

„Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa“

Zum Jahresgutachten 2020 des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.

Johannes Brandstätter
Migrationspolitische Grundsatzfragen
Zentrum Migration und Soziales

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1641
brandstaeter@diakonie.de
www.diakonie.de

Mai 2020

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), ein Think-Tank von wirtschaftsnahen Stiftungen, legt mit seinem Jahresgutachten 2020 wieder einmal einen umfassenden und kompetenten Sachstandsbericht zum migrationspolitischen Geschehen vor. Diesmal greift er ein Einzelthema auf, zu dem es bislang nur wenig aufbereitetes Wissen vorliegt: Migration aus Afrika. Die umfangreiche Studie zeigt Handlungsperspektiven auf zum Umgang mit Migration als Normalfall, der nach unterstützender politischer Gestaltung und nach der Wahrnehmung von afrikanischen Akteuren als Partner auf Augenhöhe verlangt.

Dieser Ansatz ist für Politikmachende und Entscheidungstragende, die ihre Arbeit weltoffen gestalten wollen, grundsätzlich enorm hilfreich, zumal afrikanische Akteure – als Menschen in der Migration oder Institutionen in den Herkunftsländern – die Augenhöhe von der europäischen Seite in historischer Kontinuität nur sehr selten zugebilligt wird. Für die Arbeitsfelder der Diakonie könnten die Erkenntnisse und Empfehlungen des SVR interessant sein hinsichtlich

- Internationale Fachkräftegewinnung und Ausbildung in gesundheitlichen und sozialen Berufen
- Kritische Lobby- und Advocacyarbeit zur europäischen Externalisierung der Grenzkontrolle und Rückführungspolitik
- Zusammenarbeit mit Vereinen der afrikanischen Diaspora in der Bundesrepublik

Hier folgen die interessantesten Features und einige zum Teil auch kritische Kommentierungen:

Warum ist zu viel Aufregung beim Thema Migration aus Afrika nach Europa unnötig?

Der SVR verweist auf die niedrigen Zahlen: Die über die Jahrzehnte moderaten Zuzugszahlen lassen keineswegs auf einen Ansturm auf Europa schließen: Menschen afrikanischer Herkunft machen bislang nur 1,5 Prozent seiner Bevölkerung aus (Seite 29). Angesichts gegenläufiger demografischer Entwicklungen auf beiden Kontinenten warnt der SVR „sowohl vor alarmistischen wie auch vor abwiegelnden Positionen“. Realistische Prognosen zur weiteren Entwicklung sind allerdings kaum möglich (Seite 35).

Migrationsbewegungen in afrikanischen Ländern gehören traditionell zum Alltag, doch sie spielen sich vor allem regional und zwischen afrikanischen Ländern ab. Allerdings gibt es inzwischen viel temporäre Migration in die Golfstaaten sowie eine sehr hohe Nachfrage für die US-amerikanische

Greencard. In Europa waren zunächst die ehemaligen Kolonialmächte Westeuropas wie Großbritannien, Frankreich, Niederlande und Belgien bevorzugtes Ziel, inzwischen sind es auch die Mittelmeerländer Spanien und Italien mit ihrer Nachfrage nach billigen Arbeitskräften in Landwirtschaft und Bauwesen sowie die nordeuropäischen Staaten und, in geringerem Maße als die vorgenannten Länder, auch Deutschland.

Wer sind die aus Afrika in die Bundesrepublik Eingewanderten?

Viele der aus afrikanischen Ländern nach Deutschland Zuziehenden verlassen das Land nach einiger Zeit wieder. Nur 2015 gab es ein Zuwanderungsplus von 50.000. Gerade einmal 5 Prozent aller nach Deutschland Zuwandernden kommen aus Afrika.

Mehr als 500.000 afrikanische Staatsangehörige leben in der Bundesrepublik, insgesamt haben 850.000 Menschen einen afrikanischen Migrationshintergrund, also 1 Prozent der Bevölkerung. Das durchschnittliche Alter liegt bei knapp unter 30 Jahren und damit deutlich unter dem Durchschnitt aller Personen mit Migrationshintergrund, der bei mehr als 35 Jahren liegt, und unter den 44 Jahren der Gesamtbevölkerung. Knapp 60 Prozent der aus afrikanischen Ländern Zugewanderten sind Männer. Sowohl die Zahl der Hochqualifizierten als auch der ohne berufsqualifizierenden Abschluss aus Afrika gekommenen Eingewanderten ist überdurchschnittlich. Das Bildungsniveau liegt vor allem auch höher als bei der deutschen Herkunftsbevölkerung (Seite 46).

Unter den Aufenthaltstiteln dominiert die Suche nach Schutz:

- 2019 trafen 30.000 als Asylsuchende ein. Asylsuchende aus Afrika stellen damit die größte Gruppe. 6.000 Abschiebungen gab es 2018.
- Zu Erwerbszwecken erlangen nur 4,3 Prozent der aus Afrika Zuwandernden einen Aufenthaltstitel, das sind gerade einmal halb so viele wie bei allen Drittstaaten.
- 26 Prozent kommen als zu ihren Familien Nachziehende.
- 30.000 bevölkern als Studierende die deutschen Hochschulen, darunter mehr als 7.000 aus Kamerun (Seite 40).

Worin liegen die Ursachen für afrikanische Auswanderung?

Die Ursachen sind sehr vielfältig und wirken oft zusammen. „Migration ist insofern das Ergebnis eines dynamischen Zusammenspiels von individuellen Entscheidungen und Haushaltsstrategien, Faktoren wie Sprache und geografischer Entfernung, ethnischen Netzwerken und strukturellen politischen, ökonomischen und weiteren Rahmenbedingungen im Herkunfts- und Zielland.“ (Seite 45). Bei den Migrationsentscheidungen wirken anhaltende Konflikte, Folgen des Klimawandels, der demografischen Entwicklung in komplexer Weise zusammen mit den Finanz- und Netzwerkressourcen der Migrationswilligen. Flucht- und erwerbsorientierte Motive lassen sich in der Praxis nicht scharf voneinander trennen. Damit bestätigt der SVR die bestehende Forschungslage. Auch verlaufen Migrationsprozesse oft nicht geplant und geradlinig von einem Land ins andere.

Was sind die Folgen und Wirkungen für Entwicklung in den Herkunftsländern?

Sorgfältig stellt der SVR die Wirkungen des Verlusts durch abwandernde und des Gewinns durch

zurückkehrende Fachpersonen (Brain-Drain und Brain-Gain) gegenüber. Die Abwanderung von Hochqualifizierten – zum Beispiel in der Gesundheitsversorgung – erklärt der SVR mit unzureichenden Entwicklungsmöglichkeiten im Herkunftsland. Die Erfahrungen mit politischen Maßnahmen der Herkunftsländer, der Abwanderung Hochqualifizierter entgegen zu wirken, beurteilt der SVR kritisch.

Zu berücksichtigen sind auch die Potenziale aus den Finanztransfers Ausgewanderter, die sich für die wirtschaftliche Entwicklung in ihrem Herkunftsland ergeben. Die Rücküberweisungen in afrikanische Länder übersteigen die Zahlungen der offiziellen Entwicklungshilfe (Seite 71). Mit dieser Feststellung regt der SVR einen Diskurswechsel an, der Migration nicht länger als Bedrohung auffasst, sondern vielmehr als Nutzpotenzial sowohl für Ziel- als auch Herkunftsländer.

Gibt es in Afrika eine Integration von Flüchtlingen, und sind Sonderwirtschaftszonen die besseren „Hot Spots“?

Uganda, Kenia, Sudan, Tschad, Äthiopien und Tansania beherbergen einige der weltgrößten Flüchtlingslager mit teilweise über 200.000 dort Wohnenden. Obwohl für vorübergehende Unterbringung konzipiert, sind sie häufig zu dauerhaften Siedlungen geworden. Sie leiden an chronischer Unterfinanzierung durch die internationalen Geber. U.a. aus dieser Perspektive wird zunehmend nach Ansätzen gesucht, wie die Lagerbewohnenden sich eigenständig versorgen können. Die Ansätze firmieren unter Überschriften wie „self-reliance“ und „empowerment“, jedoch nicht unter „Integration“, die mit dauerhafter Ansiedlung verbunden wäre. Zu den „Vorbildern“ (Seite 144) gehört Uganda, wo in den Lagerstädten Zugang zu Arbeit, Freizügigkeit, Gesundheits- und Bildungsangeboten (mehr als die Hälfte der Bewohnenden sind Kinder und Jugendliche) und Land, allerdings nicht zur Einbürgerung, gegeben wird. Allerdings klaffen beim ugandischen Ansatz Anspruch und Wirklichkeit auseinander, da auch hier nicht genügend Geld bereitsteht.

Ein weiteres neues Modell ist die Einbeziehung von Geflüchteten in Sonderwirtschaftszonen wie etwa in Äthiopien, wo in einem vom übrigen Land abgegrenzten Territorium mithilfe von Auslandsinvestitionen industrielle Arbeitsplätze geschaffen werden. Der SVR steht dem Modell nicht völlig ablehnend, aber doch etwas skeptisch gegenüber, da seiner Ansicht nach nicht nur wirtschaftliche, sondern auch gesellschaftlich-politische Teilhabe im Aufnahmeland geschaffen werden muss (Seite 149), was in einer abgeriegelten Zone mit Sondergesetzgebung nicht nachhaltig möglich ist. Seitens Brot für die Welt und der Diakonie Katastrophenhilfe bestehen grundsätzliche Zweifel an den Sonderwirtschaftszonen, da sie zu einer „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ mit einer Ausgrenzung von Geflüchteten und Schutzberechtigten führen könnte. Es darf nicht zu einer Aushöhlung des Flüchtlingssschutzes kommen.

Darüber hinaus setzt sich der SVR mangels eines Konsenses der EU-Mitgliedstaaten bei der Aufnahmebereitschaft für die Bildung einer „Koalition der Aufnahmewilligen“ ein. Eine Neuaufgabe der Seenotrettung durch die EU sei ebenso zu fordern wie, mit Blick auf Libyen, ein höheres deutsches Kontingent im „Resettlement“-Programm des UNHCR. Für humanitäre Visa, die Asylsuchenden bei der Auslandsvertretung ausgestellt werden könnten, sieht der SVR dagegen derzeit keine politische Chance, und verweist auf den bereits bestehenden Mechanismus des UNHCR.

Was ist an der Migrationspolitik der EU zu kritisieren?

Ausführlich untersucht das Gutachten die europäisch-afrikanische migrationspolitische Kooperation.

Festgestellt wird, dass in der aktuellen Europäischen Migrationsagenda die Prävention von irregulärer Migration alle anderen Handlungsoptionen dominiert. Mit einer Externalisierung des Grenzschutzes sollen Migrationswillige schon in den weit von den EU-Außengrenzen entfernten Herkunftsländern am Aufbruch gehindert werden, und mit gezielten Maßnahmen der Entwicklungshilfe soll zukünftigen Migrationsprozessen entgegengewirkt werden („root cause approach“). Dieser Ansatz ist, so legt das Gutachten nahe, dysfunktional. Er steht Erkenntnissen entgegen, wonach mit zunehmendem Wohlstand zunächst einmal mehr und nicht weniger Menschen auswandern, was einfach daran liegt, dass Auswanderung so viel Geld verschlingt, dass sie nur bei mittleren Einkommen bezahlbar ist. Somit bezeichnet der SVR die Annahme, mit mehr EZ könne man die Migration aus afrikanischen Ländern bremsen, als „unterkomplex“ (Seite 55).

Der SVR moniert, dass die „vielbeschworene Idee einer partnerschaftlichen Begegnung ‚auf Augenhöhe‘ in der Praxis der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit kaum realisiert“ ist (Seite 95). „Es wird befürchtet, dass die institutionalisierte Kooperation mit Drittstaaten auf dem afrikanischen Kontinent schlicht und einfach die Menschen daran hindern soll, auf europäisches Territorium zu gelangen. Faktisch wird damit die Verantwortung für Migrationskontrolle auf Länder außerhalb der EU verschoben, was in der Praxis bedeutet, dass die betroffenen Menschen keinen Zugang zu den Menschenrechtsmechanismen innerhalb der EU haben.“ (Seite 96). Zwar will die EU auf dem Papier auch reguläre Wege der Migration fördern. Doch in der Praxis flossen beim Europäischen Nothilfe-Treuhandfonds EUTF für solche Zwecke nur 1 Prozent der Mittel (Seite 124).

Die Externalisierung der Grenzkontrolle steht afrikanischen Politiken entgegen, regionale Wirtschaftsräume mit Gewährleistung von Mobilität aufzubauen und liegt nicht im Entwicklungsinteresse der afrikanischen Staaten, für die u.a. aus diesem Grund die Zusammenarbeit mit China umso interessanter wird. Zudem steht sie in einem grundlegenden Zielkonflikt mit den internationalen Standards des Flüchtlingsschutzes und fördert autokratische Regimes, deren Repressionen wiederum Ursachen von neuer irregulärer Migration schaffen (Seite 120-134).

Aus der Darstellung gewinnt man den Eindruck, dass die EU-Migrationspolitik vor dem Hintergrund der von ihr propagierten Förderung regulärer Migration, nachhaltiger Entwicklungsziele und des Flüchtlingsschutzes sowie der Alterung der Bevölkerung über wenig rationale Grundlagen verfügt. Die Frage, warum die europäischen Staaten so stark auf Migrationsverhinderung aus afrikanischen Staaten und auf Rückführungspolitik aus sind, und die Rolle, die dabei eine nicht aufgearbeitete Geschichte von Rassismus und Kolonisierung im europäisch-afrikanischen Verhältnis mit ihren bis heute erheblich störenden Auswirkungen spielt, spricht der SVR allerdings nicht an.

Gibt es positive Seiten der Rückkehrpolitik von Deutschland und der EU?

Der SVR spricht zwar nicht direkt von einem Scheitern der Rückkehrpolitik, seine Bestandsaufnahme fällt aber bei näherem Hinsehen sehr ernüchternd aus. Obwohl die Durchsetzung der Ausreisepflicht von Drittstaatsangehörigen für die EU offiziell hohe Priorität hat, liegt die Umsetzungsquote nur bei 38 Prozent, für afrikanische Staatsangehörige sogar nur bei mageren 15 Prozent. Der Grund für die geringen Rückkehrquoten ist das geringe Interesse der Herkunftsländer zu kooperieren. Sie profitieren von den Rücktransfers Migrierter, die durch die finanziellen Anreize der EU-Staaten für die Rückkehrpolitik nicht aufgewogen wird, und müssen befürchten, die Zustimmung in der heimischen Bevölkerung und in der Diaspora Europas zu verspielen. Nachdem die EU und Deutschland lange vergeblich auf förmliche Rückübernahmeabkommen setzten, gibt es nun die Versuche informeller Absprachen. Diese kritisiert der SVR jedoch als weder in den Aufnahmeländern noch in den Herkunftsländern demokratisch legitimierbar (Seite 173).

Ausführlich setzt sich der SVR auch mit der durch finanzielle Anreize erwirkten „freiwilligen“ Rückkehr auseinander. Gefördert werden von der Bundesregierung nicht nur die Rückreise, sondern auch die Wiedereingliederung ins Erwerbsleben. Am Programm „Starthilfe Plus“ nahmen 2017/2018 15.000 Personen teil (Seite 174). Der Aufwand an Bundesmitteln in diesem Bereich ist hoch; eine tatsächlich erfolgte Vermittlung in Beschäftigung im Rahmen des Bundesprogramms „Migration für Entwicklung“ konnte jedoch weltweit nur in gut 900 Fällen, in afrikanischen Staaten dabei nur in wenigen Einzelfällen belegt werden (Seite 176). Reintegrationsprogramme in den Herkunftsländern messen die SVR-Gutachtenden eigentlich nur dann Aussicht auf nachhaltigen Erfolg bei, wenn die Betroffenen in regionale Entwicklungskonzepte integriert sind und wenn die Rückkehr freiwillig erfolgt, und nicht etwa gezwungenermaßen Zurückkehrende erlittene Traumatisierungen mitbringen (Seite 178).

Weniger grundsätzliche Kritik erfahren die bundesgeförderten Instrumente der Rückkehrberatung. Der SVR fordert aber ausdrücklich, dass diese von unabhängigen Trägern und ergebnisoffen durchgeführt werden muss (Seite 177) – die Angebote sollten sich damit nicht nur ausschließlich an Ausreisepflichtige richten, sondern auch an aus freien Stücken Rückkehrwillige.

Wie will der SVR reguläre Wege der Migration ausbauen?

Vielerorts sehen jenseits der Spitzenkräfte vor allem auch junge Menschen wirtschaftlich keine Perspektiven, so dass eine Abwanderung für viele von ihnen grundsätzlich attraktiv ist. „Für Afrika deutlich relevanter ist der Arbeitsmarkt jenseits des Hochqualifizierten- bzw. Spezialistensegments. In diesen Bereichen haben die möglichen Zielländer ihre Arbeitsmärkte jedoch bisher nicht ansatzweise geöffnet.“ (Seite 101). Der SVR regt an, die Möglichkeiten des Aufenthaltsrechts mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz besser zu nutzen. Es muss eine internationale Vermittlungsinfrastruktur und Möglichkeiten zum Deutschlernen geschaffen werden. Mit einzelnen afrikanischen Staaten sollten Vereinbarungen getroffen werden für den Zuzug von internationalen Fachkräften, Auszubildenden sowie niedrig Qualifizierten, u.a. mit einem „Visum auf Kautions“ (siehe unten). Der SVR möchte, dass die ursprüngliche Idee der bilateralen Migrationspartnerschaften mit afrikanischen Herkunftsländern in diesem Sinne korrigiert wird und nicht mehr oder nicht mehr vorrangig als Rahmen für die Verhinderung irregulärer Migration dient.

Was ist das Visum auf Kautions?

In diesem Zusammenhang präsentiert das Fachleutegremium die Idee eines Einreisevisums auf Zeit, das für auch niedrig qualifizierte Migrationswillige aus ausgewählten Herkunftsländern gegen Kautions gewährt werden soll. Mit der Kautions soll die Rückkehr nach spätestens achtzehn Monaten sichergestellt werden, auch kann mit ihr das Schleppergeschäft unattraktiver gemacht werden. Einige Monate nach Rückkehr soll ein weiteres Visum auf Kautions ausgestellt werden können, wenn sich die Nutzenden nicht sogar für einen klassischen Aufenthaltstitel qualifiziert haben, so dass eine „zirkuläre Migration“ (Seite 107) möglich wird.

Neben der Kautions soll es eine zweite Absicherung der Rückkehr im Herkunftsland geben. Der SVR will auf das Instrument der Rückübernahmeabkommen mit dem Herkunftsland zurückgreifen, deren Fehlkonzeption er eigentlich bemängelt und die abzuschließen für die Herkunftsländer nicht attraktiv ist. Hier liegt ein Schwachpunkt des Konzepts. Es ist auch die Frage, wie ein zu starr vorgegebener Zirkulationsrhythmus mit Abschiededrohung sich mit den Lebensrealitäten und -bedürfnissen der Migrierenden in Einklang bringen lässt. Offen bleibt, wie mit der Umsetzung der Ausreisepflicht bei

Gründung von Familien in Deutschland und wie mit dem Menschenrecht auf Familiennachzug umgegangen werden soll. Zwar bekundet der SVR, die Fehler mit dem Gastarbeitsmodell aus den 70er Jahren nicht wiederholen zu wollen. Doch das Problem damit war nicht, dass einige der angeworbenen Menschen blieben, sondern dass die aus lebensgeschichtlichen Gründen Bleibenden und ihre nachziehenden Familien zu Unerwünschten erklärt wurden. Eine Beurteilung der an sich originellen Idee erscheint somit erst anhand eines konkreten Modells sinnvoll.

Wie lassen sich Bildungs- und Ausbildungsmigration neu denken?

Im Bereich der Hochschulbildung ist die Bildungsmigration aus Afrika mit 30.000 Studierenden 2018 schon fast zu einem Normalfall geworden. Der SVR analysiert die dynamische Entwicklung in diesem Bereich und stellt dabei u.a. fest, dass die Bildungsaufenthalte von Drittstaatsangehörigen mehrheitlich in Daueraufenthalte münden (Seite 111). Vor allem aber wirft er den Blick auf die weit weniger praktizierte internationale Fachkräfteausbildung.

Bislang wird die Möglichkeit der Ausbildungsmigration nur sehr selten genutzt – 2018 in 3.000 Fällen. Denn das duale Ausbildungssystem ist in Afrika weitgehend unbekannt und Deutschkurse kaum zugänglich. Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit fördert allerdings bereits internationale Ausbildungspartnerschaften. Über dieses Instrument von deutschen Betrieben und afrikanischen Partnerorganisationen können die curricularen, finanziellen, personellen und verwaltungstechnischen Ausbildungsstrukturen so weiterentwickelt werden, dass Fachkräfteengpässe vor Ort entschärft und mittelfristig die Lebensperspektiven verbessert werden. Über den Bedarf hinaus Ausgebildete können nach Deutschland wechseln. Wo die Ausbildung im Herkunftsland den deutschen Standards nicht ganz entspricht, sollte, empfiehlt der SVR, eine Nachqualifikation in Deutschland ermöglicht werden. Sinnvoll findet er auch vorgeschaltete Praktika afrikanischer Ausbildungsinteressierter in deutschen Betrieben. Erste positive Erfahrungen gibt es bereits (Vgl. Seite 115-119).

Wie lässt sich die Diaspora beteiligen?

Der SVR stellt die Diaspora als einen Akteur neben den anderen wie Regierungen der Herkunftsländer, Trägern der deutschen EZ und Trägern von „Integration“ im Inland dar. („Diaspora“ ist aus der Perspektive der Herkunftsländer der Begriff für die Communities der Ausgewanderten und ziemlich gleichbedeutend mit Migrantenorganisationen). Dabei leuchtet er die Möglichkeiten und Begrenzungen des Handelns und Miteinanders der Beteiligten aus. Er fordert, dass diasporische Akteure von staatlichen und nichtstaatlichen Trägern stärker einbezogen werden. Mit dieser Positionierung spiegelt der SVR einen Paradigmenwechsel in der Haltung zu Migrantenorganisationen wieder. Noch 2005, als das Zuwanderungsgesetz in Kraft trat, unterlagen Migrantenorganisationen dem Verdacht der Regierenden, sich von der „Aufnahmegesellschaft“ abschotten zu wollen. In der laufenden Legislaturperiode avancierten sie dagegen zu einem bevorzugten Partner von Regierungsstellen bei der Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft.

Johannes Brandstätter, Migrationspolitische Grundsatzfragen, 12. Mai 2020