

Flucht und Migration – entwicklungspolitische Konsequenzen

Joachim von Braun, Direktor, Zentrum für Entwicklungsforschung, Professor für wirtschaftlichen und technologischen Wandel, Universität Bonn, Vortrag „Africa Insight!“ beim Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft, Berlin, 24.09.2015

Rechte von Flüchtlingen und Migranten beachten und stärken

Flucht und Migration sind zunächst rechtspolitische Themen. Für den Umgang mit Vertreibung und Flucht vor Verfolgung hat sich die Weltgemeinschaft einen Rechtsrahmen geschaffen. Das „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“¹ – wie der eigentliche Titel der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) lautet – wurde am 28. Juli 1951 verabschiedet. Die Konvention legt klar fest, wer ein Flüchtling ist, welchen rechtlichen Schutz, welche Hilfe und welche sozialen Rechte sie oder er von den Unterzeichnerstaaten erhalten sollte. Aber das Abkommen definiert auch die Pflichten, die ein Flüchtling dem Gastland gegenüber erfüllen muss, und schließt bestimmte Gruppen – wie z.B. Kriegsverbrecher – vom Flüchtlingsstatus aus. Insgesamt 147 Staaten sind bisher der Genfer Flüchtlingskonvention und/oder dem Protokoll von 1967 beigetreten, aber auch Vertragsstaaten verletzen die Konvention. In letzter Zeit sind menschliches Leid und Tod auf dem Fluchtweg über und um das Mittelmeer herum ein schreckliches Beispiel für diese Verletzung. Der Weg zum Mittelmeer, z.B. durch Nordafrika oder Sudan, durch Wüsten und Kriegsgebiete, bleibt weitgehend unberücksichtigt von unseren Medien. Langfristige Traumatisierung, insbesondere von Kindern und Frauen, sind die Folge dieses Weges und werden zu wenig beachtet.

Für Migranten² hingegen, die vor Hunger, Armut, Dürren und anderen Umweltproblemen oder vor ökonomischer und sozialer Marginalisierung fliehen, gibt es keinen klaren internationalen Rechtsrahmen abgesehen von den grundlegenden Bestimmungen in den Menschenrechten. Vielfältige Diskriminierung von Migranten verhindert jedoch ihre Integration und Inklusion in den Zielländern, mindert ihre Partizipationschancen in Arbeitsmärkten und behindert die Inanspruchnahme von Dienstleistungen wie etwa der Krankenversorgung.

Wenngleich rechtlich zwischen Flüchtlingen und Migranten zu unterscheiden ist, gibt es Überlappungen zwischen Flucht- und Migrationsursachen. Menschen migrieren natürlich nicht nur aufgrund von Krieg und Gewalt in ihrer Heimat, sondern auch aufgrund von wirtschaftlicher Chancenlosigkeit. Aber auch bei Migranten aus dem Armutsumfeld geht es oft um das Überleben in Würde.

¹ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (28. Juli 1951):

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/CIEC-Dokumente/uebereinkommenIII/ue03.html>

² Im Folgenden wird auf die Nennung der geschlechtsspezifischen Form verzichtet; mit dem Begriff „Migranten“ sind natürlich Frauen und Männer gemeint.

Ein wichtiger Grund, warum insbesondere junge Menschen sich auf den gefährlichen Weg machen, ist ihre Suche nach Sicherheit und Zukunft. Es geht nicht nur darum, einen Job in Europa zu finden, sondern sie sind auch auf der Suche nach Bildung und Weiterbildung, weil sie wissen, dass sie mit einer fundierten Ausbildung überall auf der Welt, vielleicht auch einmal in ihrer Heimatregion, eine gute Beschäftigung bekommen können.

Flüchtlinge und Migranten – die Dimensionen

2013 lebten nur 3,2% der Weltbevölkerung außerhalb ihres Geburtslandes.³ Der Großteil der Migration findet innerhalb von Ländergrenzen statt. Fluchtursachen und Migrationsursachen müssen zwar gemeinsam betrachtet werden, erfordern jedoch unterschiedliche rechtspolitische und entwicklungs- und wirtschaftspolitische Maßnahmen.

Die Flüchtlinge, die jetzt aus dem Horn von Afrika, Eritrea, Somalia, aus dem Süden des Sudan, aus Syrien oder auch aus dem Kongo kommen, sind eine besonders hilfsbedürftige Gruppe. Hier ist mehr die Nothilfe gefragt.

Insgesamt gibt es ungefähr 16 Millionen Flüchtlinge über die Grenzen hinweg⁴; Vertriebene insgesamt addieren sich zu ca. 60 Millionen auf der Welt. 86% der Menschen finden Zuflucht im Heimatland oder den Nachbarstaaten⁵, nur ein kleiner Teil gelangt bisher nach Europa.

Die meisten Länder, in denen der Großteil der Flüchtlinge lebt, sind jedoch überfordert und benötigen mehr entwicklungspolitische und humanitäre Hilfe. Die vor einigen Monaten erfolgten Kürzungen der Lebensmittelversorgung in den Lagern um Syrien auf Grund von nicht vorhandenen finanziellen Mitteln waren fatal und stellen ein Versagen internationaler Verantwortung dar. Sie haben die Ausweitung des jetzigen Flüchtlingsstroms mit verursacht.

Deutsche Nichtregierungsorganisationen wie zum Beispiel die Welthungerhilfe helfen vor Ort in den Flüchtlingslagern. Insgesamt sind mehr als vier Millionen Syrer inzwischen aus dem Land geflohen. Innerhalb des Landes sind auch viele Menschen vertrieben worden; „displaced“ nennt man das euphemistisch.

Neben der karitativen Hilfe, der Einrichtung von Schulen und Kindergärten sowie der medizinischen Versorgung in den Flüchtlingslagern braucht es sicherheitspolitische Lösungen (Sicherheitszonen), gute Außenpolitik und viel Geld. Wir müssen davon ausgehen, dass der Flüchtlingsstrom weiter zunehmen wird, solange die politischen Verhältnisse in den Ländern, aus denen Flüchtlinge und Migranten kommen, sich nicht zum Besseren wenden. Da sind

³ UN Department of Economic and Social Affairs (September 2013). *The number of international migrants worldwide reaches 232 million*. Abgerufen von Population Facts:

<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/index.shtml>

⁴ UN Department of Economic and Social Affairs (September 2013). *The number of international migrants worldwide reaches 232 million*. Abgerufen von Population Facts:

<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/index.shtml>

⁵ UNHCR (2015). *Global Trends: Forced Displacement in 2014*. Abgerufen von UNHCR:

<http://www.unhcr.org/556725e69.html>

Sicherheitspolitik und außenpolitisches Engagement gefragt, und das erfordert internationale Kooperation.

Im letzten Jahr sind über 250.000 Menschen unter lebensbedrohlichen Verhältnissen übers Mittelmeer gekommen. Offiziellen Berichten zufolge sind allein im Jahr 2014 ca. 3.500 Menschen ertrunken⁶, und die Dunkelziffer ist hoch. Diese Flüchtlinge und Migranten, die übers Mittelmeer zu uns kommen, müssen wir aufnehmen. Und in einer Europäischen Union von 500 Mio. Menschen ist das bisher eine verschwindend kleine Zahl. Es ist bedauerlich, dass sich die Staatschefs kaum einigen konnten, ob und wie sie die Flüchtlinge in Europa fair verteilen.

Gemäß der Nachhaltigkeitsziele, die gerade bei den Vereinten Nationen verabschiedet werden, sollte Migration sicher, regelbasiert und verantwortungsbewusst organisiert werden. Wir werden uns darauf gefasst machen müssen, dass wir Millionen Menschen eine Heimstatt geben müssen. Die Möglichkeit von Massenmigration besteht durchaus, aber sie ist nicht sehr wahrscheinlich.

Auch Umweltschutzprogramme sind wichtig, um eine weitere Gefährdung der Armen durch die Klimaveränderung zu bekämpfen. Schließlich ist der Klimawandel im Wesentlichen von den Industrienationen ausgelöst worden und somit besteht hier Verantwortung für die Konsequenzen der Klima-Migrationsursachen („climate justice“).

Die Ursachen von Flucht vor Krieg und Verfolgung dauerhaft zu bekämpfen, verlangt diplomatische Ansätze sowie politische und militärische Mittel, um die Entstehung gewaltsamer Konflikte zu verhindern, bzw. Lösungen bestehender Konflikte ein Stück weit zu ermöglichen. Umfassende Strategien und Konzepte sind erforderlich, in denen sich kurz- und langfristige Hilfsmaßnahmen und Investitionen ergänzen müssen. Solche umfassenden Strategien fehlen nicht nur in Deutschland und Europa, sondern auch in Afrika. Der Dialog über ein gemeinsames und abgestimmtes Handeln zwischen Europa und Afrika ist notwendig.

Migration und Afrikas chanceträchtige Wirtschaftsentwicklung

Das Bild von Afrika sollte nicht durch die Flüchtlingstragödie im Mittelmeer verstellt werden. Afrika hat in den vergangenen zehn Jahren ein phänomenales Wirtschaftswachstum erzielt. Einige der am raschesten wachsenden Länder der Welt liegen in Afrika. Heute ist Afrika im Hinblick auf die Wirtschaft die am zweitschnellsten wachsende Region der Welt nach Asien. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für den Kontinent insgesamt erhöhte sich von 3,9 Prozent im Zeitraum 1995-2003 auf 5,2 Prozent im Zeitraum 2003-2012. Die meisten afrikanischen Länder werden derzeit nach Weltbank-Definition in die Gruppe mit niedrigem Einkommen eingestuft, aber bis zum Jahr 2030 werden fast alle in die Gruppe mit mittleren

⁶ Z. B. Amnesty International (15. Juni 2015). *Neuer Amnesty-Bericht zur weltweiten Lage der Flüchtlinge*. Abgerufen von Amnesty International: <https://www.amnesty.de/2015/6/15/bericht-zur-lage-der-fluechtlinge-weltweit>

Einkommen aufrücken (d.h. das BIP pro Kopf würde dann zwischen 1.046 USD und 4.125 USD betragen). Das erhöhte gesamtwirtschaftliche Wachstum ist den Verbesserungen im makroökonomischen Management und günstigen Agrar-, Rohstoff- und Ölpreisen zu verdanken, welche wiederum erhöhte Investitionen sowie Wachstum des Exportmarktes aktiviert haben.⁷

Auch der afrikanische Agrarsektor wächst um ca. 5% pro Jahr, aber es wird erheblicher Anstrengungen bedürfen, um dieses Wachstum zu halten. Es ist zu begrüßen, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit der Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ nun vermehrt in die Förderung von Innovation in der Landwirtschaft Afrikas zur Ernährungssicherung investiert. Das ist lange versäumt worden. Investitionen in Landwirtschaft und Infrastruktur bleiben essentiell, zumal die Industrialisierung nur verzögert erfolgt.

Das bisherige Wachstum hat nicht ausgereicht und erfolgte nicht auf hinreichend breiter Basis, um die Mehrheit der Armen aus der Armut zu heben und sie mit ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten auszustatten. Ca. 60% der Bevölkerung in Afrika sind unter 25 Jahre alt; 17 Millionen Menschen wachsen jedes Jahr dem Arbeitsmarkt zu; davon wird nur ca. die Hälfte eine angemessene Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft finden. Die Masse der Arbeitsplätze wird im gemischten Verarbeitungs- und Dienstleistungssektor geschaffen, in dem sehr geringe Arbeitsproduktivität vorherrscht. Investitionen in verbesserte Wertschöpfungsketten, die mit landwirtschaftlicher Verarbeitung verbunden sind, könnten erheblich zu ländlicher Beschäftigung beitragen.⁸

Afrika wird das erste Millenniums-Entwicklungsziel, nämlich die Halbierung der Armut und des Hungers, bis zum Jahr 2015 nicht erreichen. Rasche Verstärkung, eine wachsende Mittelschicht, der schnelle numerische Anstieg der jungen Bevölkerung, die Auswirkungen des Klimawandels und die erhöhte Volatilität der globalen Nahrungsmittel- und Energiepreise sind Herausforderungen, denen sich die afrikanischen Länder gegenübersehen. Das Ziel der „Sustainable Development Goals“, extreme Armut und Hunger bis 2030 zu beenden, erfordert eine substantielle Steigerung der Investitionen in konkrete Programme sowie Politikveränderung, einschließlich einer anderen Politik zur Bekämpfung von Fluchtursachen sowie neue kreativere Maßnahmen zur Nutzung der Chancen und zur Verhinderung von Problemen im Zusammenhang mit Migration.

⁷ Badiane, O., Collins, J. & Makombe, T. (2015). Regional Developments: Africa. In IFPRI 2014-2015 *Global Food Policy Report*, S. 73-97. Abgerufen von IFPRI:

http://www.ifpri.org/sites/default/files/gfpr/2015/feature_3088.html

⁸ Zur Wirtschaftsentwicklung Afrikas s. auch: World Economic Forum; World Bank; African Development Bank; Organisation for Economic Co-operation and Development (2015). *The Africa Competitiveness Report 2015*. Geneva: World Economic Forum. Abgerufen von The World Bank:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/06/24583915/africa-competitiveness-report-2015>; UNDP (2014). *Human Development Report 2014: Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. New York: UNDP. Abgerufen von UNDP: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>

Der grundlegende Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Migration

Wie wird sich eine insgesamt positive wirtschaftliche Entwicklung Afrikas auf die zu erwartende Migration auswirken? Für eine umfassende Strategie im Umgang mit Migration ist es notwendig, sich die grundlegenden Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Migration klar zu machen. Im Kern geht es dabei um demographisches Verhalten und um Migrationsverhalten bei steigendem Einkommen.

Ein steigendes Einkommen bedeutet in der Regel, dass die Kindersterblichkeit abnimmt, während die Geburtenrate zunächst noch nicht sinkt. Infolgedessen sieht sich die Bevölkerung – trotz wirtschaftlichen Wachstums – mit einer höheren Arbeitslosenquote und oftmals mangelhaften staatlichen Dienstleistungen konfrontiert. Dieses Bild verändert sich erst, wenn die Geburtenrate abnimmt und dadurch der demographische Druck sinkt (der sog. demographische Übergang / demographic transition). Im Augenblick sehen die Prognosen für die demographische Entwicklung Afrikas so aus, dass die derzeitige Bevölkerungsanzahl bis 2050 um 1,5 Milliarde wachsen könnte. Bis Ende dieses Jahrhunderts könnte gemäß UN-Projektionen die Bevölkerung Afrikas auf ca. 4,4 Milliarden Einwohner zunehmen. Wir in Europa bleiben dagegen bei ca. 0,7 Milliarde Menschen.⁹

Migrationsverhalten der potentiell mobilen Menschen wird sehr von deren Ziele und Möglichkeiten bestimmt. Viele potentielle Migranten sind bereits mental auf dem Sprung zur Migration. Denn je stärker die Welt integriert ist und die Informationsflüsse jeden Slum und jedes Dorf auf der Welt erreichen, desto stärker verändern sich auch die Aspirationen, also der Wille, aus seinem Leben etwas machen zu wollen, insbesondere bei jungen Menschen. Migrationsströme nehmen dabei zu, nicht *obwohl* es großen Teilen Afrikas wirtschaftlich besser geht, sondern *weil* dem so ist. Aus den ärmsten Ländern und ärmsten Regionen migrieren nur wenige Menschen und aus den reichsten Ländern auch nur wenige. Aber dazwischen spielt sich die Migrationsdynamik ab. Dies ergibt den sog. Migrations-Übergang (migration transition). Die Kurve des Zusammenhangs zwischen Einkommen und Migration sieht aus wie ein umgedrehtes U: Die Migration steigt mit dem Pro-Kopf-Einkommen eines Landes zunächst an und nimmt erst bei einem relativ hohen Pro-Kopf-Einkommen von ca. 7000 USD wieder ab.¹⁰ Bei sehr niedrigem und sehr hohem Pro-Kopf-Einkommen liegt der Anteil der Auswanderer an der Bevölkerung bei ca. 5%, bei mittlerem Pro-Kopf-Einkommen allerdings bei ca. 15%.¹¹ Die Erklärung ist einfach: mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen ist die Fähigkeit zum Migrieren erhöht, und zugleich steigen auch die Neigungen und Aspirationsniveaus. Diese weltweite Kurve der Veränderung der Emigrationsanteile – abgeleitet aus den Strukturen der vergangenen Jahrzehnte – hat sich als recht stabil erwiesen. Sie charakterisiert über einen Zeitraum von ca. 50 Jahren den langfristigen Trend der Bestandsgrößen der Migranten. Die Flussgrößen der Migration steigen von ca. 0.5%

⁹ UN Population Division (2015). *Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospect: The 2015 Revision* [Data file]. Abgerufen von UN <http://esa.un.org/unpd/wpp/>

¹⁰ De Haas (2007). Turning the tide? Why development will not stop migration. *Development and Change*, 38(5), S. 819–841.

¹¹ Clemens, M. (2014). Does Development Reduce Migration? *CDG Working Paper*, 359.

(niedriges Einkommen) auf ca. 3% (mittleres Einkommen) pro Dekade an, d.h. wenn die wirtschaftliche Entwicklung anspringt, gibt es auch mehr Migration, und das passiert zurzeit in Afrika. Erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung ist somit mit mehr Migration verbunden. Erfolgreiche Entwicklungspolitik kann somit auch zunächst zu mehr Migration und dann später zu abnehmender Migration beitragen. Langfristige Sicht ist erforderlich.

Falls diese Beobachtungen der vergangenen Jahrzehnte eine längerfristige Prognose erlauben, wären im Zeitraum 2040-2050 zu erwarten, dass von den rund 2,5 Milliarden Menschen in Afrika 3%, also ca. 75 Millionen, pro Dekade migrieren; und dies schließt die Migration über innerafrikanische Grenzen hinweg mit ein. Wir werden in den nächsten 30 Jahren deutlich mehr Migranten aus Afrika und Nahost bekommen, nicht nur wegen der Krisen und Katastrophen, sondern aufgrund dieser ökonomischen Gesetzmäßigkeit. Wenn es den Menschen besser geht, können sie sich die Migration leisten und streben auf Arbeitsmärkte mit höherer Entlohnung. Zuwanderungspolitiken können dies nur in begrenztem Maße steuern.

Die Nutzung von Rücküberweisungen der Migranten für die wirtschaftliche Entwicklung

Welchen Beitrag kann Entwicklungszusammenarbeit im Kontext von Migration leisten? Ein Bereich wäre, das Beste aus den Rücküberweisungen der Migranten zu machen. Diese Rücküberweisungen sind inzwischen größer als die Entwicklungshilfetransfers nach Afrika. Also, Migration bringt auch Entwicklung – und diese Entwicklung kann zumindest vorübergehend wiederum die Emigrationsbewegungen verstärken.

Wir können die Migranten durchaus als Entwicklungshelfer bezeichnen, aber die staatliche Entwicklungskooperation kann noch mehr tun, damit diese Kapitalströme – über 30 Milliarden zum Beispiel nach Afrika, wobei etwa in Senegal die Rücküberweisungen 10 Prozent des BIP ausmachen¹², in Liberia und Lesotho sogar bis zu 20 Prozent¹³ – besser investiert werden, d.h. dass davon nicht einfach Immobilien gebaut werden, sondern dass daraus Handwerksstätten etc. entstehen. Zudem zeigte sich, dass Rücküberweisungen Kinderarbeit verringert, und die Geldsendungen steigern die Kreditwürdigkeit der Begünstigten.¹⁴ Gegenüber der offiziellen Entwicklungshilfe haben diese Rücküberweisungen vor allem den Vorteil, dass sie beständig sind. Außerdem transferieren die Emigranten Know-how nach Hause, da sie besser ausgebildet sind. Der deutsche Bankensektor in Kooperation mit Instrumenten der Entwicklungsfinanzierung (KfW) sollte sich daher den Chancen der

¹² Fatou, C. & Al-Mouksit, A. (2015). NoPoor Project: Effects of international migration and remittances on child's time allocation: Evidence from Senegal. Contribution to the 12th IZA Annual Migration Meeting (AM²) and 5th Migration Topic Week. Abgerufen von IZA:

http://www.iza.org/conference_files/AMM_2015/cisse_f21812.pdf

¹³ Der Segen der Auslandsüberweisungen: Das Geld von Flüchtlingen ist in Afrika zu einem der wichtigsten Entwicklungsinstrumente geworden. (9. Mai 2015). *FAZ*, S. 24.

¹⁴ Fatou, C. & Al-Mouksit, A. (2015). NoPoor Project: Effects of international migration and remittances on child's time allocation: Evidence from Senegal. Contribution to the 12th IZA Annual Migration Meeting (AM²) and 5th Migration Topic Week. Abgerufen von IZA:

http://www.iza.org/conference_files/AMM_2015/cisse_f21812.pdf

Investitionen in Entwicklungsländern aus Rücküberweisungen vermehrt öffnen, evtl. sogar in Verbindung mit Krediten für dortige Unternehmensgründungen.

Emigranten bleiben länger im Zielland. Auch das ist Teil der Migrationsbewegung der letzten 40 Jahre. Und Migration produziert Migration. Denn Migranten emigrieren in die Netzwerke ihrer Verwandten und Bekannten hinein. Das schafft mehr Sicherheit in der Migration, senkt die Kosten der Migration und macht sie eigentlich auch effizienter. Bereits emigrierte Menschen können nachfolgenden Migranten sowohl helfen, ihre Reise zu finanzieren, als auch, sich in den neuen Lebensumständen zurechtzufinden, indem sie z. B. die neuen Migranten bei sich aufnehmen oder sie bei Behördengängen unterstützen. Entwicklungszusammenarbeit sollte sich mit Migranten-Netzwerken verbinden und gemeinsam sinnvolle Investitionschancen suchen, die den Herkunftsländern zu Gute kommen.

Brain Drain?

Ein Argument, das aus entwicklungspolitischer Sicht häufig gegen Migration ins Spiel gebracht wird, ist das des „Brain Drain“. Ihm zugrunde liegt der Gedanke, dass Migration für das Herkunftsland schädlich sei, da vor allem gut ausgebildete Menschen abwandern und das Land somit an Humankapital verliert. Dies muss jedoch differenzierter betrachtet werden angesichts neuerer Einsichten in die Ökonomie des Brain Drain: Wenn Menschen emigrieren wollen, etwa um in ihre Bildung zu investieren oder ihr Einkommen zu erhöhen, und hierfür über ein Mindestmaß an (Human-) Kapital verfügen müssen – beispielsweise aufgrund von Visabestimmungen – , werden sie sich bemühen, diesen Schwellenwert zu erreichen. Sie beginnen, in ihr Humankapital zu investieren in der Hoffnung, dass sich dieser Aufwand durch ihre Migration ins Aufnahmeland auszahlen wird. Dennoch wird nur eine geringe Anzahl der Menschen tatsächlich ihr Heimatland verlassen können. Ein Brain Drain kann sich infolgedessen in ein Brain Gain wandeln, da durch die individuellen Bemühungen das Humankapital im Herkunftsland insgesamt steigt. Emigrieren dagegen vor allem weniger ausgebildete Menschen, steigt ebenfalls das durchschnittliche Humankapital im Herkunftsland an, da die zurückbleibenden Menschen im Vergleich über ein höheres Bildungsniveau verfügen.¹⁵ Auf diese Weise schafft begrenzte Offenheit für Migration mehr Humankapital.

In vielen Aufnahmeländern sind es Migranten, die die Produktivität der Gesellschaften sichern, indem sie deren Überalterung entgegensteuern. Oft fehlt es in den Aufnahmeländern zudem an Personal, da die nationale Bevölkerung entweder nicht für einfache Tätigkeiten zur Verfügung steht oder aber es an hochqualifizierten Fachkräften mangelt. Auch steigern Migranten die Handelsbeziehungen zu ihren Herkunftsländern.¹⁶ Migration birgt somit auch vor diesem Hintergrund Chancen für die Aufnahmeländer. In

¹⁵ Stark, O. (2010). Policy Repercussions of “The New Economics of the Brain Drain”. *ZEF Discussion Papers on Development Policy*, 145.

¹⁶ BMZ (2011). *Chancen für Entwicklung nutzen*. Abgerufen von BMZ:

http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/themen/soziale_sicherung/Infobroschuere_01_2010_de.pdf

Deutschland weisen z. B. Personen mit Migrationshintergrund aus Sub-Sahara Afrika höhere Bildungsabschlüsse auf: 35% verfügen über ein Abitur oder einen höheren Bildungsabschluss (im Vergleich zu 29% der Personen ohne Migrationshintergrund); 66% von ihnen sind aber in Arbeitsmarktsegmenten mit schlechter Bezahlung beschäftigt.¹⁷ Die Potenziale dieser Bevölkerungsgruppe werden folglich nicht angemessen genutzt.

Migrationspolitik in Afrika

Süd-Nord-Migration darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Migration innerhalb des Kontinents eine große Herausforderung für die afrikanische Staaten darstellt. Die Wanderungsbewegungen, einschließlich Flüchtlinge und Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen emigrieren, ist oft eine wirtschaftliche Belastung für das aufnehmende Land.

Beispielsweise in Südafrika gibt es eine sehr hohe Arbeitslosigkeit mit ca. 25 Prozent. Es hat Ausschreitungen gegeben gegen Migranten, die inzwischen teilweise in ghettartigen Verhältnissen leben. Die meisten emigrieren nach Südafrika aufgrund politischer Probleme, die hausgemacht sind, zum Beispiel aus Simbabwe oder aus dem Kongo, in dessen östlichem Teil seit Jahren Krieg herrscht.

Die Gemengelage, die Migration mit Sicherheitsthemen verbindet, führt leicht zu chauvinistischen fremdenfeindlichen Reaktionen, obwohl es oft gar nicht die sog. Fremden sind, die die innere Sicherheit bedrohen. Natürlich können immer wieder solche Gegenbeispiele angeführt werden, aber das Gesamtbild der Qualität von Governance in Afrika hat sich deutlich verbessert und ist einhergegangen mit verstärkter wirtschaftlicher Entwicklung.

Innerhalb Afrikas wird die Mobilität von Arbeitskräften zunehmend bedeutsam. In diesem Kontext ist auch die beabsichtigte Freizügigkeit für Arbeitskräfte in der Afrikanischen Union ab 2020 von großem Interesse. Innerhalb der regionalen Wirtschaftsblöcke wie ECOWAS sollten bereits abgeschlossene Abkommen mit ähnlicher Zielsetzung endlich umgesetzt werden.¹⁸ Afrikas interne Migrationspolitik ist als ein entwicklungspolitisches Thema zu verstehen.

Integration, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik

Angesichts dieser wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen in Afrika gilt es, die Rolle des Westens in der Begegnung mit dem Kontinent zu überdenken. Was die deutsche Entwicklungspolitik mit einer sog. Zukunftscharta im vergangenen Jahr eingeleitet hat, ist durchaus positiv. Da werden Ziele verfolgt, wie z. B. nachhaltiges Wirtschaften mit menschenwürdiger Arbeit zu verknüpfen, eine menschenrechtsbasierte Politik zu verfolgen, die modernen Technologien zu nutzen im Interesse der Armen etc. Wir brauchen so eine

¹⁷ Schmid, S. (2011). *Vor den Toren Europas: Das Potential der Migration aus Afrika*. Forschungsberichte 7. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

¹⁸ Cermocly, K. (2007). Was nützt die ECOWAS? *KAS-AI 8/07*, S. 78-111. Abgerufen von KAS: http://www.kas.de/wf/doc/kas_11781-544-1-30.pdf?070903112138

Zukunftscharta, um uns daran zu messen und zu beurteilen, ob wir Fortschritte bei der Herstellung menschenwürdiger Verhältnisse hier und international geschafft haben.

Europa muss in Sachen Migration und Entwicklungskooperation mit einer Stimme sprechen und muss die entwicklungspolitischen Chancen und Herausforderungen, die in der Migration stecken, viel stärker betonen, anstatt nur das akute Bekämpfen von Notfällen durch etwaige Zerstörung von Schlepperbooten zum Hauptthema der Politik zu erklären. Die Europäische Union hatte eine Flüchtlingspolitik im Mai dieses Jahres verabschiedet. Diese war zu sehr konzentriert auf das Lösen der akuten Probleme und Symptome, ohne eine langfristige Strategie zu bieten. Entwicklungspolitik wurde nur am Rande erwähnt und in Bezug auf die „Rücknahme“ der Migranten betont. Nun erfolgen erste notwendige Anpassungen in der Politik.

Afrika würde davon profitieren, wenn wir unsere Märkte noch weiter öffnen, die Handelsregelungen fair gestalten und verstärken und damit Afrika Chancen auf unseren Märkten bieten würden. Eine Öffnung des innerafrikanischen Handels würde die positiven Wirkungen noch verbessern. Deutschland sollte auch die regionale wirtschaftliche Integration Afrikas unterstützen und sich für eine Verbesserung der Infrastruktur einsetzen. Handel ist gut für wirtschaftliche Entwicklung.

Es wäre allerdings ein Fehlschluss, zu erwarten, dass vermehrter Handel zu verringerter Migration führen würde, denn wirtschaftliches Wachstum führt zur beschleunigten Migration. Wichtiger als Handel sind erhöhte ausländische Direktinvestitionen, insbesondere in beschäftigungsintensive Branchen wie der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft.

Die Erfahrungen Chinas mit wirtschaftlicher Transformation sind hier relevant. Chinas Erfahrung mit wirtschaftlicher Entwicklung sind mit großer Bevölkerungsverschiebung innerhalb des Landes verbunden: von 1979 bis 2009 wuchs die Anzahl der städtischen Bevölkerung um ca. 440 Millionen.¹⁹ Vergleichsweise attraktivere Lebensbedingungen in den östlichen Provinzen Chinas führten zeitgleich zu einer starken West-Ost-Migration. Eine solche Binnenmigration ist in Afrika jedoch nicht vorstellbar, solange die Freizügigkeit innerhalb des Kontinents beschränkt bleibt.

China hat im Rahmen seiner wirtschaftlichen Transformation zunächst enorm in die Landwirtschaft investiert und die Infrastruktur stark ausgebaut, dann folgte die Industrialisierung. Infrastruktur ist nicht zu beschränken auf Straßen, Wasserleitungen, Telefon und Elektrizität, sondern sollte auch das miteinschließen, was wir Softinfrastruktur nennen, also Information, die Märkte, die sich darum bilden etc. All das dient der Integration der Armen auf dem Lande, die von der Landwirtschaft leben. Die Entwicklungspolitik sollte sich daran strategisch ausrichten.

¹⁹ Chan, K. W. (2013). China: internal migration. *The Encyclopedia of Global Human Migration*.

Konsequenzen für die Entwicklungspolitik

Selbst wenn die Ursache von Migration oftmals die Flucht vor Gewalt oder vor wirtschaftlicher Aussichtslosigkeit ist, so ist die Migration selbst doch ein Phänomen, das für alle Beteiligten – d.h. für die Migranten, für ihre Herkunftsländer und für ihre Zielländer – auch Chancen bietet. Migration muss als Teil wirtschaftlicher Entwicklung verstanden werden. Sie sollte nicht bekämpft, sondern angemessen geregelt werden. Das würde auch die Chancen krimineller Schleuser mindern. Wirtschafts- und entwicklungspolitische Maßnahmen zur kurz- und langfristigen Gestaltung der Migrations- und Flüchtlingsfragen sollten folgende differenzierte Sichtweisen und die sich daraus ergebenden Optionen berücksichtigen:

Die Notsituation der Flüchtlinge aus Kriegs- und Konfliktzonen muss gemäß der Flüchtlingskonvention überall gelöst werden. Das ist von Europa und Afrika gleichermaßen einzufordern, außenpolitisch zu thematisieren und entwicklungspolitisch in Afrika zu unterstützen. Mit Ländern, die die Flüchtlingskonvention nicht einhalten, sollten dies thematisiert werden. Die Nothilfe für Flüchtlinge in Afrika und an den anderen Brennpunkten in den Lagern und darüber hinaus ist aufzustocken und am tatsächlichen Bedarf der Menschen zu orientieren. Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Schulbildung zu ermöglichen und den jungen Menschen berufliche Weiterbildung zu verschaffen, gehört ebenfalls dazu.

Die Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in Afrika verbessern: Zu diesem Zweck sind die Handelspolitik und Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen zu verbessern. Der gesamte Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ist auszuweiten, um den Migrationsdruck langfristig zu mindern.

Arbeitsmöglichkeiten in Afrika schaffen durch Investitionen in die Infrastruktur und die ländliche Entwicklung: Die Beschäftigungschancen in Afrika zu mehren, ist grundlegend für die Minderung des Migrationsdrucks. Die Masse der Arbeitsplätze wird z.Z. im gemischten Verarbeitungs- und Dienstleistungssektor geschaffen, in dem sehr geringe Arbeitsproduktivität vorherrscht. Investitionen in verbesserte Wertschöpfungsketten, die mit landwirtschaftlicher Verarbeitung verbunden sind, können erheblich zu einer Verbesserung der ländlichen Beschäftigungsrate beitragen. Zudem sollten auch große Beschäftigungsprogramme zum Infrastrukturausbau erwogen werden. Indien und China haben damit insbesondere im ländlichen Raum positive Erfahrungen gemacht und auch in Afrika gibt es dazu positive Erfahrungen.²⁰

Den Bildungs- und Ausbildungsstand der Migranten zu verbessern, ist zentral. Migranten zeigen große Lernbereitschaft, diese sollte innerhalb Afrikas wie auch in Europa genutzt werden durch entsprechende Zertifizierungs- und Weiterbildungsangebote. Bildungs- und

²⁰ J. von Braun, Ed. 1995. Employment for Poverty Reduction and Food Security. Washington, DC: International Food Policy Research Institute. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/oc32.pdf>

Weiterbildungsinitiativen sollten Kernbereich der Flucht- und Migrationsursachenlinderung sein. Die Anerkennungsmöglichkeiten von Bildungsabschlüssen aus Afrika sollten geprüft werden. Bildung und Weiterbildung sind das A und O für ein langfristiges Wirtschaftswachstum. Entsprechende Initiativen sind sowohl in den Flüchtlingslagern, als auch in den Ländern Nordafrikas, wo Flüchtlinge und Migranten auf die Chance der Weiterreise hinarbeiten, sowie in den Herkunftsländern anzusiedeln. Folgende Optionen sind zu testen: rascher Ausbau und gute Ausstattung von Schulen in den existierenden Lagern; ICT-basierte Fernstudien in den Lagern und auch an Orten, wo Migranten konzentriert sind; Bildungscoupons, mit denen Migranten auf dem Weg umdrehen können und an einem afrikanischen College eine Ausbildung machen und dann ihrem Land dienen können.

Die Gesundheit und Ernährung von Kindern fördern: Ernährung und Gesundheit von Migranten- und Flüchtlingskindern ist essenziell für deren lebenslange Potenziale. Gezielte Programme dazu sind entlang der gesamten Flucht- und Wanderungsrouten erforderlich, sowie in den Herkunftsländern.

Die wirtschaftlichen Potenziale der Rücküberweisungen im Kontext von Migranten-netzwerken zu stärken. Der Geldtransfer sollte erleichtert werden. Anreize für Investitionen aus Rücküberweisungen sollten vermehrt geschaffen werden und helfen, diese produktiver zu gestalten. Banken auch in Deutschland sollten darin einen wachsenden Geschäftszweig erkennen, in dem die Entwicklungszusammenarbeit sich im Interesse der in den Herkunftsländern Verbliebenen kooperativ engagieren könnte. Migrantenorganisationen können Partner sein.

Einwanderungsgesetz in Deutschland reformieren: Das Erreichen des Ziels, dass der volkswirtschaftliche Nutzen die Kosten der Migration übersteigt, hängt vor allem auch von der gelungenen Integration ab. Eine breite Kosten-Nutzen-Überlegung ist geboten, die auch die Implikationen für die Entwicklungsländer z.B. Afrikas berücksichtigt.

Das gescheiterte Dublin-System für die Aufnahme von Flüchtlingen und Migranten in Europa muss revidiert werden. Integration muss gestärkt und legale Zuwanderung ausgeweitet werden. Asylverfahren und Bleiberegungen bedürfen der raschen Korrektur. Beim Arbeitskräftezugang von Flüchtlingen nach Deutschland ist insbesondere die bestehende Trennung von Asyl- und Einwanderungsgesuch problematisch. Entweder die Einreise erfolgt als Flüchtling (dann gilt das Asylverfahrensgesetz) oder als Selbständiger, als Arbeitskraft, zum Ziel des Familiennachzugs etc. (dann gelten Aufenthaltsgesetz, Beschäftigungsverordnung etc.). Asyl und Einwanderung sollen sich nicht mehr ausschließen. Asylbewerber sollten dann auch ein Arbeitsvisum beantragen dürfen. Dabei sollte aber beachtet werden, dass die Schutzbedürftigsten weiterhin aufgenommen werden und nicht primär die für den Arbeitsmarkt Geeigneten. Steuerung der Migration ist schwierig und

angesichts der Grenzen der Vorhersagbarkeit von Arbeitsmarktlagen auch kaum marktangepasst planbar.²¹

Ein Einwanderungsgesetz erscheint inzwischen notwendig, aber es bedarf einer strukturierten Debatte in der Bevölkerung und im Bundestag.²² Vorschriften der Arbeitsmigration im Rahmen eines Einwanderungsgesetzes für Deutschland sollten entbürokratisiert werden. Ein Einwanderungsgesetz sollte auch entwicklungspolitische Aspekte berücksichtigen (wie die o.g. Bildungs- und Rücküberweisungsthemen in Bezug auf die Migration). Angesichts der Überlappung von Not und Gewaltursachen, die zu Flucht und Migration führen, sollten ökonomische und menschenrechtliche Aspekte in gesetzlichen Regelungen gemeinsam beachtet werden.

In einer sich wirtschaftlich positiv entwickelnden Welt wird die Mobilität der Menschen weiterhin zunehmen, innerhalb von Ländern und über Grenzen und Kontinente. In den auch zunehmendem Umwelt- und Klimastress ausgesetzten Regionen wird ebenfalls die Mobilität zunehmen. Positive und negative Faktoren stehen hinter der zunehmenden Mobilität. Die Probleme von Flucht und Migration sind komplex und ebenso komplex müssen die Maßnahmen sein. Die Probleme sind zudem regional unterschiedlich und entsprechend angepasst müssen Maßnahmen sein. Langfristig ist wirtschaftliche Entwicklung entscheidend für die Verringerung der Migration, aber nicht kurzfristig. Kurzfristig ist die Fluchtursachenbekämpfung zentral und die Linderung der Not der Flüchtlinge. Diese Nothilfe so stark wie möglich auf langfristig verbesserte Chancen auszurichten, insbesondere mit Bildungsinvestitionen und Beschäftigung, verbindet kurz- und langfristiges entwicklungspolitisches Engagement in produktiver Weise.

²¹ Eichenhofer, E. (2008). Die Bewertung der Kommissionsvorschläge zur Arbeitsmigration. Europa- und Sozialrechtliche Bewertung und historische Erfahrungen. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 3.

²² zur Vielfalt der Überlegungen siehe: Mediendienst Integration (Stand: März 2015). Braucht Deutschland ein „Einwanderungsgesetz“? Positionen von Parteien und Experten. *Informationspapier*; Regelung von Zuwanderung: Die Rechtslage in Deutschland im Vergleich. Literaturliste 2010 – 2015, Bibliothek Deutscher Bundestag.