Staaten Südosteuropas in ihrer Heimat nicht politisch verfolgt, ihre Menschenrechte werden nicht verletzt, und es gibt auch keine bewaffneten Konflikte, die sie bedrohen. Dies ist jedoch nur die eine Seite. Wie die Beiträge in dieser Studie verdeutlichen, macht sich eine überwältigende Mehrheit nicht allein deshalb auf den Weg, um persönlicher Armut und Perspektivlosigkeit zu entgehen sowie im Ausland die Chance auf ein selbstbestimmtes Leben zu ergreifen, sondern auch, weil sie in der Heimat jede Hoffnung auf funktionierende und korruptionsfreie staatliche Institutionen verloren hat.

Das schwächste Glied im sozialen Gefüge Südosteuropas ist die Minderheit der Roma. Sie werden in allen Staaten der Region ausgegrenzt und diskriminiert, folgerichtig machen sie einen Großteil der Asylsuchenden aus Serbien, Albanien und Mazedonien aus. Die Finanz- und Wirtschaftskrise und prozyklische Konsolidierungspolitiken haben die gesamte Bevölkerung Südosteuropas getroffen (die Erwerbslosenquoten erreichen 30 Prozent), diese schwächste Bevölkerungsgruppe jedoch am härtesten. Roma haben es heute noch schwerer, Wohnraum zu finden und leben deshalb oft ohne Heizung oder Strom. Sie verfügen nur in beschränktem Maße über Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung und werden darüber hinaus immer wieder Opfer rassistischer Gewalt.

Für diese Hintergründe ist in mancher Schwarz-Weiß-Argumentation dieser Tage kein Platz. Zwar setzen viele Bundesländer Abschiebungen in die Staaten Südosteuropas während der Wintermonate aus humanitären Gründen aus, in der Debatte dominiert aber das vermeintlich klar zu unterscheidende Gegensatzpaar

»guter Flüchtling – schlechter Flüchtling«. Und weil es an einer auf Interessen und humanitären Werten basierenden Einwanderungspolitik mangelt, versucht die deutsche Politik, die »Armutsmigration« kurzfristig vor allem dadurch einzudämmen, dass sie Länder zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt und Asylanträge von dort beschleunigt ablehnt. Klüger und im langfristigen Interesse Deutschlands wäre es gleichwohl, den Migrationsdruck durch mehr legale Möglichkeiten der Arbeitsaufnahme zu kanalisieren.

Zu Recht fragen politische Kommentatoren, wieso die wirtschaftliche Situation in den südosteuropäischen Kandidatenländern für den EU-Beitritt heute trotz Heranführungshilfen, Wiederaufbau und politischen Reformbemühungen schlechter ist als vor dem Zerfall Jugoslawiens. Wir haben die Leiter der Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in den verbliebenen Nicht-EU-Staaten der Region sowie einheimische Experten gebeten, ihre Sicht der Dinge aufzuschreiben und darzulegen, worin sie die wesentlichen Ursachen für die Migration aus den jeweiligen Ländern sehen. Ihre hier versammelten Beiträge zeichnen ein alarmierendes Bild: Von Sarajewo bis Tirana behindern Korruption und Vetterwirtschaft eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und moderne staatliche Dienstleistung. Zwanzig Jahre nach dem Abkommen von Dayton, mit dem der Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina beendet wurde, hat das multiethnische Staatsmodell weiterhin einen schweren Stand. Die Eliten geben sich nach außen hin demokratisch, pflegen im Innern aber vielfach autoritäre Tendenzen und sind zuweilen sogar in kriminelle Machenschaften verstrickt.

### Ein notwendiger Perspektivwechsel

Zu häufig wird die Migration vom Westbalkan lediglich aus der deutschen Perspektive betrachtet und dabei übersehen, dass die Herkunftsländer durch den Brain-Drain ebenfalls vor große Probleme gestellt werden: Mit den jungen Fachkräften und Akademikern verlässt eine Generation ihre Heimat, die eigentlich Trägerin der Erneuerung ihrer Gesellschaften sein müsste. Der Umkehrschluss, man nehme den Ländern die besten Leute weg, lässt allerdings außer Acht, dass es vor Ort eben kaum Chancen gibt. Dies zu ändern, muss oberstes Ziel einer Politik sein, die an den Ursachen der Migration ansetzt. Hierfür sind größere Flexibilität

für ausländische Arbeitnehmer und neue Ideen gefragt, etwa Programme für Lehrlinge vom Balkan, die in Deutschland eine Ausbildung durchlaufen und anschließend Rückkehrhilfen erhalten.

Wenn die soziale und wirtschaftliche Transformation der Staaten Südosteuropas gelingen und die Korruption bekämpft werden sollen, bedarf es verstärkter Anstrengungen, auch hinsichtlich der Verhandlungen über den EU-Beitritt der Länder des Westbalkans. In den letzten Jahren war eher das Gegenteil zu beobachten: Der Prozess ist von beiden Seiten mit abnehmender Energie betrieben worden, lief gewissermaßen »auf Autopilot«, und angesichts der Krisen in und um Europa sowie der Verunsicherung über die Zukunft der europäischen Idee insgesamt schienen die Probleme Südosteuropas immer weniger wichtig. Es ist eine bittere Ironie, dass diese Region erst wieder im Blickfeld der europäischen Politik und Öffentlichkeit auftauchte, als sich von dort erneut Flüchtlingsströme in Richtung Norden in Gang setzten.

Die jetzige Krise bietet aber auch die Chance, europäische Lösungen zu entwickeln, die auf gemeinsamen Interessen beruhen. Wenn die Staaten Südosteuropas von einem Teil des Problems zu einem Teil der Lösung werden, führt dies zu einer Annäherung an die EU, die nicht auf abstrakten politischen Vorgaben, sondern auf Sachzwängen beruht.

Aus südosteuropäischer Perspektive betrachtet wird klar, warum eine Politik zu kurz greift, die allein auf eine stärkere Sicherung der EU-Außengrenze setzt. Die Flucht Hunderttausender wird durch die Schließung der ungarischen Grenze, auch durch die Errichtung eines befestigten Grenzzauns, nicht gestoppt, sondern bestenfalls verlagert – die Menschen weichen auf andere Routen aus, in jüngster Zeit etwa über Kroatien und Slowenien.

Die rumänische, ungarische, oder slowakische Position zur Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU weisen schließlich auf ein Problem hin, dass sich auch in den Nicht-EU-Staaten Südosteuropas stellt: Obwohl in den Gesellschaften Serbiens und Mazedoniens ebenfalls nationalistische Stimmungen bestehen und die Länder institutionell und wirtschaftlich schwächer sind, werden die Registrierung und der Transit der Asylsuchenden dort erfolgreich organisiert. Diese Leistungen sind anzuerkennen, gleichwohl darf man sich nicht darüber täuschen, wie prekär die Lage in diesen Staaten ist. Sollte nun eine



große Zahl von Flüchtlingen aus dem Nahen Osten vor den Außengrenzen der EU stranden, während zugleich verstärkt abgelehnte Asylbewerber vom Westbalkan selbst dorthin zurückgeführt werden, würde dies auch in den bislang »sicheren Herkunftsstaaten« zu erheblichen Spannungen führen. Die Europäische Union und gerade Deutschland haben vor diesem Hintergrund übergeordnete Stabilisierungsinteressen – sicherheitspolitische, aber auch hinsichtlich der Demokratisierung der Staaten Südosteuropas. Es reicht daher nicht aus, wenn die EU-Staaten unter sich über die Verteilung einer bestimmten Anzahl von Kriegsflüchtlingen einig werden (zumal sich ohnehin abzeichnet, dass die Zahlen viel zu niedrig angesetzt sind). Sie müssen auch die Länder jenseits der Schengen-Grenze stärker in die Verhandlungen einbeziehen.

Die Menschen in ganz Europa spüren, dass sich ein Wandel vollzieht: Die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik verwischen, transnationaler Terrorismus, Finanz- und Flüchtlingskrisen bestimmen immer stärker nationale Debatten. Erfolge und Misserfolge europäischer Friedenspolitik in Afghanistan, Syrien, Nordafrika oder in der Ukraine werden in neuer Unmittelbarkeit erfahren. Die deutsche Politik steht nun vor zwei zentralen Herausforderungen: Einerseits muss alles unternommen werden, um die Fehler der unsäglichen Asyldebatte der frühen 1990er Jahre nicht zu wiederholen. Die politische Instrumentalisierung von Ängsten hatte damals rechts-extremistischen Parteien Erfolge beschert und zu einer Welle fremdenfeindlicher Gewalt geführt. Die Serie von Brandanschlägen auf Flüchtlingsunterkünfte in diesem Sommer zeigt, dass diese Gefahr auch heute besteht.

Andererseits ist Deutschland einmal mehr gefragt, Nachbarschaft neu zu denken. Nicht nur die deutsche Gesellschaft erfährt derzeit, wie sinnlos der Versuch wäre, sich vom Rest der Welt abschotten zu wollen. Es ist wichtig, diese Ängste ernst zu nehmen und zu erklären, warum eine solche Strategie nicht funktioniert, und es gilt, eine positive Erzählung zu entwickeln, die den Gesellschaften Europas Orientierung gibt auf dem Weg von europäischer Nachbarschaft hin zu echter Gemeinschaft.

»Ich bin stolz, Albaner zu sein  
– Nichts wie weg hier«

von **Frank Hantke**

So widersprüchlich die Schlagzeile klingt – beide Aussagen sind so in der Realität häufig zu hören –, so widersprüchlich sind auch einige Aspekte und Erfahrungen, mit denen im Folgenden beleuchtet werden soll, warum gerade jetzt so viele Albaner ihr Land verlassen und in der EU Asyl beantragen. Seit Beginn dieses Jahres ist die Zahl dieser Anträge stark angewachsen: Allein in Deutschland von 1 600 im Januar über 4 700 im April auf 7 600 im Juli. Nach unterschiedlichen Schätzungen stammen bis zu 40 Prozent der Asylbewerber in Deutschland vom Balkan. Um die Ursachen für diesen Zustrom zu verstehen, scheint es notwendig, sich eingehender mit der albanischen Sicht der Dinge zu befassen und – zumindest für eine kurze Zeit – die deutsche Messlatte zur Bewertung dieser Ereignisse beiseite zu legen.

Vor einer Generation noch »Nord-Korea« – heute das neo-liberalste Land auf dem Balkan

Als zu Beginn der 1990er Jahre osteuropaweit der Systemwechsel anstand, begann Albanien mit dem Aufbau der Demokratie – anders als die aus Jugoslawien hervorgegangenen Nachbarländer – gewissermaßen bei null. Zudem hatten allenfalls die Sprösslinge der kleinen Elite oder Emigranten politische Erfahrungen. Daher gelang es den kommunistischen Kadern nahezu ungebrochen, sich auch nach dem Umbruch an die Spitze des Staates zu stellen, ihr Netzwerk zu erhalten und es auszunutzen, um in der chaotischen Aufbruchsstimmung die eigenen »Schäfchen ins Trockene« zu bringen. Der in Deutschland geprägte Begriff »Wendehals« trifft auch für andere Transformationsstaaten zu, und besonders gilt dies für Albanien. Nur vor diesem Hintergrund ist erklärlich, warum es dort bis heute kaum Bemühungen gibt, die kommunistische Zeit aufzuarbeiten – in dieser Hinsicht sind alle Parteien, auch die scheinbar aggressivsten politischen Gegner, gleichermaßen auffällig desinteressiert. Anstatt sich über die eigene Verstrickung in ein ehemals rigides, kollektivistisches System Rechenschaft abzuliegen, wurde der Kommunismus gewissermaßen über Nacht zum Hassobjekt, mit dem man selbst nichts zu tun hatte. An die Stelle der bisherigen politischen und gesellschaftlichen Regelwerke, die von heute auf morgen

über Bord geworfen wurden, traten aber keine neuen und allgemein akzeptierten gesellschaftlichen »Leitplanken«. Nun galt die völlige Freiheit.

Gemeint ist nicht die Freiheit eines jeden, die dort aufhört, wo die der anderen beginnt, sondern die Freiheit, die es den Starken ermöglicht, die Schwachen in den Staub zu treten. Zu Beginn der 1990er Jahre wurden somit die Grundlagen dafür geschaffen, dass die albanische Gesellschaft sozial in kürzester Zeit extrem auseinanderdriftete. Heute finden wir ein scheinbar kaum aufzubrechendes System vor, in dem wenige Ultra-Reiche einer wachsenden Armee von Armen und armutsbedrohten Menschen gegenüberstehen. Eine stabile Mittelklasse, die diesen Begriff auch verdient, konnte sich kaum bilden. In die Netzwerke der Ultra-Reichen ist die Politik ebenso eingebunden wie die Medienwelt – und diese Netzwerke beeinflussen das Leben fast jeder Albanerin oder jeden Albaners. Wer dazu gehören will, muss sich anpassen, wer dies nicht tut oder aber zu der Gruppe gehört, die gerade nicht an der Macht und den Pfründen sitzt, hat es nicht leicht – weder im politischen Bereich, noch im Berufsleben. Viele Menschen sehen daher keinen anderen Ausweg aus dieser Sackgasse, als das Land zu verlassen.

Deutsch ist gut  
– und die EU wird schon alles richten

Aktuelle Untersuchungen der Friedrich-Ebert-Stiftung zeigen, dass die Albaner ihrer politischen Führung, dem Justizwesen, den Behörden und generell den bestehenden Netzwerken zutiefst misstrauen, während auf der anderen Seite Ausländer generell einen extrem hohen Vertrauensvorschuss genießen (der übrigens nicht selten missbraucht wurde). Deutschland steht ganz oben auf der Beliebtheitsskala: Es gibt kein besseres Auto als einen Mercedes, die Deutschen sind reich, und überhaupt funktioniert in der Bundesrepublik alles super. Albanische Unternehmen legen sich sogar deutsch klingende Firmennamen zu, um von diesem positiven Image zu profitieren. Wer etwa die »Fa. Deutsch Color« in Deutschland sucht, tut dies vergebens, aber jeder Albaner schwört, dass diese Firma die besten Wandfarben – eben deutsche Farben – herstellt und anbietet. Zu solchen »Kenntnissen« über Deutschland gesellen sich ähnlich unzureichende oder falsche Vorstellungen über EU, die – »gelenkt von den guten Deutschen unter einer

sehr respektierten Angela Merkel« – auch die Geschicke Albanien richten soll.

Nur so erklärt sich, warum die albanische Regierung unermüdlich fordert, das Land so schnell wie möglich in die EU aufzunehmen: Dann – so suggeriert man der Bevölkerung – würde alles gut. Natürlich weiß es die hiesige Politik besser, aber vorerst kann man auf diese Weise von den eigenen Defiziten ablenken. So ist es bislang noch keiner Regierung gelungen, im eigenen Land endlich eine unabhängige Justiz aufzubauen und die Korruption in den Behörden effektiv zu bekämpfen. Es fehlt auch eine nachhaltige Wirtschafts- und Sozialpolitik, die mehr Menschen eine sichere Perspektive im eigenen Lande bieten würde. Aktuell zeichnen die albanischen Politiker stattdessen ein Schreckensszenario an die Wand: »Wenn uns die EU nicht bald nimmt, wird Schlimmes auf dem Balkan passieren«, heißt es nahezu wöchentlich auf irgendeiner der vielen internationalen Konferenzen – natürlich in wohlklingendere Worte verpackt. Folgerichtig fragen sich aber viele Albaner, warum sie nicht sofort in die EU aufbrechen sollen, wenn dort alles so gut ist. Und selbst diese Emigrationswelle instrumentalisiert die Politik, um die EU-Mitgliedsstaaten unter Druck zu setzen, Albanien nicht so lange warten zu lassen.

### Subjektive Faktoren und Gerüchte

Wirklich fast jede Albanerin und jeder Albaner behauptet, sie seien stolz, »Albaner« zu sein. Dies mag so zutreffen, aber die Frage, warum die Menschen dann nicht in gleicher Weise ihr zugehöriges Land lieben, muss schon gestellt werden. Das Land bietet eben sehr vielen Menschen zu wenig, um es zu lieben. Fehlt diese Zuwendung, dann ist es nicht mehr schwierig zu erklären, warum im Lande die notwendigen Regelwerke und Gesetze kaum geachtet und noch weniger befolgt werden – und zwar von »oben nach unten«. Wenn die Menschen in Albanien politische Debatten verfolgen oder richterliche Entscheidungen betrachten, gehen sie von der »Allgemeinen Korruptions-Verdächtigung« aus, und das häufig zu Recht. Unabhängige Kontrollorgane gibt es kaum, und auch die Ordnungsmacht gibt täglich ein schlechtes Vorbild ab; die Polizei spiegelt den Machtmissbrauch. Hinter den immer schöneren Fassaden von wohlklingenden Papieren und Worten, Fortschrittsberichten oder Strategiepapieren und Road Maps zeigt

sich für die allermeisten Albaner nach wie vor eine triste und extrem unsichere Realität – angefangen bei einem unzureichenden Gesundheitssystem, über einen öffentlichen Dienst, der den Namen inzwischen kaum noch verdient, bis hin zu prekären Beschäftigungen, die mehr als die Hälfte aller Arbeitsverhältnisse ausmachen. Die damit verbundene strukturelle Arbeitslosigkeit, deren Quote bei jungen Leuten real weit über 60 Prozent liegt (der offizielle Wert wird mit etwa 30 Prozent angegeben), ist nur ein Ausdruck der weitreichenden Unsicherheit. Der Folgeschluss liegt für viele Menschen nahe: Wenn es im eigenen Land weder Arbeit noch Perspektiven gibt, sucht man beides woanders. Nicht wenige Menschen mögen sich subjektiv sogar tatsächlich als politisch Verfolgte ansehen, wenn sie in der EU Asyl beantragen, und obgleich sie (zu Recht, wie ich meine) nach den Maßstäben der EU nicht als politische Flüchtlinge gelten, sollte doch zumindest zu Kenntnis genommen werden, wie sie selbst ihre Lage sehen: Diese Menschen machen das politische System mit seinen geschlossenen Netzwerken dafür verantwortlich, in Albanien kein Auskommen mehr zu finden, wo etwa nach Regierungswechseln regelmäßig die Stellen in der öffentlichen Verwaltung an die neuen Gefolgsleute vergeben werden. »Wir haben nun schon 25 Jahre gewartet, Regierungen gewählt oder abgewählt, aber es hat sich nichts geändert – im Gegenteil!« ist eine andere, häufig zu hörende Argumentation.

In einigen Debattenbeiträgen wird der Begriff »Auswanderungsland« für Albanien benutzt und diskutiert. In der Tat ist die albanische Diaspora in etwa ebenso groß wie die aktuelle Bevölkerung Albanien selbst – und diese Auslandsalbaner sind häufig auch erfolgreich etabliert und integriert. So hat beinahe jeder einen Verwandten, der es im Ausland zu etwas gebracht hat, oder kennt zumindest aus dem Familien- und Freundeskreis derartige Beispiele. Das spricht sich herum: Es geht doch – und warum sollte ich das nicht auch können?! Man glaubt den Berichten und zuweilen geschönten Stories mehr als offiziellen Verlautbarungen der Politik. Daher laufen auch die aktuellen Warnungen deutscher Behörden in Albanien zumeist ins Leere: Längst weiß man es besser, denn man kennt ja Leute, die... Albanien ist das Land der Gerüchte. »Hast Du schon gehört, dass ...« ist ein beliebter Gesprächsbeginn, und schon formen sich aus Gerüchten Kenntnisse und Gewissheiten. Die realen Auswanderungsbedingungen sind den Menschen dagegen oftmals völlig unbekannt. So gelingt

es Schleppern, einfache Leute, aber auch zuweilen gut gebildete Hochschulabsolventen mit gefälschten Arbeitsverträgen in ihre Busse zu locken, um ihnen teure »Tickets« nach Deutschland oder ein anderes Land des Schengen-Raums zu verkaufen.

Die beschriebenen möglichen Beweggründe, das Land zu verlassen, finden sich quer durch die Bevölkerung und alle Bildungsschichten, sind jedoch in verschiedenen Lebensbereichen unterschiedlich gewichtet. So leeren sich gerade im Norden, in den völlig vernachlässigten ländlichen Gebieten, ganze Dörfer auf einen Schlag, es gibt aber auch junge Intellektuelle in den Städten, oftmals sogar in Lohn und Brot, die kein adäquates Weiterkommen finden, sowie Familienväter, die die Stromkosten nicht mehr zahlen können und verzweifeln, weil ihnen nun Strafen drohen, es gibt Autowäscher, die lieber in der EU Teller waschen würden, es gibt die Hochschulabgänger, die nicht als Kellner oder Call-Center-Mitarbeiter enden wollen, es gibt wohl auch Rückkehrer aus anderen Ländern (Italien, Griechenland usw.), die nicht wieder Fuß fassen konnten, es gibt diejenigen, die in den vergangenen Jahren »Landflucht begingen«, um in den Städten vergeblich nach besseren Arbeitsmöglichkeiten zu suchen und in den wachsenden Slums leben, es gibt Minderheiten, die zwar nicht – wie selbst in einigen EU-Staaten – verfolgt werden, denen aber keinerlei Beachtung oder Hilfe zuteilwird. Daher scheint es vorrangig, die gemeinsamen Nenner für ihren Wunsch zu finden, das Land zu verlassen.

Das eine Tor ist zu – macht ein anders auf!

Ohne wirtschaftliches Wachstum, soziale Sicherheit und Demokratieaufbau wird die Emigrationsbewegung anhalten. »Welch' originelle Schlussfolgerung!«, mag die eine oder der andere nun sagen. Allerdings müsste man diese Schlussfolgerung auch endlich umsetzen! Albanien hat eine ganze Reihe guter Potenziale. Die reichen von natürlichen Ressourcen (wertvolle Erze, Landwirtschaft, Tourismus, regenerative Energie) bis hin zu den »Human Resources«, denn das Land ist – nach dem Kosovo – das zweitjüngste auf dem Balkan. Noch! Den vielen Auswanderungswilligen helfen nicht all die erwähnten Papiere und Strategien, sondern nur konkrete und schnelle Maßnahmen. Nicht die vage Aussicht auf 200 000 Arbeitsplätze beim Ausbau der regionalen Infrastruktur bis 2020, wie es die Wien-Konferenz

verspricht, sondern die Unterstützung vieler kleiner Betriebe oder die Wiederbelebung ländlicher Gebiete wäre jetzt für viele vorrangig. Das Bildungswesen muss umgehend umgekrempelt werden und zumindest schrittweise an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes anknüpfen. Das Studium sollte nicht die einzige Perspektive für junge Leute sein, irgendwann einmal selbstständig leben zu können, zumal sich viele von ihnen auf ein Fach stürzen, das ihnen im Arbeitsmarkt nichts nützt. Lernen sollte insgesamt nicht weiter zum Privileg werden, es sollten stattdessen mehr öffentliche und breit angelegte Bildungsangebote geschaffen werden (zurzeit werden diese in Albanien abgebaut). Um die Menschen zum Bleiben und Mitmachen zu bewegen, brauchen wir Mikrokredite und Kooperationsangebote in der Landwirtschaft ebenso wie den Ausbau des beruflichen Bildungswesens oder die Bekämpfung von Korruption und Vetternwirtschaft in Justiz und Politik. Letzteres sollte viel stärker noch als notwendige Bedingung (und nicht nur als beständige Forderung und Mahnung) für den Ausbau der weiteren Kooperation zwischen EU und den Balkan-Ländern genutzt werden. Und dabei sollten sich alle EU-Politiker auch bewusst machen, dass sie zuweilen genau mit den Personen verhandeln, die für die jetzige Situation zumindest mitverantwortlich sind.

Stacheldrahtzäune sind gewiss nicht geeignet, die Werte der EU eindrucksvoll unter Beweis zu stellen. Zumal ja immer wieder Durchschlupfmöglichkeiten gefunden werden – und sei es unter Einsatz von Leib und Leben. Die Asylbewerber aus Albanien wie vom Balkan insgesamt kommen nicht, weil sie mal Lust auf was Neues haben, sie sind getrieben von der großen sozialen Unsicherheit, von der politischen Entwicklung in ihren Ländern und von der Sorge um sich und ihre Familien. Daher sollten – neben den genannten Sofortmaßnahmen in den Ausreiseländern – auch neue Tore in die EU geöffnet werden. Das wäre durchaus zum Vorteil für beide Seiten. Warum werden albanischen Lehrlingen nicht vergleichbare Angebote für die Ausbildung in Deutschland angeboten, wie sie für Studenten schon seit geraumer Zeit bestehen? Immerhin gibt es in der Bundesrepublik 20 000 unbesetzte Lehrstellen. Warum werden keine Unterstützungsprogramme für gute Lehrlinge entwickelt, die Start-Hilfen erhalten, wenn sie in ihre Länder zurückzukehren? Sie würden mit ihrer guten Qualifikation dort gebraucht und hätten oftmals gewiss gute oder gar bessere Chancen als in den helfenden EU-Ländern. Die EU darf sich jetzt



nicht verschlossen zeigen. So klar ihre Positionen zum Beitritt sind und sein sollten – erst die eigenen notwendigen Reformen, dann die Beitrittsmöglichkeit – so klar sollten aber auch die Signale sein, dass sich die EU als politische und soziale Gemeinschaft versteht, zu der auch die Balkan-Länder gehören. Für die Menschen, die nun ihre Koffer packen wollen, wären solche konkreten und schnellen Hilfen viel wichtiger als die ständig wiederholten »großen Worte« in gemeinsamen internationalen oder bilateralen Erklärungen. Und am Ende wäre es sogar billiger, zukunftsorientierter ist es ohnehin.

## Bosnien-Herzegowina: Menschen ohne Rückkehrpläne

von **Rusmir Pobri**

### Steigender Emigrationsdruck

Bosnien-Herzegowina hat in den vergangenen Jahrzehnten gewaltige Emigrations- und Fluchtbewegungen erfahren: Bereits in den Jahrzehnten vor dem Zerfall Jugoslawiens verließen zahlreiche Arbeitskräfte mit ihren Familien das Land, von 1992 an flohen mehr als 900 000 Menschen vor dem Krieg oder wurden vertrieben (eine weitere Million verblieb als Binnenflüchtlinge im Land), und seit Mitte 2012 wächst die Zahl der Personen aus Bosnien-Herzegowina, die in der EU Asyl beantragen oder auf anderen Wegen emigrieren. Während das Land selbst heute knapp 3,8 Millionen Einwohner zählt (1991 waren es 4,3 Millionen), umfasst die bosnisch-herzegowinische Diaspora inzwischen je nach Schätzung zwischen 1,3 und 1,9 Millionen Personen. Genaue Angaben über den Umfang der gegenwärtigen Emigrationsbewegung liegen den einheimischen Behörden nicht vor; das bosnisch-herzegowinische Ministerium für Menschenrechte und Flüchtlinge erklärt, es könne sich nur auf die Zahl der Wohnungsabmeldungen stützen, diese Abmeldung aber sei freiwillig, weshalb man von einer hohen Dunkelziffer ausgehen müsse. Zwar kehrten zwischen 1996 und 1999 etwa eine halbe Million Kriegsflüchtlinge zurück, zugleich setzte in diesem Zeitraum aber die Abwanderung insbesondere junger Menschen ein. Nach UN-Angaben haben allein bis 2001 92 000 Jugendliche Bosnien-Herzegowina verlassen, und laut den Daten der Europäischen Statistikbehörde sowie einheimischer Nichtregierungsorganisationen emigrieren seit 2004 jährlich etwa 20 000 Menschen – Tendenz steigend.

Viele der Emigranten sind bereits gut in ihren Aufnahmestaaten integriert, etwa eine halbe Million haben die Staatsangehörigkeit ihrer neuen Heimat angenommen, und gut zehn Prozent davon haben in diesem Zusammenhang auf ihren bosnisch-herzegowinischen Pass verzichtet, wenn kein bilaterales Abkommen über doppelte Staatsbürgerschaft bestand. Die meisten Emigranten leben in den Anrainerstaaten Serbien und Kroatien, rund 300 000 in den Vereinigten Staaten und mehr als 220 000 in Deutschland.

Die Emigration prägt zunehmend auch das Leben der

Menschen, die in Bosnien-Herzegowina zurückgeblieben sind, zerreißt Familien und Bekanntschaftskreise: Bei einer Umfrage im Jahr 2008 wussten 14 Prozent der jungen Menschen im Alter von 16 bis 30 Jahren von einem Familienmitglied zu berichten, das im Ausland lebt, bei 29 Prozent der Jugendlichen hatte ein entfernterer Angehöriger in den vorhergehenden sieben Jahren das Land verlassen, 37 Prozent kannten Nachbarn, die emigriert waren. Eine 2013 durchgeführte Folgestudie belegt, wie die Emigration immer größere Lücken in das familiäre und gesellschaftliche Netz reißt: Inzwischen haben 26 Prozent der Jugendlichen ein engeres Familienmitglied und 45 Prozent einen entfernteren Angehörigen, der in den vorhergehenden sieben Jahren das Land verlassen hat; mehr als die Hälfte der Jugendlichen aus der Föderation von Bosnien-Herzegowina kennt Nachbarn, die in diesem Zeitraum emigriert sind. Auch viele Jugendliche und junge Erwachsene möchten ins Ausland gehen: Knapp 40 Prozent würden dauerhaft auswandern, wenn sie die Gelegenheit dazu hätten, weitere 40 Prozent das Land für eine längere Zeit verlassen. Neun Prozent dieser Alterskohorte haben sogar schon konkrete Schritte unternommen – mehr als 60 000 der jungen Menschen aus Bosnien-Herzegowina sitzen also gewissermaßen auf gepackten Koffern. Allein 2014 sind 2 300 Personen im Alter zwischen 25 und 35 Jahren von der bosnisch-herzegowinischen Arbeitsagentur ins Ausland vermittelt worden.

### Bekannte Ursachen und unbekanntes Folgen

Neben den Jugendlichen und jungen Erwachsenen drängt es vor allem arbeitslose Fachkräfte zur Emigration sowie gering Qualifizierte und Personen, die während des Bürgerkriegs in das Ausland geflüchtet sind und denen es in den Jahren nach ihrer Rückkehr nicht gelang, sozial und wirtschaftlich wieder Fuß zu fassen; nun suchen sie ihr Glück ein zweites Mal jenseits der Grenzen. Auswanderungsursachen sind in erster Linie schwierige soziale und wirtschaftliche Verhältnisse in Bosnien-Herzegowina. Im Land sind fast 550 000 Arbeitslose gemeldet, besonders Jugendliche sind betroffen: Rund 70 Prozent haben keine Stelle. Die Quote der Langzeitarbeitslosigkeit liegt viermal so hoch wie im europäischen Durchschnitt. Entsprechend haben sich in den letzten zehn Jahren die Motive der Jugendlichen geändert, ihr Land zu verlassen: Während sie früher im Ausland nach einer besseren Ausbildung suchten, ist nun die Beschäftigung an die erste Stelle

gerückt. Die meisten Jugendlichen sind zudem frustriert über die grassierende Korruption in ihrer Heimat, den Nationalismus und die religiöse Intoleranz. Viele glauben nicht, dass sich die Lage irgendwann verbessern wird, und sind in Apathie verfallen.

Die Debatte in Deutschland über die Migration vom Westbalkan kreist fast ausschließlich um jene Personen, die als Asylbewerber in die Europäische Union streben. Inzwischen bieten sich für einen Teil der bosnisch-herzegowinischen Bürger aber auch andere Wege der Emigration. So hatte bereits im Jahr 2008 jeder fünfte junge Mensch in Bosnien-Herzegowina im Alter zwischen 18 und 30 Jahren auch die kroatische Staatsbürgerschaft, und weil Kroatien EU-Mitglied ist, braucht es seit Juli dieses Jahres keine Arbeitserlaubnis mehr, um in der EU eine Stelle anzutreten. Schon im April 2013 haben Deutschland und Bosnien-Herzegowina ein Abkommen geschlossen, in dessen Rahmen nun medizinisches Personal in die Bundesrepublik vermittelt wird.

Für die Menschen, die in Deutschland eine neue Arbeitsstelle finden, ist dieses Abkommen sehr vorteilhaft, es hat aber auch unbeabsichtigte Folgen. Das Fach Medizin ist plötzlich überdurchschnittlich populär geworden, und im Kanton Tuzla dringen die Eltern darauf, in der medizinischen Fakultät weitere Klassen einzurichten – und sei es zu Lasten der Ausbildung für andere Berufe, in denen es in der Region an Fachkräften mangelt. Und obwohl Bosnien-Herzegowina und Deutschland verabredet haben, dass die Bundesrepublik keine Arbeitskräfte abwirbt, die in ihrem Herkunftsland selbst benötigt werden, befürchten die hiesigen Ärztekammern, dass das Gesundheitssystem in Bosnien-Herzegowina bald kollabieren könne: Wenn sich die Migration medizinischer Fachkräfte aus Bosnien-Herzegowina verstetige, so befürchtet der Vorsitzende der Ärztegewerkschaft der Republika Srpska, Milenko Granulić, dann werde in einigen Jahren mancherorts niemand mehr da sein, um die Bevölkerung zu behandeln. Harun Drljević, Vorsitzender der bosnisch-herzegowinischen Ärztekammer warnt, das Land habe bereits jetzt – bezogen auf seine Einwohnerzahl – nur halb so viele Ärzte wie in der Europäischen Union. Dieses Problem werde sich im Laufe der Jahre mit der zunehmenden Alterung der hiesigen Bevölkerung noch verschärfen.

Neben Ärzten und medizinischem Fachpersonal bietet Deutschland für Fachleute im Bereich Robotik und

Informatik verlockende Beschäftigungsmöglichkeiten – die Bruttolöhne sind dort vier bis fünfmal so hoch. Auch andere Staaten greifen gerne auf die gut ausgebildeten Akademiker aus Bosnien-Herzegowina zurück: In Australien haben 54 Prozent der bosnisch-herzegowinischen Auswanderer einen Hochschulabschluss, in den USA 42 Prozent. Die Kehrseite dieses Trends ist der Braindrain in Bosnien-Herzegowina. Experten schätzen, dass ein Land eine Abwanderungsquote von Fachkräften zwischen fünf und zehn Prozent verkraften könne; ein höherer Wert ist für die Volkswirtschaft äußerst schädlich. Ruzmira Tihic Kadrić, Staatssekretärin in der Abteilung für Auswanderungsangelegenheiten im Ministerium für Menschenrechte und Flüchtlinge, vermutet daher, Bosnien-Herzegowina werde bald selbst im Ausland nach Arbeitskräften suchen müssen, weil es in manchen Berufen an Fachleute fehle. Sowohl Demographen als auch Wirtschaftsexperten warnen vor den Folgen einer Abwanderung von Fachkräften. Sie sehen darin einen Prozess, der Bosnien-Herzegowina in seiner Entwicklung langfristig schädige: Braindrain sei eine Art Export, bei dem der Exporteur nur verliere, so Igor Gavran von der Außenhandelskammer Bosnien-Herzegowina.

Allerdings ist das Land schon jetzt mit dem Paradox konfrontiert, dass Tausende Menschen trotz Hochschulabschluss arbeitslos gemeldet sind – auch im medizinischen Bereich –, obwohl zugleich ein Mangel an Fachleuten besteht. Es fehlt jedoch das Geld, um sie zu bezahlen. Der ehemalige Direktor der Arbeitsagentur von Bosnien-Herzegowina, Amir Delić, hat daher erklärt, seine Behörde müsse den Bürgern helfen, ihr Recht auf Arbeit wahrzunehmen, auch wenn sie dieses Recht nur in anderen Staaten verwirklichen könnten und Bosnien-Herzegowina auf diese Weise gute Arbeitskräfte verlieren wird. Letztlich profitiere das Land aber von dem Arbeitskräfteexport, da es durch die Geldüberweisungen der Diaspora gerettet werde.

### Sozialausgaben ohne Wirkung

Die Überweisungen der Diaspora sind auch deshalb so wichtig, weil das System der sozialen Sicherung in Bosnien-Herzegowina fehlkonstruiert ist: Armut und Ungleichheit werden durch die gegenwärtige Regelung eher verschärft denn bekämpft. Folglich kann sie den Migrationsdruck auch nicht abmildern. In Bosnien-Herzegowina wird zwar überdurchschnittlich viel Geld

für Sozialhilfe ausgegeben – die Unterstützungszahlungen entsprachen laut Daten aus den Jahren 2007 und 2013 rund vier Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP), während dieser Wert in den Nachbarländern bei 1,6 Prozent des BIP liegt –, die Mittel kommen aber nur zu einem kleinen Teil den wirklich Bedürftigen zugute. Die Sozialhilfe wird nicht aufgrund einer Einschätzung des Gesamtvermögens berechnet, sondern orientiert sich am letzten Einkommen. Nutznießer des derzeitigen Systems sind daher vielfach Personen, die eigentlich über ausreichend eigenen Besitz verfügen. Andere erhalten zusätzliche Beihilfen, die hauptsächlich auf »Statusrechten« beruhen, das gilt besonders für Veteranenzahlungen. Die Gesamthöhe der Auszahlungen an Einzelpersonen ist zudem nicht rechtlich eingeschränkt; das ärmste Fünftel der Bevölkerung erhält daher derzeit nur 17 Prozent des Gesamtbetrags, der im Staatshaushalt für Sozialhilfe vorgesehen ist.

Das Sozialhilfesystem ist intransparent, die Hilfe wird aufgrund fragwürdiger Kriterien ausgezahlt, und Revisionen haben viele Fälle von Missbrauch etwa bei den Zahlungen an Veteranen aufgedeckt. Zugleich ist nicht definiert, welche Rechte und Pflichten die Bezieher von Sozialhilfe haben, etwa um sich in den Arbeitsmarkt oder die Gesellschaft zu integrieren, wie es beispielsweise in manchen EU-Ländern der Fall ist. In Bosnien-Herzegowina hat sich deshalb eine Schicht von Sozialhilfebezieher gebildet, die sich mit dem Minimum staatlicher Zahlungen arrangiert hat und im Gegenzug ihren »Betreuern« politische Unterstützung gewährt. Nachhaltig ist dieses inoffizielle Bündnis allerdings nicht: Die Sozialhilfeleistungen sind in den letzten Jahren nicht mehr gestiegen, und aufgrund der Inflation sinkt die Kaufkraft der Sozialhilfebezieher beständig.

Auch die Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung wie Beschäftigungsprogramme, Beihilfe zur Unternehmensgründung oder Unterstützungsprogramme für kleine und mittelständische Unternehmen sowie der Landwirtschaft sind fehlerhaft und werden häufig missbraucht. Wirtschaftsreformen werden außerdem durch die politische Instabilität behindert, die politischen Akteure ändern ständig ihre Positionen, und viele Prozesse werden durch die häufigen Machtwechsel verlangsamt. Seit fast einem Jahrzehnt wird an einer nationalen Jugendpolitik gearbeitet, die den Jugendlichen zumindest die Hoffnung geben soll, dass sie der Staat endlich unterstützt. Das zuständige Ministerium

für Menschenrechte und Flüchtlinge verwaltet das Problem der Auswanderung, anstatt aktiv nach Lösungen zu suchen. Manche Parlamentarier erklären öffentlich, dass der Abwanderungsprozess ohnehin kaum gestoppt werden könne, unabhängig davon, welche Strategien man dafür entwickle, die Politik solle sich stattdessen besser darüber Gedanken machen, wie man mit diesen Menschen die Verbindung aufrecht erhält, insbesondere die geschäftliche.

### Reformen auf lokaler Ebene als Ansatzpunkte

Ein ineffizientes Unterstützungssystem für sozial Schwache, schlechte Wirtschaftsförderprogramme, Korruption und Vetternwirtschaft im öffentlichen Sektor, Privilegien für diejenigen, die gutbezahlte Ämter innehaben sowie ein Bildungssystem, das weder dem Arbeitsmarkt noch der Gesellschaft angepasst ist, haben das Misstrauen der Bürger gegenüber Politik verstärkt und den meisten die Hoffnung geraubt, die Lage könne sich in absehbarer Zeit bessern.

Frustrierend sei, so hört man in der bosnisch-herzegowinischen Öffentlichkeit, dass man die Probleme längst erkannt habe, aber niemand Lösungen anbiete. Dabei liegen diese bereits auf dem Tisch – es gibt für jeden Bereich zahlreiche, teils sehr präzise Aktionspläne und Strategien von Behörden und Nichtregierungsorganisationen sowie Empfehlungen des Rechnungshofes. Es fehlt jedoch der politische Wille, sie auch umzusetzen. Es lohnt sich in diesem Zusammenhang daher, einige Best-practice-Beispiele zu erwähnen, die belegen, dass es durchaus möglich ist, die Bevölkerung in Bosnien-Herzegowina zu halten und für sie Arbeitsplätze zu schaffen: In Gemeinden wie Tešanj, Žepče, Teslić und Goražde sind erfolgreiche Privatisierungen durchgeführt worden, die örtliche Infrastruktur wird ununterbrochen ausgebaut, heimische Geschäftsleute und neue Investoren werden gefördert. Entscheidend ist hier, dass die Reformen auf lokaler Ebene in Angriff genommen werden, ein vielversprechender Ansatz, der auch in anderen Kommunen in Bosnien-Herzegowina zum Erfolg führen kann. Eine Reform fordert aber gebildete und motivierte Menschen, und von diesen gibt es in Bosnien-Herzegowina immer weniger.

## Kosovo: Kommt die EU zu uns, dann bleiben wir. Kommt sie nicht, dann gehen wir gehen wir zu ihr.

von **Wulf Lapins**

Beim Blick auf den Westbalkan reibt sich der Bundesbürger die Augen und vermeint, einem Déjà-vu aufzusitzen: Wie einst in Deutschland in der Zeit zwischen Mauerfall und Einigungsvertrag stimmen die Menschen auch heute mit den Füßen ab und machen sich wieder auf den Weg nach Westen. Von Januar bis Anfang August 2015 ersuchten 31 400 Bürger aus dem Kosovo um Asyl in Deutschland. Damit liegt der Kosovo an zweiter Stelle dichtauf hinter dem Kriegsland Syrien mit 34 400 Asylanträgen. Während die Flüchtlinge von dort aber zu über 86 Prozent als schutzbedürftig anerkannt werden, wird lediglich 0,2 Prozent der von Kosovaren gestellten Anträge entsprochen. Zwar ist die Migrationsbewegung aus dem Kosovo längst nicht mehr so massiv wie in den Wintermonaten 2014/15 – bis März 2015 hatten etwa 50 000 Menschen das Land verlassen, 11 500 von ihnen stellten Asylanträge – dennoch entscheiden sich weiterhin noch viele, eine Zukunft in Deutschland zu suchen. Im Juni 2015 beantragten immerhin noch knapp 1 400 Kosovaren Asyl. Etwa neun Prozent der kosovarischen Asylsuchenden sind Roma.

Was drängt die Menschen aus dem Kosovo, in der EU Asylanträge zu stellen, die fast durchweg abgelehnt werden?

Eine wichtige Rolle spielen die spezifischen Rahmenbedingungen des Kosovo. Inwieweit es sich hierbei um eine kognitive Metaebene handelt, also um das subjektive Wissen der eigenen Wahrnehmung, kann nicht beantwortet werden. Als einzigem Land des Westbalkans ist dem Kosovo von der EU noch keine Visumsfreiheit zugestanden worden, und im Unterschied zu den sechs anderen Staaten, die nach dem Zerfall der Bundesrepublik Jugoslawien entstanden sind, wird der Kosovo nicht von allen EU-Mitgliedern als unabhängig anerkannt. Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern verweigern diesen Schritt, allerdings aus jeweils innenpolitischen Gründen. Von allen jugoslawischen Nachfolgestaaten verfügt zudem allein der Kosovo nicht vollständig über seine Souveränität: Er ist zwar unabhängig, ist aber eine Nation mit gestutzten Flügeln. Die UN-Resolution 1244 von 1999 bietet Russland und China als ständigen Sicherheitsratsmitgliedern die

formale Rechtfertigung, sich der Mitgliedschaft des Kosovo in den Vereinten Nationen beharrlich zu verschließen: Damals war der künftige Rechtsstatus des Kosovo nicht festgelegt worden. Die Resolution mandatiert zudem die Präsenz der internationalen KFOR-Schutztruppen als Garant für Recht, Ordnung und ein stabiles Umfeld in Kosovo. Es gibt deshalb bislang auch noch keine kosovarischen Streitkräfte, die diesem Begriff gerecht würden.

### Eine blockierte Gesellschaft

Journalistische Recherchen und sozialwissenschaftliche Befragungen arbeiten immer wieder die subjektiv empfundene Perspektivlosigkeit aufgrund der desaströsen sozialökonomischen Lage als das Hauptmotiv heraus, das Land zu verlassen; auch kosovarische Asylbewerber geben in ihren Anträgen dieses Motiv ganz offen an. Das durchschnittliche Jahreseinkommen beträgt nach Angaben des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche etwa 2 900 Euro, das entspricht nach Kaufkraftparität 5 800 Euro. Nach Angaben der Weltbank müssen 45 Prozent der Kosovaren mit nur 1,40 Euro am Tag auskommen. Die Arbeitslosigkeit verharrt bei etwa 40 Prozent, bei Jugendlichen wird sie auf bis zu 70 Prozent geschätzt, und jedes Jahr treten gut 30 000 weitere junge Menschen in das Arbeitsleben ein. Ein Arbeitsmarkt im Wortsinne ist aber nicht existent und kann diesen stetigen Zustrom daher auch nicht absorbieren. Die landwirtschaftlich geprägte, familiäre Subsistenzwirtschaft ist weit verbreitet, und obwohl ihre Produktivität niedrig ist, sichert sie immerhin eine einfache Ernährungsgrundlage. Industriebetriebe sind kaum vorhanden, im Tertiärsektor überwiegen Klein- und Kleinstbetriebe im Handwerk-, Verkaufs- und Dienstleistungsbereich.

Bislang haben alle Regierungen des Kosovo in neoliberalen Konzepten und Privatisierungen das Allheilmittel gesehen, um die Dauerkrise zu bewältigen – mit gleichbleibend geringem Erfolg. Die sozialen Sicherungssysteme sind derweil so schwach, dass sie diese Bezeichnung nicht verdienen. Immerhin gleicht die weltweite Diaspora mit Überweisungen in Höhe von jährlich bis zu 700 Millionen Euro diesen Mangel wenigstens teilweise aus. Bis zu einem Viertel der Haushalte im Kosovo empfangen von ihren Verwandten im Ausland diese Unterstützung; 60 Prozent der Summe kommt aus Deutschland und der Schweiz. Dies zeigt, wie wichtig

legale Erwerbsmöglichkeiten im Ausland für die Stabilisierung des Kosovo sind. Fast immer wird Armut als Hauptgrund für die Auswanderung angegeben. Gleichwohl begehren nicht nur sogenannte »Armutsfüchtlinge« Asyl, sondern auch etliche, die nach kosovarischen Maßstäben zur ökonomischen Mittelschicht zählen. Sie heben in der Regel neben der wirtschaftlichen Perspektivlosigkeit auch die als endemisch wahrgenommene und durch zahlreiche internationale Untersuchungen bestätigte »Korruptionskultur« hervor. Die Politik ist stark personalisiert und auf Führungspersonlichkeiten orientiert, Loyalitäten und persönliche Beziehungen haben eine größere Bedeutung als Werte. Insbesondere im öffentlichen Dienst herrschen daher Klientelismus und Patronage vor und treten an die Stelle unparteiischer und formal-fachlich geregelter Auswahl- und Einstellungsverfahren: Wer die »richtigen Leute« in den Regierungsparteien oder in der staatlichen Verwaltung kennt, kann damit rechnen, auch eine Anstellung zu erhalten. Ineffizienz, politische Einflussnahme, ein Mangel an Transparenz und die fehlende Durchsetzungsfähigkeit der Justiz sind Defizite, die die EU in ihren jährlichen Fortschrittsberichten regelmäßig anmahnt. Diese Probleme sowie eine gesellschaftlich nur schwach ausgeprägte, anerkannte Herrschaftslegitimität münden in signifikanter Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den politischen Institutionen.

Anders als vielfach erhofft, hat die Parlamentswahl vom Juni 2014 nicht die erhoffte Wende gebracht. Die politischen Kräfte haben sich aufgrund persönlicher und parteilicher Interessen gegenseitig blockiert und die Regierungsbildung dadurch sechs Monate verhindert. Aufgrund des Drucks der US-Botschaft sowie des deutschen Auswärtigen Amtes, sekundiert auch von der CDU, bildeten im Dezember schließlich die beiden stärksten und eigentlich miteinander verfeindeten Parteien PDK und LDK eine große Koalition. Amerikaner und Deutsche drängten auf diese Lösung, weil sie besorgt waren, die serbisch-kosovarischen Verständigung könne zum Stillstand kommen, wenn die linksnationale Partei Vetevendosje, wie bereits verabredet, an der Regierung beteiligt werde. Von vielen Bürgern des Kosovo aber wurde die neue Koalition als deutlicher Beleg dafür gewertet, dass sich die Politik für ein »weiter so« entschieden habe und daher keine Besserung der trostlosen Lebenssituation zu erwarten sei.

## Auf Umwegen in die EU

Der aufgestaute Frust und die Zukunftssorgen brachen sich hiernach in den Wintermonaten 2014/15 Bahn, und etliche Zehntausende verließen den Kosovo in der Hoffnung, vorrangig in Deutschland Asyl zu erhalten. Weitere Zehntausende versuchten, serbischen Pässe zu erhalten, denn für Serbien sind Kosovaren weiterhin »Inländer«, und Serben können visumfrei in Europa reisen. Im Februar 2015 registrierte das Belgrader Innenministerium bereits etwa 60 000 Passanträge von Kosovaren. In resoluten Verhandlungen mit Serbien drängte die EU darauf, dass die Kosovaren fortan lediglich Pässe »zweiter Klasse« bekommen, mit denen sie den Schengen-Raum nicht betreten können. Doch wer einen Wohnsitz in Serbien nachweisen kann – und diese Hürde ist leicht zu überwinden –, der erhält weiterhin einen Pass »erster Klasse« und mithin die Möglichkeit, problemlos in die Schengen-Staaten zu reisen.

Der »Massenexodus« im vergangenen Winter war letztlich erst durch die EU-Diplomatie ermöglicht worden. Im Zuge des serbisch-kosovarischen Normalisierungsprozesses unter ihrer Mediation gab Belgrad dem Drängen aus Brüssel nach und beschloss, Kosovaren visumfrei nach Serbien einreisen zu lassen. Diese Möglichkeit nutzten dann Zehntausende, um über die ungesicherte serbisch-ungarische Grenze nach Ungarn und von dort nach Österreich und Deutschland zu gelangen. Diesen Grenzabschnitt befestigt nun die ungarische Regierung mit dem umstrittenen Zaun.

Den deutlichen Rückgang von Asylanträgen, der im späten Frühjahr 2015 zu verzeichnen war, führte die Politik in Deutschland wie auch im Kosovo auf die intensiven Medienkampagnen zurück, die darüber aufklären sollen, wie aussichtslos es ist, in der EU Asyl zu beantragen. Die Zahl der Asylanträge ist jedoch keineswegs ein geeigneter Maßstab, um den Umfang der Abwanderung aus dem Kosovo abzuschätzen, sondern spiegelt allenfalls eine ungefähre Tendenz. Denn in Deutschland leben etwa 180 000 Kosovaren, das sind gut zehn Prozent der 1,8 Millionen Einwohner des jüngsten Staates in Europa, der mit einem Durchschnittsalter von rund 27 Jahren auch über die jüngste Bevölkerungsstruktur auf dem Kontinent verfügt. Wer es irgendwie nach Deutschland geschafft hat, kann sich in aller Regel auf Verwandte stützen, die mit einem traditionell ausgeprägten Sinn für die Zusammengehörigkeit von Sippschaft soziale

Auffangnetze spannen. Diese Verbindungen haben aber auch einen Puffeffekt: Zehntausende dieser Kosovoalbaner, die sich in Deutschland, Österreich und in der Schweiz integriert und dort einen relativen Wohlstand erarbeitet haben, reisen während der Sommermonate in den Kosovo zu Besuch von Verwandten und Bekannten. Dort führen sie nicht selten offensiv zur Schau, wie erfolgreich sie im Ausland geworden sind. Das weckt verständlicherweise bei vielen den Wunsch, es ihnen gleich zu tun. »Abschreckungskampagnen« in Presse und Fernsehen mögen also tatsächlich zur Abnahme von Asylanträgen führen. Aber sie können die Abwanderung nicht generell stoppen.

Emigrationswillige wissen mittlerweile, dass ein Asylantrag bildlich gesprochen lediglich die Bahnsteigkarte und kein Freifahrtschein für einen Aufenthalt in Deutschland ist und abgelehnten Antragstellern letztendlich Abschiebung und Wiedereinreiseverbot droht. Doch die Zeitspanne bis dahin oder bis kurz vor der Verwaltungsentscheidung der Rückführung nutzen nicht wenige kreativ. So kommen etwa Familien mehrmals nach Deutschland, stellen einen Antrag, bleiben bis zu drei Monate und kehren dann jeweils freiwillig zurück. Bei den geringen oder fehlenden Verdienstmöglichkeiten zu Hause, wo es zudem noch immer kein Krankenversicherungssystem gibt, wirkt der Leistungsbezug im Rahmen der Erstaufnahme attraktiv: Unterkunft, Verpflegung, Kleidung, Gesundheitsversorgung und monatliches Taschengeld. Der kürzlich zurückgetretene Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Manfred Schmidt, sprach in diesem Kontext auch von einem »Drehtüreffekt«, weil viele abgelehnte Asylbewerber anderenorts erneut um Asyl nachsuchen.

#### Debatte um die »sicheren Herkunftsstaaten«

Dass Staatsoberhäupter und Ministerpräsidenten aus dem Kosovo, Albanien und Montenegro geradezu darum werben, ihre Länder als »sicherere Herkunftsstaaten« einzuschätzen, kann nicht überraschen, da dies gewissermaßen als Gütesiegel für die erlangte Rechtssicherheit gelten kann und so den Weg in die EU erleichtert. Aber auch in Deutschland gibt es auf Seiten der Regierung das Bestreben, diese drei Länder als sicher zu erklären: Die Asylverfahren (und die Ablehnungen) sollen so beschleunigt und die Emigration nach Deutschland auf diese Weise erheblich gedämpft werden. Eine

trügerische Hoffnung, denn das Verfahren mit einer mündlichen Anhörung bliebe das gleiche. Das Asylgesuch würde zwar schablonenhaft als »offensichtlich unbegründet« bewertet werden, doch das geschieht derzeit ja bereits jetzt mit nahezu allen Asylanträgen von Kosovaren. Das Bundesinnenministerium schätzt selbst ein, dass die Verfahren lediglich um etwa zehn Minuten beschleunigt würden – im Falle eines Antrags aus einem sicheren Herkunftsland entfällt lediglich die Begründung für den Ablehnungsbescheid. Der Anspruch auf ein gerichtliches Verfahren und Rechtsschutz bliebe den Asylbewerbern aus dem Kosovo auch weiterhin erhalten, eine Verringerung der vielen »sinnentleerten« Prozesse wäre wohl nicht zu erwarten.

Zwar behauptete das Institut für Weltwirtschaft in Kiel jüngst, es gebe »klare Indizien, dass die Klassifizierung in sichere und nicht sichere Herkunftsstaaten einen Einfluss auf die Zahl der gestellten Asylanträge hat«. So seien von Januar bis August diesen Jahres aus Albanien, Montenegro und Kosovo, die noch nicht als sichere Herkunftsstaaten gelten, rund 71 000 Asylanträge gestellt worden, das sei eine Steigerung um mehr als 700 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Derweil sei die Zahl der Asylbegehren aus Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina, die bereits zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt worden seien, nur um 32 Prozent auf rund 22 000 angestiegen. Da man in allen Staaten der Region ähnliche politische Entwicklungen beobachte, so schlussfolgern die Autoren der Studie, müsse die unterschiedliche Entwicklung in den Asylbewerberzahlen also auf einen externen Faktor zurückzuführen sein – die Einstufung als sicheres Herkunftsland. Das ist jedoch nicht zwingend. So mag sich die Zahl derer, die emigrieren wollen, bereits erschöpft haben, oder die Auswanderungswilligen jener »sicheren Herkunftsstaaten« warten noch ab, weil sie eben doch noch von anderen Faktoren zurückgehalten werden, sitzen innerlich aber bereits auf gepackten Koffern. Eine valide Aussage über die jeweiligen Motive der Migranten und Zurückbleibenden wird sich erst in der Zukunft treffen lassen.

Um die Abwanderung zu stoppen, fordern Bürger und Politik im Kosovo unisono, auch für ihr Land den Visumzwang aufzuheben. Sie empfinden es als Diskriminierung, dass von allen Westbalkanstaaten nur noch der Kosovo diesem Zwang unterliegt. Ob sich die Migrationsbewegung auf diese Weise eindämmen lässt, ist jedoch fraglich; trotz Visumfreiheit ersuchen auch Tausende Bürger der



anderen Westbalkanstaaten in Deutschland um Asyl. Zu groß ist die Enttäuschung über den Stillstand daheim. Eine empirische Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung im Kosovo hatte bereits 2012 festgestellt, dass 55 Prozent der Heranwachsenden und jungen Erwachsenen ihre Heimat verlassen wollen, wenn sich die wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Lage nicht ändere. Und seitdem hat sich nichts geändert, allen politischen Beurteilungen der wechselnden Regierungen zum Trotz sind keine nachhaltigen Strukturreformen erkennbar. Ob die politisch verantwortlichen Akteure im Kosovo in der Zukunft dazu willens sind, die Versäumnisse nachzuholen, und die zivilgesellschaftlichen Kräfte in der Lage sind, diese einzufordern, ist mit einem deutlichen Fragezeichen zu versehen.

## Serbien: Roma auf der Suche nach einem Ausweg aus der sozialen Sackgasse

von **Andrej Ivanji**

Ende letzten Jahres informierte das deutsche Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auf seiner Website, dass die Staaten Serbien, Mazedonien sowie Bosnien-Herzegowina seit dem 6. November 2014 als sogenannte sichere Herkunftsstaaten gelten: »Die Anträge von Antragstellern aus diesen Ländern können schneller bearbeitet werden. Personen, deren Anträge abgelehnt wurden, können innerhalb von vier Wochen ab der Antragstellung in ihre Herkunftsländer rückgeführt werden.« Aus den drei Ländern seien zuletzt besonders viele Asylbewerber nach Deutschland gekommen, das BAMF gehe aber davon aus, dass in diesen Staaten im Regelfall »keine Gefahr der asylrelevanten Verfolgung« bestehe. Wer aus einem sicheren Herkunftsstaat komme, dessen Asylantrag werde daher fast durchweg als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt, Armut zähle laut Genfer Flüchtlingskonvention nicht zu den asylrelevanten Gründen. Schutz erhalte nur, wer verfolgt ist oder zum Beispiel aufgrund eines Bürgerkrieges nicht in die Heimat zurückkehren kann. Und das sei in Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina nicht der Fall.

Während sich deutsche Medien bis zum jüngsten Ansturm von Flüchtlingen aus dem Nahen Osten ausführlich mit der Frage der Asylbewerber vom Westbalkan beschäftigt haben, war das in Serbien kein großes Thema. Nur wenn sich ab und zu ein deutscher Politiker mit der Drohung zu Wort meldete, wegen der vielen Asylbewerber aus der Region solle die Visumpflicht für die Staaten des Westbalkan wieder eingeführt werden, sorgte das kurzfristig für Schlagzeilen. Denn dies würde alle Bürger treffen, und die Frage der Asylbewerber in der serbischen Gesellschaft wird allgemein als ein »Problem der Roma« und nicht als das der »Serben« betrachtet: Mehr als 95 Prozent der Bürger Serbiens, die im ersten Halbjahr 2015 aus EU-Staaten abgeschoben worden sind – insgesamt knapp 1 300 Personen –, sind laut serbischem Kommissariat für Flüchtlinge und Migration Roma.

### Lange Prozeduren

Ob die Einstufung der drei Westbalkan-Länder als »sichere Herkunftsstaaten« die »Armutsmigranten« aus der Region

tatsächlich abschrecken wird, in Deutschland ihr Glück mit dem Asylverfahren zu versuchen, ist fraglich. Schon bevor das entsprechende Gesetz verabschiedet worden ist, haben laut BAMF lediglich 0,3 Prozent der Antragsteller aus Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina das Asylverfahren erfolgreich durchlaufen, doch trotz dieser geringen Quote und ungeachtet der neuen Regelung über sichere Herkunftsländer ist der Zustrom der Asylbewerber vom Westbalkan nicht abgeebbt: Im ersten Halbjahr 2015 registrierte das BAMF 13 800 Asylanträge aus Serbien, 6 700 aus Mazedonien und 4 000 aus Bosnien-Herzegowina. Aus dem Kosovo stammende Bürger stellten 31 400 Asylanträge. Zum Vergleich: Im selben Zeitraum wurden in Deutschland 34 000 Asylbewerber aus Syrien registriert.

Die meisten Antragsteller vom Westbalkan wissen um die äußerst geringen Chancen einer positiven Entscheidung im Asylverfahren. Dass dennoch so viele einen Antrag in Deutschland stellen, liegt an den langen Prozeduren: Für Familien, die zu Hause unter oder an der Armutsgrenze leben, zahlt es sich aus, einige Monate in Deutschland zu verbringen und dort bis zur Abschiebung einen Teil der Hilfgelder anzusparen. Daran hat sich grundsätzlich nichts geändert.

Ein typisches Beispiel ist der achtundzwanzigjährige Kameraj Sajin, der in der für den Balkan typischen Roma-Siedlung Krnjača lebt, knapp acht Kilometer vom Zentrum Belgrads entfernt gelegen. Durch die Mitte der Siedlung verläuft ein teilweise gepflasterter Weg, der gerade durch die Pappelbäume führt. Rechts und links stehen dicht aneinander brüchige, aus Brettern, Karton und Blech gebaute Hütten, es finden sich Autowracks sowie Haufen aus diversem Schrottmaterial. Oft wohnen Roma aus vielen Staaten in einer Siedlung, doch nur die Einheimischen haben eine Krankenversicherung und dürfen ihre Kinder auf die Grundschule schicken. Die ausländischen Roma sind dagegen juristisch völlig unsichtbar. In der Roma-Siedlung in Krnjača wird Strom provisorisch und Trinkwasser schwarz angezapft.

Kameraj ist verheiratet und hat drei Kinder (die Tochter ist zehn, die Söhne sind sechs und fünf Jahre alt). Die Familie war zwei Mal in Deutschland: Im Jahr 2013 verbrachten sie, wie er erzählt, acht Monate in Steinfurt und im Jahr 2014 »drei Monate und elf Tage«, bevor sie abgeschoben wurden. Nachdem sie einige Asylheime durchlaufen hatten, bekamen sie eine eigene Wohnung

und rund 1 200 Euro im Monat, bei der Caritas konnten sie »für zwei Euro einen Haufen Klamotten und Nahrungsmittel kaufen«. Die Tochter ging in die Schule, die Buben in den Kindergarten. In Serbien dagegen erhält Kameraj lediglich umgerechnet rund 83 Euro Kindergeld. Beide Eltern sind arbeitslos. Von dem in Deutschland gesparten Geld konnte er den vorderen Teil seiner Hütte aus Ziegelsteinen bauen, worauf er stolz ist. Kameraj will es mit seiner Familie wieder in Deutschland versuchen – er glaubt nicht, dass die Prozeduren im Asylverfahren kürzer geworden sind, seit Serbien als »sicheres Herkunftsland« eingestuft wurde.

Kameraj sagt auch: »In Deutschland behandelte man uns als Menschen«. Der deutsche Staat kümmerte sich um ihn und seine Familie. Er kam, sah und wurde abgeschoben. Doch nach seinen Erfahrungen in Deutschland fällt es Kameraj umso schwerer, sich mit den Lebensbedingungen in Serbien abzufinden.

### Ohne Schulabschluss

Menschen wie Kameraj und seine Familie haben wenig zu verlieren; im schlimmsten Fall erhalten sie ein Einreiseverbot nach Deutschland. In Serbien dagegen haben sie gar keine Chance, die wilden, unhygienischen Siedlungen zu verlassen oder einen Job zu bekommen. Die meisten Roma leben unter ähnlichen oder schlechteren Bedingungen wie in Krnjača, ohne Strom oder fließendes Wasser. Warum sollten sie bleiben? Laut Volkszählung leben in Serbien knapp 118 000 Angehörige dieser Volksgruppe, ihre tatsächliche Anzahl wird aber auf mehr als eine halbe Million geschätzt. Sie sind kaum integriert in die Gesellschaft und haben häufig bestenfalls einen Grundschulabschluss. Gerade die Roma mit schlechter oder fehlender Bildung versuchen ihr Glück in der EU. Angaben für 2015 zeigen, dass knapp 17 Prozent der aus dem Schengen-Raum nach Serbien Abgeschobenen ohne jegliche Schulbildung waren, 34 Prozent hatten den Besuch der Grundschule abgebrochen, weitere 34 Prozent verfügten über Grundschulbildung. Nur 14 Prozent hatten das Gymnasium besucht, und weniger als ein Prozent hatte eine Hochschulausbildung absolviert.

Die Zahl der Asylbewerber aus Serbien ließe sich daher nur reduzieren, wenn die Roma allmählich in die serbische Gesellschaft integriert würden und spürbare staatliche Sozialleistungen erhielten. Doch das ist vorerst illusorisch:

Serbien steckt in einer tiefen wirtschaftlichen und sozialen Misere, die sich weiter verschärft, und zudem ist die Integration ein Projekt für Generationen.

Was die Armutsmigranten vom Westbalkan angeht, also vor allem die der Roma, aber auch der Albaner aus dem Kosovo, Mazedonien oder Serbien, gilt das Gleiche wie für Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und Nordafrika: Solange die Ursachen für ihre Auswanderung nicht beseitigt werden und ihre Lebensbedingungen daheim menschenunwürdig bleiben, werden sie es immer wieder versuchen, nach Deutschland und in andere reiche EU-Staaten zu kommen. Aus eigener Kraft kann Serbien dagegen nur wenig tun.

### Zweifelhafte Repressivmaßnahmen

Die Einstufung Serbiens als »sicheres Herkunftsland« betrachtet die Regierung in Belgrad nicht als problematisch, sondern eher als eine Anerkennung der Fortschritte auf dem Gebiet der Demokratie und Menschenrechte. Weil die Anzahl der serbischen Staatsbürger, die in der EU Asyl beantragen, in den letzten Monate aber trotzdem nicht gesunken ist, erarbeitet das serbische Kabinett ein Gesetz, das seine Bürger davor abschrecken soll. Doch der Erfolg scheint mehr als fraglich. Die Behörden konnten bisher recht wenig tun, um die Armutsmigration nach Deutschland zu verhindern. Da es sich bei den Asylbewerbern aus Serbien in Deutschland zu mehr als 95 Prozent um Roma handelt, würde man die serbische Behörden wohl wegen Rassismus verklagen, sollten für Roma andere Reisebedingungen gelten als für die übrigen Bürger Serbiens mit einem gültigen Pass. Selbst Roma, für die ein Einreiseverbot nach Deutschland gilt, dürfen und sollen serbische Grenzpolizisten nicht daran hindern, in andere Länder der EU wie Kroatien, Ungarn, Rumänien oder Bulgarien auszureisen, von wo aus sie sich auf den Weg in die Bundesrepublik machen können.

Um Bürger aus sicheren Herkunftsländern zu entmutigen, in Deutschland Asylanträge zu stellen, will Berlin nun die Finanzhilfe um 143 Euro monatlich pro Person reduzieren. Serbiens Ministerpräsident Aleksandar Vučić zeigte bei seinem Besuch in Berlin am 7. September 2015 Verständnis für diese Maßnahme. Serbien werde seinerseits ein Gesetz verabschieden, sagte er bei dieser Gelegenheit, das vorschreibe, dass »diejenigen, die Asyl beantragen und nicht erhalten, also falsche Asylanten,



in Serbien nicht mehr auf Sozialhilfe werden rechnen können«. Vučić äußerte die Überzeugung, dieses Gesetz werde die Anzahl der Asylbewerber aus Serbien in der EU »dramatisch« verringern.

Das darf man bezweifeln. Die Sozialhilfe in Serbien ist extrem niedrig, rund zehn Prozent der Bürger leben unter der Armutsgrenze, wobei die Kriterien für »Armut« weit enger gefasst sind als in Deutschland. Die Drohung des serbischen Ministerpräsidenten ergibt auch wenig Sinn: Was wird denn der Staat mit den nach Serbien abgeschobenen, »falschen Asylanten« tun? Sie auf der Straße verhungern lassen, wenn sie nicht in der Lage sind schwarz zu arbeiten oder zu betteln?

Mit repressiven Maßnahmen werden es Serbien und Deutschland gemeinsam vielleicht schaffen, die Anzahl der Asylbewerber kurzfristig zu reduzieren. Langfristig wird sich das Katz-und-Maus-Spiel allem Anschein nach fortsetzen. Es gibt keine Lösung, außer es kommt zu einem hohen Wirtschaftswachstum in Serbien, Bosnien-Herzegowina, Albanien, dem Kosovo und Mazedonien. Die Wahrscheinlichkeit dafür ist jedoch mehr als gering.

## Mazedonien: Ratlosigkeit auf allen Ebenen

von **Dane Taleski**

### Die verdrängte Migrationswelle

Mit dem Phänomen der massiven Emigration ist Mazedonien bereits seit dem Fall des Kommunismus und der Erlangung der Unabhängigkeit des Landes im Jahr 1991 konfrontiert. Nach unterschiedlichen Schätzungen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank sind in den vergangenen 20 Jahren zwischen 450 000 und 550 000 mazedonische Bürger ausgewandert; derzeit hat das Land eine Gesamtbevölkerung von etwas über zwei Millionen. Im Jahr 2013 besaßen knapp 260 000 Mazedonier einen Aufenthaltstitel in EU-Ländern oder der Schweiz, die meisten dieser Menschen leben in Italien (84 000), Deutschland (60 000) und in der Schweiz (63 000), kleinere Kontingente in Österreich (19 000) und in Slowenien (10 000). Angesichts der tiefgreifenden und teilweise misslungenen Transformation der postkommunistischen Gesellschaft in Mazedonien und konfrontiert mit politischen Institutionen, die zum größten Teil Klientelismus betreiben, suchen immer mehr Menschen ihre Zukunft im Ausland.

Die gegenwärtige Auswanderungswelle setzte 2009 ein, als die EU-Staaten der Schengen-Zone die Visumpflicht für mazedonische Bürger aufhoben. Über die Anzahl der Asylbewerber aus Mazedonien in der EU liegen verschiedene Angaben vor, insgesamt dürften es allein 2014 rund 10 300 Personen gewesen sein; in weniger als einem Prozent sind diese Anträge positiv beschieden worden. Der größte Teil der Asylbewerber ist nach Deutschland gereist. 2013 haben dort 9 400 mazedonische Bürger Asyl beantragt (davon waren 6 200 Erstanträge, die restlichen Folgeanträge, die gestellt wurden, nachdem der Erstantrag abgelehnt wurde), im Folgejahr ging die Zahl der Asylanträge leicht auf 8 900 zurück (davon 5 600 Erstanträge), die Mazedonier waren damit aber die achtgrößte Gruppe unter den Asylbewerbern in Deutschland. Inzwischen hat der Migrationsdruck deutlich zugenommen: Allein in der ersten Jahreshälfte 2015 haben 8 700 mazedonische Bürger in Deutschland Asyl beantragt (davon 5 500 Erstanträge). Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum sind von dieser Gruppe im ersten Halbjahr 2015 somit etwa 80 Prozent mehr Asylanträge eingereicht worden.

Die Medien in Mazedonien haben der Migration aus ihrem Land seit Beginn der Ausreisewelle im Jahr 2009 keine große Aufmerksamkeit geschenkt, inzwischen widmen sie sich vor allem den Flüchtlingen aus Syrien und Afghanistan, die auf ihrem Weg in die EU die Region durchqueren. Wenn mazedonische Medien doch einmal über die Menschen berichten, die aus ihrem eigenen Land auswandern, operieren sie zudem mit zu niedrigen Angaben. Die Wochenzeitschrift »Fokus« etwa setzte die Zahl der Mazedonier, die in der ersten Jahreshälfte 2015 in Deutschland Asyl beantragt haben, um die Hälfte zu niedrig an. Geradezu unrealistisch erscheinen demgegenüber allerdings die offiziellen Angaben der mazedonischen Behörden: Laut Innenministerium in Skopje ist der Höhepunkt der Ausreisewelle bereits 2012 erreicht worden, als insgesamt 1 330 Personen Mazedonien verlassen hätten. 2014 seien dagegen nur noch 740 Emigranten registriert worden.

Möglicherweise handelt es sich um ein methodologisches Problem, weil das Ministerium nur Angaben über Personen hat, die sich bei den Behörden abgemeldet haben, vielleicht aber sollen die niedrigen Zahlen die Situation im Land bewusst schönreden. Schließlich möchte die Regierung Mazedonien ja in die EU führen. Umgekehrt mag Emigration aus Sicht der Regierung aber auch einen positiven Effekt haben: Wenn Menschen, die keine wirtschaftliche Perspektive und soziale Sicherheit haben, das Land verlassen, lässt der soziale Druck nach bzw. verringert sich die kritische Masse der unzufriedenen Bürger, die auf Änderungen dringen.

### Auswanderungsgründe

Dass sich viele Menschen in Mazedonien in einer schier hoffnungslosen Lage befinden, lässt sich allerdings kaum verbergen. Der Lebensstandard ist niedrig, das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen sinkt, und der Gini-Koeffizient, mit dem die soziale Ungleichheit gemessen wird, ist in Mazedonien so hoch wie in keinem anderen Land des Westbalkans. Knapp ein Drittel der Bürger leben in Armut. Die Arbeitslosenquote lag bis 2012 kontinuierlich über 30 Prozent und soll laut offiziellen Angaben erst in den letzten beiden Jahren gefallen sein – auf nun 28 Prozent. Diese leichte Verbesserung ist allerdings nur zum Teil darauf zurückzuführen, dass in der Privatwirtschaft neue Arbeitsplätze geschaffen wurden, etwa durch ausländische Direktinvestitionen.

Vor allem unmittelbar vor anstehenden Wahlen haben die Regierungsparteien ihren Anhängern Stellen im öffentlichen Dienst geschaffen und damit den staatlichen Sektor aufgebläht, während sie zugleich die Kriterien zur Erfassung der Arbeitslosen verschärft haben, wodurch diese zum Großteil nicht mehr erfasst werden. Zugleich wurde der Zugang zur Hochschulbildung wesentlich erleichtert, und viele Jugendliche entscheiden sich, lieber zu studieren, als sich arbeitssuchend zu melden. Ihre Chancen stehen in dieser Hinsicht ohnehin noch schlechter als die der älteren Generation: Die Jugendarbeitslosigkeit beträgt über 50 Prozent. Es kann daher nicht überraschen, dass mehr als die Hälfte der jungen Mazedonier ihre Heimat auf der Suche nach einer besseren Zukunft verlassen wollen.

Zwei weitere Faktoren treiben viele Menschen ins Ausland: Im öffentlichen Dienst ist es der erwähnte Klientelismus – um eine Arbeitsstelle zu bekommen, ist das richtige Parteibuch häufig wichtiger als eine gute Ausbildung –, im privaten Sektor sind es die niedrigen Gehälter, vor allem für gering qualifizierte Arbeiter. Sie müssen den größten Teil ihres Einkommens für Lebensmittel und Miete ausgeben. Das Sozialversicherungssystem in Mazedonien ist nicht in der Lage, Armut und Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Behinderung zu kompensieren. Zwar werden Ausgaben für Pflegemaßnahmen subventioniert, und der Staat zahlt Bedürftigen eine monatliche Sozialhilfe; 2014 betrug der Betrag umgerechnet 40 Euro für Einzelpersonen und zusätzlich bis zu 100 Euro für einen Haushalt mit fünf oder mehr Mitgliedern. Diese Hilfe wird jedoch nach einer Bezugsdauer von zwölf Monaten um 50 Prozent herabgesetzt.

Vielen Arme sind daher mit dem Risiko konfrontiert, sozial ausgeschlossen zu werden. Die ethnischen Minderheiten sind hiervon am stärksten betroffen, vor allem die Roma. Aufgrund weitverbreiteter negativer Stereotypen werden sie häufig diskriminiert und leben überwiegend am Rande der Gesellschaft. Mit gravierenden Folgen: Die Arbeitslosenquote von mazedonischen Roma ist doppelt so hoch wie die anderer Bevölkerungsgruppen, sie haben im Vergleich zu anderen Bürgern Mazedoniens beinahe zweimal so häufig mit ernsthaften gesundheitlichen Problemen zu kämpfen, und der Anteil der Roma, die in ungeeigneten Gebäuden wohnen müssen, ist gar fünfmal so hoch wie im Landesdurchschnitt. Zudem geht nur ein knappes Drittel der schulpflichtigen Romakinder in eine Schule; in den

anderen Bevölkerungsgruppen sind es immerhin etwa Zweidrittel der Kinder.

## Gegenmaßnahmen

Als die EU 2009 die Visumpflicht für Mazedonien aufhob, sahen viele sozial Marginalisierte darin eine Chance, auf Dauer in die EU zu ziehen, vor allem die Angehörigen der am stärksten benachteiligten Minderheiten, Roma und Albaner. Anfangs nutzten Schleuser den Auswanderungswunsch vieler Menschen aus, boten ihnen Transporte in bestimmte EU-Mitgliedstaaten an und versprachen, dass sie dort Asyl beantragen und auch erhalten könnten. 2010 haben Geschäftemacher auf diese Weise beispielsweise zahlreiche Bürger aus der albanisch geprägten Kumanovo-Lipkovo-Region in die EU gelotst. In Shuto Orizari wiederum, einem Ortsteil der Hauptstadt Skopje, in dem überwiegend Roma leben, wurde ein Reisebüro registriert, das »Shopping-Touren« in die EU-Länder organisierte und dafür bis zu 300 Euro kassierte. Der Inhaber des Reisebüros war der Bruder des Vorsitzenden einer Romapartei, die der Regierung angehörte – für die Roma aus Shuto Orizari sah dies daher ziemlich seriös aus, oder sie wollten daran glauben, dass der Politikerbruder ihnen ein besseres Leben in der EU verschaffen konnte.

Die Reaktionen der EU waren heftig. Im Frühjahr 2011 kam der belgische Ministerpräsident Yves Leterme zu einem Besuch nach Mazedonien und traf sich mit dem stellvertretenden Minister für Arbeit und Sozialpolitik und dem Bürgermeister von Shuto Orizari. Leterme überbrachte die klare Botschaft, dass in den Ländern der EU Asyl keinesfalls aus wirtschaftlichen Gründen gewährt werde und alle entsprechenden Anträge daher von vorneherein zum Scheitern verurteilt seien. Wenn es der Regierung in Skopje nicht gelinge, die Anzahl der Asylsuchenden zu reduzieren, so die Drohung der EU, werde Brüssel die Visumfreiheit für das Land aufheben.

Aufgrund dieses Drucks bemühten sich die mazedonischen Behörden, die Emigrationsbewegung einzudämmen, wenngleich mit mäßigem Erfolg. Die Regierung initiierte eine Informationskampagne, die Gewerbeaufsicht überprüfte dubiose Reisebüros und verhängte in einigen Fällen Geldstrafen, zudem wurden die Ausreisebestimmungen verschärft, vor allem für die Roma, die nun von der Polizei an der Grenze gesondert

überprüft wurden. Nachdem Nichtregierungsorganisationen gegen diese Maßnahmen als Diskriminierung und Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Roma Klage erhoben, erklärte das Verfassungsgericht diese Prozedur 2014 für verfassungswidrig. Im gleichen Jahr wurde Mazedonien in Deutschland auf die Liste der sicheren Herkunftsländer gesetzt, Asylanträge mazedonischer Bürger werden seitdem in einem vereinfachten Verfahren abgelehnt (nur sechs dieser Antragsteller wurden 2015 in Deutschland bislang als Flüchtlinge anerkannt). Schon 2014 hat Deutschland 2 100 Mazedonier ausgewiesen, im laufenden Jahr wird sich diese Zahl voraussichtlich auf mehr als 6 500 erhöhen.

Neben repressiven Maßnahmen hat die mazedonische Regierung eine Reihe von Schritten unternommen, um sozial marginalisierte Gruppen zu unterstützen. So wurde etwa 2013 die Sozialhilfe um fünf Prozent angehoben, Angehörige benachteiligter Bevölkerungsgruppen bekamen zusätzliche Rechte und ihr Zugang zur Sozialhilfe wurde erleichtert. Im selben Jahr beschloss die Regierung 1 600 Roma und Albaner sowie 300 Personen mit Behinderung im öffentlichen Sektor einzustellen. Hierbei dürfte auch eine Rolle gespielt haben, dass 2013 Kommunalwahlen anstanden und die Regierungsparteien sich auf gewohnte Weise neue Wählerschichten erschließen wollten. 2014 hat das Parlament zudem eine einmalige Schuldentilgung für sozial schwache Personen durchgeführt, dies war eines der zentralen Wahlversprechen der christdemokratischen Regierungspartei von Ministerpräsident Nikola Gruevski vor den Parlamentswahlen 2014.

Mazedonien hat selbst besonders darunter zu leiden, dass ein immer größerer Teil seiner jungen und hochqualifizierten Bürger sich entschließt, das Land zu verlassen. Ihre Zahl ist schwer zu schätzen: Die wenigsten beantragen Asyl, sie gehen meistens einer geregelten Beschäftigung nach und sind daher gut im ausländischen Arbeitsmarkt integriert. Besonders deutlich ist dies am Beispiel der Ärzte nachzuvollziehen. Umfragen zeigen, dass etwa Dreiviertel von ihnen mit ihren Arbeitsbedingungen unzufrieden sind, vor allem jene, die im öffentlichen Gesundheitswesen arbeiten. Rund ein Drittel dieser Mediziner erwägt, in das private Gesundheitssystem zu wechseln, deutlich über fünfzig Prozent wollen dagegen ins Ausland zu ziehen. 2013 und 2014 sind nach Angaben der Vereinigung der privaten Ärzte Mazedoniens etwa 280 Mediziner emigriert, die meisten davon

Fachärzte. Die Regierung hat mehrere Möglichkeiten der fachärztlichen Ausbildung und der Fortbildung im Ausland eingeführt, aber anscheinend reicht dies nicht aus, um die jungen Ärzte im Land zu behalten. Es gibt keine Strategien, wie dieser Trend zu stoppen oder gar umzukehren ist.

Einen positiven Effekt hat die Emigration gut qualifizierter Arbeitskräfte für Mazedonien: Nach Angaben des Internationalen Währungsfonds machen die Überweisungen, die sie in ihre alte Heimat schicken, inzwischen rund 20 Prozent des BIP aus – ohne diese Unterstützung wäre die Armut in Mazedonien deutlich gravierender. Der größte Teil des Geldes wird für Waren des alltäglichen Bedarfs ausgegeben. Daneben helfen die Überweisungen, das Leistungsbilanzdefizit Mazedoniens zu senken. Aber dies funktioniert aber nur solange, wie die Diaspora gut verdient und bereit ist, einen Teil ihres Einkommens in die Heimat zu schicken. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise sind auch diese Überweisungen aus dem Ausland zurückgegangen. Zudem führt die Auswanderung dazu, dass Mazedonien »Humankapital« verliert, was die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung in der Zukunft schmälert.



## Autoren

**Sonja Licht** ist Präsidentin des Belgrade Fund for Political Excellence und Vorsitzende des außenpolitischen Beirats des serbischen Außenministeriums. Zuvor war sie langjährige Leiterin des Open Society Fund in Belgrad.

**Felix Henkel** leitet das Regionalbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung für Südosteuropa mit Sitz in Sarajewo

**Frank Hantke** leitet das Landesbüro der FES in Tirana, Albanien.

**Rusmir Pobri** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für die Entwicklung von Jugendlichen KULT (Übersetzerin: Nermana Mrso).

**Prof. Wulf-W. Lapins** leitet das Landesbüro der FES in Prishtina, Kosovo.

**Andrej Ivanji** ist Journalist der Wochenzeitschrift Vreme, Belgrad.

**Dane Taleski** ist Wissenschaftler in Skopje, Mazedonien, und Co-Autor in: Klaus Hurrelmann, Michael Weichert (Hg.), *Lost in Democratic Transition? Challenges for Young People in SEE*, Sarajewo 2015.



### Über die Herausgeber

**Felix Henkel** leitet das Regionalbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung für Südosteuropa mit Sitz in Sarajewo.

**Bert Hoppe** ist Referent für Südosteuropa im Referat Mittel- und Osteuropa der FES in Berlin.

### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Reinhard Krumm, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: +49-30-269-35-7726 | Fax: +49-30-269-35-9250  
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt hier:  
[info.moe@fes.de](mailto:info.moe@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-95861-274-7