

April 2021

Länderbericht

Auslandsbüro Kolumbien



Hoffnung für venezolanische Migranten in Kolumbien

Mutige Entscheidung der Regierung Duque in der Flüchtlingspolitik

Stefan Reith, Maria Paula León

Anfang März unterzeichnete der kolumbianische Präsident Ivan Duque ein Dekret, das Hundertausenden von illegalen venezolanischen Flüchtlingen im Land Perspektiven auf einen legalen Aufenthalt sowie eine Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt eröffnet. Das temporäre Aufenthaltsstatut zum Schutz venezolanischer Migranten ist angesichts von rund einer Million illegalen Zuwanderern einerseits ein pragmatisches Zugeständnis und andererseits eine mutige Zukunftsentscheidung. Während andere lateinamerikanische Länder ihre Grenzen zunehmend abschotten, setzt die kolumbianische Regierung inmitten der Pandemie ein wichtiges Zeichen der Solidarität mit den Flüchtlingen und schafft die Voraussetzungen für einen nachhaltigen Integrationsprozess. Vertreter der internationalen Gemeinschaft würdigten den Schritt als großzügige humanitäre Geste; doch in Kolumbien selbst stieß die Nachricht nicht nur auf Zustimmung. Die teils heftige Kritik in den sozialen Netzwerken zeigt, dass die Regierung in der eigenen Bevölkerung noch viel Überzeugungsarbeit leisten muss. Auch wenn mit Blick auf die praktische Umsetzung des Dekrets noch Fragen offen sind, übernimmt Kolumbien mit diesem Politikwechsel in der lateinamerikanischen Migrations- und Integrationspolitik eine Vorreiterrolle.

Die Ausgangssituation

Aufgrund des jahrzehntelangen bewaffneten Konflikts war Kolumbien seit Jahrzehnten eher Auswanderungs- als Einwanderungsland. Der Abschluss des Friedensvertrags mit der FARC-Guerilla 2016 sowie die tiefgreifende Krise der letzten Jahre im Nachbarland Venezuela und die damit verbundenen Flüchtlingsströme führten jedoch zu einer deutlichen Trendumkehr. Bereits 2015 verzeichneten die Migrationsbehörden einen explosionsartigen Anstieg von Grenzübertritten venezolanischer Migranten und kolumbianischer Rückkehrer. Initialzündung war die Grenzschließung der Regierung Maduro im Rahmen angeblicher Sicherheitsmaßnahmen im August 2015. Im Zuge dieser Operationen wurden in Venezuela Häuser niedergerissen und andere mit einem "D" (für Deportation) markiert, so dass 1.500 ehemals nach Venezuela ausgewanderte Kolumbianer zurück in ihr Heimatland flüchten mussten. Diese Ausweisung und Deportation von Kolumbianern war der Beginn der "freiwilligen" Rückkehr von über 20.000 Menschen und der Beginn eines nicht mehr abbreißenden Flüchtlingsstroms kolumbianischer Rückkehrer und Venezolaner.

Dem Bericht der kolumbianischen Migrationsbehörde zufolge befinden sich aktuell über 1,729 Millionen venezolanische Migranten in Kolumbien. Das entspricht ungefähr einem Drittel der über 5 Millionen Venezolaner, die nach UN-Angaben ihre Heimat verlassen

haben. Während 762.823 Venezolaner regulär registriert sind, halten sich 966.714 Flüchtlinge (56 Prozent) illegal im Land auf. Angesichts der anhaltenden Krise in Venezuela rechnet die UN bis Ende 2021 mit einem weiteren Anstieg der Flüchtlingszahlen bis auf 6,2 Millionen. Die geschlossenen Grenzen in der Pandemie haben den Flüchtlingsstrom zwar reduziert, aber nicht versiegen lassen. In den letzten beiden Monaten 2020 registrierte die kolumbianische Migrationsbehörde noch immer 18.000 Neuankömmlinge. Experten gehen davon aus, dass allein in der Grenzregion Norte de Santander täglich mehrere Hundert Migranten auf illegalen Wegen nach Kolumbien gelangen. Die über 2.200 km lange kolumbianisch-venezolanische Grenze verfügt über sieben offizielle Grenzübergänge, die derzeit geschlossen sind. Doch daneben gibt es unzählige illegale Grenzübergänge, die zum großen Teil von kriminellen Gruppierungen und Schlepperbanden kontrolliert werden. Eine effektive Grenzkontrolle ist angesichts der Kapazitäten und geographischen Gegebenheiten nicht möglich. Kolumbien hatte in den letzten Jahren eine Reihe von Initiativen und Maßnahmen entwickelt, um die prekäre Situation der Einwanderer zu lindern und diesen den Zugang zu den Gesundheits- Sozial- und Bildungssystemen zu gewährleisten. Strategien zur Betreuung von Migranten wie CONPES 3950 aus 2018, die RAMV (Administrative Registrierung venezolanischer Migranten) oder die PEP (Spezielle Aufenthaltserlaubnis) hatten die formelle Registrierung und bestmögliche Versorgung und Integration der Migranten zum Ziel. Auch mit internationaler Unterstützung gelang es so, die ärztliche Versorgung der Migranten weitgehend sicherzustellen und Zehntausende von venezolanischen Kindern in das kolumbianische Bildungssystem zu integrieren. Rund 28 Prozent der Flüchtlinge sind Kinder und Jugendliche.

Doch insbesondere die große Zahl der illegalen Einwanderer stellte in mehrfacher Hinsicht eine große Herausforderung dar. Denn ohne formelle Registrierung und valide Zahlen ist es schwer, zielgerichtete Programme zu entwickeln und Ressourcen entsprechend einzuplanen. Illegale Einwanderer überschwemmen den informellen Arbeitsmarkt, ohne zum Sozialsystem beizutragen. Auch mit Blick auf Fragen der inneren Sicherheit ist die hohe Zahl illegaler Einwanderer problematisch. So sind zum Beispiel eine erfolgreiche Impfkampagne und Immunisierung der Bevölkerung gegen das Coronavirus ohne die Einbeziehung Hunderttausender Migranten illusorisch. Vor diesem Hintergrund eröffnet das neue temporäre Aufenthaltsstatut neue Perspektiven und Chancen, sowohl für die Migranten als auch für die kolumbianische Aufnahmegesellschaft.

Das temporäre Aufenthaltsstatut

Nach einer Vorankündigung im Februar 2021 unterzeichnete Präsident Iván Duque Anfang März schließlich das Dekret zur Umsetzung des sogenannten "Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, ETPV" (Temporäres Statut zum Schutz venezolanischer Migranten). Das Statut soll Migranten, die die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, einen regulären Aufenthalt ermöglichen. Damit wird der Schritt von einem zeitlich eng begrenzten Schutzmechanismus zu einem ordentlichen Migrationsstatus erleichtert. Langfristig hat das Statut die Inklusion der Migranten in das kolumbianische Produktions- und Sozialversicherungssystem sowie die gesellschaftliche Integration zum Ziel. Das ETPV geht über die bisherigen Regelungen deutlich hinaus und soll einen einheitlichen Mechanismus zur Regelung der legalen Einwanderung schaffen. Das bereits existierende Instrument PEP („Permiso Especial de Permanencia“), eine spezielle Aufenthaltsgenehmigung für venezolanische Migranten, ermöglichte den Einwanderern zwar ebenfalls die Aufnahme einer legalen Beschäftigung und den Zugang zum Gesundheits- und Bildungswesen. Doch war die PEP auf zwei Jahre beschränkt und wurde nur unter der Voraussetzung erteilt, dass die Einreise auf legalem Weg mit gültigen Ausweispapieren über einen der offiziellen Grenzübergänge erfolgt war. Die Mehrzahl der Migranten konnte diese Voraussetzungen schon deshalb nicht erfüllen, weil es im

Krisenstaat Venezuela aktuell kaum möglich ist, Geburtsurkunden und Ausweisdokumente zu beantragen. Ein Großteil der PEPs ist bereits ausgelaufen oder steht kurz davor, so dass zahlreiche Einwanderer drohten, in die Illegalität abzurutschen. Insofern stieß dieses provisorische Instrument an seine Grenzen und musste dringend durch eine neue Regelung ersetzt werden.

Das neue ETPV sieht in einer ersten Phase vor, alle Migranten in einem einheitlichen Register zu erfassen. So werden einerseits die Identifizierung der Migranten sowie deren Zugang zu bestimmten Rechten und Versorgungsleistungen garantiert, andererseits erhält der Staat mehr Information und Kontrolle über die Einwanderung, so dass politische Konzepte und Programme entsprechend angepasst werden können. Das Statut sieht eine temporäre legale Aufenthaltsgenehmigung für die Dauer von zehn Jahren vor. In diesem Zeitraum können Einwanderer unter bestimmten Voraussetzungen ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht (nach fünf Jahren) oder sogar die Staatsbürgerschaft (nach zehn Jahren) erwerben. Die Beantragung steht allen legalen venezolanischen Einwanderern offen, die sich bereits im Land befinden und ihren bisherigen Aufenthaltsstatus damit verlängern können. Auch illegale Einwanderer, die nachweislich vor dem 31. Januar 2021 nach Kolumbien eingereist sind, profitieren von der Legalisierung. Darüber hinaus gilt das Statut für Venezolaner, die in den ersten zwei Jahren der Geltungsdauer Kolumbien auf legalem Weg betreten. Auf diese Weise setzt die Regierung Anreize zur Reduzierung der illegalen Einwanderung und vereinheitlicht die verschiedenen bislang bestehenden Instrumente. Diese fußten noch auf der Annahme, dass die Masseneinwanderung ein temporäres Phänomen sei und die Migranten nach einem vermeintlich nahen Regimewechsel in Venezuela in ihre Heimat zurückkehren würden. Die jetzige Initiative stellt dagegen eine langfristige Perspektive auf und ist als implizites Eingeständnis der kolumbianischen Regierung zu werten, dass mit dem Ende des autoritären Regimes Maduro und einer Redemokratisierung Venezuelas zumindest kurzfristig nicht zu rechnen ist. Statt provisorischen Übergangslösungen vor dem Hintergrund der illusorischen Annahme einer baldigen Rückkehr der venezolanischen Einwanderer, schlägt die Regierung Duque nun einen realistischen Kurs in der Einwanderungspolitik ein und eröffnet langfristige Bleibe- und Integrationsperspektiven, von denen sowohl die kolumbianische Gesellschaft als auch die Einwanderer profitieren.

Ein solcher Perspektivwechsel war von vielen Migrationsexperten schon länger gefordert worden. Dass er jetzt vorgenommen wurde, mag auch mit einem Fingerzeig der neuen US-Administration unter Präsident Biden zusammenhängen. Da Teile von Präsident Duques Regierungspartei Centro Democrático (Demokratisches Zentrum) bei den Latinos im wichtigen Swingstate Florida offensiv Wahlkampf für Expräsident Trump gemacht hatten, herrschte nach Bidens Wahlsieg zunächst eine demonstrative Funkstille seitens der US-Regierung. Politische Beobachter vermuten, dass die USA aufgrund des Migrationsdrucks aus Zentralamerika ein starkes Interesse daran haben, dass sich venezolanische Auswanderer nicht auch noch in Massen auf den Weg nach Norden machen, und hinter den Kulissen entsprechenden Druck ausgeübt haben. Andere Stimmen sehen in der Initiative den Versuch von Präsident Duque, ein sichtbares, positives Erbe seiner sich dem Ende nahenden Präsidentschaft zu hinterlassen und internationale Anerkennung zu erwerben. Einerseits stellt sich Kolumbien damit sichtbar seiner Verantwortung als wichtigstes Aufnahmeland venezolanischer Flüchtlinge und hat nun gute Argumente, um für mehr Aufmerksamkeit und Unterstützung internationaler Geber bei der Lösung der Flüchtlingskrise zu werben. Andererseits empfiehlt sich Präsident Duque in seinem vorletzten Amtsjahr damit für künftige Führungämter internationaler Organisationen. Was auch immer den Politikwechsel letzten Endes motiviert haben mag, ein Fingerzeig aus Washington, persönliche Ambitionen des Präsidenten oder die pragmatische Anpassung der Einwanderungspolitik an die realen Herausforderungen - das neue Einwanderungsstatut ist ein wichtiges Signal für die gesamte Region und bietet großes Potential sowohl für die Einwanderer als auch für die Entwicklung Kolumbiens selbst.

Die Herausforderungen Integration

Migrationsexperten und internationale Beobachter begrüßen das neue Aufenthaltsstatut nahezu einhellig, weisen aber zugleich darauf hin, dass bei der praktischen Umsetzung noch einige Herausforderungen gelöst werden müssen. Zunächst gilt es, auf Seiten der kolumbianischen Bevölkerung und der Einwanderer aufzuklären und um Vertrauen zu werben. Ein Proteststurm und zahlreiche fremdenfeindliche Kommentare in den sozialen Netzwerken zeigen, dass es auch Vorbehalte und Misstrauen gegenüber den Migranten gibt – auch wenn in weiten Teilen der Bevölkerung Solidarität und Hilfsbereitschaft gegenüber den Venezolanern überwiegen. Berichte über kriminelle venezolanische Banden in Bogotá und anderen Städten führten in der Vergangenheit wiederholt zu fremdenfeindlichen und populistischen Äußerungen führender Politiker, wie z.B. der Hauptstadtbürgermeisterin Claudia López, die einen Generalverdacht gegen die Einwanderer schüren. Die stark gestiegene Arbeitslosigkeit im Rahmen der Pandemie und der harte Verdrängungswettbewerb im informellen Arbeitsmarkt bilden ebenfalls einen Nährboden, auf dem fremdenfeindliche Ressentiments gut gedeihen. Unmittelbar nach Bekanntwerden des Legalisierungsprozesses wurde von regierungskritischen Kräften zudem die Falschmeldung gestreut, die Regierung Duque wolle damit Hundertausenden von Venezolanern die Staatsbürgerschaft und das Stimmrecht für die anstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2022 verleihen. Diese Nachricht entbehrt jeglichem Fundament und wurde von der Regierung umgehend dementiert. Dennoch sorgte die Meldung für erhebliche Unruhe und provozierte fremdenfeindliche Kommentare in den einschlägigen Onlineforen.

Auf Seiten der Migranten bestehen Befürchtungen, der Registrierungsprozess diene weniger der Integration als vielmehr der Kontrolle und erhöhe das Risiko einer künftigen Ausweisung. Denn neben persönlichen Daten und einem Foto sollen auch biometrische Merkmale wie Fingerabdrücke und ein Scan der Iris erfasst werden, um die Identität einer Person zweifelsfrei festzustellen. Migrantenorganisationen sehen die Registrierung sensibler, biometrischer Merkmale kritisch und befürchten eine generelle Kriminalisierung der Einwanderer, weil offensichtlich Sicherheitsaspekte im Vordergrund stünden, nicht aber die Integration und Versorgung der Migranten. NGO-Vertreter äußerten die Sorge, dass Migranten in Zukunft der Willkür der Behörden ausgeliefert seien und bereits wegen kleinster Vergehen, z.B. wegen Verstößen gegen die Verkehrsordnung, ausgewiesen werden könnten. Wie dieser umfangreiche Registrierungsprozess technisch überhaupt umgesetzt werden soll, ist ebenfalls Gegenstand kritischer Nachfragen. Die relativ bescheiden ausgestattete kolumbianische Migrationsbehörde dürfte nach Ansicht verschiedener Experten damit überfordert sein. Vor diesem Hintergrund sieht sich die Regierung mit der Notwendigkeit einer intensiven Informations- und Aufklärungskampagne konfrontiert, um sowohl bei Kolumbianern als auch venezolanischen Einwanderern für das Statut und den einheitlichen Registrierungsprozess zu werben und Vertrauen zu schaffen. Die kommenden Monate müssen zeigen, ob dies gelingt und die praktische Umsetzung die hohen Erwartungen und Vorschusslorbeeren seitens der Regierung und ihrer internationalen Partner rechtfertigt.

Fazit

Mit dem neuen temporären Aufenthaltsstatut wendet sich Kolumbien von kurzfristigen Lösungen und in erster Linie auf die humanitäre Versorgung der Migranten abzielenden Maßnahmen ab und legt seiner Migrationspolitik langfristige Integrationsperspektiven

zugrunde. Im Gegensatz zu lateinamerikanischen Nachbarn wie Chile, Ecuador und Peru, die ihre Grenzen zuletzt stärker abschotteten und illegale Einwanderer auswiesen, beschreitet Kolumbien neue Wege im Umgang mit der Masseneinwanderung aus Venezuela und übernimmt damit im regionalen Kontext eine Vorreiterrolle. Internationale Partner Kolumbiens wie die EU-Botschaften, die US-Regierung oder die UN-Flüchtlingsorganisation begrüßten diesen Schritt und sagten Unterstützung zu.

Zwar setzt das präsidentielle Dekret ein wichtiges Zeichen der Hoffnung für Hunderttausende venezolanische Migranten, doch für eine abschließende Bewertung ist es noch zu früh. Die kommenden Monate und Jahre werden zeigen, ob der Registrierungsprozess wie gewünscht in Gang kommt und das neue Aufenthaltsstatut breite Akzeptanz sowohl bei den Einwanderern als auch in der kolumbianischen Aufnahmegesellschaft findet. Skeptische Stimmen weisen zurecht darauf hin, dass das präsidentielle Dekret Ausdruck der Regierungspolitik ist, die wichtigen Themen Migration und Integration aber eines breiten gesellschaftlichen Konsenses und einer staatspolitischen, langfristig tragfähigen Grundlage bedürfen. Ein Gesetzesentwurf für eine umfassende Regelung der Integrations- und Einwanderungspolitik befindet sich aktuell im parlamentarischen Verfahren, ist aber noch nicht beschlossen. Insofern ist die Initiative ein wichtiger Schritt und ein notwendiges Instrument, um eine geordnete und sichere Einwanderung zu garantieren und eine nachhaltige Integration der Migranten zu ermöglichen. Doch weitere müssen folgen.

Als wichtiger deutscher und europäischer Partnerstaat und regionaler, demokratischer Stabilitätsanker in Lateinamerika verdient Kolumbien auf diesem Weg Solidarität und konkrete Unterstützungsleistungen. Das Land trägt die Hauptlast der durch die venezolanische Diktatur ausgelösten Migrationskrise und hat sich dieser Verantwortung bislang - mit internationaler Unterstützung und durch eine immense nationale Kraftanstrengung - in beeindruckender Weise gestellt. Es liegt nicht nur im Interesse Kolumbiens, sondern auch im Interesse seiner internationalen Partner, dass die Bewältigung der Massenmigration aus Venezuela gelingt und - bei allen noch bevorstehenden Herausforderungen - zu einer Erfolgsgeschichte für Kolumbianer und Venezolaner wird. Das temporäre Aufenthaltsstatut ist auf diesem Weg ein wichtiger Meilenstein. Oder wie es der ehemalige Direktor der kolumbianischen Migrationsbehörde, Christian Krüger, ausdrückte: "Es gibt kein entwickeltes Land ohne eine Migrationsgeschichte. Kolumbien erlebt gerade diesen Moment und es liegt in unserer Hand, diese große Gelegenheit zu nutzen."

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Stefan Reith
Leiter Auslandsbüro Kolumbien
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/brasilien

Stefan.Reith@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)