



Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa

Jahresgutachten 2020

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland. Das SVR-Jahresgutachten 2020 wird gefördert durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.



Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa

Jahresgutachten 2020

Geleitwort



Rüdiger Frohn



Dr. Jörg Dräger

Die Jahresgutachten des SVR gehen inzwischen in die zweite Dekade. Frühere Gutachten richteten den Blick hauptsächlich auf Deutschland oder suchten den Vergleich zu anderen Einwanderungsländern. Mit ihrem elften Jahresgutachten rücken die Sachverständigen erstmals einen anderen Kontinent in den Fokus, nämlich Afrika, unseren südlichen Nachbarn. Die Bedeutung dieses Kontinents für die Lösung globaler Herausforderungen ist in den letzten Jahren verstärkt in den Blick der europäischen Politik gelangt. Die neue EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen führte nicht zufällig ihre erste außereuropäische Dienstreise dorthin.

Auch im Bereich der Migrationspolitik müssen Europa und Afrika zusammenarbeiten. Denn Afrika ist in Bewegung. Dafür sorgt auch der demografische Wandel. Während sich Europa mit Überalterung und einem Rückgang der Bevölkerung konfrontiert sieht, wächst die Bevölkerung in vielen afrikanischen Staaten an. Die demografische Entwicklung geht einher mit einer sehr unterschiedlichen Entwicklung der afrikanischen Staaten und ihrer Wirtschaft, was wiederum zur Folge hat, dass junge Afrikanerinnen und Afrikaner in Metropolen im eigenen Land oder in Nachbarländern ziehen. Darüber hinaus suchen manche den Weg nach Europa. Die größten Wanderungsbewegungen finden aber nach wie vor innerhalb Afrikas statt; sie übersteigen das Ausmaß der Migration nach Europa deutlich.

Die Sachverständigen analysieren die Wanderungsbewegungen innerhalb von und über Afrika hinaus und machen Vorschläge, wie die deutsche und europäische Politik diese mitgestalten kann. Sie liefern Antworten auf wichtige Fragen: Welche politischen und rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten gibt es, etwa in der Arbeits- und Bildungsmigration? Wie lässt sich irreguläre Migration reduzieren, und welche neuen regulären Wege der Arbeitsmigration nach Europa sind im beiderseitigen Interesse? Welche Unterstützung brauchen Diasporaorganisationen und afrikanische Zugewanderte hier, und welche Rückkehrpolitik ist nötig und praktikabel? Und nicht zuletzt: Welche Konsequenzen hat die Auswanderung für die afrikanischen Herkunftsstaaten, die davon betroffen sind?

Wir hoffen, dass dieses Gutachten zu einer sachlichen und konstruktiven Debatte beiträgt und so eine konstruktive gesellschaftliche Wirkung entfaltet. Wir danken den Sachverständigen um ihre neue Vorsitzende Prof. Dr. Petra Bendel und ihren Stellvertreter Prof. Dr. Daniel Thym für die vielen Denkanstöße und Analysen und dem langjährigen Vorsitzenden Prof. Dr. Thomas Bauer und seinem Stellvertreter Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan, die das Gutachten noch mit angestoßen haben.

Dieses Jahresgutachten ist das erste, an dessen Finanzierung sich der Bund mit erheblichen Projektmitteln beteiligt. Zusammen mit den Ländern finanziert er 2020 zudem das SVR-Integrationsbarometer. Wir freuen uns, dass mittlerweile die Grundlagen dafür gelegt wurden, dass der Sachverständigenrat auch nach der über zehnjährigen Anschubfinanzierung durch die Stiftungen Ende des Jahres 2020 seine Arbeit als unabhängiges wissenschaftliches Beratungsgremium für die gesamte Bundesregierung im Feld der Integrations- und Migrationspolitik fortsetzen kann. Dazu gratulieren wir allen Sachverständigen wie auch dem Team, das sie unterstützt.

Rüdiger Frohn, Staatssekretär a. D.
Vorsitzender des Kuratoriums
Essen, im Februar 2020

Dr. Jörg Dräger
Stellvertretender Vorsitzender des Kuratoriums
Gütersloh, im Februar 2020

Vorwort

Ist „Afrika“ wirklich „in Bewegung“? Macht sich „das junge Afrika“ tatsächlich „unerbittlich auf den Weg zum alten Kontinent“, und wird tatsächlich in 30 Jahren ein großer Teil der europäischen Bevölkerung afrikanischer Abstammung sein? Alarmistische Warnungen wie die derzeit wohl bekannteste des Journalisten und Afrikanisten Stephen Smith (2018) sind nicht neu. Immer wieder hat es – stark vereinfachende – Warnungen vor einer demografischen „Explosion“ und vor einer „Völkerwanderung“ aus Afrika gegeben. Heute liegt vor dem Hintergrund einer rechtspopulistischen und rechtsextremistischen Instrumentalisierung des Themas Migration aus Afrika hierin eine besondere Gefahr: Falsche Prognosen, Fehlannahmen und Fehlschlüsse von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern können politisch fatale Folgen haben. Angesichts der Bedeutung des Themas hat sich der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in seinem Jahresgutachten „Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa“ die Aufgabe gesetzt, die faktischen Wanderungsbewegungen aus Afrika wie innerhalb Afrikas zu analysieren, Kontextbedingungen und Folgen der Migration zu beschreiben und den Umgang der deutschen und europäischen Politik mit Migration aus Afrika zu beleuchten.

Was wissen wir empirisch belegt darüber, warum Menschen sich aufmachen, ihr Herkunftsland zu verlassen? Mitnichten sind Migrationsentscheidungen und -bewegungen allein durch demografische Entwicklungen bedingt, ebenso wenig wie allein durch wirtschaftliche, klimatische und politische Trends; es ist vielmehr gerade die Verwobenheit unterschiedlicher Beweggründe, aufgrund derer sich Individuen oder Gruppen für Migration entscheiden oder eben nicht. Diese Komplexität macht die Erforschung von Migrationsursachen und -auslösern so schwierig und Prognosen wie auch ‚Frühwarnsysteme‘ so strittig. Häufig müssen wir uns mit Szenarien behelfen, die bestimmte Variablen weiter in die Zukunft verlängern. Diese sind mit Unsicherheiten belegt. Das gilt erst recht vor dem Hintergrund mangelhafter oder gar fehlender Daten für nahezu alle in diesem Jahresgutachten angesprochenen Ursachen und Wirkungen von Migration innerhalb von und aus afrikanischen Staaten.

Wissenschaft sollte weder dramatisieren noch beschwichtigen. Oft gelingt es ihr zumindest, die Komplexität von Migrationsentscheidungen, die Verschlungen-

heit von Wanderungswegen, die ganz unterschiedlichen Ausgangslagen zwischen afrikanischen Staaten und Subregionen und schließlich die vielfältigen Folgen von Migration für Herkunfts- wie für Aufnahmeländer darzustellen. Sie kann damit dazu beitragen, allzu ideologisch aufgeladene Debatten zu versachlichen. Auch wenn, wie uns die Migrationsforschung lehrt, staatliche Steuerungsmechanismen nur begrenzt in der Lage sind, Wanderungsabsichten und -auslöser, Wanderungswege und Ankunfts Chancen zu regulieren, vermag Wissenschaft doch zuweilen, politische und rechtliche Steuerungspotenziale zu erkennen und aufzuzeigen. Dabei sollte sie auch in der Politikberatung ebenjene Komplexität berücksichtigen, ohne die Einzelmaßnahmen in die Irre laufen oder zu versanden drohen.

Das Jahresgutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration des Jahres 2020 trägt der Anforderung an eine sorgsame Aufarbeitung der Forschung zur Migration zwischen und aus afrikanischen Staaten Rechnung: Aus der Perspektive der europäischen Migrationsgovernance dokumentiert es – wenngleich auf der Basis oft unzureichender Datensätze – die Wanderungsbewegungen. Es zeigt, was wir über die afrikastämmige Bevölkerung in Deutschland wissen, und analysiert, welche Konsequenzen die Migration für die Herkunftsstaaten haben kann. Auf dieser Grundlage lotet das Gutachten die Handlungsoptionen für die Europäische Union und für Deutschland aus: Es sucht nach Steuerungsmöglichkeiten in der Arbeits- und Bildungsmigration, für eine Prävention irregulärer Migration, für einen besseren Flüchtlingsschutz, für die Rückkehrpolitik, aber auch zur möglichen Unterstützung von Diasporaorganisationen vor Ort. In den letzten Jahren rückten derartige Fragen in das Zentrum einer Politikgestaltung, die vielfach von dem Wunsch getragen ist, die irreguläre Zuwanderung einzudämmen. Der Sachverständigenrat zeigt, wie eine Kooperation auf Augenhöhe andere Aspekte ebenso umfassen kann, darunter reguläre Zugangswege für eine kontrollierte Einwanderung.

Im Namen aller Mitglieder des Sachverständigenrats danken wir den Stiftungen, die unsere Arbeit in den vergangenen Jahren mit großem Vertrauen unterstützt haben, namentlich dem Vorsitzenden des Kuratoriums, Herrn Staatssekretär a. D. Rüdiger Frohn, sowie Winfried Kneip,

Geschäftsführer der Stiftung Mercator und Gesellschafter des SVR. Besonderer Dank gebührt Wilhelm Krull, bis Ende des Jahres 2019 Generalsekretär der VolkswagenStiftung und hoch geschätzter Gast des Kuratoriums. Ohne seine umsichtige Tatkraft wären die Initiative zur Gründung des SVR wie die zu seiner Verstetigung nicht denkbar gewesen. Wir danken dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das unser Jahresgutachten in diesem Jahr erstmals durch eine Projektförderung unterstützt hat. Alle Beteiligten haben daran mitgewirkt, dass der SVR als unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung verstetigt wird, und sind sich einig, dass in der Unabhängigkeit des Sachverständigenrats die zentrale Voraussetzung dafür liegt, dass seine Expertise akzeptiert wird und einen politischen Mehrwert bereitstellt.

Der Geschäftsführerin des SVR, Dr. Cornelia Schu, danken wir für die stets äußerst vertrauensvolle und freundschaftliche Zusammenarbeit und ihre hervorragende, inhaltlich wie organisatorisch außerordentlich kompetente Unterstützung. Für seine hoch professionelle Arbeit danken wir dem gesamten engagierten Team der Geschäftsstelle; zu danken ist Sabine Schwebel für die sorgfältige Redaktion und Daniel Bax und Dr. Margret Karsch für ihre Unterstützung beim Transport von Botschaften in die Öffentlichkeit.

Hand in Hand mit den Sachverständigen haben sich die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten bei der Erstellung des Jahresgutachtens hoch verdient gemacht: Dr. Holger Kolb als Leiter des Arbeitsbereichs, Saskia Kollbach, Simon Morris-Lange, Dr. Nora Ratzmann, Dr. Timo Tonassi und Charlotte Wohlfarth sowie Caroline Schultz als freier Mitarbeiterin gilt unser großer Dank für ihre intensiven Recherchen, ihre durchdachten Vorlagen und ihre kritischen Nachfragen.

Als externe Expertinnen und Experten konnte der Rat in diesem Jahr gewinnen: Dr. Eva Dick und Dr. Benjamin Schraven (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), Dr. Nicole Hirt (GIGA Hamburg), Prof. Katie Kusminder (Maastricht University) sowie Prof. Jack Mangala (Grand Valley State University, Michigan). Für Anhörungen standen u. a. zur Verfügung: Dr. Gefion Nicodem (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), Susanne Schultz (Bertelsmann Stiftung) sowie Dr. Franzisca Zanker (Arnold-

Bergstraesser-Institut für kulturwissenschaftliche Forschung e. V. an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg).

Den Kolleginnen und Kollegen des Sachverständigenrats gebührt unser ganz besonderer Dank für die lehrreichen, bisweilen durchaus kontroversen Debatten und die – in interdisziplinären Zusammenhängen ganz und gar nicht selbstverständliche – immer höchst konstruktive Arbeitsatmosphäre. Unsere Vorgänger, Prof. Dr. Thomas Bauer und der langjährige Stellvertretende Vorsitzende, Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan, sind im vergangenen Jahr aus dem Sachverständigenrat ausgeschieden, haben aber das jetzt vorliegende Gutachten in seinen Anfängen mit ihrem fachlichen Rat mit auf den Weg gebracht.

Zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter von Politik und Verwaltung, Verbänden, Religionsgemeinschaften und Migrantenorganisationen, sonstigen zivilgesellschaftlichen Institutionen, aus Medien und Wissenschaft haben auch in diesem Jahr unsere Arbeit mit kritischen wie konstruktiven Diskussionen und Expertise unterstützt. Diese kritische Begleitung liegt dem Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration besonders am Herzen.

Die Verantwortung für das Gutachten liegt beim Sachverständigenrat insgesamt. Die Verantwortung für die Schlussbearbeitung trägt die Vorsitzende gemeinsam mit ihrem Stellvertreter.



Prof. Dr. Petra Bendel
Vorsitzende des Sachverständigenrats
deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)



Prof. Dr. Daniel Thym
Stellvertretender Vorsitzender des Sachverständigenrats
deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Berlin, im Februar 2020

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	8
Acht Kernbotschaften	9
A. Auf dem Weg nach Europa, auf dem Weg nach Deutschland? Migration in und aus Afrika	14
A.1 Afrika als ‚Kontinent in Bewegung‘?	15
A.2 Migration auf dem afrikanischen Kontinent	19
A.2.1 Wanderungsbewegungen in Afrika	19
A.2.2 Konstellationen innerafrikanischer Migration	20
A.3 Interkontinentale Migration aus Afrika	24
A.3.1 Arbeitsmigration	25
A.3.2 Fluchtmigration	27
A.4 Migration aus Afrika nach Europa	29
A.4.1 Muster von Migration aus Afrika nach Europa in Geschichte und Gegenwart	29
A.4.2 Regionale Ausprägungen von Migration aus Afrika nach Europa	32
A.4.3 Schätzungen, Prognosen, Szenarien zukünftiger Migration aus Afrika nach Europa	35
A.5 Migration aus Afrika nach Deutschland	37
A.5.1 Entwicklung der Zuwanderung aus Afrika	37
A.5.2 Konstellationen der Migration aus Afrika	38
A.5.3 Die afrikastämmige Bevölkerung in Deutschland	42
B. Ursachen und Folgen von Migration: Kontextbedingungen und Wechselwirkungen auf dem afrikanischen Kontinent	44
B.1 Kontextbedingungen und Hintergründe von Migration auf dem afrikanischen Kontinent	45
B.1.1 Ökonomische Faktoren	49
B.1.2 Politische Kontexte und Faktoren	56
B.1.3 Demografische Faktoren	58
B.1.4 Klima und andere Umweltfaktoren	60
B.1.5 Soziale Netzwerke	63
B.1.6 Eine ‚Kultur der Migration‘?	65
B.1.7 Komplexität des Migrationsgeschehens	66
B.2 Folgen von Migration für afrikanische Herkunftsländer	67
B.2.1 Braindrain versus Braingain	67
B.2.2 Finanzielle und andere Rücküberweisungen	70

C. Von der Schaffung regulärer Zuzugswege bis zum verstärkten Grenzschutz: migrationspolitische Optionen für Deutschland und die EU	76
C.1 Überblick der Instrumente und Prozesse der Migrationspolitik in Afrika und Europa	77
C.1.1 Innerafrikanische Migrationspolitiken am Beispiel von ECOWAS und IGAD	77
C.1.2 Europäisch-afrikanische Kooperation in der Migrationspolitik	81
C.1.3 Risiken und Herausforderungen des EU-Engagements in Afrika	92
C.2 Erwerbs- und Bildungsmigration	99
C.2.1 Erwerbsmigration	100
C.2.2 Bildungsmigration	108
C.3 Prävention und Verhinderung irregulärer Migration nach Europa	120
C.3.1 Die Intensivierung der EU-Strategie gegen irreguläre Migration	121
C.3.2 EU-Maßnahmen gegen irreguläre Migration aus Afrika	125
C.3.3 Herausforderungen beim EU-Engagement zur Prävention irregulärer Migration	133
C.4 Verbesserter Schutz von Flüchtlingen	135
C.4.1 Bedarfsgerechte Finanzierung des Flüchtlingsschutzes	139
C.4.2 Dauerhafte Lösungen für den Flüchtlingsschutz	143
C.4.3 Gewährleistung von Schutz in Europa	152
C.5 Rückkehr aus Europa und Reintegration in afrikanischen Herkunftsländern	159
C.5.1 Umfang der Rückkehr in afrikanische Länder	160
C.5.2 Kooperation mit afrikanischen Ländern im Bereich der Rückübernahme	167
C.5.3 Geförderte Rückkehr nach und Reintegration in Afrika	173
C.6 Formen von Diaspora-Politiken	180
C.6.1 Institutionalisierte Formen von Diaspora-Politiken	181
C.6.2 Transnationale Diaspora-Kooperationen zum Zweck der sozialen Absicherung	186
C.6.3 Nichtstaatliche Formen von Diaspora-Politiken	188
C.6.4 Diaspora-Politiken mit Hürden	191
Anhang I: Verzeichnisse	193
Abbildungen	193
Tabellen	194
Info-Boxen	195
Abkürzungen	196
Literatur	198
Anhang II: Der Sachverständigenrat	217
Die Initiative	217
Die Mitglieder des Sachverständigenrats	218
Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle	220
Förderung	222
Impressum	224

Das Wichtigste in Kürze

Acht Kernbotschaften

Afrika ist politisch ein Thema der Stunde. Das zeigen nicht nur die ‚Afrika-Gipfel‘ der EU, von denen ein weiterer im Herbst 2020 unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft geplant ist. Auch andere Projekte kündigen davon: Im November 2019 fand in Berlin unter der Schirmherrschaft der Bundeskanzlerin zum dritten Mal die Investorenkonferenz „Compact with Africa“ der G-20 statt, die unter der deutschen G-20-Präsidentschaft eingerichtet wurde; die Afrikanische Union arbeitet mit der „Agenda 2063“ an einer gemeinsamen Vision davon, wie sich Afrika in den nächsten fünfzig Jahren entwickeln soll. All diese Projekte beziehen sich auf einen Kontinent, dessen weltpolitische Bedeutung in Zukunft weiter steigen wird. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) nimmt deshalb in seinem elften Jahresgutachten erstmals Europas südlichen Nachbarn in den Blick. Denn auch in der Migrationspolitik müssen Deutschland und Europa enger mit Afrika zusammenarbeiten.

1 Es fehlt an Wissen über den Kontinent und seine Vielfalt

Afrika ist von einem Thema für Spezialisten und Spezialistinnen aufgestiegen zu einem Thema im Zentrum der globalen Aufmerksamkeit. In deutlichem Kontrast dazu steht das Wissen über diesen Kontinent. Dies lässt sich nicht zuletzt damit erklären, dass die Datenlage lückenhaft ist – und zwar generell, nicht nur im Bereich Migration. Oft fehlt es an grundlegenden statistischen Daten, oder diese werden nicht durchgehend und einheitlich erhoben. Dadurch ist es schwierig, sich ein genaues Bild von der gegenwärtigen Lage zu machen oder gar künftige Entwicklungen vorherzusagen. Schätzungen, Frühwarnsysteme und Prognosen sowie Szenarien für künftige intra- und interkontinentale Wanderungsbewegungen basieren zudem auf ganz unterschiedlichen Vorannahmen und Modellen. Der SVR empfiehlt daher, unter der anstehenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft ein paneuropäisches wissenschaftliches Netzwerk anzustoßen, das die entsprechende Experti-

se in Afrika einbezieht. Es soll die bereits vorhandenen Prognosetechniken und Ergebnisse systematisieren und ausbauen.

Wissen über Afrika (im Singular) zu generieren ist aber auch deshalb schwierig und oft unmöglich, weil es das eine Afrika nicht gibt. Von einem afrikanischen Kontinent kann allenfalls geografisch gesprochen werden, aber nicht politisch, sozial oder kulturell. Dies gilt auch in Bezug auf Migration: Bezeichnend für das Wandergeschehen in und aus Afrika mit seinen vielen Herkunfts-, Ziel- und Transitregionen ist gerade seine große Heterogenität und Diversität. Die Medien berichten zwar vor allem über Fluchtmigration. Daneben gibt es aber auch Arbeitsmigration, Migration von Studierenden und Hochqualifizierten, Heirats- und Familienmigration sowie zirkuläre Wanderungsbewegungen – innerhalb des afrikanischen Kontinents und, in geringerem Maße, auch interkontinental. Wenig beachtet ist außerdem die Tatsache, dass afrikanische Staaten auch Ziel internationaler Migration sind und dass einige die Hauptaufnahmeländer von Flüchtlingen sind. Der SVR differenziert daher, so oft es geht, nach Regionen und Migrationsformen und warnt vor vereinfachenden Aussagen und Politikempfehlungen.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A, B.1.

2 Die meisten Migranten und Migrantinnen bleiben in Afrika; Prognosen zukünftiger Migrationsbewegungen sind unsicher

Über die Hälfte der afrikanischen Migrantinnen und Migranten wandert in ein anderes afrikanisches Land, die meisten bleiben sogar in ihrem Land oder ihrer Herkunftsregion. Nach Europa kommt lediglich eine Minderheit – und zwar vor allem aus den Ländern Nordafrikas –, und von dieser Minderheit kommt wiederum bislang nur ein geringer Teil nach Deutschland. Europa und Deutschland sind für afrikanische Migrantinnen und Migranten nur ein Ziel unter vielen; in Deutschland beträgt der

Anteil der Zugewanderten aus afrikanischen Staaten an der Gesamtbevölkerung nicht einmal ein Prozent.

Zu einer nüchternen und realistischen Betrachtung gehört aber auch die Feststellung, dass die demografische Entwicklung auf den beiden Kontinenten in unterschiedliche Richtungen geht: In Europa stagniert die Bevölkerungszahl und geht in einigen Ländern und Regionen zurück, während sie in Afrika wächst. Ein prägnantes Beispiel dafür ist Nigeria, das mit großem Abstand bevölkerungsreichste afrikanische Land: Nach Schätzungen der Vereinten Nationen könnten dort im Jahr 2060 um die 500 Millionen Einwohner und Einwohnerinnen leben – so viele wie in der gesamten Europäischen Union. Die Forschung zeigt jedoch, dass der Blick auf die Demografie allein noch keine Aussagen über künftige Migrationsbewegungen erlaubt. Es gibt keinen eindeutigen oder gar linearen Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und Auswanderung. Prognosen eines baldigen ungebremsen Zuzugs nach Europa, wie sie in manchen populären Sachbüchern oder Zeitungsartikeln entworfen werden, sind also von den aktuellen Daten nicht gedeckt und wissenschaftlich nicht haltbar. Das heißt nicht, dass die gegenläufige demografische Entwicklung auf den beiden Kontinenten keine Fragen aufwirft. Der SVR warnt aber sowohl vor alarmistischen wie auch vor abwegelnden Positionen. Er plädiert für eine sachliche Debatte, die vor unbequemen Wahrheiten nicht zurückschreckt, aber zu einfache Botschaften vermeidet.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.

3 Migration lässt sich (eingeschränkt) steuern – das erfordert europäische und internationale Zusammenarbeit

Zu den zentralen Erkenntnissen der Migrationsforschung gehört, dass Migration nicht rein staatlich gesteuert werden kann. Dies gilt gerade auch für die Migration aus Afrika, ob nach Europa oder nach Deutschland. Dennoch sollten Staaten und Staatenverbände wie die EU versuchen, die Rahmenbedingungen von Migration so auszugestalten, dass sie die Interessen von Herkunftsländern und Zielländern wie auch die Bedürfnisse der Migrantinnen und Migranten berücksichtigen. Dazu dienen innerstaatliche Gesetze, zwischenstaatliche Absprachen, regionale und globale Gesprächsforen ebenso wie die Migrations- und Flüchtlingspakete der Vereinten Nationen. In diesem Gutachten betrachtet der SVR die zentralen Instrumente zur Gestaltung der afrikanisch-europäischen bzw. afrikanisch-deutschen Migrationsbewegungen.

Europa und Afrika können die aktuellen und die erwarteten Migrationsbewegungen nur gemeinsam bewältigen. Um dieser Herausforderung zu begegnen, müssen sich die Bemühungen nach Ansicht des SVR vor allem auf die internationale Zusammenarbeit richten. Das gilt in einem doppelten Sinn: erstens für die Kooperation innerhalb der Europäischen Union und zwischen den EU-Mitgliedstaaten und zweitens für die Zusammenarbeit der EU bzw. der einzelnen europäischen Staaten mit ihren jeweiligen afrikanischen Partnerländern. Darüber hinaus sollten sich Deutschland und die Europäische Union in den entsprechenden internationalen Foren dafür einsetzen, Migration gemeinschaftlich zu gestalten. Der Globale Migrationspakt bietet hierfür den geeigneten Rahmen. Europa und Deutschland sollten sich in diesem Rahmen weiterhin dafür starkmachen, die globale Verantwortung für Flüchtlinge zu teilen und die Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern in diesem Bereich zu fördern. Das betrifft nicht nur die unmittelbare Nothilfe; es gilt auch, den Zugang zu Gesundheit und Bildung zu verbessern, die Wirtschaft zu entwickeln sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu stärken.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.1.

4 Deutschland sollte bei partnerschaftlich gestalteten Kooperationen vorangehen

Europa ist besonders im Bereich der Migrationspolitik, in Fragen von Asyl und Flüchtlingsschutz derzeit uneins. Seit vielen Jahren wird darüber diskutiert, wie verschiedene Richtlinien des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) reformiert werden könnten. Auch wird schon lange überlegt, wie sich die Dublin-Verordnung, die Grundregel der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik, neu fassen ließe. Umgesetzt wurde von entsprechenden Reformvorschlägen jedoch kaum etwas. Weitgehend einig sind sich die Mitgliedstaaten der EU lediglich darin, dass sie im Bereich der Migrationspolitik künftig noch stärker auf Abschottung und auf Externalisierung setzen wollen. Konkret bedeutet das, durch eine intensive Zusammenarbeit mit Herkunft- und Transitländern Grenzsicherung räumlich jenseits der EU-Außengrenzen zu betreiben, sie also ‚vorzuverlagern‘. Dies betrifft gerade auch viele afrikanische Staaten.

Migrationspolitik ist aber mehr als Grenzkontrolle. Der SVR unterstützt daher die Idee, dass Deutschland gemeinsam mit anderen europäischen Staaten innerhalb der EU aktiv neue Formen der Kooperation mit afrikanischen Staaten erarbeitet und umsetzt. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 sollte hierfür genutzt werden. Eine solche Avantgarde sollte den bisherigen Fokus auf Grenzkontrollen und Rückfüh-

rung ergänzen um reguläre humanitäre Zugangswege und Flüchtlingsschutz. Ebenso wichtig ist es, reguläre Wege der Migration für Menschen zu erschließen, die aus wirtschaftlichen Gründen nach Europa einreisen möchten. Dazu braucht es neue migrationspolitische Dialogformate. Diese schaffen einen Rahmen für politische Vorhaben und helfen, Vertrauen aufzubauen. Sie müssen dann mit konkreten, auch bilateralen Kooperationen unterfüttert werden.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.1, C.2.

5 Für eine ‚nachhaltige‘ Rückkehrpolitik

Auch die von der EU definierten – und legitimen – Ziele, den Grenzschutz zu verbessern und Migration wirksam zu kontrollieren, lassen sich nur gemeinsam mit afrikanischen Regierungen erreichen. Dies gilt etwa für das Anliegen, ausreisepflichtige Personen in ihre Herkunftsländer zurückzuführen. Dass zwangsweise Rückführungen nicht durchgesetzt werden, liegt hauptsächlich an der mangelnden Kooperation der Herkunftsstaaten. Deutschland hat seine Anstrengungen im Bereich der Rückführungen verstärkt und kooperiert dafür mit einigen afrikanischen Herkunftsstaaten. Das betrifft vor allem die Maghreb-Länder Algerien, Tunesien und Marokko.

Die Wirksamkeit bestehender Rückkehr- und Reintegrationsprogramme für afrikanische Länder ist bislang aber noch wenig erforscht. Bisherigen Untersuchungen zufolge geben finanzielle Anreize allein selten den Ausschlag dafür, dass Migranten und Migrantinnen ins Herkunftsland zurückkehren; sie erleichtern nur diese Entscheidung. Ebenso wichtig ist die Beratung über Möglichkeiten der Reintegration im Herkunftsland. Die bisherigen Beratungsangebote, etwa die der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), sollten evaluiert und mit anderen Angeboten koordiniert werden. Dabei sollten die Erfahrungen von Migrantinnen und Migranten sowie von Zurückgekehrten stärker berücksichtigt werden, um diese Programme zu verbessern.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.5.

6 SVR-Vorschlag für einen neuen regulären Weg nach Europa: ein temporäres Arbeitsvisum gegen ‚Kautions‘

Dass junge Menschen in Afrika nach Europa auswandern wollen, liegt auch am enormen Wohlstandsgefälle und den sehr unterschiedlichen Lebensverhältnissen. Doch

die meisten wanderungswilligen Afrikanerinnen und Afrikaner können einen solchen Wunsch bislang nicht auf regulärem Weg umsetzen. Diese Menschen stehen bisher vor der Wahl, entweder ihren Migrationswunsch aufzugeben oder sich auf das teure, ungewisse und oft lebensgefährliche Projekt einer irregulären Reise nach Europa einzulassen. Der SVR plädiert dafür, stattdessen neue reguläre Wege der Migration nach Europa zu eröffnen. Dabei sollte der Wunsch dieser Menschen nach Migration ebenso respektiert werden wie das Recht der potenziellen Aufnahmeländer, selbst darüber zu entscheiden, wer unter welchen Bedingungen einwandert. Die Bundesregierung sollte dafür Sorge tragen, dass das jüngst in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz auch in afrikanischen Staaten Wirkung entfaltet. Beispielsweise eröffnet das Gesetz grundsätzlich Interessierten die Möglichkeit, zu Ausbildungszwecken nach Deutschland einzureisen. Dazu sollten kooperative Projekte vor Ort gefördert und mit ausgewählten Herkunftsländern bilaterale Absprachen getroffen werden, etwa über transnationale Ausbildungspartnerschaften. Ergänzend sollte ein Weg für jene eröffnet werden, die keine akademische oder berufliche Qualifikation vorweisen können. Sie werden in diesem Gesetz bislang nicht berücksichtigt.

Für viele afrikanische Migrantinnen und Migranten ist Geld die zentrale ‚Eintrittskarte‘ nach Europa: Nur wer Menschenschmuggler oder -schmugglerinnen bezahlen kann, hat eine Chance, nach Europa zu kommen. Hier setzt der Vorschlag des SVR an, der verschiedene Interessen berücksichtigt: die der Migrantinnen und Migranten sowie die ihrer Ziel- und ihrer Herkunftsländer. Erstens: Statt hohe Summen an Schleppernetzwerke zu zahlen, sollten Migrantinnen und Migranten unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit erhalten, bei dem europäischen Staat, den sie ansteuern, eine Art ‚Kautions‘ zu hinterlegen. Im Gegenzug können sie regulär (und das heißt aus der Sicht der Zielstaaten: gesteuert) einreisen und einen temporären Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit erhalten. Wenn sie anschließend fristgerecht ausreisen, wird die als Einreisevoraussetzung erhobene finanzielle Sicherheitsleistung wieder ausbezahlt. Darüber hinaus kann nach einer gewissen Karenzzeit auch eine Wiedereinreise ermöglicht werden, sodass nicht das ‚Gastarbeiter‘-Modell reproduziert wird. Entsprechende deutsche Pilotprojekte mit afrikanischen Herkunftsländern erfordern ein funktionierendes Rückübernahmeabkommen. Zudem könnte das Modell zahlenmäßig begrenzt und mit weiteren Auswahlkriterien verbunden werden. Zweitens könnte ein solches Visum auch eine Antwort auf die immer lauter werdenden Rufe von Arbeitgeberverbänden sein, die fordern, den deutschen Arbeitsmarkt auch für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne formale Qualifikationen zu öffnen. Entsprechend könnten sich an einem solchen Modell auch die Unternehmen finanziell beteiligen. Drittens soll mit

den temporär befristeten, aber nicht zwangsläufig einmaligen Aufenthalt zugleich das Potenzial von Migration für die Entwicklung im Herkunftsland aktiviert und genutzt werden. Die Zugewanderten sollen nach Ablauf des Visums in ihr Heimatland zurückkehren und ihre Ersparnisse und Kontakte nutzen, um dort eine Firma zu gründen, in den Arbeitsmarkt einzusteigen oder in die Landwirtschaft zu investieren. Das Programm soll damit ausdrücklich auch Prozesse zirkulärer Migration initiieren, von denen alle Seiten profitieren, und so nicht zuletzt einen Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit leisten. Zudem ist das vorgeschlagene Modell eines temporären Visums ein Angebot an afrikanische Staaten, das auf eine längerfristige und nachhaltige Zusammenarbeit in den Bereichen Migration und Rückkehr zielt.

Ein temporäres Visum würde zumindest einigen Menschen in Afrika einen Weg nach Europa eröffnen. Selbstverständlich löst dieses Modell nicht alle Probleme. Es würde aber helfen, die aktuelle Situation zu verbessern und die Migration aus Afrika nach Europa aktiv zu gestalten.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.2, C.2 und C.6.

7 Den Flüchtlingsschutz finanzieren, neue Modelle erproben, Resettlement ausweiten

In der Frage, wie sich der Schutz von Flüchtlingen verbessern lässt, blickt der SVR ebenfalls auf das Geld. Die humanitären Organisationen, die mit der Versorgung der Flüchtlinge betraut sind, haben schwerwiegende Finanzierungsprobleme. Dies betrifft vor allem – aber nicht nur – den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR). Für die Erhöhung der Mittel kommen verschiedene Ansätze infrage. Eine gute Gelegenheit bieten die laufenden Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für 2021–2027. Zudem sollten Deutschland und die EU die Zweckbindung der von ihnen bereitgestellten Mittel sukzessive reduzieren. Neben einem ausreichenden Finanzierungsvolumen ist dabei nach Ansicht des SVR die Nachhaltigkeit, Planbarkeit und Flexibilität von Investitionen in diesem Bereich sicherzustellen; neue Finanzierungsmodelle sollten geprüft und erprobt werden.

Eine weitere Möglichkeit, den Flüchtlingsschutz zu verbessern, sind die sog. *refugee compacts*. Sie unterstützen ausgewählte Erstaufnahmestaaten dabei, Flüchtlinge (nicht nur) wirtschaftlich zu integrieren. Die bisherigen Ansätze sollten systematisch evaluiert werden, um das Modell zu verbessern. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten der EU ihre Resettlement-Kontingente ausbauen. Der SVR begrüßt, dass sie auf dem *Global Re-*

fugee Forum im Dezember 2019 in Genf zugesagt haben, weitere 30.000 Resettlement-Plätze zu schaffen. Allerdings reicht das nicht aus, um den Bedarf zu decken. Das Resettlement sollte auch nicht mit Migrationskontrolle verknüpft werden, wie es der Verordnungsentwurf zum *EU Resettlement Framework* vorsieht. Darüber hinaus ist es sinnvoll, auch Organisationen der Zivilgesellschaft und Privatpersonen stärker an der Aufnahme von Flüchtlingen zu beteiligen.

Angeichts der Lage in Libyen und dem zentralen Mittelmeer plädiert der SVR dafür, neue staatliche Missionen zur Seenotrettung auf europäischer Ebene einzusetzen und zu koordinieren. Aber nicht nur die europäischen Staaten sollten hier Verantwortung übernehmen. Alle Mittelmeer-Anrainerstaaten müssen gemeinsam dafür sorgen, dass gerettete Personen an einen sicheren Ort gebracht werden, der internationalen Menschenrechtsstandards genügt. Die Haftanstalten in Libyen, in die viele Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten derzeit verbracht werden, gehören nicht dazu. Diese Lager müssen geschlossen und ihre Insassen und Insassinnen evakuiert werden. Deutschland sollte seine Resettlement-Prozesse beschleunigen und in Betracht ziehen, Menschen direkt aus Libyen zu evakuieren. Darüber hinaus sollte es die Internationale Organisation für Migration (IOM) weiterhin dabei unterstützen, Personen ohne Schutzbedarf aus Libyen in ihre Herkunftsländer zurückzubringen. Solange sich die EU nicht einigen kann, wie sie die Geretteten auf ihre Mitgliedstaaten verteilt, sollte eine ‚Koalition der Aufnahmewilligen‘ dabei vorgehen. Das gebietet die Dringlichkeit der Lage. Diese Schritte gilt es konsequent fortzusetzen; zugleich muss an einer dauerhaften Form der Verteilung gearbeitet werden.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.4.

8 Die afrikanische Diaspora einbeziehen

Die afrikanische Diaspora spielt eine weit größere Rolle, als ihr gemeinhin attestiert wird. Gemeint ist damit ganz allgemein die – äußerst heterogene – Gruppe derjenigen, die schon vor längerer Zeit aus afrikanischen Ländern nach Europa und Deutschland gekommen sind und die sich (noch) eng mit ihren Herkunftsländern verbunden fühlen. Sie tragen zum Teil erheblich dazu bei, die Integration von neu Zugewanderten zu begleiten und zu unterstützen, die Entwicklung in ihren Herkunftsländern zu fördern und schließlich im kommunikativen Austausch mit der dortigen Bevölkerung auch über die Chancen und Risiken von Migration zu informieren.

Diese Beiträge lassen sich durch gezielte Kooperationen ausbauen – etwa, wenn es entwicklungsfördernden oder gezielt migrationspolitisch tätigen Diaspora-Organisationen an technischen, finanziellen und administrativen Kapazitäten und Kompetenzen mangelt. Dabei sollten integrationspolitische Anliegen und entwicklungspolitische Arbeit zusammengedacht und Synergieeffekte genutzt werden. Wichtig ist, den Gestaltungsspielraum der Organisationen dabei nicht einzuengen.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.6.

A. Auf dem Weg nach Europa, auf dem Weg nach Deutschland? Migration in und aus Afrika

Im Zentrum von Teil A steht die empirische Bestandsaufnahme bestehender Wanderungsmuster auf dem afrikanischen Kontinent sowie aus Afrika in die übrige Welt. In diesem Rahmen werden zunächst gängige Annahmen über Migration aus Afrika überprüft und es erfolgt eine kurze Einordnung afrikanischer Migration als Teil von Migration weltweit (s. Kap. A.1). Weitere Unterkapitel geben dann einen Überblick über das Migrationsgeschehen auf dem afrikanischen Kontinent (s. Kap. A.2) sowie über internationale Muster der Migration aus

Afrika (s. Kap. A.3), bevor die Zuwanderung aus Afrika nach Europa (s. Kap. A.4) und Deutschland (s. Kap. A.5) genauer betrachtet wird. Hierbei werden Tendenzen und Muster ebenso wie Unterschiede zwischen Ländern, Regionen und Wanderungsmotiven aufgezeigt. Das bildet die empirische Grundlage für die in den weiteren Kapiteln folgenden Analysen der Gründe für das dargestellte Migrationsgeschehen sowie für die Diskussion von einzelnen politischen Instrumenten in Deutschland/Europa zum Umgang mit Migration aus bzw. in Afrika.

Afrika als ‚Kontinent in Bewegung‘?

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Das Wanderungsgeschehen in und aus Afrika zeichnet sich durch große Heterogenität und Diversität aus. Dies widerlegt das in Medien und Öffentlichkeit präsente Zerrbild, dass Wanderungen aus Afrika lediglich aus Flucht- und Armutsmigration bestehen. Die Migration vom afrikanischen Kontinent ist vielschichtig und umfasst neben Fluchtmigration auch andere Formen von Zuwanderung, vor allem Arbeits- und Ausbildungsmigration.

Betrachtet man die Migrationsverhältnisse weltweit, ist Afrika als Herkunftskontinent von Migration eher unterrepräsentiert. Die Zahl der Migrantinnen und Migranten aus Afrika ist in den letzten Jahrzehnten zwar gestiegen. Dieser Anstieg ist jedoch nicht auf Afrika beschränkt, vielmehr steigt die weltweite Migration insgesamt an. Der Anteil Afrikas an den Wanderungsbewegungen bleibt dabei bislang relativ konstant.

Afrika wird häufig als ‚Migrationskontinent‘ oder ‚Kontinent in Bewegung‘ dargestellt. In bisweilen alarmistischer und Ängste schürender Weise werden Szenarien einer angeblich unmittelbar anstehenden Massenmigration aus Afrika nach Europa skizziert (z. B. Smith 2018; kritisch dazu Héran 2018). Migration aus Afrika wird dabei in der europäischen Öffentlichkeit mehrheitlich als irreguläre Migration wahrgenommen (zu den Begrifflichkeiten Info-Box 1) und als Flucht über das Mittelmeer. Diese Beschreibung ist verkürzt und blendet wichtige Fakten aus (Flahaux/de Haas 2016; de Haas 2008):¹ **Zu den weniger bekannten Tatsachen gehört, dass Migrantinnen und Migranten aus Afrika zumindest derzeit nur einen kleinen Teil der Zuwanderung nach Europa und der Migration weltweit ausmachen.** Die Menschen ziehen außerdem nicht nur als Flüchtlinge zu, sondern auch als Arbeitskräfte, Hochqualifizierte und Studierende. **Kaum diskutiert wird, dass der Großteil der afrikanischen Migrantinnen und Migranten auf dem afrikanischen Kontinent bleibt, dass Europa nur eine Zielregion neben anderen ist, dass sich die Migrationsverhältnisse zwischen einzelnen afrikanischen Regionen und Staaten stark unterscheiden und dass nur ein Bruchteil der Flüchtlinge aus afrikanischen Staaten überhaupt nach Europa bzw. Deutschland kommt.** Insgesamt gibt es mit Blick

auf Afrika als Migrationskontinent also viel Un- und noch mehr Halbwissen.

Die Verhältnisse der Migration in und aus Afrika sind komplex und je nach Land und Region sehr unterschiedlich. Aderanti Adepoju (2016: 3) bringt dies auf den Punkt, wenn er schreibt: „Die meisten afrikanischen Länder weisen nicht eine einzige Migrationskonfiguration auf, sondern eine ganze Reihe verschiedener Typen gleichzeitig. Afrika ist eine Region diverser Migrationsbewegungen: als Herkunfts-, Ziel- und Transitregion für Arbeitsmigranten und Arbeitsmigrantinnen, für undokumentierte Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge genauso wie für die Abwanderung und die zirkuläre Wanderung von Hochqualifizierten“ (Übersetzung d. SVR). Die Rede von „der“ Migration aus Afrika ist somit eine grobe Vereinfachung, die der Vielgestaltigkeit des Phänomens nicht gerecht wird. Die Darstellung in diesem Kapitel hat daher auch nicht den Anspruch, Migration auf dem afrikanischen Kontinent umfassend zu erörtern. Vielmehr liefert sie einen knappen Überblick über wesentliche Migrationssysteme und weist auf die Diversität der Wanderung in und aus Afrika hin. Sie hinterfragt auf diese Weise die oft medial verbreitete Darstellung von Migration aus Afrika als homogenes Phänomen (Beauchemin 2018: 7).²

1 Schon Ende der 1980er Jahre warnten Medien vor einer angeblich anstehenden „Völkerwanderung“ von „Armutsflüchtlingen“ aus Afrika und Asien (s. Nuscheler 1995: 23–26; zur Diskussion im Kontext des sog. Asylstreits Herbert 2014), obwohl Flüchtlinge aus Afrika damals wie heute nur einen kleinen Teil der Asylsuchenden in Deutschland ausmachten (Schimany 2014: 47). Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wiesen schon damals darauf hin, dass afrikanische Staaten ungleich mehr Flüchtlinge aufnehmen als europäische (z. B. Kohnert 1993; Nuscheler 1995: 27–31).

2 Eine Ursache für die oft verkürzte Darstellung von Migration aus Afrika ist der Mangel an verfügbaren Daten (Beauchemin 2018: 4).

Info-Box 1 Legale/illegale, reguläre/irreguläre Migration: Begriffe zur Beschreibung eines internationalen Phänomens

In der Öffentlichkeit, der Politik und auch Teilen der Migrationsforschung ist es etabliert, Migration u. a. danach einzuordnen, ob sie mit den rechtlichen Rahmenbedingungen im Zielkontext kompatibel ist. In Bezug auf grenzüberschreitende Wanderungsprozesse wird entsprechend zwischen regulärer und irregulärer bzw. legaler und illegaler Migration unterschieden. Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen kritisieren die Verwendung des Begriffspaares ‚legal‘/‚illegal‘ bezogen auf Migration: Dadurch werde Migration mit Kriminalität assoziiert, obwohl Migrantinnen und Migranten lediglich gegen das Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsrecht des betreffenden Staates verstießen. Entsprechend plädieren manche Studien dafür, stattdessen konsequent von irregulärer bzw. regulärer Migration zu sprechen; diese Begriffe haben sich auch bei internationalen Organisationen wie der Internationalen Organisation für Migration (IOM) etabliert. Unabhängig davon, ob man bei Migration nun von (il-)legal oder (ir-)regulär spricht – in beiden Fällen basiert die Klassifizierung auf der normativen Wertung des geltenden deutschen und europäischen Migrationsrechts, das keineswegs neutral ist, sondern bestimmte rechtliche, politische und theoretische Annahmen voraussetzt.

Auch das vorliegende Gutachten verwendet diese Unterscheidung. Sie ist hilfreich, um die Vielfalt des Wanderungsgeschehens zu beschreiben. Auch aus der Perspektive politikberatender Forschung ist sie wichtig. Denn wenn Zuwandernde den von den Zielländern gesetzten rechtlichen Rahmen umgehen, kann das darauf hinweisen, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen (möglicherweise, nicht notwendigerweise) defizitär sind. Zugleich impliziert diese Begrifflichkeit, dass Staaten ein Recht auf Migrationskontrolle haben. Diese Auffassung ist von den westlichen Ländern allgemein akzeptiert und liegt auch dem geltenden Völkerrecht zugrunde. Rechtspolitisch wird sie in anderen Teilen der Welt aber teilweise infrage gestellt. In vielen afrikanischen Ländern beispielsweise gilt grenzüberschreitende Mobilität als Selbstverständlichkeit, als natürlicher Teil des Lebensalltags bzw. der individuellen Biografie. Hier gibt es historisch geformte grenzübergreifende Siedlungs- und Wanderungsräume und kein ausgeprägtes staatliches Kontrollregime. Ein solches Verständnis von Migration stößt sich tendenziell an den in Europa etablierten Strukturen und Vorstellungen der politisch-rechtlichen Regulierung von Migration. Somit ist die Unterscheidung zwischen regulärer und irregulärer (oder legaler und illegaler) Migration zwar aus dem Blickwinkel der Mehrheitsmeinung der europäischen Politik nützlich und berechtigt, für viele Akteure und Akteurinnen in den Ausgangsräumen aber nur eingeschränkt überzeugend. Wie schwierig ein Ausgleich dieser Perspektiven sein kann, zeigte sich zuletzt bei den Debatten über den „Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ der Vereinten Nationen (GCM): Dieser preist einerseits auf Wunsch auch der afrikanischen Staaten die Vorzüge von Migration „als Quelle des Wohlstands, der Innovation und der nachhaltigen Entwicklung“; andererseits ruft er auf Drängen der europäischen Staaten dazu auf, die „irreguläre Migration [...] [zu] reduzieren“ (GCM, Rn. 8, 11).

Diese Überlegungen sprechen nicht grundsätzlich gegen die Verwendung dieser Begriffe bzw. gegen diese Unterscheidung. Dabei sollte aber berücksichtigt werden, dass sie einem primär europäischen Blickwinkel entsprechen.

Migration stellt die internationale Statistik vor große Herausforderungen. Die Erfassungsmethoden variieren von Land zu Land;³ zudem sind „in vielen Ländern selbst die allgemeinsten Statistiken zu Migration unvollständig oder veraltet oder gar nicht existent“ (UNECE/UNFPA 2011: 5; Übersetzung d. SVR). Irreguläre Migrantinnen und Migranten werden in der Regel gar nicht erfasst oder nur auf der Basis von groben Schätzungen einbezogen.

Unterschiedliche Quellen zur Zahl der Migrantinnen und Migranten in oder aus einem Land oder einer Region widersprechen sich daher häufig. Die Zahlen, die im Folgenden präsentiert werden, beruhen auf Schätzungen der Vereinten Nationen zur Anzahl der internationalen Migrantinnen und Migranten im Jahr 2017, d. h. zur Zahl jener Personen, die außerhalb ihres Geburtslands leben. Dabei handelt es sich um den derzeit umfassendsten

3 Beispielsweise erfassen einige Länder nicht das Geburtsland, sondern nur die Staatsangehörigkeit einer Person. Dadurch werden eingebürgerte Zuwanderinnen und Zuwanderer nicht mehr als solche gezählt, wohl aber Personen, die im Inland geboren wurden, aber eine ausländische Staatsangehörigkeit haben. Bis zur Einführung des statistischen Konzepts des Migrationshintergrunds war das auch in Deutschland die Regel. Auch unterscheidet sich, ab wann Menschen als Einwohnerinnen und Einwohner betrachtet werden, also wie Zuwanderung von kurzfristiger Mobilität abgegrenzt wird.

Abb. A.1 Einteilung Afrikas in Großregionen



Anmerkung: Die Einteilung folgt der Praxis der Vereinten Nationen. Nationale Statistikbehörden verwenden zum Teil eine abweichende Einteilung. In dieser Karte nicht erfasst sind die Inseln St. Helena, Ascension und Tristan da Cunha sowie Mayotte und Réunion. Das Gebiet St. Helena, Ascension und Tristan da Cunha zählt als britisches Überseegebiet politisch zu Europa, geografisch ist es nach der Praxis der Vereinten Nationen der Region Westafrika zugehörig. Die Inseln Réunion und Mayotte gehören politisch als Übersee-Départements Frankreichs zur Europäischen Union, geografisch nach der Praxis der Vereinten Nationen zur Region Ostafrika. *Der völkerrechtliche Status der Westsahara ist nicht geklärt.

Quelle: UNDESA 2017c; eigene Darstellung

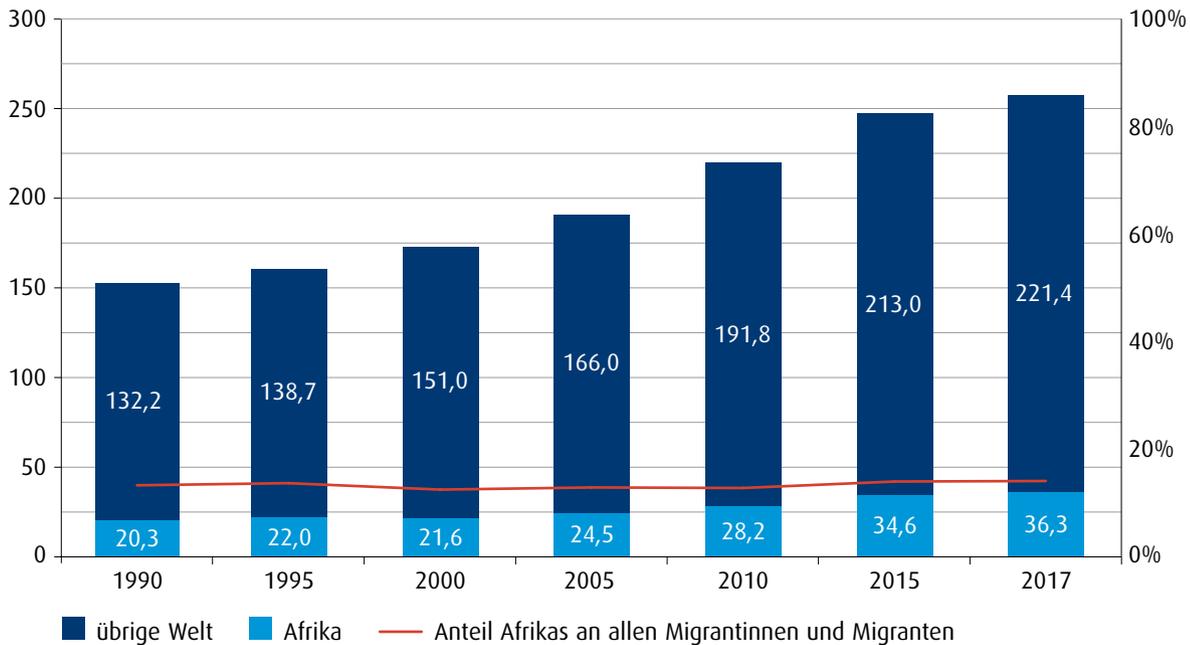
Datensatz zu internationaler Migration weltweit. Dennoch können die Zahlen nur als eine Annäherung an die tatsächlichen Verhältnisse betrachtet werden.

Nach Schätzungen der Vereinten Nationen lebten im Jahr 2017 weltweit rund 257,7 Millionen Menschen

außerhalb des Landes, in dem sie geboren wurden – das sind 3,4 Prozent der Weltbevölkerung. Davon stammten rund 36,3 Millionen oder 14,1 Prozent aus einem afrikanischen Staat (UNDESA 2017b: 9).⁴ Berücksichtigt man, dass in Afrika zu dieser Zeit insgesamt 16,6 Prozent der

⁴ Zum Vergleich: Rund 41 Prozent aller Migrantinnen und Migranten stammten 2017 aus Asien, rund 24 Prozent aus Europa. Allein 16,6 Millionen Personen (6,4%) stammten aus Indien, 13,0 Millionen (5,0%) aus Mexiko und 10,6 Millionen (4,1%) aus der Russischen Föderation (UNDESA 2017b: 9, 12).

Abb. A.2 Migrantinnen und Migranten weltweit 1990–2017 nach Herkunftsregion in Millionen



Quelle: UNDESA 2017c; eigene Berechnung; eigene Darstellung

Weltbevölkerung lebten, ist es als Herkunftscontinent von Migration in einer globalen Perspektive also eher unterrepräsentiert. Das Bild von Afrika als Migrationscontinent relativiert sich schon allein dadurch. Zudem sind die Migrantinnen und Migranten⁵ aus Afrika auf die verschiedenen Herkunftsstaaten sehr ungleich verteilt: Etwa ein Drittel von ihnen (30,8 %) stammte 2017 aus einem der sieben nordafrikanischen Länder – obwohl hier weniger als ein Fünftel der afrikanischen Bevölkerung lebte.

Auch die aus europäischer Sicht wichtigsten Herkunftsländer von Migrantinnen und Migranten vom afrikanischen Kontinent – Ägypten (3,4 Mio.), Marokko (2,9 Mio.), Somalia, der Sudan (je 2,0 Mio.) und Algerien (1,8 Mio.) – liegen bis auf Somalia alle in Nordafrika (zur Einteilung Afrikas in Großregionen Abb. A.1). Die Bevölkerung des subsaharischen Afrikas⁶ ist demgegenüber deutlich weniger mobil: Dort lebten 2017 13,5 Prozent

der Weltbevölkerung, aber nur 9,7 Prozent der Migrantinnen und Migranten stammten von dort (UNDESA 2017a; 2017c).⁷ Die Zahl der Migrantinnen und Migranten aus Afrika ist in den letzten Jahrzehnten allerdings gestiegen: von 20,3 Millionen im Jahr 1990 über 24,5 Millionen im Jahr 2005 auf 36,3 Millionen im Jahr 2017 (Abb. A.2).⁸ Der Anstieg ist aber nicht auf Afrika beschränkt. Es gibt weltweit immer mehr internationale Migrantinnen und Migranten, auch wenn ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung weltweit vergleichsweise stabil bleibt und nur leicht auf 3,4 Prozent gestiegen ist. Der Anteil Afrikas an den internationalen Migrationsbewegungen liegt ebenfalls relativ stabil bei 12 bis 14 Prozent.

5 Der Begriff Migrantinnen und Migranten bezeichnet in diesem Kapitel ausschließlich Personen, die außerhalb ihres Geburtslands leben. Personen der zweiten Generation, die in dem Land geboren wurden, in dem sie leben, und nur über ihre Eltern eine Zuwanderungsgeschichte mitbringen, werden hier nicht berücksichtigt. Auch Personen, die innerhalb ihres Heimatlands umziehen oder fliehen (z. B. sog. *internally displaced persons* bzw. Binnenvertriebene), sind nicht erfasst. Umgekehrt spielt es keine Rolle, wie weit die Zuwanderung zurückliegt: Personen, die erst seit wenigen Monaten in ihrem jeweiligen Aufenthaltsland leben, werden genauso zu den internationalen Migrantinnen und Migranten gezählt wie jene, die bereits seit 50 oder 60 Jahren in einem Land leben, in dem sie nicht geboren wurden.

6 Subsahara-Afrika bezeichnet Afrika ohne Nordafrika.

7 Dabei mag eine Rolle spielen, dass sowohl Europa als auch der Nahe Osten – die beiden wichtigsten Zielregionen für Migrantinnen und Migranten aus Afrika – von Nordafrika aus erheblich näher liegen und logistisch leichter zu erreichen sind als beispielsweise von Zentralafrika aus.

8 Die Dominanz Nordafrikas im Migrationsgeschehen hat sich währenddessen verstärkt: 1990 stammte ein Viertel der afrikanischen Migrantinnen und Migranten aus Nordafrika, 2017 ist dieser Anteil auf fast ein Drittel gestiegen (UNDESA 2017c).

Migration auf dem afrikanischen Kontinent

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Migration aus Afrika ist vor allem ein innerafrikanisches Phänomen. Über die Hälfte der Migrantinnen und Migranten aus Afrika bleibt in einem anderen afrikanischen Land, in der Regel sogar in derselben Region. Eine Ausnahme stellen lediglich die nordafrikanischen Länder dar, aus diesen gibt es eine erhebliche kontinentübergreifende Migration, die vor allem nach Europa erfolgt.

Geografische Mobilität hat in vielen afrikanischen Regionen eine lange Tradition. Dabei zeigen sich unterschiedliche Wanderungskonstellationen. Vor allem in Westafrika bestehen zirkuläre und seit vielen Jahren stabile Wanderungssysteme zwischen Stadt und Land und zwischen Landesinnerem und Küstenregionen. Zudem bestehen lange gewachsene Strukturen der innerafrikanischen Arbeitsmigration, die zum Teil bis vor die Kolonialzeit zurückreichen. Auch afrikanische Flüchtlinge bleiben in erster Linie auf dem afrikanischen Kontinent und finden häufig in ihrer Herkunftsregion Zuflucht.

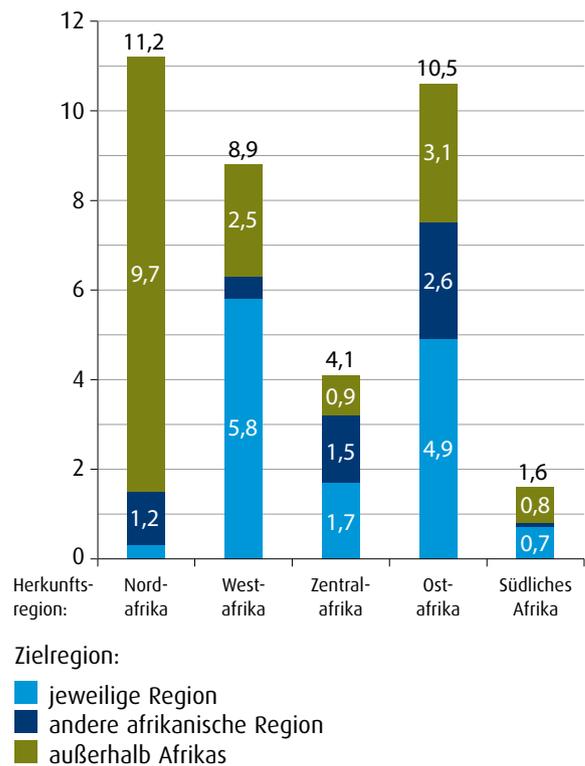
Betrachtet man die afrikanische Migration als Teil des weltweiten Migrationsgeschehens, wird deutlich, dass sich **📌 die These eines zunehmenden „Exodus“ aus Afrika derzeit empirisch nicht bestätigen lässt**, wenn auch die Zahlen absolut gestiegen sind (vgl. etwa Héran 2019). Dies gilt umso mehr, als ein Großteil der Migration innerhalb des Kontinents stattfindet. **📌 Über die Hälfte der Migrantinnen und Migranten aus Afrika bleibt in Afrika**. Im Folgenden wird deshalb ein genauerer Blick auf Wanderungsbewegungen auf dem afrikanischen Kontinent geworfen; dabei wird ein Überblick über verschiedene Regionen und Länder sowie unterschiedliche Wanderungsgründe gegeben und damit die relative Bedeutung der innerkontinentalen gegenüber der interkontinentalen Migration gezeigt.

A.2.1 Wanderungsbewegungen in Afrika

Das Migrationsgeschehen innerhalb des afrikanischen Kontinents zeigt je nach Großregion sehr unterschiedliche Ausprägungen (Abb. A.3).

Der größte Teil der Migration aus afrikanischen Staaten findet nach wie vor innerhalb des Kontinents statt: 2017 lebten von den 36,3 Millionen afrikanischen Migrantinnen und Migranten 19,4 Millionen oder 53,4 Prozent in einem anderen afrikanischen Land. Betrachtet man nur Subsahara-Afrika, lebten sogar 71,3 Prozent der Migrantinnen und Migranten in Afrika. Die wichtigsten Zielländer sind Südafrika, Côte d'Ivoire

Abb. A.3 Migrantinnen und Migranten aus Afrika 2017 nach Herkunfts- und Zielregion in Millionen



Anmerkung: Werte unter 0,5 Millionen werden nicht ausgewiesen.
Quelle: UNDESA 2017c; eigene Berechnung; eigene Darstellung

Info-Box 2 Zuwanderung nach Afrika

Wenig beachtet ist die Tatsache, dass afrikanische Länder auch Ziel internationaler Migration sind. Genauso wie Migration in und aus Afrika stellt auch Zuwanderung nach Afrika ein vielgestaltiges Phänomen dar. Insgesamt lebten 2017 rund 5,3 Millionen Migrantinnen und Migranten von außerhalb Afrikas auf dem Kontinent, vor allem in Südafrika (1,8 Mio.), Libyen (0,6 Mio.) und Ägypten (0,4 Mio.). Rund 660.000 Menschen aus den palästinensischen Autonomiegebieten und Syrien lebten in Afrika, vor allem in Ägypten und Libyen.⁹ Weitere wichtige Herkunftsländer sind Frankreich, das Vereinigte Königreich, Portugal, Deutschland und Indien (UNDESA 2017c). Bei ehemaligen Kolonialmächten wie Portugal oder dem Vereinigten Königreich zeigen sich hierbei insofern anhaltende Verflechtungen, als hier vor allem ehemalige Kolonien Zielländer sind. Im Zuge der Wirtschaftskrise beispielsweise stieg aufgrund der sich verschlechternden ökonomischen Situation die Auswanderung aus Portugal an. Diese erfolgte primär in andere europäische Länder, doch auch die beiden ehemaligen Kolonien Angola und Mosambik stellten ab 2011 wichtige Zielländer dar (Observatório da Emigração 2018: 20). So emigrierten im Jahr 2015 beispielsweise 6.700 Menschen aus Portugal nach Angola und im Jahr 2014 4.000 nach Mosambik (Observatório da Emigração 2017: 10).

Hinzu kommt eine große Zahl von Personen aus China, darunter viele temporäre Arbeitskräfte, die u. a. bei großen Bauvorhaben zum Einsatz kommen, aber auch Unternehmerinnen und Unternehmer. Verlässliche Zahlen zur Migration aus China nach Afrika gibt es allerdings nicht. Die Schätzungen reichen von rund 60.000 (UNDESA 2017c) bis zu einer Million Chinesinnen und Chinesen in Afrika (French 2014). Außerdem sind einzelne afrikanische Länder als Aufnahmeländer internationaler Fluchtmigration von Bedeutung. So befanden sich in Ägypten 2018 über 130.000 Flüchtlinge aus Syrien (UNHCR 2019g: 14).

und Uganda (vgl. UNCTAD 2018b: 46–50). **Ein großer Teil der Migrantinnen und Migranten in Afrika bleibt nicht nur auf dem Kontinent, sondern sogar innerhalb der jeweiligen Region:** Insbesondere innerhalb Westafrikas gibt es bedeutende Migrationsbewegungen. Rund zwei Drittel der insgesamt fast 9 Millionen internationalen Migrantinnen und Migranten aus Westafrika hielten sich 2017 in der Region auf, fast ein Viertel allein in Côte d'Ivoire (2,1 Mio.; Abb. A.4). Über die Hälfte davon (1,3 Mio.) stammte aus Burkina Faso – und umgekehrt lebte über eine halbe Million Menschen aus Côte d'Ivoire in Burkina Faso. Auch bei aktuellen Befragungen gibt in vielen west-, süd- und ostafrikanischen Staaten ein bedeutender Anteil derjenigen, die überhaupt über eine Auswanderung nachgedacht haben, an, innerhalb der Region umziehen zu wollen (Appiah-Nyamekye Sanny/Logan/Gyimah-Boadi 2019: 10–13). Anders ist die Situation in Nordafrika, wo Migration ein vorrangig interkontinentales Phänomen ist (s. Kap. A.3).

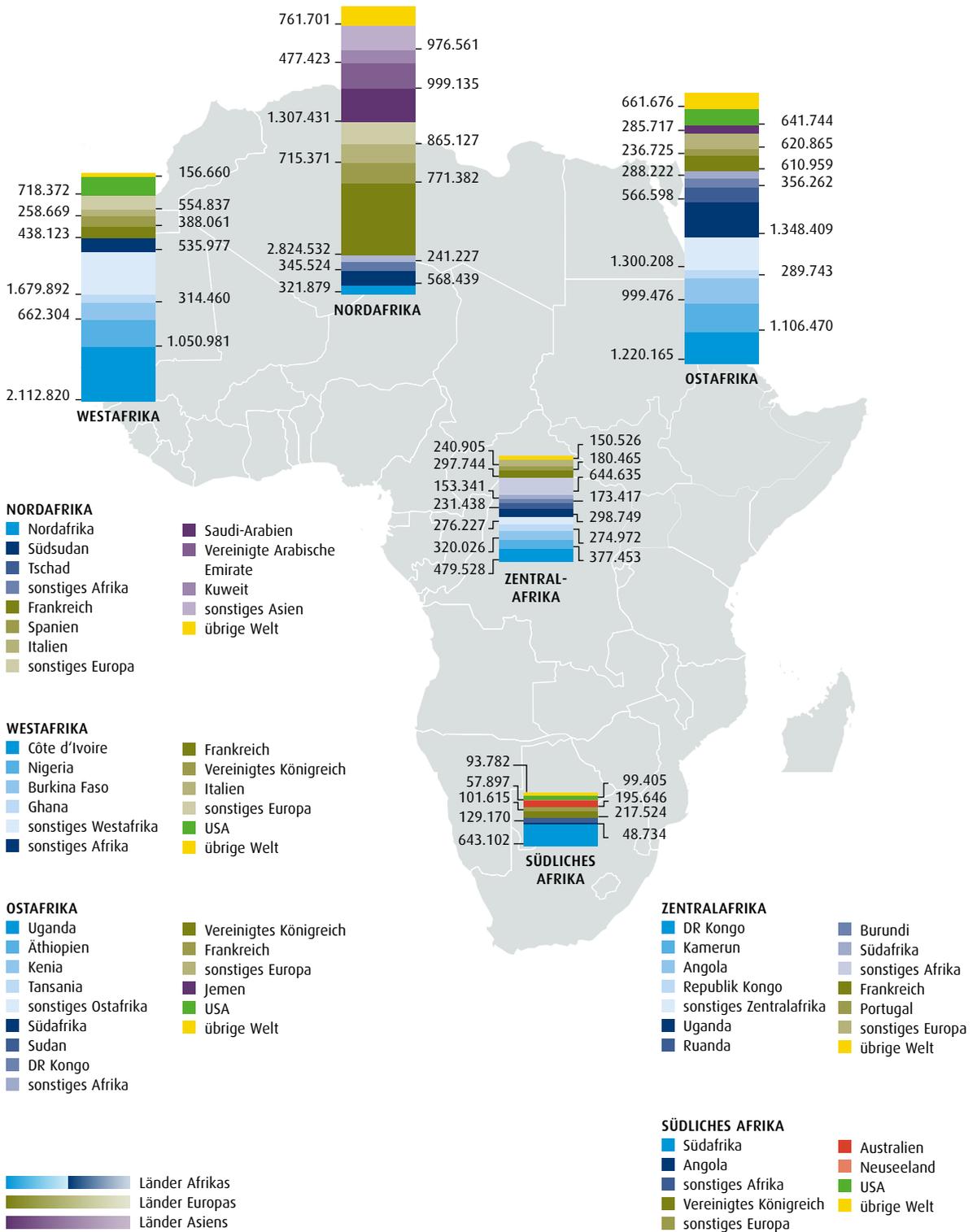
A.2.2 Konstellationen innerafrikanischer Migration

Flucht- und Migrationsgründe überlappen einander oft, zumal dann, wenn die Wanderung unfreiwillig geschieht. Flüchtlinge und Migranten bzw. Migrantinnen nehmen häufig dieselben Routen (man spricht dann von gemischten Wanderungen oder *mixed migration flows*). Dies liegt auch daran, dass auch viele Migranten und Migrantinnen ohne Schutzbedarf im Sinn des Asylrechts nicht legal einreisen können, weil sie die Voraussetzungen nicht erfüllen, und somit den Migrationswunsch nur realisieren können, indem sie sich der Hilfe von Schleusern und Schleuserinnen bedienen. Hinzu kommt, dass nicht nur die Migrationsbewegungen insgesamt gemischt sind, wenn Personen mit und ohne Schutzbedarf zeitgleich wandern. Auch die Wanderung ein- und derselben Person kann viele Motive zugleich haben und in Verfolgung, ökologischen, ökonomischen oder sozialen Zwängen und Wünschen und selbstbestimmter Entscheidung begründet sein. Schließlich können sich die Flucht- und Migrationsmotive auf dem Wanderungsweg verändern und neue hinzukommen (s. Kap. B.1).

Geografische Mobilität hat in vielen afrikanischen Regionen eine lange Tradition. Dabei zeigen sich unterschiedliche Wanderungskonstellationen. Besonders im

⁹ Bei den Personen aus den palästinensischen Autonomiegebieten handelt es sich mehrheitlich um Arbeitsmigrantinnen und -migranten.

Abb. A.4 Zielländer von afrikanischen Migrantinnen und Migranten nach Herkunftsregion 2017



Quelle: UNDESA 2017c; eigene Berechnung; eigene Darstellung

Umfeld der Sahara zwingen die klimatischen Verhältnisse seit jeher die Menschen zu saisonaler Mobilität. In der Kolonialzeit wurden einheimische Arbeitskräfte gezielt zwischen einzelnen Kolonien versetzt, um den Bedarf arbeitsintensiver Branchen wie Bergbau und Landwirtschaft zu decken. Die kulturelle Nähe sowie häufig komplementäre Volkswirtschaften fördern bis heute die – oft temporäre – Migration zwischen Nachbarländern. Auch die zum Teil großen Unterschiede in der Wirtschaftskraft tragen dazu bei, dass Arbeitskräfte mobil sein müssen (Adepoju 2011: 299–300). Durch Handelsrouten, die den Kontinent durchzogen, und regionale Wirtschaftsstrukturen bestanden zudem schon lange vor der Kolonialzeit enge Beziehungen zwischen unterschiedlichen Regionen und über die Grenzen des Kontinents hinaus, vor allem in Richtung der Arabischen Halbinsel und nach Indien. Im Folgenden wird auf einige migrationsfördernde Motivkonstellationen eingegangen, ohne dass ein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird. Systematisch aufgegriffen und erneut diskutiert werden sie in Kap. B.1.

A.2.2.1 (Saisonale) Mobilität zwischen Stadt und Land

Ursächlich für die starke innerregionale Migration (Abb. A.4) vor allem in Westafrika sind zirkuläre und seit Langem stabile Wanderungssysteme zwischen Stadt und Land und zwischen Landesinnerem und Küste. Diese Mobilität ist oft saisonal und abhängig von Umwelteinflüssen: In der Regensaison sind Arbeitskräfte in von Subsistenzlandwirtschaft abhängigen Familien auf den Feldern beschäftigt; in der Trockensaison migrieren einzelne Familienmitglieder dagegen in städtische Gebiete für ein zusätzliches Einkommen (Boyer 2017). Außergewöhnliche Wetterereignisse in der von extremen klimatischen Bedingungen geprägten Sahelzone, etwa langjährige Dürreperioden, verstärken und verändern diese Migrationssysteme (s. auch Kap. B.1.4). Die regionalen Bündnisse haben früh auf diese Mobilität reagiert: Innerhalb der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (*Economic Community of West African States*, ECOWAS) gilt seit 1984 offiziell Visafreiheit; seit 1986 haben Bürgerinnen und Bürger eines Mitgliedstaats das Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat z. B. zu Arbeitszwecken aufzuhalten (Adepoju 2015). In der Praxis wird diese Regelung jedoch oftmals unterlaufen (s. dazu ausführlich Kap. C.1.1).

A.2.2.2 Starke Ökonomien als Magneten für Arbeitsmigration

Neben der saisonal bedingten zirkulären Migration bestehen ausgeprägte und lange gewachsene Strukturen der innerafrikanischen Arbeitsmigration. Bereits vor der Kolonialzeit waren Arbeitskräfte innerhalb Afrikas mobil. Besonders für den arbeitsintensiven Bergbau im

östlichen und südlichen Afrika wurden ab dem späten 19. Jahrhundert gezielt Arbeitskräfte aus anderen Teilen Afrikas angeworben. Mit einem mit den jeweiligen Herkunftsländern bzw. den Kolonialmächten ausgehandelten Vertragsarbeitssystem, Anwerbestationen in der gesamten Region und einer wachsenden Transportinfrastruktur sorgten die *Native Recruiting Corporation* (NRC) und die *Witwatersrand Native Labour Association* (WNLA) ab 1912 dafür, dass sich jedes Jahr bis zu 300.000 Arbeitskräfte temporär im damaligen Südafrika aufhielten, um in den Minen zu arbeiten. Diese Kooperationen bestanden auch nach dem Ende der Kolonialzeit fort, selbst wenn sich einzelne nun unabhängige Staaten aus dem System zurückzogen (Crush 2000: 13–16). Dadurch sind mehrere Generationen mit temporärer Mobilität vertraut, was die Bereitschaft dazu bis heute begünstigt. Auch wenn der Einsatz von temporären Vertragsarbeitern in südafrikanischen Minen nach dem Ende der Apartheid deutlich zurückging, ist Südafrika weiterhin Zielland für temporäre und dauerhafte Arbeitsmigration aus den Nachbarländern und darüber hinaus.

Auch in anderen afrikanischen Regionen fungieren einzelne, besonders starke Volkswirtschaften als Magneten für Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus den Nachbarländern, beispielsweise Nigeria und Côte d'Ivoire in Westafrika, Gabun in Zentralafrika und Kenia in Ostafrika (Adepoju 2016: 9–11; UNCTAD 2018b: 67–75). Libyen mit seiner Ölindustrie war ab den 1970er Jahren bis zum Ausbruch des Bürgerkriegs 2011 ein wichtiges Zielland für Arbeitsmigration aus den Nachbarstaaten, vor allem aus Ägypten, Tunesien, Niger und dem Tschad. Trotz massiver Vorbehalte gegenüber Migrantinnen und Migranten in der Bevölkerung und gewalttätiger Zusammenstöße förderte das Regime von Muammar al-Gaddafi diese innerafrikanische Migration, um die eigene Position als panafrikanische Führungsfigur auszubauen (de Haas 2008: 3–4). Viele der ausländischen Arbeitskräfte verließen das Land im Laufe des Bürgerkriegsjahres 2011 (s. Info-Box 4 in Kap. B.1.1).

A.2.2.3 Flucht und Vertreibung

Bei der Aufnahme von Flüchtlingen nehmen afrikanische Länder weltweit eine wichtige Rolle ein. In den Jahren 2017 und 2018 befanden sich mit Uganda auf Platz 3, dem Sudan auf Platz 4 und Äthiopien auf Platz 9 drei afrikanische Länder auf der Liste der zehn wichtigsten Aufnahmeländer von Flüchtlingen weltweit (Abb. C.13 in Kap. C.4; UNHCR 2018b: 17; 2019g: 17). Zwischen 2014 und 2016 waren jeweils Äthiopien, Kenia, Uganda und die Demokratische Republik Kongo unter den weltweit größten Aufnahmeländern (UNHCR 2016a; 2017a: 15). Ende 2018 lebten über 6,3 Millionen Flüchtlinge und 17,7 Millionen Binnenvertriebene auf dem afrikanischen Kontinent (UNHCR 2019f: 63).

Aus Ost- und Zentralafrika verbleiben 70 bis 80 Prozent der Migrantinnen und Migranten auf dem afrikanischen Kontinent, über die Hälfte davon in der jeweiligen Region (UNDESA 2017c). Eine wichtige Ursache für die vergleichsweise großen Wanderungsbewegungen in diesem Teil Afrikas sind zahlreiche Kriege und Konflikte in den letzten Jahrzehnten. Diese führten zu großen Flucht- und Wanderbewegungen (ausführlich Oucho 2006). Zu nennen sind hier vor allem der Genozid in Ruanda 1994, der seit 1991 andauernde Bürgerkrieg in Somalia, der Konflikt zwischen Südsudan und Sudan,¹⁰ der Bürgerkrieg im Tschad sowie die bewaffneten Konflikte in der Demokratischen Republik Kongo. Daneben fliehen Menschen auch vor Diktatur und Unterdrückung, beispielsweise aus Eritrea. Für dieses Land stellte etwa die UN-Sonderberichterstattung Menschenrechtsverletzungen als „die wahren Treiber der unfreiwilligen Migration aus Eritrea“ (Human Rights Council 2017: 9; Übersetzung d. SVR) heraus.

Die meisten dieser Menschen fliehen innerhalb ihres jeweiligen Heimatlands: Das UN-Flüchtlingshilfswerk zählte Mitte 2018 insgesamt 13,4 Millionen Binnenvertriebene in Ost- und Zentralafrika, die meisten davon in der Demokratischen Republik Kongo (4,5 Mio.), Somalia (2,6 Mio.), dem Südsudan (1,8 Mio.) und Äthiopien (1,2 Mio.). Etwa 4,8 Millionen Flüchtlinge haben in einem anderen ost- oder zentralafrikanischen Land Zuflucht gefunden, besonders in Uganda, Äthiopien und der Demokratischen Republik Kongo (UNHCR 2018c; eigene Berechnungen). Allein Uganda beherbergte Ende 2018 1,2 Millionen Flüchtlinge vor allem aus dem Südsudan und der Demokratischen Republik Kongo;¹¹ in Äthiopien lebten mehr als 900.000 Flüchtlinge aus dem Südsudan, Somalia, Eritrea und dem Sudan (UNHCR 2019g: 18–20). Ost- und Zentralafrika beherbergten insgesamt fast ein Drittel aller internationalen Flüchtlinge weltweit (UNHCR 2018c; eigene Berechnungen).

Auch diejenigen, die in einer anderen Region Schutz suchen, bleiben häufig geografisch in der Nähe. So hat der Sudan (der formal zu Nordafrika zählt, Abb. A.1 in Kap. A.1) über eine Million Personen besonders aus dem Südsudan und aus Eritrea aufgenommen. Dabei sind einige Länder gleichzeitig Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer für Flüchtlinge, beispielsweise die Demokratische Republik Kongo: Von dort stammen einerseits über 700.000 Flüchtlinge; andererseits halten sich dort über 500.000 Flüchtlinge aus anderen Ländern auf. Auch der Sudan und der Südsudan sind zugleich Aufnahme- und Herkunftsländer, besonders für Flüchtlinge aus dem jeweils anderen Landesteil (UNHCR 2019g: 15, 18, 20).

Auch Westafrika ist – wenn auch in geringerem Maße – von Flucht und Vertreibung betroffen: Nigeria ist als starke Volkswirtschaft einerseits Ziel für Arbeitsmigrantinnen und -migranten, hat andererseits aber seit über zehn Jahren mit dem bewaffneten Aufstand der islamistischen Gruppierung Boko Haram im Nordosten des Landes zu kämpfen. Auch die Nachbarländer Niger, Tschad und Kamerun sind hiervon betroffen; seit 2015 bekämpft eine internationale Koalition die Aufständischen. Allein in Nigeria sind über 2 Millionen Binnenvertriebene vor Terror und Krieg in andere Landesteile geflohen; in Niger, dem Tschad und Kamerun sind es insgesamt rund 580.000 Personen. Rund 290.000 Nigerianerinnen und Nigerianer hielten sich Ende 2019 als Flüchtlinge in den drei Nachbarländern auf (UNHCR 2020c; 2020d).

10 Zwar wurde der Südsudan 2011 offiziell unabhängig, allerdings entbrannte sodann ein innerstaatlicher Bürgerkrieg, und die Region bleibt auch andernorts instabil.

11 Laut UNHCR stellten Demokratische Republik Kongo–Uganda und Südsudan–Uganda damit im Jahr 2018 zentrale Wege von neu registrierten Asylsuchenden dar (UNHCR 2019g: 8).

Interkontinentale Migration aus Afrika

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Kontinentübergreifende Migration aus Afrika ist vielschichtig. Betrachtet man den afrikanischen Kontinent entlang seiner Subregionen, so zeigt sich, dass interkontinentale Migration vor allem aus Nordafrika erfolgt. Die wichtigsten Zielländer interkontinentaler Migration aus Afrika sind wiederum Frankreich, das Vereinigte Königreich, die USA sowie Saudi-Arabien. Afrika als Ausgangskontinent für Migration ist jedoch nicht nur bezüglich unterschiedlicher Zielländer differenziert zu betrachten; auch die unterschiedlichen Migrationsformen – insbesondere Arbeits-, Flucht- und Bildungsmigration sowie Familienzusammenführung – bilden ein breites Spektrum ab. Ihre Betrachtung verdeutlicht erneut die Vielfalt und Komplexität des Phänomens.

❗ **Auch wenn sich afrikanische Migration, wie in Kap. A.2 skizziert, überwiegend innerhalb des afrikanischen Kontinents abspielt, kommt es je nach Subregion auch zu unterschiedlich starker interkontinentaler Migration aus Afrika.** Diese steht stärker im Fokus europäischer Berichterstattung als innerafrikanische Wanderungsbewegungen und wird oftmals vereinfacht als massenhafte Flucht- oder Armutsmigration aus Afrika als Teil des globalen Südens in die Länder des globalen Nordens dargestellt. Faktisch ist die Migration aus Afrika weltweit deutlich vielfältiger, wie das Folgende zeigt.

2017 lebten 16,9 Millionen afrikastämmige Auswanderinnen und Auswanderer außerhalb Afrikas. Fast 60 Prozent davon (9,7 Mio.) stammten aus Nordafrika. Die sieben bedeutendsten Herkunftsländer außerhalb Nordafrikas – Nigeria, Südafrika, Somalia, Äthiopien, Ghana, Kenia und der Senegal – stellten zusammen ein weiteres Viertel der Auswanderinnen und Auswanderer (4,0 Mio.); das letzte Fünftel verteilte sich auf die übrigen 39 Staaten (UNDESA 2017c). ❗ **Betrachtet man den afrikanischen Kontinent also entlang einzelner Subregionen, so wird deutlich, dass interkontinentale Migration in einem bedeutenden Umfang vor allem aus Nordafrika erfolgt.** Etwa die Hälfte lebt in Europa, ein weiteres Drittel in Asien, vor allem in den Golfstaaten (Abb. A.4 in Kap. A.2.2). Migration aus Afrika nach Europa bedeutet also empirisch vor allem Migration aus Nordafrika.

❗ **Die wichtigsten außerafrikanischen Zielländer von Migrantinnen und Migranten aus Afrika sind Frankreich, die USA, Saudi-Arabien und das Vereinigte Königreich.** Dabei unterscheiden sich die Migrationskorridore stark nach den Regionen: Die Golfstaaten sind vor allem für Migrantinnen und Migranten aus Nord- und (teilwei-

se) Ostafrika bedeutsam, spielen für die anderen Regionen aber kaum eine Rolle. Nach Frankreich wandern vor allem Personen aus Nord- und Zentralafrika zu, in das Vereinigte Königreich eher Personen aus Ost- und Südafrika. Die USA sind besonders für einzelne Länder West- und Ostafrikas relevant; Australien spielt dagegen nur für Südafrika eine herausgehobene Rolle. Deutschland als Zielland ist derzeit für alle Regionen Afrikas weitgehend bedeutungslos (Abb. A.4).

Historische, sprachliche und kulturelle Verbindungen spielen eine wichtige Rolle dafür, in welche Länder Menschen wandern (s. dazu auch SVR 2018: 23–27). ❗ **Vor allem zu den ehemaligen Kolonialmächten bestehen enge Verbindungen – die gleiche Sprache, ein ähnliches Bildungssystem und nicht zuletzt die Präsenz anderer Migrantinnen und Migranten aus der Region erleichtern die Migration** (vgl. Beine/Docquier/Özden 2011; Adsera/Pytlíkova 2012). Aber auch andere Länder sind aus kulturellen und sprachlichen Gründen attraktiv: Anglophone Einwanderungsländer wie die USA, Australien und Kanada ziehen vor allem Wandernde aus anglophonen Staaten an; der Nahe Osten z. B. ist für die arabischsprachige Bevölkerung Ägyptens und des Sudans eine Option.

Aktuelle Umfrageergebnisse bestätigen, dass neben der geografischen Nähe die früheren Migrationsbewegungen, die sich in der Zahl der Migranten und Migrantinnen widerspiegeln, auch weiterhin den Präferenzen potenzieller Auswanderer und Auswanderinnen entsprechen (bzw. diese auch prägen): Befragte aus Marokko und Tunesien, die über eine Auswanderung nachgedacht haben, ziehen vor allem Länder in Europa in Betracht, ebenso Befragte aus den frankophonen westafrikanischen Staaten Côte d'Ivoire, Mali und Senegal sowie jene

aus Cabo Verde, für die vor allem Portugal infrage kommt. Befragte aus Südafrika, Kenia, Liberia, Sierra Leone und Ghana nennen dagegen deutlich häufiger Nordamerika als Destination, Befragte aus dem Sudan den Nahen und den Mittleren Osten (Appiah-Nyamekye Sanny/Logan/Gyimah-Boadi 2019: 10–13; ähnlich Connor 2018: 10). **! Diese Befunde bestätigen die generelle Erkenntnis der Migrationssoziologie, dass, vereinfacht gesagt, Migration weitere Migration erzeugt: Wenige Pioniermigranten und -migrantinnen bieten Kontakte im Zielland und schaffen somit die Grundlage für eine Beschleunigung der Wanderungsmuster.** Von Massey stammt dabei das empirisch vielfach belegte Konzept der „cumulative causation“, in deren Rahmen „jeder Migrationsvorgang den sozialen Kontext, innerhalb dessen Migrationsentscheidungen getroffen werden, verändert, und dies typischerweise so, dass neue und zusätzliche Migrationen wahrscheinlicher werden“ (Massey et al. 1998: 45–46; Übersetzung d. SVR). Vergangene oder aktuelle Wanderungsbewegungen haben insofern Einfluss auf künftige Wanderungsentscheidungen; in der Folge können dann auch Zielländer wichtiger werden, die zuvor weniger relevant waren. Insofern ist nicht auszuschließen, dass auch Deutschland, das bislang als Zielland für afrikanische Migrantinnen und Migranten kaum relevant war, an Bedeutung gewinnt.

Afrika ist als Herkunftsregion für Migration nicht nur bezüglich unterschiedlicher Zielländer differenziert zu betrachten; auch die unterschiedlichen Migrationsformen bilden ein breites Spektrum ab. Sie lassen sich (nicht nur mit Blick auf Afrika) grob in Arbeit, Flucht, Bildung sowie Familie einteilen. Diese Motive der Wandernden sind zwar nicht immer scharf zu trennen, da sich bisweilen mehrere Gründe überlagern können; eine Unterscheidung nach dem Hauptgrund – oder auch ‚Zweck‘ im aufenthaltsrechtlichen Sinne – hat sich aber als funktional erwiesen. Im Folgenden sollen Arbeit und Flucht als Migrationsgründe für Menschen aus Afrika näher beleuchtet werden. Damit wird nicht der Anspruch erhoben, ein vollständiges Bild der Bedeutung verschiedener Wanderungsmotive der weltweiten afrikanischen Migration zu geben. Stattdessen soll durch einzelne konkrete Beispiele schlaglichtartig die Vielfalt und Komplexität des Phänomens aufgezeigt werden.

A.3.1 Arbeitsmigration

Wie bereits für die innerafrikanische Migration aufgezeigt (s. Kap. A.2.2.2), ist die Suche nach Arbeit auch bei der interkontinentalen Migration ein wichtiger Faktor. Dabei gibt es unterschiedliche Konstellationen von Ar-

beitsmigration aus Afrika. Afrikanische Arbeitsmigration wird deshalb an dieser Stelle anhand einzelner, gut dokumentierter und empirisch relevanter Beispiele schlaglichtartig dargestellt.

Arbeitsmigration in die Golfstaaten

Die geografische Nähe, verbunden mit erschwerten Bedingungen der Migration nach Europa und wachsender (Jugend-)Arbeitslosigkeit in Teilen Afrikas, führte in den letzten Jahren zu einem Anstieg der Zahl temporärer Migrantinnen und Migranten aus einzelnen Ländern Ost- und Nordafrikas, die in die Golfregion wanderten (von Martius 2017: 9). Auch aufgrund des hohen Anteils irregulärer Migration ist die Verlässlichkeit der wenigen verfügbaren Daten insgesamt zwar sehr beschränkt (von Martius 2017). Jedoch ist klar erkennbar, dass speziell Staaten des Golf-Kooperationsrats¹² auch durch Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Afrika dem Mangel an niedrig qualifizierten Arbeitskräften, vor allem im Bau- und Sektorservice, entgegenwirken wollen. Dieser Mangel hat sich u. a. auch dadurch verschärft, dass südostasiatische Staaten verstärkt restriktivere Regelungen für die Entsendung von Arbeiterinnen und Arbeitern in die Region durchgesetzt haben (von Martius 2017). Ein besonders hoher Zuwachs ist in den letzten Jahren aus Kenia, Ghana, Nigeria und Uganda zu beobachten, während Ägypten, der Sudan, Äthiopien, Eritrea, der Tschad und Somalia traditionell weiterhin wichtige Sendeländer von Arbeitskräften in die Region darstellen. Ein bedeutender Teil der Arbeitskräfte sind Frauen, die vor allem in Haushalten tätig sind (Atong/Mayah/Odigie 2018: 3).

Zur Vermittlung von Arbeitskräften in die Golfstaaten haben sich Personalagenturen etabliert, die teilweise auch irreguläre Wege verfolgen und dadurch zur Verschärfung prekärer Arbeitsbedingungen in den Golfstaaten beitragen (von Martius 2017). Menschenrechtsorganisationen weisen in diesem Kontext seit einigen Jahren immer häufiger auf die schlechten Arbeitsbedingungen ausländischer Arbeitskräfte in den Golfstaaten hin, teilweise auch speziell auf die Situation afrikanischer Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten in der Region. So berichtet z. B. *Human Rights Watch* von Fällen von Lohndiskriminierung, sexuellem und emotionalem Missbrauch sowie der Konfiszierung der Pässe von Arbeitskräften aus Tansania in Oman und den Vereinigten Arabischen Emiraten (Human Rights Watch 2017). Diese Kritik führte in einigen wenigen Fällen bereits zu staatlichem Eingreifen: Ghana unterband 2017 mit Bezug auf zuvor veröffentlichte Berichte von Menschenrechtsorganisationen vorübergehend die Rekrutierung von Arbeitskräften für die Golfregion durch im Land ansässige Vermittlungsagenturen (Atong/Mayah/Odigie 2018), Äthiopien

12 Die Mitgliedsländer des Golf-Kooperationsrats sind Saudi-Arabien, Kuwait, Bahrain, Katar, die Vereinigten Arabischen Emirate und Oman.

stoppte im Jahr 2018 die Entsendung von weiblichen Arbeitskräften in die Vereinigten Arabischen Emirate (Debusmann 2018). Ob solche Maßnahmen mittelfristig zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen führen oder eher zu einer verstärkten Verlagerung auf andere, illegale Vermittlungsverfahren, ist unklar. Als Positivbeispiele können jedoch andere Herkunftsländer von Arbeitskräften wie Indien oder die Philippinen dienen, die sich durch bilaterale Verhandlungen mit einzelnen Golfstaaten erfolgreich für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen ihrer einheimischen Arbeitskräfte eingesetzt haben (Secorun Palet 2018). In diesem Kontext unterzeichneten Äthiopien und die Vereinigten Arabischen Emirate 2018 eine Absichtserklärung bezüglich der Arbeitsbedingungen von äthiopischen Arbeitskräften in den Vereinigten Arabischen Emiraten (United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation 2018).

Medizinisches Personal aus Nigeria im Vereinigten Königreich

Die Emigration von medizinischem Personal aus Nigeria, sowohl von Ärzten und Ärztinnen als auch von sonstigem medizinischen Fachpersonal, ist ein andauerndes Phänomen. Von allen im *Medical and Dental Council of Nigeria* registrierten Ärztinnen und Ärzten praktiziert weniger als die Hälfte tatsächlich innerhalb des Landes, was primär auf die enorme Abwanderung zurückgeführt werden kann (Nigeria Healthwatch/NOIPOLLS 2017: 12). Dadurch wird das von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfohlene Verhältnis zwischen Ärztinnen und Ärzten und der Gesamtbevölkerung (1 : 600) in Nigeria deutlich unterschritten (Nigeria Healthwatch/NOIPOLLS 2017). Als ein Grund für diese als „medical brain drain“ bezeichnete Entwicklung (u.a. Imafidon 2018 und Global Health Now 2018) kann der vergleichsweise geringe prozentuale Anteil der nigerianischen Staatsausgaben im Bereich der Gesundheitsversorgung am Bruttoinlandsprodukt (BIP) gesehen werden: Von insgesamt 187 Ländern lag Nigeria 2016 mit rund 3,6 Prozent auf Platz 167 und damit auch unter dem Durchschnitt aller Länder Subsahara-Afrikas (Weltbank 2019a).

Zwischen 2010 und 2016 war rund die Hälfte aller emigrierten Allgemeinärztinnen und Allgemeinärzte aus Nigeria in Europa tätig, gefolgt von Nordamerika und dem übrigen Afrika als weiteren Zielregionen. Nach den USA und Kanada ist das Vereinigte Königreich eines der beliebtesten Migrationsziele außerhalb Afrikas für medizinisches Personal aus Nigeria (Nigeria Healthwatch/NOIPOLLS 2017). Das britische Gesundheitssystem profitiert von der Einwanderung von ausländischem medizinischen Personal, insbesondere aus Indien und Pakistan. Doch auch Nigeria auf Platz 3 der häufigsten Herkunftsländer ist von Bedeutung: Knapp 5 Prozent aller im Ausland ausgebildeten Ärztinnen und Ärzte stammen aus dem westafrikanischen Land; der gesamte afrikanische

Kontinent als Herkunftsregion macht rund 17 Prozent aus (OECD 2019d). Die Migration medizinischen Fachpersonals ist folglich ein klassisches Beispiel für Braindrain (vgl. Kap. B.2.1).

Migration von Fachkräften in die USA

Das *Diversity Immigrant Visa Program* des US-amerikanischen Außenministeriums (auch als ‚Greencard-Lotterie‘ bekannt) soll nach dem Verlosungsprinzip Immigration aus Ländern mit niedrigen Raten der Einwanderung in die USA fördern. Jährlich werden so 50.000 Visa weltweit an Menschen vergeben, die die Voraussetzung eines Sekundarabschlusses oder vorheriger Berufserfahrung erfüllen. Ein formelles Jobangebot ist nicht notwendig (Connor 2018: 9–10). Neben der regulären Einreise zum Zweck der Familienzusammenführung sowie zum Zweck der Erwerbstätigkeit stellt das *Diversity Immigrant Visa Program* eine dritte Möglichkeit für legale Einwanderung in die USA dar (Capps/McCabe/Fix 2012: 7). Zwischen 2011 und 2015 haben sich für das Programm jährlich mehr als fünf Millionen Personen aus Subsahara-Afrika beworben (Connor 2018: 9–10). Von den für die Visabeantragung ausgewählten Bewerberinnen und Bewerbern stammten 2016 bis 2018 rund 40 Prozent aus Afrika. Damit ist Afrika noch vor Europa die bedeutendste Herkunftsregion, wobei die Demokratische Republik Kongo, Äthiopien, Ägypten, Liberia, Ghana, Kenia, Algerien und Marokko die häufigsten afrikanischen Herkunftsländer waren (U.S. Department of State Bureau of Consular Affairs 2019).

Das Programm stellt für Afrikanerinnen und Afrikaner im Vergleich zur Gesamtzahl der Migrantinnen und Migranten insgesamt einen bedeutenderen Zugangsweg zum Erhalt eines dauerhaften Aufenthaltstitels dar: Im Jahr 2010 machten Einreisen über das Programm rund 24 Prozent aller zugelassenen dauerhaften Aufenthaltstitel für afrikanische Migrantinnen und Migranten in den USA aus. Für alle Migrantinnen und Migranten betrug dieser Anteil lediglich rund 5 Prozent (Capps/McCabe/Fix 2012: 8). Durch das Programm kam es im Laufe der Jahre zu einer Diversifizierung der afrikanischen Herkunftsländer von Migrantinnen und Migranten in den USA: Neben den traditionellen Herkunftsländern, vor allem anglophonen Ländern wie Nigeria, Ghana oder Kenia, vergrößerte sich auch der Anteil nicht englischsprachiger Staaten (Capps/McCabe/Fix 2012: 4). Insgesamt weisen afrikanische Migrantinnen und Migranten in den USA (genauso wie in Kanada und Australien), verglichen mit jenen in Europa, ein höheres Bildungsprofil auf (Capps/McCabe/Fix 2012: 1).

Irreguläre Arbeitsmigration aus Afrika

Neben verschiedenen Formen regulärer Arbeitsmigration erfolgt Migration aus Afrika zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auch in signifikantem Umfang irregulär. In diesem Fall arbeiten die Migrantinnen und Migran-

ten in der Regel im informellen Sektor der Wirtschaft des Aufnahmelandes. Umfang und Entwicklung dieses Migrationssegments zu schätzen ist schwierig. Allerdings zeigen Studien Unterschiede im Verhältnis von Fluchtmigration und irregulärer Migration: Diese Unterschiede betreffen sowohl die herkunftsländerspezifische Zusammensetzung der Migration wie auch die Ausbildung und Qualifikation von Flüchtlingen im Vergleich zu der von irregulären Migrantinnen und Migranten (s. dazu Aksoy/Poutvaara 2019a sowie Kap. B.1).

A.3.2 Fluchtmigration

❗ Zwangsmigration aus Afrika in andere Länder spielt als Teil des gesamten Migrationsgeschehens eine erhebliche Rolle. Auch hier ist das Bild vielschichtig. Einer geregelten Fluchtmigration in einige Zielländer weltweit, die mithilfe von Resettlement-Verfahren organisiert wird (vgl. hierzu Kap. C.4.3.3), steht eine Fluchtmigration nach Europa gegenüber, die aufgrund der Konstruktionsprinzipien des europäischen Asylsystems eine irreguläre Einreise voraussetzt. Ein Teil unfreiwilliger Migration aus Afrika ist zudem Menschenhandel und organisierte Kriminalität.

❗ Unter den zehn bedeutendsten Herkunftsländern für Fluchtmigration weltweit befanden sich nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in den Jahren 2016 bis 2018 mit dem Südsudan, Somalia, dem Sudan, der Demokratischen Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, Eritrea und Burundi sieben afrikanische Länder, darunter vier ostafrikanische (UNHCR 2017a: 17; 2019g: 15). In den Jahren zuvor zeigten sich ähnliche Entwicklungen (UNHCR 2016a: 16). Wie bereits in Kap. A.2 dargestellt, ist dabei jedoch zu beachten, dass sich der überwiegende Teil der afrikanischen Fluchtmigration innerhalb der einzelnen afrikanischen Regionen abspielt.¹³ Für den im Vergleich dazu geringen Teil derer, die in andere Kontinente flüchten, war Europa in den letzten Jahren die bedeutendste Aufnahmeregion, noch vor Asien und dem Mittleren Osten (Europäische Kommission 2018a: 186–187).¹⁴

Resettlement

Im Rahmen von Resettlement-Programmen des UNHCR wird die Aufnahme von Geflüchteten mit besonderem Schutzbedarf aus einem Staat, in dem sie bereits offiziell

Schutz gesucht haben und in der Regel als Flüchtlinge anerkannt wurden, in einen anderen, aufnahmewilligen Drittstaat organisiert (s. dazu auch Kap. C.4.3.3). Das mit Abstand häufigste Aufnahmeland sind hierbei (noch) die USA (ca. 21.200 von insgesamt ca. 63.700 Aufnahmen),¹⁵ gefolgt von Kanada (ca. 9.000) und dem Vereinigten Königreich (ca. 5.800) (UNHCR 2020g). Von allen im Jahr 2018 in die USA Umgesiedelten stammte rund die Hälfte (47 %) aus afrikanischen Ländern (UNHCR 2019m). Auch für 2020 rechnet der UNHCR mit Afrika als „der Region mit dem höchsten Bedarf an Resettlement-Plätzen“. Dabei wird mit einem Anstieg der absoluten Zahl von Resettlement-Fällen aus Afrika gerechnet, vor allem wegen anhaltender Instabilität und Gewalt im Südsudan (UNHCR 2019t: 11) und des hohen Resettlement-Bedarfs entlang der zentralen Mittelmeerroute (d.h. in den Ländern Tschad, Kamerun, Niger, Burkina Faso, Mali, Äthiopien, Sudan, Kenia, Dschibuti, Ägypten, Libyen, Mauretanien, Marokko, Tunesien und Algerien), auf der nach Angaben des UNHCR 2019 mehr als 300.000 Menschen als potenzielle Fälle für Resettlement gezählt wurden und die deshalb eine Schlüsselpriorität für die UN-Sonderorganisation darstellt (UNHCR 2019t: 12). Insgesamt erwartet der UNHCR auf dem afrikanischen Kontinent für das Jahr 2020 einen Resettlement-Bedarf für mehr als 667.000 Personen (UNHCR 2019t: 23; s. auch Kap. C.4.3.3).

Die bedeutendsten afrikanischen Herkunftsländer für Resettlement in den vergangenen Jahren waren die Demokratische Republik Kongo, Somalia und Eritrea (UNHCR 2016b; 2020g). Etwa 60 Prozent aller Resettlement-Fälle aus Afrika kommen aus der Demokratischen Republik Kongo (UNHCR 2019t: 19), womit das Land 2018 nach Syrien das Herkunftsland mit der zweithöchsten Zahl (ca. 21.800) von Schutzbedürftigen darstellte, die vom UNHCR zur Vermittlung vorgeschlagen wurden (UNHCR 2019t: 13). Die Aufnahmelande, die am häufigsten zur Übernahme von Resettlement-Fällen aus afrikanischen Ländern aufgefordert wurden, waren 2018 die USA (58 %), Kanada (14 %), Australien (10 %), Frankreich (5 %) und Schweden (5 %) (UNHCR 2019t: 21). Aber längst nicht alle vom UNHCR vorgeschlagenen Resettlement-Fälle werden auch tatsächlich umgesetzt: Im Jahr 2018 wurden beispielsweise lediglich 19.300 von 36.400 Schutzbedürftigen aus Afrika, die der UNHCR zur Vermittlung vorgeschlagen hatte, tatsächlich umgesiedelt (UNHCR 2019t: 19). Von den 21.800 zur Umsiedlung vorgeschlagenen kongolesischen Staatsangehörigen wurden 12.742 tatsächlich überführt (UNHCR 2020e).

13 Damit zeigt sich am Beispiel Afrikas ein generelles Muster von Fluchtmigration weltweit: 2018 befanden sich insgesamt 85 Prozent aller Flüchtlinge in anderen Ländern innerhalb der Subregion ihres Herkunftslands (UNHCR 2019g: 14).

14 Hier zeigt sich u. a. die Bedeutung der geografischen Nähe auch für diejenigen, die in anderen Regionen Schutz suchen. Bis Ende 2018 sind beispielsweise über 250.000 Somalier und Somalierinnen in den Jemen geflohen – trotz des anhaltenden Bürgerkriegs dort (UNHCR 2019g: 15). Der Jemen ist damit das größte Aufnahmeland für Flüchtlinge aus Afrika in der Großregion Asien und Naher Osten (COM(2015)240: 187).

15 Allerdings hat die Regierung unter Präsident Trump ihr Engagement im Bereich des Resettlements deutlich zurückgefahren (s. Kap. C.4.3.3).

Menschenhandel

Ein besonders dramatisches Phänomen, das sich mit afrikanischer Migration verbindet, ist der Menschenhandel. Auch wenn sich Menschenhandel im Großteil der Fälle innerhalb einzelner afrikanischer Subregionen abspielt, bezeichnet das UN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) Subsahara-Afrika als bedeutende Herkunftsregion von Opfern aufgeklärter Fälle von globalem interkontinentalem Menschenhandel. So stellen u. a. Westafrika–West- und Südeuropa sowie Ost- und Westafrika–Golfregion wichtige Routen von Menschenhandel dar, überwiegend zum Zweck der Zwangsarbeit und der sexuellen Ausbeutung (UNODC 2018: 82). Nigeria ist nach wie vor der Drittstaat, aus dem die meisten Opfer von Menschenhandel in Europa kommen (Europäische Kommission 2018b: 84). Dabei handelt es sich vorwiegend um Frauen und Mädchen, die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in der EU sind (UNODC 2018: 51).

Auch in Deutschland ist – bei vermutlich hoher Dunkelziffer – Menschenhandel keine Seltenheit. Von insgesamt 489 aufgeklärten Fällen des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung stammten 2017 rund 10,4 Prozent der Opfer aus Afrika. An vierter Stelle der bedeutendsten Herkunftsländer für Deutschland stand dabei als erstes außereuropäisches Land Nigeria, dessen Anteil an der Gesamtzahl der Opfer 8,0 Prozent betrug. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt eine ansteigende Zahl nigerianischer Opfer (BKA 2018: 30). Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Tatverdächtigen: Beim Großteil der im Jahr 2017 polizeilich abgeschlossenen Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung wurden Tatverdächtige mit deutscher Staatsangehörigkeit registriert. Direkt danach befindet sich Afrika auf Platz 2 der wichtigsten Herkunftsregionen, wobei die Zahl der Tatverdächtigen in den letzten Jahren enorm angestiegen ist (BKA 2018: 29).

Migration aus Afrika nach Europa

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Für Europa als Zielregion ist Zuwanderung aus Afrika bislang wenig relevant gewesen. Allerdings gibt es hier enorme innereuropäische Unterschiede. Die Länder Europas mit kolonialen Beziehungen nach Afrika haben einen deutlich höheren Anteil an Personen mit einem afrikanischen Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung als Länder ohne ausgeprägte koloniale Vergangenheit. Die Verhältnisse der Wanderung nach Europa variieren zudem stark zwischen den afrikanischen geografischen Regionen, was erneut das Bild von Afrika als homogenem Wanderungskontinent infrage stellt.

Wie sich das Wanderungsgeschehen von Afrika nach Europa in Zukunft entwickeln wird, ist unklar. Dazu gibt es einige Untersuchungen, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Der SVR unterstützt deshalb das Vorhaben der anstehenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft, ein Netzwerk aufzubauen, das die verschiedenen Ansätze koordiniert und validiert. Angesichts erheblicher Unterschiede bei den Vorannahmen und Ergebnissen von Schätzungen und Prognosen behilft sich die Wissenschaft mit der Bildung unterschiedlicher Szenarien. Solche Szenarien sind allerdings keine Prognosen und sollten daher nicht als Versuch gesehen werden, die Wanderungen der Zukunft vorherzusagen.

Daten zur Wanderung von Afrika nach Europa in den vergangenen Jahren sind nur eingeschränkt verfügbar. Für eine Darstellung der Wanderungsverhältnisse bietet es sich daher an, erstmals erteilte Aufenthaltstitel für afrikanische Staatsangehörige in einzelnen europäischen Staaten als Hilfsindikator zu verwenden, um europäische Länder als Zielregionen unterschiedlicher Formen von Migration aus Afrika zu vergleichen. Die Illustration des Süd-Nord-Wanderungsgeschehens aus Afrika nach Europa erfolgt dabei über eine doppelte Unterscheidung: Zunächst werden Muster von Migration aus Afrika nach Europa in Geschichte und Gegenwart aufgezeigt (s. Kap. A.4.1). Mit Blick auf Europa als Zielkontinent wird vor allem der Prägekraft historischer Wanderungsverhältnisse Rechnung getragen und in der Empfängerperspektive entsprechend unterschieden zwischen Einwanderungsländern mit kolonialer Geschichte und (mit Blick auf Afrika) neuen Einwanderungsländern.¹⁶ Anschließend wird über das Hilfsmittel der zweckbasierten Aufenthaltserlaubnisse nach den Motiven von Zuwanderung aus afrikanischen Ländern nach Europa gefragt (s. Kap. A.4.2). Pragmatisch sinnvoll erscheint hier ein Mittelweg, der die 54 Staaten des Kontinents regional clustert und ent-

sprechend Auskunft über regionale Wanderungsverhältnisse geben kann. Unterschieden wird dabei klassisch nach den Regionen Nord-, West-, Ost-, Zentral- und Südliches Afrika (Abb. A.1 in Kap. A.1).

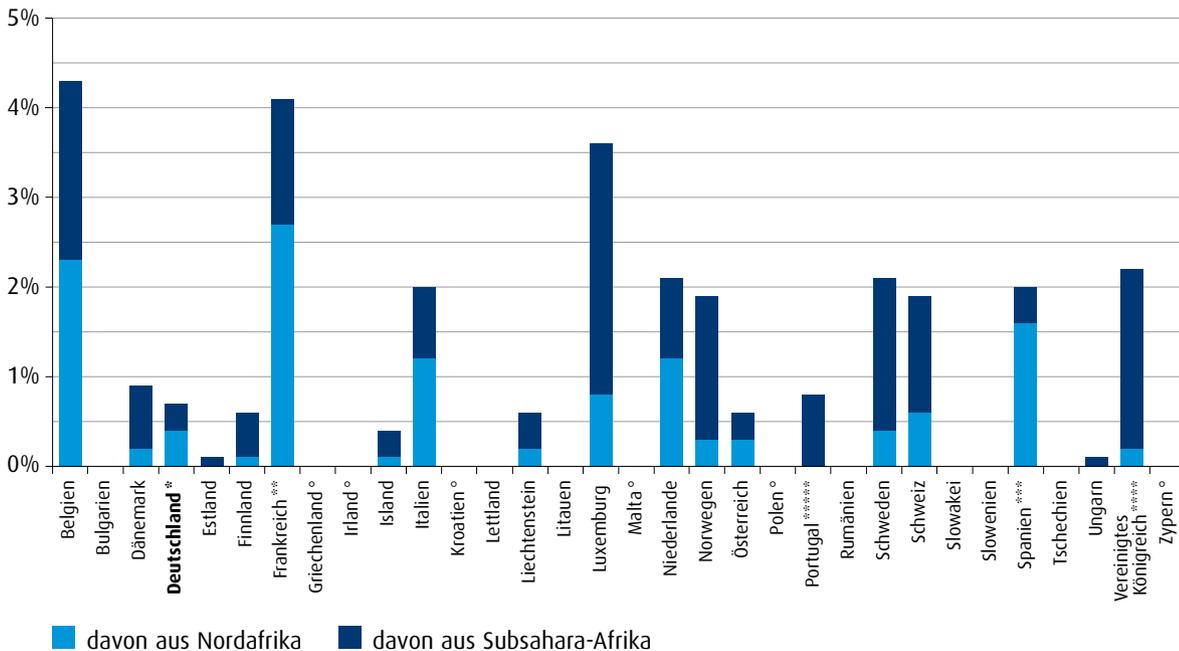
A.4.1 Muster von Migration aus Afrika nach Europa in Geschichte und Gegenwart

❗ **Migrantinnen und Migranten aus Afrika stellen nur eine Minderheit der Zuwanderinnen und Zuwanderer in Europa.** In Belgien, Frankreich und Luxemburg machen sie etwa 4 Prozent der Bevölkerung aus, in Italien, den Niederlanden, Norwegen, Schweden, der Schweiz, Spanien und dem Vereinigten Königreich etwa 2 Prozent. In den übrigen Ländern (darunter Deutschland) liegt ihr Anteil bei unter 1 Prozent (Abb. A.5). Insgesamt lebten in Europa¹⁷ 2018 etwa 8,5 Millionen Zugewanderte aus afrikanischen Staaten, das entspricht einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von etwas mehr als 1,5 Prozent. Davon stammte jeweils etwa die Hälfte aus Nordafrika und aus Subsahara-Afrika (Eurostat 2019b).

16 Erstere sind vor allem die ehemaligen Kolonialmächte Frankreich, Belgien und das Vereinigte Königreich; zu Letzteren gehören u. a. Spanien und Italien (Schoumaker et al. 2013: 21). Deutschland ist eigentlich weder das eine noch das andere, gehört aber in geringer Ausprägung zur zweiten Gruppe.

17 Ohne Griechenland, Irland, Kroatien, Malta, Polen und Zypern.

Abb. A.5 Anteil Zugewanderter aus afrikanischen Staaten an der Gesamtbevölkerung europäischer Staaten 2018



Anmerkung: Ausgewiesen sind Einwohnerinnen und Einwohner, die in einem afrikanischen Staat geboren sind. Die Einteilung der Großregionen weicht von der in Abb. A.1 erfolgten Einteilung nach der Praxis der Vereinten Nationen ab. Nordafrika umfasst Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko, Sudan, Südsudan, Tunesien und Westsahara. Subsahara-Afrika umfasst alle übrigen afrikanischen Staaten. ° Keine Daten vorhanden. * Daten für 2017; ausgewiesen ist die derzeitige oder frühere Staatsangehörigkeit; Nordafrika umfasst nur Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko, Tunesien, Subsahara-Afrika alle übrigen afrikanischen Länder. ** Daten für 2015; Nordafrika umfasst nur Algerien, Marokko, Tunesien, Subsahara-Afrika alle übrigen afrikanischen Staatsangehörigkeiten. *** Daten für 2015. **** Daten geschätzt für den Zeitraum Juli 2017 bis Juli 2018. ***** Nur ausländische Staatsangehörige (nach Nationalität).

Quelle: Eurostat 2019b; INSEE 2018b; Office for National Statistics 2019; Statistisches Bundesamt 2018a; eigene Darstellung

A.4.1.1 Ehemalige Kolonialmächte als Hauptzielländer von Migration aus Afrika

Die ehemaligen Kolonialmächte sind wichtige Zielländer für Menschen aus den ehemaligen Kolonien; dies gilt vor allem für Frankreich, Belgien und das Vereinigte Königreich (Schoumaker et al. 2013: 21). Die frühere Migration aus den Kolonien nach Europa hatte verschiedene Formen. Bedeutsam war zum einen die Rekrutierung von Arbeitskräften für heimische Industrien und das Militär, vor allem im Ersten und Zweiten Weltkrieg (Spaeth 2018: 12; Oltmer 2012: 70). Aber auch die Bildungsmigration wurde gefördert: Ein Bildungsaufenthalt im ‚Mutterland‘ war ein Weg, um künftige Führungskader an die Kolonialmacht zu binden (Oltmer 2012: 69). Vor allem während der nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzenden Dekolonisierungsprozesse ver-

stärkte sich die Migration nach Europa (Oltmer 2012: 71). So führten mehrere Konflikte zwischen nach Unabhängigkeit strebenden Kolonien und den Kolonialmächten zu umfassenden Fluchtbewegungen. Der Großteil dieser Migration konzentrierte sich auf andere, nicht betroffene afrikanische Gebiete. Gleichzeitig verließ ein bedeutender Teil der ehemaligen europäischen Siedler und Siedlerinnen und der kolonialen Eliten Afrika in Richtung der ehemaligen europäischen Kolonialmächte, in denen sie oftmals nie zuvor gelebt hatten (Oltmer 2016: 71).¹⁸

Bis heute prägen koloniale und postkoloniale Bindungen die Zuwanderung in die ehemaligen europäischen Kolonialmächte (Oltmer 2016: 109). In dieser Zielländerguppe zeigen sich tendenziell andere Migrantenprofile als bei neueren Zielländern (Schoumaker et al. 2013: 21). So nehmen besonders Frankreich und das Vereinigte Königreich tendenziell mehr Studierende

18 Dies gilt beispielsweise für die sog. Pieds-Noirs und Harkis, die von Algerien nach Frankreich zogen (Oltmer 2016: 72), sowie die sog. Retornados aus ehemaligen afrikanischen Kolonien, vor allem Angola, die nach Portugal zurückkehrten (Oltmer 2016: 74).

und höher gebildete Migrantinnen und Migranten auf als andere europäische Zielländer. Hier spielt das koloniale Erbe – eine gemeinsame Sprache und ähnliche Bildungssysteme – eine wesentliche Rolle, da es Migration erleichtert (Beauchemin 2018: 6).¹⁹

In Frankreich haben bis heute die Maghreb-Staaten als Herkunftsländer für Migration herausragende Relevanz: Ca. 18 Prozent aller Migrantinnen und Migranten in Frankreich stammten 2016 aus Algerien, Marokko oder Tunesien; Marokko und Algerien waren damit gleichzeitig die zwei bedeutendsten Herkunftsländer. Eher untergeordnet ist dagegen die Zuwanderung aus west- und zentralafrikanischen Staaten wie dem Senegal, Côte d'Ivoire, dem Sudan und Kamerun (INSEE 2018a). Die häufigsten Herkunftsländer afrikanischer Migrantinnen und Migranten in Belgien ähneln denen in Frankreich (Conseil Supérieur de l'Emploi 2018), was auf die sprachliche und kulturelle Nähe der Länder hindeutet. Bei der Zuwanderung in das Vereinigte Königreich spielen ebenfalls ehemalige Kolonien eine herausragende Rolle: Hier dominieren der indische Subkontinent sowie Länder in der Karibik, während afrikanische Länder nur einen kleinen Anteil ausmachen (Oltmer 2016: 110).

In Portugal dominierte verstärkt durch die Dekolonisierung ab Mitte der 1970er Jahre die Einwanderung aus portugiesischsprachigen afrikanischen Ländern. Da ab den 1980er Jahren aber auch die Zahl der Zuwanderinnen und Zuwanderer aus anderen Ländern anstieg, ist der Anteil der aus ehemaligen afrikanischen Kolonien stammenden Personen an der gesamten ausländischen Bevölkerung in Portugal in den letzten Jahrzehnten gesunken (Norte et al. 2004: 6–7). Im Zuge der Finanzkrise 2011 zeigte sich die Ab- und Zuwanderung zwischen Portugal und Afrika außerdem verstärkt als zweiseitige Bewegung (Info-Box 2 in Kap. A.2.1).

A.4.1.2 Neuere Zielländer für Migration aus Afrika

Nach der Unabhängigkeit der nordafrikanischen Staaten schlossen mehrere europäische Länder in den 1960er Jahren Abkommen zur Anwerbung von Arbeitskräften.²⁰

Die Anwerbeverträge veränderten die Migrationsverhältnisse bezogen auf Europa grundlegend und prägten die Zuwanderung der folgenden Jahrzehnte: Viele der Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die zunächst temporär nach Europa gekommen waren, blieben in den folgenden Jahren in ihrem jeweiligen Aufenthaltsland. Mit der Zeit holten sie Familienangehörige nach oder gründeten neue Familien (de Haas 2009).

Seit den 1980er Jahren steigt die Migration aus Afrika in europäische Länder, die keine oder nur in geringem Ausmaß koloniale Verbindungen zu afrikanischen Ländern aufweisen. Relevant sind hier Staaten im Mittelmeerraum, die Migrantinnen und Migranten aus Afrika als Arbeitskräfte (oftmals im informellen Sektor) beschäftigen. Dies lässt sich einerseits darauf zurückführen, dass sich in vielen potenziellen afrikanischen Zielländern die Situation verschlechtert (u. a. durch politische Instabilität), andererseits auf den steigenden Bedarf an Arbeitskräften im Niedriglohnbereich, die vor allem in der Landwirtschaft und der Bauwirtschaft in Spanien und Italien zum Einsatz kommen. Dies führte zu der paradoxen Situation, dass zwar die (reguläre) Migration nach Europa durch eine restriktive Einwanderungspolitik erschwert wurde, gleichzeitig aber die Wirtschaft massiv Arbeitskräfte aus Afrika anzog (Schoumaker et al. 2013: 12; de Haas 2008; 2014a). In Italien beispielsweise machen ausländische Arbeitskräfte rund die Hälfte aller in der Landwirtschaft Beschäftigten aus. Der Großteil davon stammt aus anderen (mittel- und osteuropäischen) Mitgliedstaaten der Europäischen Union; je nach Region und Bereich stellen jedoch auch Arbeitskräfte aus Subsahara-Afrika einen bedeutenden Teil dar. Dabei dominieren informelle Rekrutierungswege und äußerst prekäre Wohn- und Arbeitsbedingungen (Corrado 2017: 5–6). Auch andere europäische Länder sind unabhängig von kolonialen und postkolonialen Verbindungen oder dem Faktor der geografischen Nähe Aufnahmeländer von Migration aus Afrika, beispielsweise Schweden, Norwegen und die Schweiz (die Schweiz vorrangig für humanitäre Migration).

19 Gleichzeitig können Faktoren wie die Tendenz einer zunehmend restriktiven Visapolitik gegenüber afrikanischen Herkunftsländern durchaus als Treiber einer räumlichen Diversifizierung von Migrationsmustern wirken, die sich teilweise von der einstigen kolonialen oder postkolonialen Verbindung emanzipieren (Flahaux/de Haas 2016: 21).

20 Deutschland vereinbarte bereits 1963 die Anwerbung von marokkanischen ‚Gastarbeitern‘, Frankreich und Belgien folgten 1964 und die Niederlande 1969. Tunesien schloss 1964 ein Anwerbeabkommen mit Frankreich, 1965 folgte ein Abkommen mit Deutschland und 1971 eins mit den Niederlanden. Belgien und Algerien vereinbarten 1970 die Anwerbung von ‚Gastarbeitern‘. In den 1970er Jahren wurde die Anwerbung aufgrund der einsetzenden Wirtschaftskrise gestoppt.

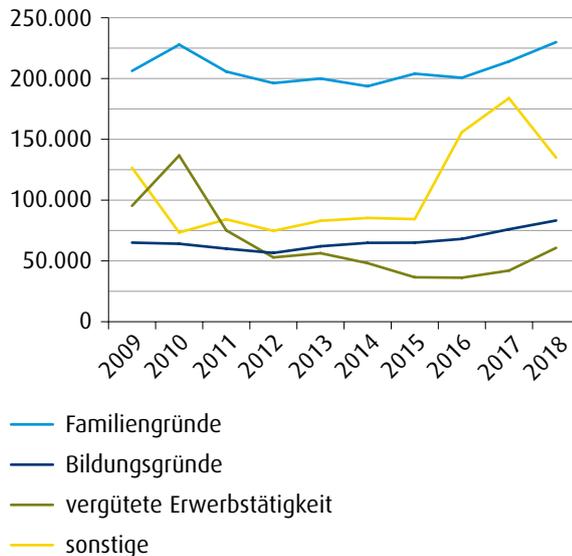
A.4.2 Regionale Ausprägungen von Migration aus Afrika nach Europa

Die Heterogenität der Wanderungen von Afrika nach Europa lässt sich auch anhand der Aufenthaltstitel darstellen, die afrikanischen Staatsangehörigen erteilt wurden, die nach Europa gekommen sind (Abb. A.6). Dabei ist es wichtig, die im Folgenden gezeigten Daten zu den erstmals erteilten Aufenthaltstiteln nicht mit den individuellen Motiven oder den auf der Makroebene angesiedelten Kontextbedingungen oder Determinanten der Wanderung (s. dazu ausführlich Kap. B.1) gleichzusetzen.²¹ Die Unterscheidung von Aufenthaltstiteln nach Einordnungen wie familiären Gründen, Bildungsgründen und dem Zweck der vergüteten Erwerbstätigkeit sowie einer Residualkategorie („sonstige“)²² basiert auf einer Kategorienbildung durch das Recht, die immer auch staatlichen (Steuerungs-)Interessen entspringt und nicht notwendigerweise mit der subjektiven Motivationslage übereinstimmt. Nicht nur Flüchtlinge, sondern Migrantinnen und Migranten generell erhalten im Rahmen der Verwaltung von Migrationsprozessen „a bureaucratic identity“ (Zetter 1991), die nicht unbedingt den tatsächlichen individuellen Motiven der Wanderung entsprechen muss, wenn die betroffenen Personen ihre Selbsteinschätzung ebenfalls teilweise am rechtlichen Rahmen ausrichten. Die folgenden Daten sollen daher nicht über die ursprüngliche Motivation von Migrantinnen und Migranten Auskunft geben, sondern zeigen, wie heterogen das Wanderungsgeschehen auch aus dem Blickwinkel staatlicher Kategorienbildung durch das Recht ist.

📌 **Betrachtet man Afrika zunächst in einer Globalperspektive als Ausgangskontinent von Migration in die EU, so dominieren familienbasierte Aufenthaltstitel.** Zwischen 40 und 50 Prozent aller Aufenthaltstitel, die im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2018 in Europa an Staatsangehörige afrikanischer Länder vergeben wurden, basierten auf familiären Gründen. Aufenthaltstitel im Bereich Aus- und Weiterbildung machten 2018 nur 16 Prozent und Erwerbstätigkeit ca. 10 Prozent aus (Eurostat 2019d).

Die Verhältnisse der Wanderung nach Europa variieren stark nach geografischen Regionen, was erneut das Bild von Afrika als homogenem Wanderungskontinent infrage stellt. Unterschieden wird daher zwischen Wan-

Abb. A.6 Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für afrikanische Staatsangehörige in der EU nach dem Grund für die Erteilung 2009–2018



Quelle: Eurostat 2019d; eigene Darstellung

derungen aus den Regionen Nord-, West-, Ost-, Zentral- und Südliches Afrika (Abb. A.1 in Kap. A.1).

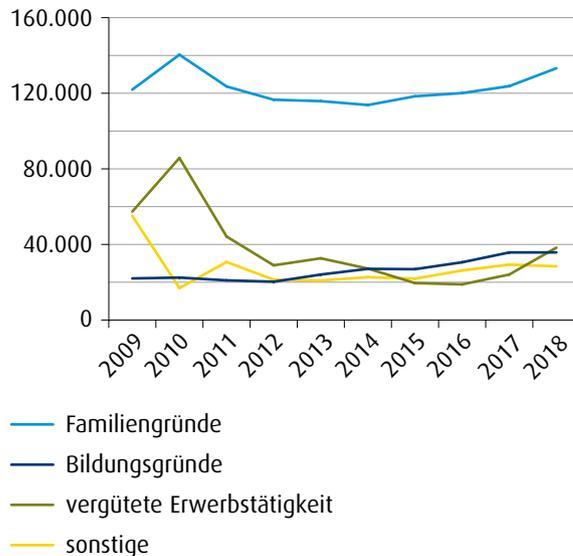
Nordafrika

Betrachtet man zunächst Nordafrika (Abb. A.7), zeigt sich eine dominierende Zuwanderung aus Familiengründen. So lassen sich in den letzten Jahren jeweils um die 60 Prozent der Zuwanderung auf diese Kategorie zurückführen. Innerhalb Nordafrikas wiederum macht Marokko mehr als die Hälfte aus und Algerien ein weiteres Fünftel. Dies zeigt die traditionell große Bedeutung von Zuwanderung aus Nordafrika in einzelne europäische Länder und vor allem nach Frankreich, erst vorrangig als Erwerbsmigration, später (auch als Folge hiervon) aus Familiengründen. Der starke Rückgang der Erwerbsmigration aus Nordafrika nach Europa hängt vermutlich mit der krisenhaften Entwicklung der Ökonomien

21 Hierbei ist grundlegend zu unterscheiden zwischen individuellen Motiven, staatlicherseits attestierten Zwecken und wanderungsauslösenden Kontextbedingungen. Ein junger Nigerianer beispielsweise könnte auf der Suche nach einer Möglichkeit, seine Familie zu ernähren (individuelles Motiv), nach Europa kommen; dort erhält er einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit (staatlich attestierter Zweck). Dies alles geschieht innerhalb bestimmter Kontextbedingungen, z. B. der, dass durch die unsichere politische Lage in Teilen Nigerias ein stabiles und wirtschaftlich abgesichertes Familienleben nicht überall möglich ist.

22 Konkret beinhaltet die Kategorie „sonstige“: Flüchtlingsstatus, subsidiären Schutz, humanitäre Gründe, unbegleitete Minderjährige (die nicht in Flüchtlingskategorien fallen), Opfer von Menschenhandel, nur Aufenthaltsgenehmigung (beispielsweise Rentnerinnen und Rentner) und sonstige Aufenthaltstitel, die nicht unter die Kategorien Familie, Arbeit und Bildung fallen (Europäische Kommission 2015a: 6).

Abb. A.7 Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für Staatsangehörige nordafrikanischer Länder in der EU nach dem Grund für die Erteilung 2009–2018



Quelle: Eurostat 2019d; eigene Darstellung

der Hauptzielländer in Südeuropa zusammen. Bildungsgründe spielen bei der Zuwanderung aus Nordafrika eine sehr untergeordnete Rolle.

Westafrika

Bei der Betrachtung der Region Westafrika (Abb. A.8) ist die Dominanz Nigerias zu berücksichtigen, das in Bezug auf die Bevölkerungszahl nicht nur in der Region, sondern in ganz Afrika das mit Abstand größte Land ist.²³ Aussagen über die Region Westafrika sind somit in hohem Maße Aussagen über Nigeria. Wie bereits in Nordafrika hat auch für Nigeria und das westliche Afrika traditionell die Familienmigration große Bedeutung. Der starke Anstieg der ‚sonstigen‘ Migration aus Westafrika 2016 und 2017 bildet zu wesentlichen Teilen die gestiegene Relevanz Nigerias als Herkunftsland von Zuwanderung nach Italien ab: 2015 wurden nigerianischen

Staatsangehörigen in Italien noch ca. 1.500 Aufenthaltstitel erteilt, 2016 und 2017 waren es dann 18.000 bzw. 23.700. Im Jahr 2018 gingen die Zahlen wieder deutlich zurück (Eurostat 2019d).

Ostafrika

Als vergleichsweise stabil erweisen sich die Wanderungsmuster bezogen auf Ostafrika (Abb. A.9). Die gestiegene Bedeutung der ‚sonstigen‘ Migration aus diesen Ländern erfolgte zu wesentlichen Teilen in Form von Fluchtmigration aus Eritrea und Somalia (Eurostat 2019d). Wie bei den anderen Regionen zeigt sich auch für Ostafrika eine verhältnismäßig niedrige Bedeutung der Erwerbsmigration. Auffällig ist bei dieser Region dagegen die im Vergleich relativ geringe Relevanz der Familienmigration, die bezogen auf den gesamten Kontinent stark dominiert.

Zentralafrika

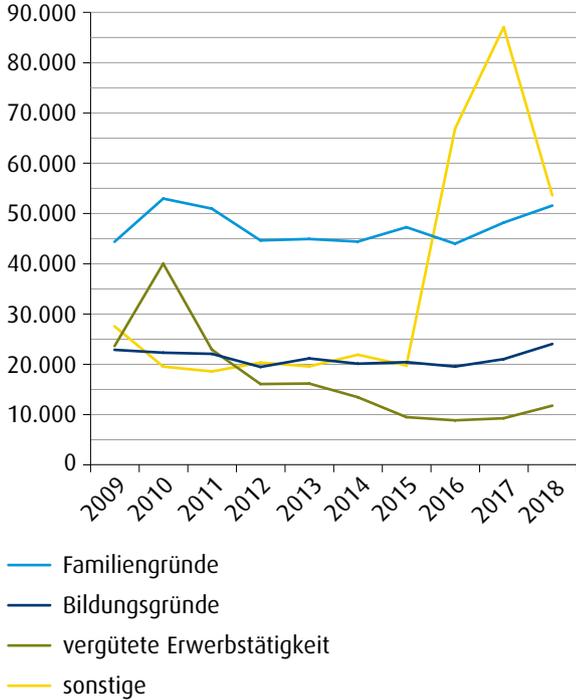
Auch das Wanderungsgeschehen aus der Region Zentralafrika (Abb. A.10) unterliegt nur in einem vernachlässigbaren Umfang zeitlichen Schwankungen. Das Wanderungsvolumen ist jedoch niedriger als bei den bisher betrachteten Regionen. Auch für Zentralafrika zeigt sich eine niedrige Bedeutung der Erwerbsmigration gegenüber einer dominierenden Zuwanderung aus Familiengründen. Zu berücksichtigen ist auch hier, dass die Region bevölkerungsspezifisch stark von der Demokratischen Republik Kongo geprägt ist (Eurostat 2019d), dem nach der Bevölkerungszahl viertgrößten Land des Kontinents.

Südliches Afrika

Weitgehend konstant sind auch die Wanderungsmuster für die Region Südliches Afrika – allerdings auf einem im Vergleich zu den anderen Regionen äußerst niedrigen Niveau (Abb. A.11). Der Anteil der Erwerbsmigration ist dabei gemessen an den anderen Regionen und an Gesamtafrika vergleichsweise hoch: Er beträgt für die Region Südliches Afrika zwischen einem Viertel und 40 Prozent der Gesamtmigration und überschreitet damit deutlich den panafrikanischen Durchschnittswert von ca. 14 Prozent in den Jahren 2009 bis 2018 (Eurostat 2019d).

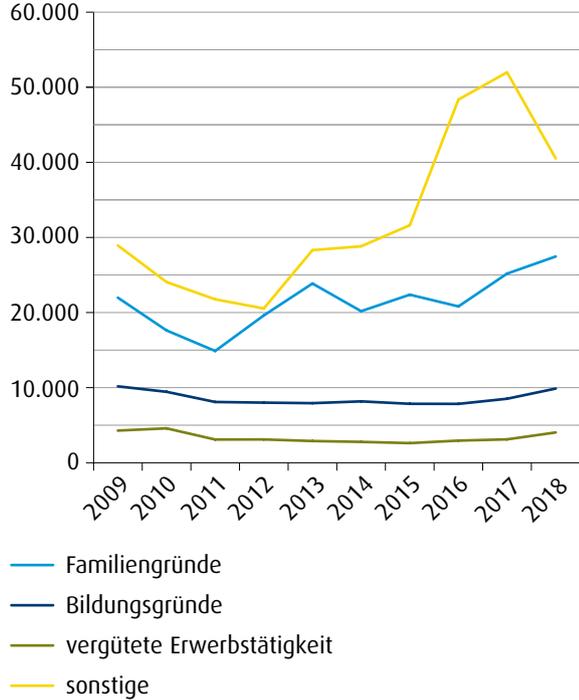
²³ Nigeria hat knapp 200 Millionen Einwohner und damit knapp doppelt so viele wie Äthiopien, das geografisch zu Ostafrika gehört. Das zweitgrößte Land Westafrikas ist Ghana mit 29 Millionen Einwohnern und Einwohnerinnen.

Abb. A.8 Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für Staatsangehörige westafrikanischer Länder in der EU nach dem Grund für die Erteilung 2009–2018



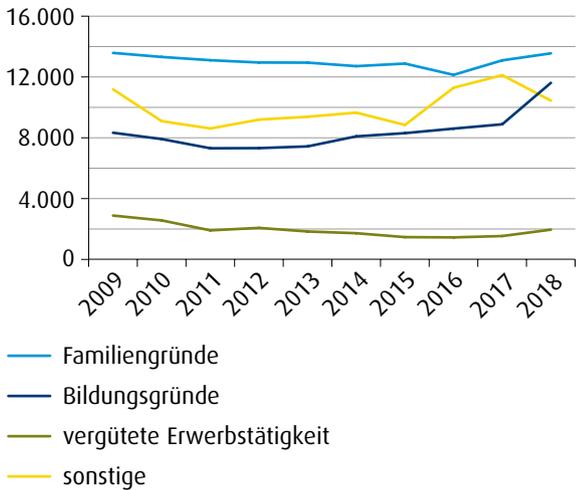
Quelle: Eurostat 2019d; eigene Darstellung

Abb. A.9 Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für Staatsangehörige ostafrikanischer Länder in der EU nach dem Grund für die Erteilung 2009–2018



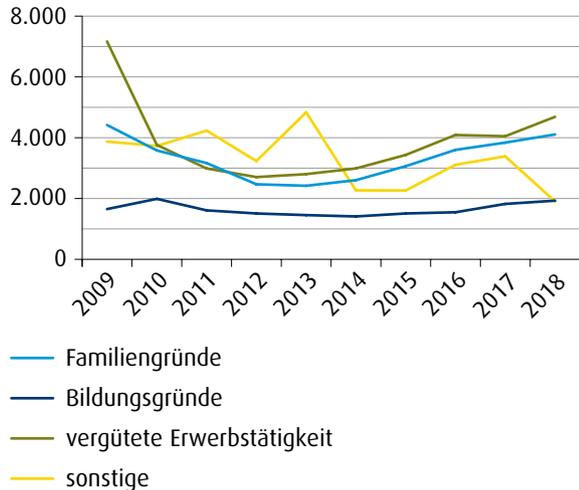
Quelle: Eurostat 2019d; eigene Darstellung

Abb. A.10 Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für Staatsangehörige zentralafrikanischer Länder in der EU nach dem Grund für die Erteilung 2009–2018



Quelle: Eurostat 2019d; eigene Darstellung

Abb. A.11 Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für Staatsangehörige von Ländern des südlichen Afrikas in der EU nach dem Grund für die Erteilung 2009–2018



Quelle: Eurostat 2019d; eigene Darstellung

A.4.3 Schätzungen, Prognosen, Szenarien zukünftiger Migration aus Afrika nach Europa

Wie die Bestandsaufnahme der aktuellen Migrationsbewegungen gezeigt hat, **ist afrikanische Migration hauptsächlich eine Migration innerhalb von Afrika. Nur eine Minderheit der afrikanischen Migrantinnen und Migranten kommt bislang nach Europa, nur ein kleiner Teil davon nach Deutschland. Offen ist, ob dies auch in Zukunft so bleiben wird.** In der Öffentlichkeit rezipiert wurden jedoch vor allem Prognosen und Schätzungen, die Europa bereits in der näheren Zukunft als Zielregion einer bisher unbekanntenen, aber hohen Zahl von Zuwanderinnen und Zuwanderern vom afrikanischen Kontinent sehen.

Besonders prominent diskutiert wird ein Buch von Stephen Smith (2018), das bis in Regierungskreise in Deutschland wahrgenommen wurde. Smith sieht „das junge Afrika auf dem Weg zum alten Kontinent“ (so der Titel seines Buchs) und hält es für möglich, dass Afrikanerinnen und Afrikaner in dreißig Jahren ein Viertel oder gar ein Drittel der Einwohnerschaft Europas stellen. In absoluten Zahlen würde dies bedeuten, dass in Europa dann 150 bis 200 Millionen aus Afrika zugewanderte Menschen leben werden. Diese Hypothese gründet sich auf eine Prognose der demografischen Entwicklung in Kombination mit einer Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung auf dem afrikanischen Kontinent. Daraus leitet Smith ab, dass eine große und in Zukunft noch steigende Zahl junger Menschen in ihren Herkunftsländern kaum wirtschaftliche Perspektiven finden und sich daher zwangsläufig auf den Weg in Richtung Norden machen werden.

Smiths Thesen sind allerdings gerade in der Bevölkerungswissenschaft höchst umstritten. Héran (2018) etwa widerspricht zwar nicht grundsätzlich der Auffassung, dass Europa als Zielkontinent für afrikanische Zuwanderinnen und Zuwanderer künftig an Bedeutung gewinnen wird. Die von Smith entworfene Dimension hält er aber für grotesk übertrieben; er verweist dabei auf diverse Fehlannahmen (zum Bevölkerungswachstum, aber auch zur Entwicklung der Wirtschaft auf dem afrikanischen Kontinent).²⁴ Nach Hérans Berechnungen wird der Anteil afrikanischer Einwanderinnen und Einwanderer aus Ländern südlich der Sahara an der Bevölkerung in Europa bis

2050 auf 3 bis 4 Prozent steigen. Gegenüber dem Status quo von etwa 1 Prozent wäre auch das eine deutliche Steigerung, jedoch ist diese Schätzung sehr weit entfernt von den Smith'schen Berechnungen, die alle im zweistelligen Bereich liegen.

Angesichts solch erheblicher Unterschiede bei den Vorannahmen und Ergebnissen von Schätzungen und Prognosen behilft sich die Wissenschaft mit der Bildung unterschiedlicher Szenarien.²⁵ Auch eine aktuelle Studie des *Joint Research Center* (2018f), des wissenschaftlichen Dienstes der Europäischen Kommission, analysiert unter der Frage „Many more to come? Migration from and within Africa“ die zukünftig erwartbare Migration aus Afrika nach Europa. Anstelle konkreter Prognosen skizziert die Studie für 2050 drei Wanderungsszenarien in Abhängigkeit von den vier Parametern, die als Hauptfaktoren der Auslösung von Wanderungsprozessen identifiziert wurden: demografische Entwicklung, sozioökonomische Rahmenbedingungen, Umwelt- und Klimabedingungen sowie politische Stabilität.

Szenario 1 hält den Status quo der aktuellen wanderungsbestimmenden Faktoren konstant und schreibt ihn für die Zukunft fort. Danach würde sich die Auswanderung aus Afrika nach Europa von 1,4 Millionen Personen im Jahr 2015 auf 2,8 Millionen im Jahr 2050 verdoppeln. Szenario 2 löst sich vor allem im Hinblick auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen von den Stabilitätsannahmen des ersten Szenarios und unterstellt ein steigendes Wirtschaftswachstum. In dessen Folge würde zwar das Bevölkerungswachstum sinken und damit auch die Zahl der potenziellen Auswanderinnen und Auswanderer. Gleichzeitig hätten aber mehr Menschen die Ressourcen, um nach Europa aufzubrechen. Zu erwarten wäre in diesem Fall ein Anstieg der afrikanischen Einwanderinnen und Einwanderer nach Europa auf 3,5 Millionen im Jahr 2050. Szenario 3 nimmt schwer vorherzusagbare Faktoren wie die Konsequenzen des Klimawandels in den Blick. Dieser könnte enorm folgenreich sein, besonders für Länder, die jetzt schon als fragil zu klassifizieren sind. Wegen der zahlreichen Unsicherheiten und unklaren Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge verzichtet die Studie hier allerdings auf eine Quantifizierung des steigenden Wanderungsvolumens. Das Fazit der Studie lautet, dass ein Anstieg der Migration für Afrika sehr wahrscheinlich ist, auch unter der keineswegs sicheren Annahme, dass sich die sozioökonomische Entwicklung beschleunigt. Allerdings sei es unmöglich vorherzusagen, ob in der

24 Die alle zwei Jahre aktualisierten Bevölkerungsprognosen der Vereinten Nationen gehen zwar davon aus, dass sich die Bevölkerung südlich der Sahara bis 2050 verdoppelt (nach dem mittleren Szenario steigt sie von derzeit 900 Mio. auf 2,2 Mrd.). Héran (2019) weist in einer Zusammenfassung seiner kritischen Auseinandersetzung mit den Thesen von Smith aber darauf hin, dass dies für den von Smith prognostizierten Zustrom nicht ausreicht.

25 Eine andere Form der Szenarienbildung ist die sog. Shell-Methode; vgl. z. B. Böckenförde/Braune 2018.

Folge vor allem die innerafrikanischen Migrationsbewegungen zunehmen werden oder auch die Migration in die Nachbarregionen des afrikanischen Kontinents und damit auch nach Europa.

Zudem verweist die Studie auf die **eingeschränkte Aussagekraft von Befragungen, mit denen in jüngerer Zeit vielfach versucht wurde, die Auswanderungsneigungen junger Afrikanerinnen und Afrikaner zu erfassen**. Solche Befragungen könnten zwar grundsätzlich instruktiv sein, um die Obergrenze der Zahl von Wanderungswilligen abzuschätzen. Diese Größe sei aber keinesfalls als realistische Annäherung an tatsächliche Migrationsprozesse zu verstehen (JRC 2018: 17). Einer Gallup-Studie zufolge äußerten zwischen 2010 und 2015 zwischen einem Viertel und einem Drittel aller befragten Afrikanerinnen und Afrikaner über fünfzehn Jahren den Wunsch, das eigene Land zu verlassen.²⁶ Nur 4 bis 7 Prozent machten dafür jedoch konkrete Pläne, und nur bei 1 Prozent mündete dies in Vorbereitungshandlungen. Tatsächlich auf den Weg gemacht haben sich in dem genannten Zeitraum dann lediglich 0,12 Prozent. **Allein dies zeigt schon, dass in Interviews geäußerte Wanderungsintentionen nicht vorschnell mit einem bevorstehenden Aufbruch gleichgesetzt werden dürfen** (vgl. Carling/Schewel 2018). Die Zahlen verwundern nicht, wenn man bedenkt, wie immens wichtig für die Verwirklichung eines vagen Wanderungsgedankens Migrationsnetzwerke sind, also Kontakte zwischen bereits Gewanderten und Wanderungswilligen (s. Kap. B.1.5). Schließlich sind solche Verflechtungen zwischen Afrika und Europa aus migrationshistorischen Gründen für viele europäische Länder noch nicht sehr ausgeprägt.

Szenarien sind keine Prognosen und sollten daher nicht als Versuch gesehen werden, die Wanderungen der Zukunft vorherzusagen. Die IOM unterscheidet zwischen auf kurzfristige Vorhersagen ausgerichteten Frühwarnsystemen („early warning systems“) zur Echtzeit-Überwachung von Migrationsbewegungen und sog. Triggerfaktoren, auf quantitative Modelle gestützten und teilweise auf Migrationstheorien basierenden Vorhersagen („forecasts“), die einen Analysezeitraum von fünf bis maximal zehn Jahren umfassen, und auf wanderungsspezifische Schlüsselfaktoren ausgerichteten Szenarien („foresights“) mit einem Analysezeitraum von ein bis zwei Dekaden. Mittlerweile gibt es in Europa bzw. bezogen auf den Wanderungskontinent Europa zahlreiche Modelle, die in der Regel einzelstaatlich ausgerichtet sind: In der Schweiz existiert ein qualitativ ausgerichtetes Modell mit dem Ziel, die Unterbringungsmöglichkeiten

zu verbessern. Ein anderes Modell kommt in Schweden zum Einsatz, das sowohl quantitativ wie auch qualitativ arbeitet: Es nutzt die im Rahmen des Modells gewonnenen Erkenntnisse, um die Finanzierung verschiedener politischer Maßnahmen zu optimieren. **Daneben gibt es unterschiedliche Prognosen beispielsweise von Frontex, dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Brot für die Welt und dem UNHCR**. Es gibt in diesem Bereich also definitiv nicht zu wenige Untersuchungen. **Allerdings fehlt ein Netzwerk, das sie koordiniert und validiert. Der SVR unterstützt deshalb das Vorhaben der anstehenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft, ein solches Netzwerk aufzubauen**.

Ein mahnendes Beispiel für fehlgeschlagene Prognosen sind die Versuche, das Ost-West-Wanderungspotenzial zu quantifizieren, die im Vorfeld der EU-Erweiterungen um die Länder Mittel- und Osteuropas unternommen wurden (s. für eine Zusammenfassung Faßmann/Münz 2003). Diese Schätzungen haben sich im Nachhinein als wenig akkurat erwiesen und waren damit für politische Steuerungsinteressen unbrauchbar. Schätzungen für Afrika als Ausgangskontinent sind noch unsicherer aufgrund der vielen Unwägbarkeiten, mit denen die Vorannahmen behaftet sind. Dazu gehören auch Fragezeichen hinsichtlich der Verlässlichkeit der statistischen Quellen.

26 Ähnliche Dimensionen nennt eine vom panafrikanischen Forschungsnetzwerk Afrobarometer durchgeführte Studie, für die in den letzten zwei Jahren fast 46.000 Afrikaner und Afrikanerinnen in 34 Ländern befragt wurden. Danach erwägen durchschnittlich fast vier von zehn Personen (37%) eine Emigration. Jede/r Zehnte dieser potenziellen Auswanderer und Auswanderinnen hat eine solche laut der Studie schon konkret geplant und Vorbereitungen dafür getroffen. Das entspricht derzeit etwa 40 Millionen Menschen (Plickert 2019).

Migration aus Afrika nach Deutschland

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Deutschland hatte als Zielland für afrikanische Migrantinnen und Migranten bislang kaum Bedeutung. Erklärbar ist dies vor allem durch die nur schwachen kolonialen Verbindungen zwischen Deutschland und Afrika. Mit der Flüchtlingszuwanderung 2015 und 2016 stieg die Zahl afrikanischer Staatsangehöriger in Deutschland zwar an. Der Anteil der afrikanischen Zugewanderten am Gesamtzugzug veränderte sich dabei jedoch kaum. Auch Ende 2017 stellten Personen mit einem Migrationshintergrund aus einem afrikanischen Staat lediglich einen Anteil von 1 Prozent an der Gesamtbevölkerung in Deutschland. Die Zugewanderten aus afrikanischen Staaten, die heute in Deutschland leben, kamen auf unterschiedlichen Wegen ins Land: Neben der Zuwanderung über den Weg des Asyls gibt es in unterschiedlicher Intensität auch Familien-, Erwerbs- und vor allem Bildungsmigration.

! Deutschland ist bislang als Aufnahmeland für Migrantinnen und Migranten aus Afrika weitgehend irrelevant, vor allem im Vergleich mit anderen europäischen Staaten, die aufgrund ihrer kolonialen Beziehungen deutlich mehr Zuwanderung aus Afrika erfahren (haben). Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Entwicklung der (bisher geringen) Zahlen der Zuwanderung aus Afrika nach Deutschland und geht in diesem Kontext dann detaillierter auf die verschiedenen Wanderungsmotive Erwerbstätigkeit, Aus- und Weiterbildung, Flucht sowie Familie ein.

A.5.1 Entwicklung der Zuwanderung aus Afrika

! Deutschland gehört seit vielen Jahren zu den wichtigsten Einwanderungsländern der Welt – allerdings eben nicht bezogen auf Afrika als Herkunftsland. Die Zuwanderung nach Deutschland in den letzten Jahren und Jahrzehnten war und ist geprägt von Zuwanderung aus Süd- und Osteuropa, aus der Türkei und aus der ehemaligen Sowjetunion. In den Jahren 2000 bis 2017 machten Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Afrika jährlich nur ca. 5 Prozent der gesamten Zuwanderung

nach Deutschland aus (Statistisches Bundesamt 2018d). In den meisten Statistiken, etwa zur Erwerbsmigration oder zur Familienzusammenführung, tauchen afrikanische Herkunftsländer aufgrund zu geringer Fallzahlen gar nicht auf.

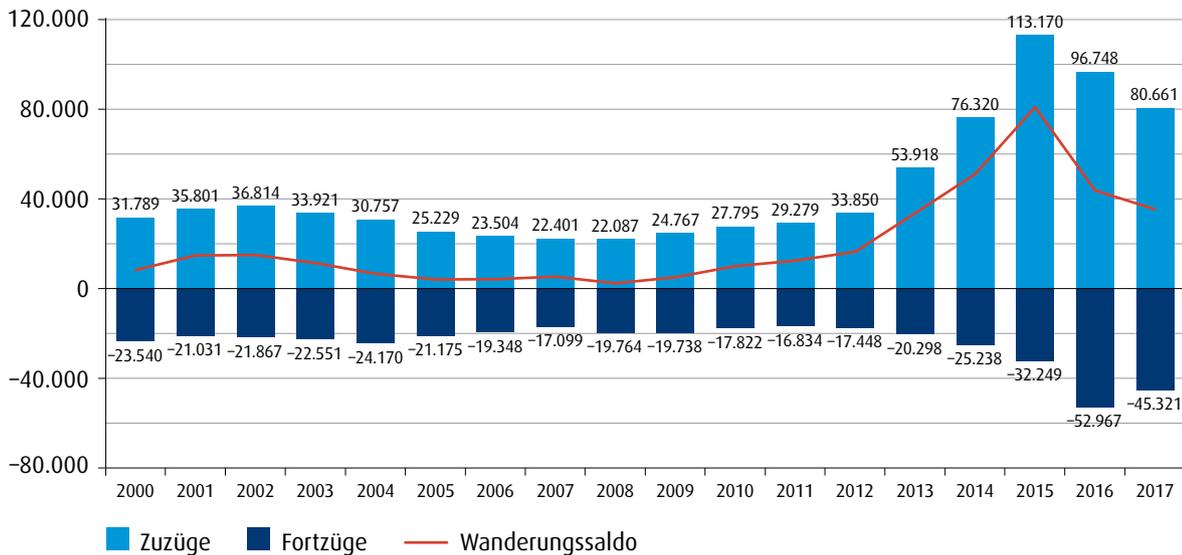
Auch medial waren afrikanische Migrantinnen und Migranten vergleichsweise wenig präsent. Dies hat sich in den letzten Jahren geändert, als afrikanische männliche Zuwanderer negative Schlagzeilen machten: Männer aus Nordafrika²⁷ standen im Fokus der öffentlichen Debatte, als Silvester 2015/16 Gruppen junger Männer vornehmlich aus dem nordafrikanischen und arabischen Raum sexuelle Übergriffe auf Frauen verübten (s. auch SVR 2019a: 178–179). Und nach dem Anschlag des Tunesiers Anis Amri auf den Berliner Weihnachtsmarkt im Dezember 2016 wurden Afrikaner und Afrikanerinnen medial auch immer wieder mit Terrorgefahr und Islamismus in Verbindung gebracht.

! Die Zuwanderung aus Afrika nach Deutschland hat in den letzten Jahren auf niedrigem Niveau an Bedeutung gewonnen.²⁸ Von 2000 bis 2012 zogen jedes Jahr zwischen 22.000 und 37.000 Personen mit einer afrikanischen Staatsangehörigkeit zu. Weil gleichzeitig im Durchschnitt jährlich ca. 20.000 Personen wieder ausreisten, bewegte sich der Wanderungssaldo in die-

27 Der Begriff Nordafrika bezeichnet im Folgenden nur die Staaten Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko und Tunesien (ohne die Westsahara und den Sudan, die international häufig auch zu Nordafrika gezählt werden, vgl. Abb. A.1 in Kap. A.1). Der Begriff Subsahara-Afrika umfasst alle anderen afrikanischen Staaten einschließlich des Sudans und der Westsahara.

28 Allerdings gab es auch in früheren Jahrzehnten bereits Zuwanderung aus Afrika, u. a. durch Anwerbeabkommen (s. Kap. A.5.2.1) und daran anschließende Familienmigration.

Abb. A.12 Zu- und Fortzüge von afrikanischen Staatsangehörigen für Deutschland 2000–2017



Quelle: Wanderungsstatistik, Statistisches Bundesamt 2018d; eigene Berechnung; eigene Darstellung

sem Zeitraum zwischen +2.300 und +16.400 Personen (Abb. A.12). Ab 2013 stieg der Zuzug stark an und erreichte 2015 im Gefolge des starken Anstiegs der Fluchtmigration nach Deutschland 113.000 Personen. Seitdem sinken die Zahlen wieder, bleiben vorerst aber deutlich über dem Niveau der Jahre zuvor. Das entspricht der Entwicklung der Gesamtzuwanderung nach Deutschland, auch diese verzeichnete 2015 einen Rekordwert (s. dazu ausführlich SVR 2019a: 15–38). Der Anteil der afrikanischen Zuwanderinnen und Zuwanderer am Gesamtzuzug veränderte sich daher kaum.

❗ Die wichtigsten Herkunftsländer afrikanischer Zuwanderung nach Deutschland waren bisher Marokko, Tunesien und Ägypten, mit einigem Abstand folgten Kamerun,²⁹ Nigeria und Ghana. Die nordafrikanischen Staaten machten bis 2013 rund 40 Prozent des Zuzugs aus, seit 2014 liegt ihr Anteil nur noch bei rund 30 Prozent. Dafür kamen mehr Menschen aus den Kriegsländern Somalia (seit 2010) und Eritrea (seit 2013): Sie machten 2014 mehr als ein Viertel des Zuzugs aus Afrika aus, 2017 immer noch fast ein Fünftel (Abb. A.13). ❗ Der erhöhte Zuzug aus Afrika hängt also u. a. mit dem insgesamt deutlich gestiegenen Zuzug von Asylsuchenden seit 2013 zusammen, auch wenn Flüchtlinge aus Afrika nur einen kleinen Teil aller Asylsuchenden in Deutschland stellen (s. Kap. A.5.2.3).

A.5.2 Konstellationen der Migration aus Afrika

❗ Die afrikanische Migration nach Deutschland war in den letzten Jahren zweifellos stark von Fluchtmigration geprägt. Allerdings wäre es auch hier verkürzt, das heterogene Wanderungsgeschehen bezogen auf Afrika auf Flucht zu reduzieren. ❗ Daneben gibt es in unterschiedlicher Intensität auch Familien-, Erwerbs- und vor allem Bildungsmigration.

A.5.2.1 Erwerbsmigration

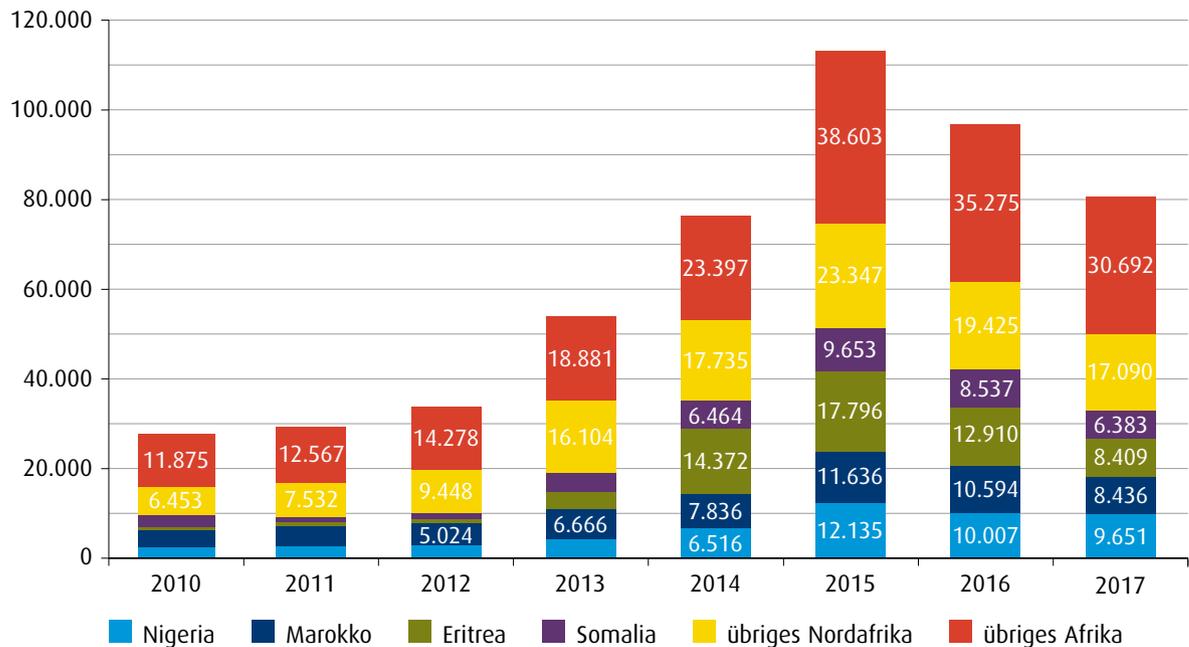
Erwerbsmigrationspezifische Verbindungen nach Afrika existieren bereits seit den 1960er Jahren, als die Bundesrepublik Deutschland Anwerbeabkommen mit Marokko (1963) und Tunesien (1965) abschloss (s. Kap. A.4.1.1; A.5.3).³⁰ Die DDR warb zwischen 1979 und 1989 ihrerseits etwa 20.000 Vertragsarbeiterinnen und -arbeiter aus Mosambik an (Wohlan 2019); ab 1984 reisten in geringerem Umfang auch Arbeitskräfte aus Angola ein (s. Rabenschlag 2016).³¹ Nach dem Anwerbestopp 1973 spielte die Erwerbsmigration als Zuzugskanal für Drittstaatsangehörige eine untergeordnete Rolle. Zwar sind die Möglichkeiten des Zuzugs nach Deutschland für Hochqualifizierte aus Drittstaaten inzwischen im inter-

²⁹ Aus Kamerun kommen besonders viele Studierende nach Deutschland, s. Kap. A.5.2.2 sowie Kap. C.2.2.

³⁰ Vor allem das Abkommen mit Tunesien blieb quantitativ allerdings weitgehend irrelevant. Auch aus Marokko kamen bis zum Anwerbestopp 1973 nur etwas mehr als 20.000 Personen nach Deutschland.

³¹ Ende 1990 hielten sich noch etwa 3.000 Personen aus diesen Ländern auf dem Gebiet der ehemaligen DDR auf (Stoll 1994, zitiert nach Weiss 2018: 128).

Abb. A.13 Zuzüge von afrikanischen Staatsangehörigen nach Deutschland 2010–2017 nach Nationalität



Anmerkung: Die Kategorie „übriges Nordafrika“ bezeichnet hier nur die Staaten Ägypten, Algerien, Libyen und Tunesien (ohne Marokko, das einzeln ausgewiesen ist, und ohne die Westsahara und den Sudan, die international häufig auch zu Nordafrika gezählt werden, vgl. Abb. A.1). Werte unter 5.000 werden nicht ausgewiesen.

Quelle: Wanderungsstatistik, Statistisches Bundesamt 2018d; eigene Berechnung; eigene Darstellung

nationalen Vergleich liberal, die Zahl der jährlich zum Zweck der Erwerbstätigkeit Zuwandernden liegt aber auf einem eher niedrigen Niveau. Eine wesentliche Ursache dafür ist, dass die immer noch hohe Zuwanderung aus den Mitgliedstaaten der EU eine Rekrutierung aus anderen Staaten bisher nur eingeschränkt erforderlich macht (s. SVR 2019a: 19–22). Personen mit einer beruflichen Ausbildung müssen zudem nachweisen, dass ihre im Ausland erworbene Qualifikation einer inländischen Ausbildung gleichwertig ist. Diese Voraussetzung stellt eine schwer zu überwindende Hürde dar – auch und gerade für Personen mit einer in Afrika erworbenen Ausbildung, selbst wenn das Fachkräfteeinwanderungsgesetz hier in gewissem Umfang Erleichterungen bietet (s. dazu Kap. C.2.1). Denn ein Ausbildungssystem, das mit dem deutschen System der dualen Ausbildung vergleichbar wäre, existiert in den meisten Staaten weltweit nicht. Für Arbeitskräfte ohne nachgewiesene berufliche Qualifikation ist eine Zuwanderung – bis auf ausgewählte

Länder und Ausnahmen – in der Regel nicht möglich (s. Kap. C.2).³²

Es verwundert daher nicht, dass nur ein geringer Teil der Zugewanderten aus Afrika explizit als Arbeitsmigrantinnen und -migranten eingereist ist: Nach eigenen Angaben kamen herkunftsländerübergreifend rund 12 Prozent für Arbeit oder Beschäftigung nach Deutschland (Statistisches Bundesamt 2018b: Tab. 19). Von allen Personen mit einer afrikanischen Staatsangehörigkeit, die Ende 2017 über einen befristeten Aufenthaltstitel verfügten, besaßen sogar nur 4,3 Prozent einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit; bei allen Drittstaatsangehörigen lag dieser Anteil mit 8,3 Prozent fast doppelt so hoch. Überdurchschnittlich viele Erwerbsmigrantinnen und -migranten finden sich unter den Staatsangehörigen von Südafrika (27,0%), Ägypten (14,1%) und Tunesien (7,5%) (Statistisches Bundesamt 2018a: Tab. 11).

32 Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das im Sommer 2019 beschlossen wurde und im März 2020 in Kraft getreten ist, werden zwar an einigen Stellen Erleichterungen vorgenommen. Inwieweit diese zu einem substantziellen Anstieg der Erwerbsmigration nach Deutschland führen werden, ist derzeit aber noch unklar.

A.5.2.2 Internationale Studierende

Bedeutender ist Deutschland als Zielland für Bildungsmigrantinnen und -migranten. In der Fachsprache firmieren diese als internationale Studierende. Von den insgesamt rund 282.000 Bildungsausländerinnen und -ausländern,³³ die im Wintersemester 2017/2018 an deutschen Hochschulen studierten, kamen rund 30.100 oder 10,7 Prozent aus Afrika. Davon stammte jeweils etwa die Hälfte aus Nordafrika und aus Subsahara-Afrika. Die häufigsten afrikanischen Herkunftsländer an deutschen Hochschulen waren Kamerun, Tunesien, Marokko, Ägypten und Nigeria (DAAD/DZHW 2019c).

Auffallend ist die Bedeutung von Kamerun: Mit 7.344 Studierenden liegt das zentralafrikanische Land auf Platz 9 der wichtigsten Herkunftsländer von internationalen Studierenden in Deutschland, hinter China, Indien, Österreich, der Russischen Föderation, Italien, Syrien, der Türkei und dem Iran und vor Frankreich, der Ukraine und Bulgarien (DAAD/DZHW 2019c). Hierzu passt, dass Deutschland unter kamerunischen Studierenden das beliebteste Zielland ist, noch vor Frankreich – trotz der Tatsache, dass Französisch und Englisch in Kamerun Amtssprachen sind. Entsprechend groß ist der Anteil der Studierenden an allen Zugewanderten aus diesem Land: Fast die Hälfte der kamerunischen Staatsangehörigen mit befristetem Aufenthaltstitel besaß Ende 2017 einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung bzw. des Studiums. Auch bei der tunesischen (32,5%), ägyptischen (21,3%) und marokkanischen Zuwandererbevölkerung (16,4%) machen Studierende einen bedeutenden Teil aus (Statistisches Bundesamt 2018a: Tab. 11).

Mehr als fünf von zehn afrikanischen Studierenden (54,5%) entscheiden sich für ein Studium der Ingenieurwissenschaften, gefolgt von Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (17,8%) (DAAD/DZHW 2019d). Über 97 Prozent der afrikanischen Studierenden streben einen Abschluss in Deutschland an; nur eine Minderheit kommt für einen temporären studienbezogenen Aufenthalt (z. B. ein Austauschsemester) nach Deutschland. Etwas mehr als die Hälfte strebt einen Bachelorabschluss in Deutschland an, knapp ein Drittel ist in einem Masterstudium eingeschrieben und rund 9 Prozent verfolgen eine Promotion (DAAD/DZHW 2019e). Der Anteil der Studienabbrüche bei den afrikanischen Studierenden ist in den Bachelorstudiengängen in den letzten Jahren erheblich gesunken – allerdings ausgehend von einem hohen Niveau: Während bei der Kohorte, die 2006/07 ihr Studium begann, noch mehr als zwei Drittel das Studium abbrachen, reduzierte sich dieser Anteil für die Kohorte 2012/13 auf rund 33 Prozent (alle internationalen Stu-

dierenden: 45 Prozent; deutsche Studierende: 28 Prozent). Von den kamerunischen Bachelorstudierenden brachen sogar nur 23 Prozent ihr Studium ab (DAAD/DZHW 2018: 66–67).

Zur Verbleibdauer ausländischer Studierender in Deutschland liegen keine gesicherten Daten vor. Umfragen zur Bleibeabsicht deuten jedoch darauf hin, dass ein Teil der ausländischen Studierenden beabsichtigt, in Deutschland zu bleiben. Laut dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) sind die Bleibeabsichten von Studierenden aus Subsahara-Afrika im Vergleich zu anderen Regionen jedoch eher begrenzt, nur 13 Prozent wollen ganz bestimmt und 32 Prozent wahrscheinlich in Deutschland bleiben (DAAD 2014a: 111; Bruder/Burkhart/Wiktorin 2015). Eine Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) unter Absolventinnen und Absolventen deutet dagegen auf stärkere Bleibeabsichten hin: Danach wollen 34,6 Prozent der Befragten aus Afrika für immer in Deutschland bleiben, 40,9 Prozent langfristig (10 Jahre oder mehr), 19,8 Prozent mittelfristig (5–10 Jahre) und 4,7 Prozent kurzfristig (kürzer als 5 Jahre) (Hanganu 2015: 4).

A.5.2.3 Fluchtmigration

! **Deutschland war als Zielland für Fluchtmigration aus Afrika auch innerhalb der EU lange unbedeutend.** Von 2008 bis 2012 wurden nur zwischen 6,1 und 11,5 Prozent aller erstmaligen Anträge von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern afrikanischer Staatsangehörigkeiten in Deutschland gestellt. In den Folgejahren stieg der Anteil dann über 24,1 Prozent 2014 schließlich bis auf 32,6 Prozent 2016. Im Jahr 2018 erfolgte etwa ein Viertel der Antragstellungen aus afrikanischen Ländern in Deutschland; die Bundesrepublik war damit in diesem Jahr nach Frankreich und noch vor Italien das zweitbedeutendste Land für erstmalige Asylanträge afrikanischer Staatsangehöriger innerhalb der EU (Eurostat 2019a). Insgesamt zeigt sich, dass Anträge aus bestimmten afrikanischen Ländern mehrheitlich in einzelnen EU-Ländern entschieden werden, beispielsweise in Deutschland im Jahr 2018 fast die Hälfte aller Anträge aus Somalia (EASO 2019: 56).

Die Zahl der in Deutschland gestellten Asylanträge von Menschen aus Afrika ist zwischen 2010 und 2016 von 6.826 auf einen Höchstwert von 80.216 angestiegen (BAMF 2011: 23; BMI/BAMF 2019: 123), danach jedoch wieder deutlich gesunken. Im Jahr 2019 haben 29.954 afrikanische Staatsangehörige in Deutschland erstmals Asyl beantragt. Dies entspricht einem Anteil von rund 21 Prozent an allen Erstanträgen. Fast neun von zehn

33 Bildungsausländerinnen und -ausländer sind Personen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben.

dieser Asylanträge kamen von Menschen aus Subsahara-Afrika. Wichtigstes afrikanisches Herkunftsland war Nigeria, gefolgt von Somalia und Eritrea (BAMF 2020a: 2–4). Nigeria lag 2019 nach Syrien, dem Irak, der Türkei und Afghanistan auf Platz 5 der häufigsten Staatsangehörigkeiten von Asyleranträgen (BAMF 2020b: 3). Dabei ist aber stets zu berücksichtigen, dass Nigeria bezogen auf die Bevölkerungszahl das siebtgrößte Land der Welt darstellt. Bis 2017 war Eritrea durchweg das bedeutendste afrikanische Herkunftsland und war ab 2013 unter den zehn zugangsstärksten Staatsangehörigkeiten bei Erstanträgen zu finden (BAMF 2019d: 21). Somalia³⁴ und Eritrea³⁵ stellten 2018 einen bedeutenden Teil der Asylanträge von unbegleiteten minderjährigen Antragstellenden (mit 14,1 % und 11,7 % auf Platz 2 bzw. 4 aller Staatsangehörigkeiten) (BAMF 2019d: 26).

Betrachtet man die Asyleranträge im Jahr 2018 für die häufigsten afrikanischen Staatsangehörigkeiten nach Geschlecht, zeigt sich im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt aller Staatsangehörigkeiten (43,3 % Frauen; 56,7 % Männer) für Nigeria mit 46,7 Prozent ein leicht höherer Frauenanteil und für Eritrea und Somalia mit 58,6 bzw. 59,0 Prozent ein leicht höherer Männeranteil (BAMF 2019d: 25). Während die Antragstellenden aus Somalia 2018 größtenteils islamischen Glaubens waren, gaben jene aus Nigeria und Eritrea mit überwiegender Mehrheit die Zugehörigkeit zum Christentum an (BAMF 2019d: 28).

Von den insgesamt 37.111 Entscheidungen über Erstanträge afrikanischer Staatsangehöriger, die im Jahr 2019 in Deutschland erfolgt sind, resultierten knapp über 40 Prozent in einer Ablehnung. In 4 Prozent der Fälle wurde eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt (subsidiärer Schutz), bei ca. 4 Prozent wurde ein Abschiebungsverbot festgestellt. Lediglich 14 Prozent der Erstanträge wurden anerkannt, davon der weitaus überwiegende Teil durch Erteilung des Flüchtlingsstatus (BAMF 2020a: 2–4). Da relativ viele afrikanische Schutzsuchende keinen Schutzstatus zuerkannt bekommen, stellt sich die Frage

nach der Rückkehr dieser Gruppe in ihre Herkunftsländer und nach der Rolle von staatlichen Rückführungen dabei (s. dazu ausführlich Kap. C.5). Die jährliche Zahl der afrikanischen Staatsangehörigen, deren Ausreise aus Deutschland durch zwangsweise Rückführung erfolgt, hat sich zwischen 2013 und 2018 von etwas mehr als 1.000 auf über 6.000 kontinuierlich erhöht. Parallel stieg der Anteil der Rückführungen afrikanischer Staatsangehöriger an allen Rückführungen insgesamt von knapp 10 auf über 25 Prozent (BT-Drs. 19/11676: 2–14; eigene Berechnung). Bei den geförderten aus Deutschland Ausgereisten befand sich 2018 jedoch keine afrikanische Staatsangehörigkeit unter den Top 15 (BT-Drs. 19/8021: 67). Von den aus Nigeria stammenden Personen sind 2018 im Rahmen des entsprechenden staatlichen Rückkehrprogramms REAG/GARP (*Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme*) insgesamt lediglich 153 geförderte ausgereist (BT-Drs. 19/10465: 10).

A.5.2.4 Familienmigration

❗ **Von allen Menschen mit afrikanischer Staatsangehörigkeit, die 2017 mit einem Aufenthaltstitel in Deutschland lebten, basierten rund 26 Prozent der Aufenthaltstitel auf familiären Gründen;**³⁶ dies ist damit gleichauf mit völkerrechtlichen/humanitären/politischen Gründen die wichtigste Kategorie (Statistisches Bundesamt 2018a: Tab. 11). Zuwanderung aus Familiengründen spielt also eine wichtige Rolle. Im Vergleich zu anderen Herkunftsländern sind die entsprechenden Zahlen aber gering, deshalb sind für die einzelnen Länder keine gesonderten Daten verfügbar.³⁷ Der Nachzug von Familienangehörigen entwickelt sich in Abhängigkeit von der Zahl der über einen anderen Kanal zugewanderten Personen. Daher ist davon auszugehen, dass durch die gestiegene Zuwanderung aus afrikanischen Staaten mittelfristig auch die Zahl der nachziehenden Familienangehörigen steigen wird.

34 Als Folge der jahrzehntelangen bewaffneten Konflikte, schwerer Menschenrechtsverbrechen durch die unterschiedlichen Gewaltakteure und -akteurinnen und der alltäglichen Gewalt und Not sind im Laufe der Jahre knapp 1 Million Somalier und Somalierinnen aus ihrem Land geflohen und leben im Exil. Weitere 2,8 Millionen Menschen waren nach UNHCR-Schätzungen 2018 infolge von Konflikten und Naturkatastrophen binnenvertrieben. Ein Mindestmaß an innerer Sicherheit, Ordnung und Versorgung aufzubauen ist Voraussetzung für die Bekämpfung von Fluchtursachen, den Aufbau des Landes oder gar etwaige Rückkehrinitiativen, die mitunter angeleitet werden. Doch noch sind die Aussichten wenig vielversprechend.

35 Bis vor Kurzem begründete die Regierung Eritreas die Militarisierung und repressive Kontrolle des Landes mit der „no war, no peace“-Lage und der militärischen Bedrohung durch Äthiopien. Nach jahrzehntelangem Konflikt haben die beiden Staaten nun im Juli 2018 offiziell Frieden geschlossen. Doch man darf skeptisch sein, ob sich dadurch die Menschenrechtslage in Eritrea nachhaltig verbessern wird.

36 Hier ist zu beachten, dass Aufenthaltstitel aus familiären Gründen nicht nur für Neuzugänge erteilt werden, sondern auch für Personen, die nach der Einreise über das Asylsystem und der Ablehnung des Asylantrags heiraten oder ein Kind bekommen. Es handelt sich hier also nicht nur um Familiennachzug, der in den entsprechenden Daten nicht getrennt aufgeführt wird.

37 Einzig Marokko lag 2017 unter den zwanzig wichtigsten Herkunftsländern beim Familiennachzug: Zwischen 2011 und 2017 reisten jährlich etwa 1.500 Familienangehörige nach, das waren zwischen 1,2 und 2,7 Prozent aller nachziehenden Familienangehörigen (BAMF 2018b: 96).

Tab. A.1 Afrikanische Staatsangehörige in Deutschland 2017

Staatsangehörigkeit	Anzahl	Anteil	Staatsangehörigkeit	Anzahl	Anteil
Afrika gesamt	539.385				
Nordafrika	174.010	32,3 %	Zentralafrika	42.690	7,9 %
Ägypten	29.600	5,5 %	Kamerun	22.320	4,1 %
Algerien	19.845	3,7 %	DR Kongo	8.975	1,7 %
Marokko	75.620	14,0 %	Ostafrika	145.175	26,9 %
Tunesien	34.140	6,3 %	Äthiopien	19.075	3,5 %
Westafrika	160.500	29,8 %	Südliches Afrika	17.010	3,2 %
Ghana	33.900	6,3 %	Südafrika	6.090	1,1 %
Nigeria	56.420	10,5 %			
Togo	10.615	2,0 %			

Anmerkung: Aufgeführt sind nur Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen.

Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt 2018a: Tab. 3

A.5.3 Die afrikastämmige Bevölkerung in Deutschland

Ende 2017 lebten in Deutschland rund 540.000 Ausländerinnen und Ausländer mit der Staatsangehörigkeit eines afrikanischen Staates (Statistisches Bundesamt 2018a: Tab. 3). Betrachtet man alle Personen mit Migrationshintergrund aus einem afrikanischen Staat, d.h. einschließlich eingebürgerter Personen und jener, die in Deutschland geboren wurden, von denen aber mindestens ein Elternteil aus einem afrikanischen Staat stammt, erhöht sich die Zahl für das Jahr 2017 auf rund 856.000. Das entspricht einem Anteil von 1 Prozent an der Gesamtbevölkerung und 4,4 Prozent an der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Davon sind rund zwei Drittel (580.000 Personen) selbst zugewandert; ein Drittel ist in Deutschland geboren (Statistisches Bundesamt 2018b: Tab. 2+3).

📌 **Insgesamt ist die Zahl der Personen mit einer afrikanischen Staatsangehörigkeit in den letzten Jahren ausgehend von einem niedrigen Niveau deutlich gestiegen:** Lebten 2010 noch etwas über 270.000 Personen mit einer afrikanischen Staatsangehörigkeit in Deutschland, waren es 2017 fast doppelt so viele (rund 540.000 Personen). Besonders hoch war der Anstieg bei den Personen aus Ostafrika (+107.000 Personen oder +280%). Hierunter dürften sich viele Flüchtlinge u. a. aus Somalia und Eritrea befinden (s. Kap. A.5.2.3) (Statistisches Bundesamt 2018a: Tab. 3).

Mehr als vier von zehn Menschen mit afrikanischem Migrationshintergrund (45,9 %) stammen aus Nordafrika, allein ein Viertel (25,6 %) aus Marokko (Statistisches Bundesamt 2018b: Tab. 2). Betrachtet man nur die ausländischen Staatsangehörigen, stellen Marokkanerinnen und Marokkaner ebenfalls die größte Gruppe dar, gefolgt von Nigerianerinnen und Nigerianern und Tunesierinnen und Tunesiern (Tab. A.1). Die vergleichsweise hohe Zahl von Zugewanderten aus Nordafrika lässt sich vor allem auf die Zuwanderung von sog. Gastarbeiterinnen und -arbeitern in den 1960er Jahren zurückführen: 1963 wurde ein Anwerbeabkommen zwischen der Bundesrepublik und Marokko unterzeichnet; 1965 folgte Tunesien, das allerdings mit Blick auf die Zahl der angeworbenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eher unbedeutend blieb. Entgegen dem ursprünglich vorgesehenen Rotationsprinzip blieben einige der Angeworbenen im Land; viele holten später Familienangehörige nach (s. auch Kap. A.5.2.4), sodass sich durch den Familiennachzug die Zahlen sukzessive erhöhten.

📌 **Die afrikastämmige Bevölkerung in Deutschland ist sehr jung:** Das durchschnittliche Alter liegt bei 29,7 Jahren und damit noch unter dem Durchschnittsalter aller Personen mit Migrationshintergrund (35,4 Jahre) sowie deutlich unter dem der Gesamtbevölkerung (44,1 Jahre). Mit knapp 60 Prozent sind Männer unter den aus Afrika zugewanderten Personen in Deutschland überrepräsentiert (Statistisches Bundesamt 2018b: Tab. 2).

❗ **Hinsichtlich des Qualifikationsniveaus zeigt sich ein polarisiertes Bild. Auf der einen Seite sind unter den Zugewanderten aus Afrika besonders viele Hochqualifizierte:** 21,7 Prozent derjenigen, die nicht mehr in Ausbildung sind, haben einen akademischen Abschluss – mehr als in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (19,3 %). **❗ Auf der anderen Seite verfügen über 50 Prozent nicht über einen berufsqualifizierenden Abschluss, das sind mehr als dreimal so viele Personen wie in der Gruppe ohne Migrationshintergrund (13,1 %)** (Statistisches Bundesamt 2018b: Tab. 9).

Die Zugewanderten aus afrikanischen Staaten, die heute in Deutschland leben, kamen auf unterschiedlichen Wegen ins Land: Rund 12 Prozent wanderten nach eigenen Angaben für ein Studium oder eine Ausbildung zu, vor allem aus Nordafrika (s. Kap. A.5.2.2). Ebenfalls rund 12 Prozent kamen zur Erwerbstätigkeit (s. Kap. A.5.2.1). Rund ein Viertel kam nach eigenen Angaben aus humanitären Gründen nach Deutschland; bei den Personen aus Subsahara-Afrika trifft dies sogar auf rund 40 Prozent zu (s. Kap. A.5.2.3). Die größte Gruppe – rund 35 Prozent – kam aus familiären Gründen nach Deutschland, reiste also zu bereits in Deutschland lebenden Familienangehörigen nach (s. Kap. A.5.2.4) (Statistisches Bundesamt 2018b: Tab. 19).³⁸

38 Die Zugewanderten wurden rückblickend nach ihrem Hauptmotiv für die Zuwanderung gefragt. Der hier genannte Grund muss sich nicht mit dem gegenüber den Behörden angegebenen Aufenthaltszweck decken.

B. Ursachen und Folgen von Migration: Kontextbedingungen und Wechselwirkungen auf dem afrikanischen Kontinent

So divers und mannigfaltig die Migration in und aus Afrika ist, so divers und mannigfaltig sind die Motive, Determinanten und strukturellen Kontextbedingungen der Wanderung. Teil B des Gutachtens fasst zunächst Forschungsergebnisse zu den zentralen Determinanten von Migration zusammen (s. Kap. B.1). Dabei geht es zunächst darum, verbreitete Annahmen zu Push-Faktoren kritisch zu reflektieren, um die Heterogenität von Wanderungsmotiven in den verschiedenen Ländern Afrikas hervorzuheben. Beleuchtet wird das Zusammenspiel von ökonomischen, politischen, demografischen und Umweltfaktoren, aber auch die Rolle von sozialen Netzwerken und kulturellen Aspekten. Das Wanderungsgeschehen aus afrikanischen Staaten nach Europa lässt sich nicht einfach nur auf Einkommensunterschiede zwischen Herkunfts- und Zielregionen zurückführen. Ebenfalls eine wichtige Rolle spielen z.B. Konflikte und Instabilität in den Herkunftsländern, die zu Perspektivlosigkeit führen können. Migrationsentscheidungen hängen zudem auch eng mit bestehenden sozialen Netzwerken zusammen. Gibt es bereits Bezugspunkte im zukünftigen Zielland,

kann das die Kosten und Risiken einer Wanderung erheblich abmildern.

Darüber hinaus widmet sich dieser Teil des Gutachtens der Frage, welche Folgen Migration für die Herkunftsländer hat (s. Kap. B.2). Dabei setzt sich das Kapitel zum einen kritisch mit der sog. Braindrain-Hypothese auseinander. In einigen Ländern kommt es zu Engpässen, vor allem im Gesundheitswesen, wenn durch die Abwanderung von Fachpersonal die Bereitstellung wichtiger staatlicher Dienstleistungen für die einheimische Bevölkerung gefährdet wird. Allerdings ist die Datenlage bisher unzureichend, um die Auswirkungen von Fachkräftemigration aus und in verschiedene afrikanische Länder adäquat zu verstehen. Zum anderen beleuchtet das Kapitel die oft positiven Auswirkungen von Abwanderung durch finanzielle Rücküberweisungen und den Transfer sozialer Normen. Einen Braingain können Emigrationsbewegungen bewirken, indem mit Transferzahlungen zurück ins Herkunftsland Teile des Lebensunterhalts, die Ausbildung von zurückbleibenden Familienmitgliedern oder Unternehmensgründungen vor Ort finanziert werden.

Kontextbedingungen und Hintergründe von Migration auf dem afrikanischen Kontinent

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

(Internationale) Migration wird von komplexen Faktoren beeinflusst. Ökonomische Aspekte, Konflikte und politische Instabilität, aber auch demografische Entwicklungen, Klima- und Umweltveränderungen sowie soziale Netzwerke können individuelle Wanderungsentscheidungen stark prägen. Auf dem afrikanischen Kontinent sind die Bedingungen regional sehr unterschiedlich; allen afrikanischen Regionen ist jedoch gemein, dass bei Migration meist mehrere Faktoren zusammenspielen.

Ökonomische Faktoren sind oft eine wichtige, aber keine hinreichende Voraussetzung für Migration. Zwar bestehen zwischen afrikanischen und europäischen Ländern bis heute eklatante Unterschiede hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung. Wanderungsentscheidungen lassen sich aber nicht allein durch durchschnittliche Einkommensunterschiede zwischen Herkunfts- und Zielregionen erklären. Zunehmende wirtschaftliche Ungleichheit innerhalb der Herkunftsländer spielt z. B. auch eine Rolle. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass besonders in ärmeren afrikanischen Staaten internationale Migration für viele Menschen aus finanziellen Gründen kaum infrage kommt. Neben ökonomischen sind auch politische Faktoren relevant: Viele afrikanische Länder sind geprägt von Konflikten und politischer Instabilität. Ob ein Land verlassen wird, kann auch damit zusammenhängen, wie seine politische Situation und Perspektive bewertet wird und ob sich im gegebenen politischen Rahmen private und öffentliche Ziele verwirklichen lassen. Doch ähnlich wie ökonomische wirken auch politische Faktoren und Kontexte nicht nur in eine Richtung, denn autokratische Regime und Konflikte können Migration auch erschweren. Demografische und umweltbedingte Faktoren wirken sich ebenfalls fördernd – und manchmal auch hemmend – auf das Wanderungsgeschehen aus. Sie beeinflussen Migrationsentscheidungen vor allem indirekt, etwa indem sie die Lage am Arbeitsmarkt verschärfen oder die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen wie Nahrung oder Trinkwasser beschränken. Durch Verwandtschaftsverhältnisse und Freundschaften stehen Migrantinnen und Migranten zudem in Verbindung mit (noch) nicht gewanderten Individuen. Solche Netzwerkbeziehungen erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass bislang noch nicht gewanderte Personen eine Migration in Betracht ziehen, denn sie mindern die Kosten und Risiken einer Migration. Durch weitreichende Netzwerke kann Migration sich verstetigen und zu einem Bestandteil lokaler Kulturen werden.

In der Migrationsforschung besteht Konsens darüber, dass Wanderungsentscheidungen meist auf einem ganzen Bündel von Faktoren beruhen und sich individuelle Motive und Kontextbedingungen auf der Makro- und der Mesoebene überlagern (s. Massey et al. 1998: 15; vgl. auch SVR 2018: 23–28). **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.** Potenzielle Migrantinnen und Migranten müssen sowohl über Ambitionen als auch über (z. B. finanzielle) Ressourcen verfügen, um zu migrieren (Flahaux/de Haas 2016: 4).

Sowohl auf EU- als auf UN-Ebene ist die Ursachenforschung im Kontext von Migration ein zentraler Bestandteil aktueller Agenden (vgl. COM(2015)240; UNHCR 2018d). Auch das wissenschaftliche Interesse an Migrationsursachen hat seit 2015 stark zugenommen, insbesondere mit Blick auf Fluchtmigration (vgl. Schraven 2019). Das Interesse an den sog. *root causes* von Migration, d. h. ihren zentralen Ursachen, entspringt nicht zuletzt dem Wunsch, diese durch verschiedene Instrumente und Maßnahmen beeinflussen und steuern zu können. Wie Kap. A.2 zeigt, wandert der Großteil der afrikanischen Migrantinnen und Migranten innerhalb Afrikas, meist sogar innerhalb des eigenen Landes oder der eigenen Region. Im Folgenden steht die internationale Migration aus afrikanischen Ländern nach Europa im Mittelpunkt.

Info-Box 3 Unterscheiden sich Migrantinnen und Migranten in Bezug auf ihre Qualifikation von den Menschen, die in den Herkunftsländern bleiben?

Neben der Frage, welche Faktoren für Migrationsbewegungen relevant sind, wird in der Literatur eingehend diskutiert, ob und ggf. inwiefern sich Migrantinnen und Migranten von der nicht migrierenden Bevölkerung unterscheiden. Der einschlägige Fachterminus für die Beschreibung solcher Unterschiede ist Selbstselektion. Ein stabiles Ergebnis zahlreicher theoretischer Modelle ist folgendes: Migrantinnen und Migranten mit geringer Qualifikation oder einer geringen Risikoneigung wandern häufig aus Ländern mit sehr ungleichen Einkommen in Länder mit höherer Einkommensgleichheit – die in der Regel durch sozialstaatliche Maßnahmen und eine entsprechende Besteuerung erzeugt ist. Überdurchschnittlich qualifizierte Migrantinnen und Migranten zieht es eher in Länder mit ungleichen Einkommensstrukturen und hohen Verdienstaussichten für diese Gruppe – und damit in Länder, in denen die Primärverteilung der Einkommensverhältnisse nur in geringem Umfang durch wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen oder die Steuerpolitik korrigiert wird (s. dazu grundlegend Roy 1951; Borjas 1987; Brücker et al. 2012; für einen Überblick s. SVR 2018: 26–27). Vor allem in Ländern mit eher hohen Sozialleistungen wird daher oft befürchtet, dass ein gut ausgebauter Wohlfahrtsstaat gering qualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen anzieht (vgl. Bauer 2002); das lässt sich empirisch jedoch nicht eindeutig bestätigen (vgl. Brücker et al. 2012: 88; Pedersen/Pytlikova/Smith 2008: 1181). Mit Blick auf den Einfluss des Sozialstaats auf die jüngere irreguläre Migration und Fluchtmigration legen Analysen nahe, dass bei der Wahl des Ziellands, die im Rahmen des Migrationsvorgangs ansteht, auch die jeweilige Arbeitsmarkt-, Steuer- und Sozialpolitik der Zielländer eine nicht unerhebliche Rolle spielt (vgl. Kap. B.1.1).

In afrikanischen Ländern ist die Einkommensungleichheit deutlich höher als in den europäischen Wohlfahrtsstaaten. Demnach müssten Migrantinnen und Migranten aus afrikanischen Ländern, die es nach Europa zieht, eher niedrig qualifiziert sein. Entscheiden Migrantinnen und Migranten aus Ländern mit hoher Einkommensungleichheit aber nicht nur nach ökonomischen Faktoren, sondern werden durch Konflikte vertrieben, verändert sich das Bild: Menschen aus Asien und Afrika, die nach eigenen Angaben vor Konflikten und Vertreibung nach Europa fliehen, sind im Vergleich zu den Menschen in ihren Herkunftsländern in Bezug auf Bildung positiv selbstselektiert, d.h. sie sind besser qualifiziert und haben höhere Bildungsabschlüsse, obwohl sie in Zielländer mit hoher Einkommensgleichheit ziehen. Das ist zum Teil dadurch zu erklären, dass sich der Ertrag des Humankapitals, den besser Gebildete in konfliktgeprägten Herkunftsländern erwarten, durch das dortige Risiko relativiert. In egalitäreren europäischen Ländern ist zwar der zu erwartende Ertrag geringer, das wird aber durch den Frieden aufgewogen. Dieser Effekt zeigt sich bei Flüchtlingen geschlechterübergreifend. Bei irregulären Migrantinnen und Migranten, die nicht vor Konflikten, sondern aus ökonomischen Gründen fliehen, ist das nicht der Fall: In dieser Gruppe sind nur die Frauen positiv selektiert, die Männer dagegen nicht. Die Geschlechterunterschiede erklären sich möglicherweise durch institutionelle Diskriminierung von Frauen in den Herkunftsländern: Dort profitieren höher gebildete Frauen von ihren Fähigkeiten deutlich weniger als gebildete Männer. Damit ist Europa für sie als Ziel attraktiver (Aksoy/Poutvaara 2019b: 4–6).³⁹

Eine andere Studie befragt afrikanische Migrantinnen und Migranten, die sich – zum Teil schon seit Längerem – irregulär in Europa aufhalten. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass diese Gruppe insgesamt im Hinblick auf Bildung positiv selektiert ist. Danach sind sowohl die befragten Männer als auch die Frauen durchschnittlich besser gebildet als die Menschen in ihren Herkunftsländern. Bei den Frauen ist der Unterschied jedoch deutlich stärker ausgeprägt: Laut den Ergebnissen der Studie haben sich irregulär in Europa lebende Migrantinnen aus Afrika im Durchschnitt mehr als fünf Jahre länger gebildet als der Durchschnitt der Frauen in ihren jeweiligen Herkunftsländern (UNDP 2019b: 32).

39 Dieses Muster der Selbstselektion bleibt auch bestehen, wenn man nicht irreguläre Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge nach ihren Wanderungsmotiven kategorisiert, sondern die Profile von Migrantinnen und Migranten aus stark konflikthaften Ländern (oft Flüchtlinge) mit denen von (oft irregulären) Migrantinnen und Migranten aus weniger konflikthaften Ländern vergleicht: Auch innerhalb ein und desselben Landes wurde diese Form der Selbstselektion nachgewiesen.

Sie ist zwar zahlenmäßig weniger bedeutsam, weist jedoch im Hinblick auf ihre zentralen Ursachen und Treiber⁴⁰ viele Parallelen zur afrikanischen Binnenmigration auf. Auch für diesen Teil des Gutachtens gilt, dass nicht der Anspruch erhoben wird, die Ursachen der Migration in und aus afrikanischen Ländern vollständig und in ihren wechselseitigen Interdependenzen erklären zu können.

Migration kann temporär oder dauerhaft ausfallen, sie kann freiwilliger oder unfreiwilliger Natur sein, und sie kann aus der Perspektive der Aufnahmeregion regulär oder irregulär erfolgen.⁴¹ **Nicht immer ist Migration ein Prozess, der zielgerichtet von einem Herkunfts- zu einem Zielland verläuft.** In manchen Fällen dauert er monate- bzw. jahrelang an und wird zwischendurch (mehrfach) unterbrochen.⁴² Die Ursachen hinter den verschiedenen Migrationsbewegungen sind vielfältig. So gibt es eine Reihe von Ursachen oder Rahmenbedingungen, die sowohl reguläre als auch irreguläre Migration beeinflussen können, allen voran mangelnde ökonomische Perspektiven oder politische Unsicherheit (Kuschminder/de Bresser/Siegel 2015: 13).⁴³ Selbst bei Fluchtmigration lassen sich nur bedingt Faktoren wie Konflikte und Verfolgung als alleinige Ursachen isolieren. Denn in der Realität der Migrationsdynamiken – Flucht eingeschlossen – sind oft politische, wirtschaftliche, soziale und weitere Faktoren miteinander verwoben (Ionesco/Mokhnacheva/Gemenne 2017: 16). Vermeintliche Gegensatzpaare wie „Wirtschaftsmigration“ und „Asylsuche“ sind daher nicht differenziert genug, um die Wirklichkeit hinreichend genau abzubilden (Cummings et al. 2015: 24).⁴⁴ Es ist nicht immer möglich, die eine Hauptursache von Migrationsbewegungen zu identifizieren.

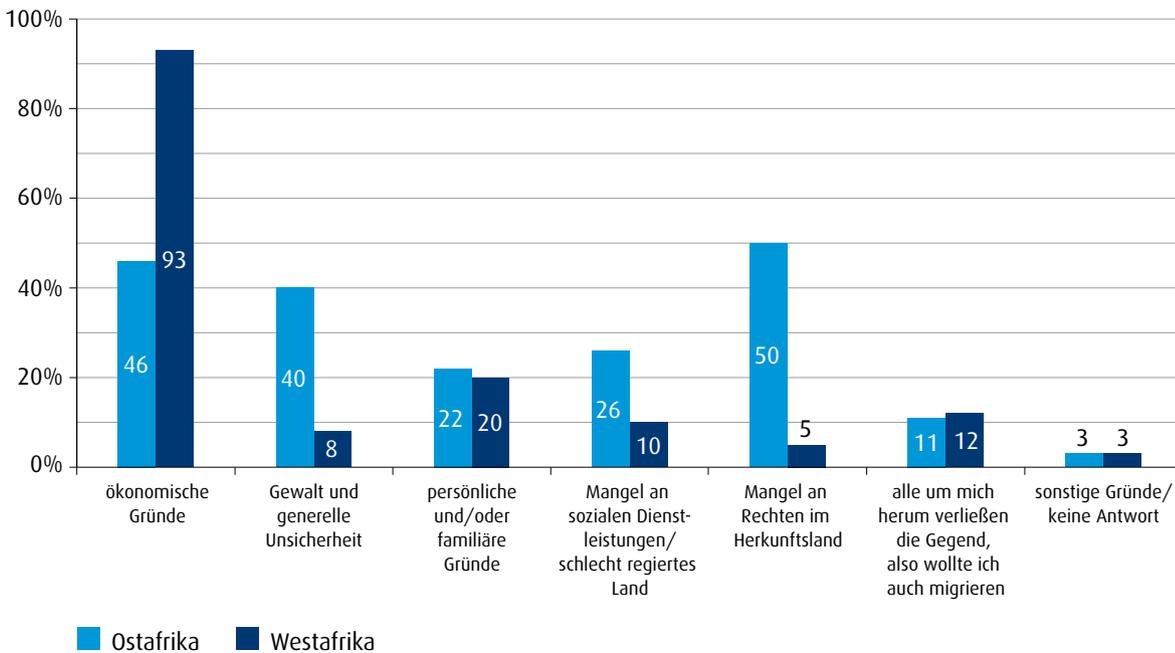
Muster lassen sich aber bei einzelnen Gruppen in bestimmten Szenarien erkennen, z. B. bei Migrantinnen

und Migranten, die über die Mittelmeerrouten von Afrika nach Europa gelangen. Befragte aus Algerien oder Marokko, die zwischen 2015 und 2016 über die zentrale oder die östliche Mittelmeerroute nach Europa gelangten, nannten fast alle als Hauptgrund ökonomische Motive. Bei den Befragten aus Eritrea oder dem Sudan dominierten dagegen als Hauptursache Konflikte und Verfolgung im Herkunftsland; bei jenen aus dem Senegal oder Ghana wiederum war das Verhältnis dieser beiden Hauptgründe ausgewogener (Aksoy/Poutvaara 2019a: 39). Auch gemäß einer weiteren Befragung von (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen in Afrika ist davon auszugehen, dass sich die Motive national und regional unterscheiden (Abb. B.1).⁴⁵ Eine weitere aktuelle Studie befragt irregulär in Europa lebende afrikanische Migrantinnen und Migranten retrospektiv nach ihren Wanderungsgründen. Hier nennen die Befragten als Hauptgrund überwiegend ökonomische Motive, darüber hinaus aber u. a. auch familiäre Gründe, bessere Bildungsmöglichkeiten oder das Streben nach mehr persönlicher Freiheit (UNDP 2019b: 41). Solche Ergebnisse schließen aber nicht aus, dass neben den genannten Hauptgründen (viele) weitere Faktoren Migrationsentscheidungen beeinflussen.

Um die zahlreichen möglichen Einflüsse auf Entscheidungen für oder gegen eine Wanderung zu erfassen, werden verschiedene Analyseebenen berücksichtigt: Makro-, Meso- und Mikroebene. Diese können je nach Länderkontext⁴⁶ und Form der Migration variieren bzw. unterschiedlich stark ins Gewicht fallen. Mögliche Ursachen von Migration auf der Makroebene sind gesamtwirtschaftliche Parameter, wirtschaftliche Ungleichheit, bewaffnete Konflikte, instabile und autoritäre Regierungen, fehlende Systeme sozialer

-
- 40 Als Ursachen werden im Folgenden grundlegende Kontextkonstellationen bezeichnet, die zu Migrationsentscheidungen führen können. Dazu zählen z. B. die ungleiche Verteilung von Lebenschancen, Umweltzerstörung oder auch repressive politische Regime. Von Treibern wird gesprochen, wenn Migration unmittelbar auf konkrete politische und wirtschaftliche Krisen, Regimewechsel oder Phänomene wie Dürren und Überschwemmungen zurückgeführt werden kann (Faist/Gehring/Schultz 2019: 13).
- 41 Allerdings wird die Sinnhaftigkeit solcher Dichotomien bzw. Kategorisierungen in den Sozialwissenschaften kritisch hinterfragt (vgl. z. B. Faist/Gehring/Schultz 2019: 19–20).
- 42 Dies gilt z. B. häufig für irreguläre Migration und Fluchtmigration. Mit Blick auf die Ursachen der Migration ist es in solchen Fällen hilfreich, zwischen migrationsauslösenden Faktoren im Herkunftsland und solchen im Transitland zu differenzieren. Denn die Ursachen der primären Migrationsentscheidung können von denen einer sekundären Migrationsentscheidung abweichen. So können Menschen aus ökonomischen Motiven aus ihrer Heimat in ein Land migrieren, das sie später aufgrund von Gewalt oder drohender Verfolgung verlassen müssen (Crawley et al. 2016: 42–45).
- 43 Zugleich spielt aber z. B. der Einfluss von Schmugglernetzwerken ausschließlich bei Formen von Migration eine Rolle, die außerhalb der gesetzlich vorgesehenen Rahmen erfolgen.
- 44 Nicht zuletzt deshalb wird ein weiteres Gegensatzpaar zunehmend kritisch gesehen, nämlich freiwillige und erzwungene Migration. Diese beiden Kategorien gelten heute zum Teil weniger als dichotom, manche verstehen sie eher als Endpunkte eines Spektrums (Horwood/Forin/Frouws 2018: 80).
- 45 Ergebnisse zu Migrationsgründen, die auf Umfragen beruhen, können nicht zuletzt dadurch beeinflusst sein, wie die entsprechenden Angaben erhoben werden – z. B. ob in einer Befragung Mehrfachnennungen möglich sind oder nicht. Auch ob tatsächliche Migrantinnen und Migranten aus Afrika in Europa befragt werden oder Menschen in Afrika, die einen eventuellen Migrationswunsch noch nicht in die Tat umgesetzt haben, kann zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.
- 46 Beispielsweise unterscheidet sich die Gewichtung der Faktorenkonstellationen zwischen Ländern mit niedrigem, mittlerem und hohem Einkommen (vgl. Natale/Migali 2018). Typologien, die speziell die Länder des afrikanischen Kontinents in den Blick nehmen, unterscheiden zum Teil noch mehr Ländergruppen (vgl. Kappel 2017).

Abb. B.1 Zentrale Wanderungsmotive von (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen aus ost- und westafrikanischen Ländern mit dem Ziel Europa (EU28) 2017–2019



Anmerkung: Die hier abgebildeten 4Mi-Daten des *Mixed Migration Centre* sind nicht repräsentativ. Sie wurden auf Hauptmigrationsrouten in Afrika erhoben und geben daher die Sichtweisen von (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen wieder, die sich (noch) auf dem afrikanischen Kontinent befinden. Im Rahmen der hier präsentierten Analyse wurden nur die Antworten von Befragten aus Ostafrika (n=933) und Westafrika (n=4.349) berücksichtigt, die im Interview als angestrebtes Ziel ihrer Wanderung ein europäisches Land (EU28) angaben – das waren bei Ostafrika 30 Prozent, bei Westafrika 39 Prozent der Befragten. Die Mehrheit der Befragten aus Ostafrika stammt aus Äthiopien, Eritrea und Somalia. Bei jenen aus Westafrika zählen zu den häufigsten Herkunftsländern Nigeria, Guinea, Côte d’Ivoire, Ghana, Burkina Faso und der Senegal. Mehrfachnennungen waren möglich. Die hier aufgeführten Gründe sind nicht gleichzusetzen mit den Motiven der (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge, die sich tatsächlich in Europa aufhalten.

Quelle: Mixed Migration Monitoring Mechanism Initiative 2019; eigene Berechnung; eigene Darstellung

Absicherung sowie demografische und umweltbedingte Faktoren.⁴⁷

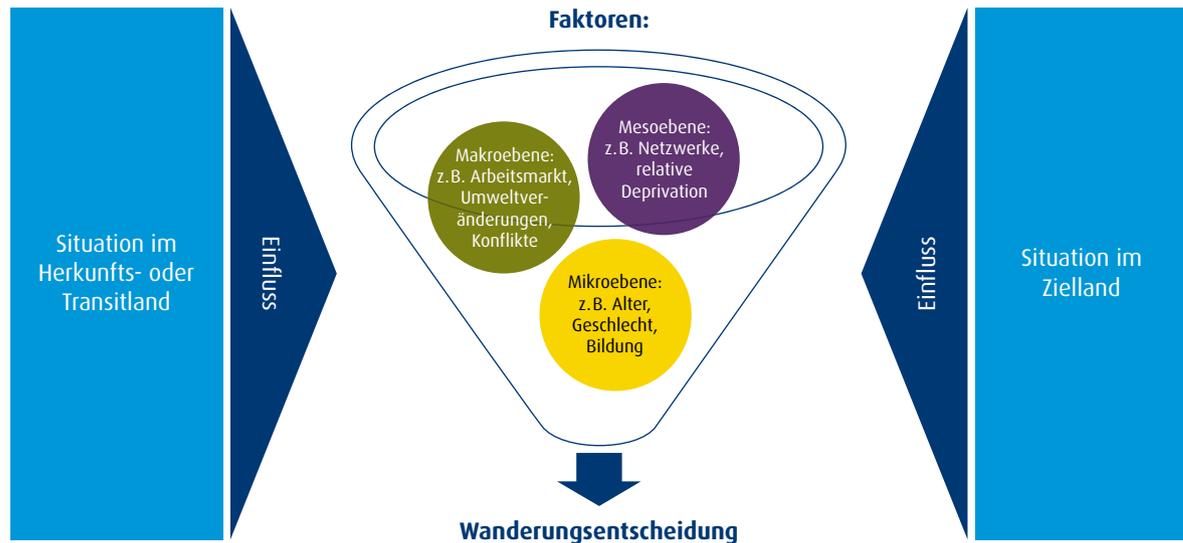
Auf der Mesoebene ist die Einbettung von wanderungswilligen Menschen in soziale Netzwerke einzubeziehen (Haug/Sauer 2006: 26; vgl. Massey et al. 1998). Können Menschen beispielsweise auf ein in einem Zielland bestehendes Familiennetzwerk zurückgreifen, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit von Wanderung. Denn es senkt die psychischen und ökonomischen Kosten der Migration und erhöht die Anreize zu migrieren, etwa

weil die Chancen steigen, im Zielland zügig(er) Arbeit zu finden (Europäische Kommission 2018e).⁴⁸ Der Einfluss von Netzwerken kann dazu beitragen, dass bestimmte Migrationsrouten sich im Laufe der Zeit verstetigen. Ebenfalls auf der Mesoebene anzusiedeln sind mögliche Folgen relativer Deprivation, die migrationsfördernd wirken kann, wenn bestimmte Bevölkerungssegmente ihren Lebensstandard gemessen an dem internationaler, aber auch lokaler Vergleichsgruppen als defizitär wahrnehmen (s. de Haas et al. 2019: 897).

47 Besonders irreguläre Migration und Flucht werden häufig auf die in Europa vorherrschenden Lebensbedingungen zurückgeführt, die sowohl unter ökonomischen als auch unter politischen Gesichtspunkten exorbitant besser sind. Eine solche Makroebenen-Logik kann zwar einen Teil der Migration aus dem – und innerhalb des – afrikanischen Kontinent(s) erklären. In manchen Ländern Ostafrikas – z. B. dem Südsudan oder Somalia – sind bewaffnete Konflikte sowie extreme Armut wichtige Treiber von Migration (vgl. Mixed Migration Centre 2018: 16; Marchand/Reinold/Dias e Silva 2017). Dennoch lassen sich diese und weitere Länder Ostafrikas in Bezug auf Migrationsursachen nicht über einen Kamm scheren. Denn bereits auf der Makroebene sind trotz vieler Gemeinsamkeiten – z. B. eine schlechte humanitäre Lage und mangelnde wirtschaftliche Entwicklung – die Ursachen von Migration unterschiedlich gewichtet und jedes dieser Länder verfügt über einen individuellen Migrationskontext.

48 In diesem Zusammenhang in den Blick genommen wird auf der Mesoebene auch der rapide ansteigende Zugang zu Informationen (s. Triandafylidou 2018: 7).

Abb. B.2 Das Zusammenspiel verschiedener Faktoren bei Migrationsentscheidungen



Quelle: SVR; eigene Darstellung

Auf der Mikroebene – der individuellen Ebene – werden die Kosten-Nutzen-Abwägungen u. a. von demografischen Faktoren wie Alter, Geschlecht, (Aus-)Bildungsgrad, Gesundheit, vorhandenen Sprachkenntnissen und ethnischer Zugehörigkeit beeinflusst (Carbone 2017: 14–15). Beispielsweise wandern ältere Menschen seltener als jüngere, da sie von einer Migration nicht mehr über einen nennenswerten Zeitraum profitieren würden, und Wanderungen von Hochgebildeten unterscheiden sich von denen niedrig gebildeter Menschen.⁴⁹ Neben den nötigen finanziellen Ressourcen haben Migrantinnen und Migranten in der Regel eine intrinsische Motivation zur Migration. Eine wichtige Rolle spielen auch persönliche Aspekte wie mentale Stärke, Ausdauer und intellektuelle Fähigkeiten, um eine Wanderung effektiv planen zu können⁵⁰ (s. UNDP 2019b: 47).

❗ **Die Vielzahl der Einflussfaktoren und ihr komplexes Zusammenspiel verdeutlichen, wie schwer Migration zu erklären ist. Entsprechend lassen sich künftige Wanderungen nicht einfach modellieren und vorhersagen (Abb. B.2), und entsprechend müssen politische Steuerungsmechanismen auf verschiedenen Ebenen**

ansetzen. Der hier geleistete cursorische Überblick lässt erkennen, dass es nicht möglich ist, die vielseitigen Ursachen für Migration und ihr Zusammenspiel auf dem afrikanischen Kontinent in Gänze darzustellen – einem Kontinent mit rund 1,3 Milliarden Einwohnerinnen und Einwohnern und 54 souveränen Staaten mit teils jahrhundertealten Binnen- und Auswanderungskulturen. Stattdessen werden im Folgenden ausgesuchte Ursachen der verschiedenen Analyseebenen erläutert, die in der qualitativen und quantitativen Migrationsforschung als zentrale Ursachen von internationalen Migrationsbewegungen in und aus Afrika identifiziert wurden. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Migration aus Afrika nach Europa.

B.1.1 Ökonomische Faktoren

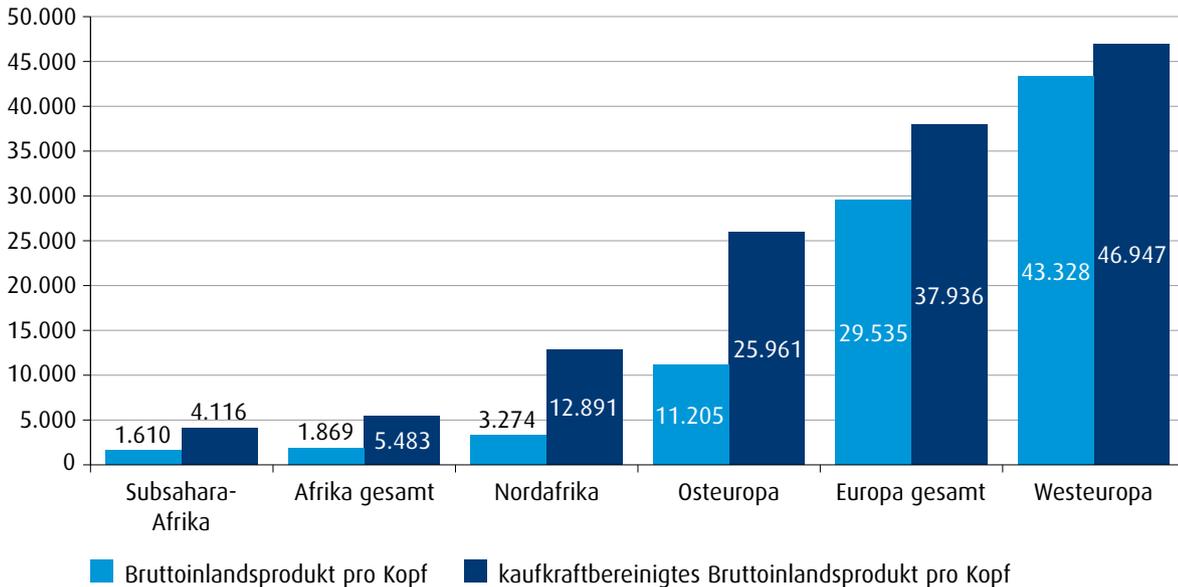
Zwischen afrikanischen und europäischen Ländern bestehen bis heute eklatante wirtschaftliche Unterschiede: Europäische Volkswirtschaften sind im Vergleich zu denen zahlreicher afrikanischer Länder erheblich leistungsfähiger.⁵¹ Wie sich der materielle Wohlstand zwi-

49 Zugleich ist zu berücksichtigen, dass Faktoren der Makroebene sehr unterschiedliche Effekte auf der Mikroebene erzeugen können: LGBTIQ-Personen (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex and Queer) beispielsweise sind in Ländern, die Menschen aus Gründen der sexuellen Ausrichtung und Geschlechtsidentität diskriminieren oder bestrafen, weitaus größeren Risiken ausgesetzt als die allgemeine Bevölkerung. Dasselbe gilt für bestimmte religiöse Minderheiten in Ländern, in denen terroristische Vereinigungen wie der Islamische Staat oder Boko Haram aktiv sind.

50 Wanderungsentscheidungen sind meist keine Ad-hoc-Reaktion auf prekäre Zustände, sondern eine überlegte, geplante und rationale Strategie von Familien und Haushalten, um ihre Lebenssituation zu verbessern (UNECA 2017: 5; Stark 1991; Stark/Lucas 1988).

51 Ökonomische Erklärungsansätze sind nach wie vor höchst relevant, um bestimmte Migrationsentscheidungen und Migrationsbewegungen zu beschreiben (Haug/Sauer 2006). Die Entwicklung weiterer theoretischer Ansätze hat aber dazu geführt, dass zur Erklärung von Wanderungsbewegungen zunehmend auch nichtökonomische Faktoren herangezogen werden. Ökonomische Faktoren sind meist eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für Migration (Massey et al. 1998: 10).

Abb. B.3 Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt 2018 in Afrika und Europa in US-Dollar



Anmerkung: Abweichend von der in Abb. A.1 erfolgten Einteilung der afrikanischen Großregionen nach der Praxis der Vereinten Nationen fassen die hier verwendeten Daten des Internationalen Währungsfonds nur Algerien, Ägypten, Marokko, Libyen und Tunesien unter die Region Nordafrika. Subsahara-Afrika umfasst alle übrigen afrikanischen Länder.

Quelle: IMF 2019; eigene Darstellung

schen Europa und Afrika unterscheidet, lässt sich am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf darstellen: Dieses ist in westeuropäischen Staaten durchschnittlich etwa 27-mal so hoch wie in den Staaten Subsahara-Afrikas; das kaufkraftbereinigte Bruttoinlandsprodukt pro Kopf liegt durchschnittlich etwa 11-mal so hoch (Abb. B.3).⁵² Angesichts dieser Unterschiede ist die Vermutung nahe liegend, dass besonders Menschen aus ärmeren afrikanischen Ländern sich von Europa höhere Gehälter, einen höheren Lebensstandard und eine (bessere) Absicherung ihrer Familien versprechen.⁵³

Mit Blick auf die Migration von Afrika nach Europa fällt jedoch auf, dass nach Europa in der Summe bisher nicht primär Menschen aus den vielen subsaharischen Ländern kommen, von denen viele besonders von Armut betroffen sind. Vielmehr sind es vor allem Menschen aus

den sechs nordafrikanischen Ländern, die – zumindest im Vergleich zum subsaharischen Raum – in der Regel wohlhabender und urbaner sind und nicht zuletzt auch geografisch näher an Europa liegen (vgl. Flahaux/de Haas 2016; s. Teil A). Denn (internationale) Migration setzt gemäß dem auf empirischen Beobachtungen basierenden Konzept des *migration hump* (s.u.) auch finanzielle Ressourcen voraus. Entsprechend zählen in der Regel auch nicht Länder mit niedrigen, sondern solche mit mittleren Einkommen zu den Herkunftsländern internationaler Migrantinnen und Migranten (de Haas et al. 2019: 894). In den Staaten südlich der Sahara ließ die Armut transkontinentale Migration lange nur sehr begrenzt zu. In den letzten Jahren sind die betreffenden Zahlen aber gestiegen.⁵⁴

52 Die Bruttoinlandsprodukte heterogener Regionen geben zwar nur einen Gesamteindruck, der notgedrungen eklatante Unterschiede auf regionaler und nationaler Ebene übergeht. Beispielsweise übertrifft das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt Südafrikas den subsaharischen und den nordafrikanischen Durchschnitt um ein Vielfaches. Dies ist einer von vielen Gründen, weshalb Südafrika auch ein bedeutendes Einwanderungsland ist (s. Kap. A.2.2.2).

53 Entscheidend ist dabei das diskontierte Lebensinkommen, das eine Person im Zielland im Vergleich zum Herkunftsland erwarten kann. Das wiederum bestimmt sich nach dem erwarteten Lohn und der Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung aufnehmen zu können. Denn Migration ist unter ökonomischen Gesichtspunkten nur dann sinnvoll, wenn die aus der Wanderung resultierenden Erträge die anfallenden – finanziellen und psychologischen – Kosten übertreffen (vgl. Bauer/Haisken-DeNew/Schmidt 2005: 116).

54 Die europäischen Zielregionen subsaharischer Migrantinnen und Migranten sind zudem diverser geworden: Neben den ehemaligen Kolonialmächten, z. B. Frankreich oder dem Vereinigten Königreich, migrieren sie heute auch in zahlreiche weitere europäische Länder, darunter auch Deutschland (Aresin et al. 2019; s. Kap. A.4.1).

Info-Box 4 Libyen als Beispiel für innerafrikanische Wirtschaftsmigration

Wie in Kap. A.2 dargestellt, ist der Großteil der afrikanischen Migration intrakontinental, das heißt, Wanderungsbewegungen finden vorrangig innerhalb des afrikanischen Kontinents statt. Das gilt auch für den Bereich der Arbeitsmigration. Diese hat in Afrika eine lange Tradition, die bis in die Kolonialzeit zurückreicht (s. Kap. A.2.2.2). So zieht z. B. Südafrika Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten an; seine Wirtschaft ist auch aufgrund von Abwanderung stark auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen (Steinbrink 2015). Dabei handelt es sich vorrangig um Menschen aus angrenzenden Ländern innerhalb der Region, die temporär zuwandern (ILO 2017: 14).

Ein weiteres Beispiel für innerafrikanische Arbeitsmigration aus der jüngeren Vergangenheit ist Libyen. In der europäischen Öffentlichkeit wurde das Land in den letzten Jahren vorrangig als Transitland von Migrantinnen und Migranten auf dem Weg nach Europa wahrgenommen. Traditionell war es jedoch auch ein wichtiges Ziel afrikanischer Arbeitsmigrantinnen und -migranten. Ab den 1960er Jahren wuchs hier die Bedeutung der Ölindustrie für die nationale Wirtschaft, was sich mit der Ölpreiskrise 1973 noch verstärkte. Der Bedarf an Arbeitskräften stieg erheblich und konnte nicht mehr gedeckt werden; das führte zur Zuwanderung von niedrig qualifizierten und unqualifizierten Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Ägypten, Tunesien und Marokko, die größtenteils temporär ins Land kamen (de Haas 2007a: 11–12). In den 1990er Jahren orientierte sich das Gaddafi-Regime schließlich um auf Subsahara-Afrika und kehrte sich von den umliegenden arabischen Staaten ab (IOM 2012: 10). Gaddafi präsentierte sich als neue afrikanische Führungsperson und versprach beispielsweise verschiedenen Ländern großzügige Entwicklungskooperationen. In diesem Kontext wurden auch weitreichende Maßnahmen ergriffen, um Arbeitskräfte aus Subsahara-Afrika anzuheuern, etwa durch entsprechende Anzeigen in lokalen Zeitungen (de Haas 2007a: 15). Außerdem wurden mehrere bilaterale Abkommen geschlossen, um den Zuzug von Arbeitskräften zu erleichtern, u. a. mit Niger (Mixed Migration Monitoring Mechanism Initiative 2017: 2). So entwickelte sich Libyen zu einem bedeutenden Zielland für Migrantinnen und Migranten aus afrikanischen Staaten. Dabei war über die Jahre eine geografische Ausdehnung der Herkunftsländer zu erkennen: Ägypten, Tunesien und Marokko waren die traditionellen Herkunftsländer, dann kamen die geografisch nahe gelegenen Länder Tschad, Niger und Sudan hinzu, die in den 1990er Jahren dominierten, und schließlich weitere Länder Subsahara-Afrikas (Baldwin-Edwards 2006: 313). Während die nach wie vor in Libyen ansässigen Arbeitskräfte aus Nordafrika vorrangig im Dienstleistungssektor beschäftigt waren, arbeiteten subsaharische Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten größtenteils im Bausektor und in der Landwirtschaft (de Haas 2007a: 15–16).

Zur genauen Zahl der Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Nordafrika und Subsahara-Afrika in Libyen gibt es keine gesicherten Informationen, vor allem, weil viele gar nicht registriert sind. Schätzungen für das Jahr 2007 reichen von 1,3 bis 2,5 Millionen (de Haas 2007a: 27), das entspricht einem Bevölkerungsanteil zwischen 22 und 42 Prozent. Bereits im Laufe der 2000er Jahre verschärfte die Regierung jedoch zugleich ihre Migrationspolitik und wies nicht registrierte Migrantinnen und Migranten aus. So verließen zwischen 2003 und 2005 fast 1,5 Millionen Menschen das Land (IOM 2012: 9–10). Der Ausbruch des libyschen Bürgerkriegs 2011 führte erneut zu weitreichenden Rückkehrbewegungen von in Libyen ansässigen Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus afrikanischen Ländern (IOM 2012: 13). Aufgrund seiner Vergangenheit blieb Libyen aber auch nach Ausbruch des Bürgerkriegs ein Zielland für afrikanische Migrantinnen und Migranten; allerdings waren diese über die teils chaotischen Zustände im Land möglicherweise nicht immer hinreichend informiert oder unterschätzten sie (Crawley et al. 2016: 46). Ende 2019 befanden sich in Libyen nach Schätzungen der UN mehr als 800.000 Migrantinnen und Migranten (UNDESA 2019a).⁵⁵ Eine genaue Unterscheidung nach Zuwanderungsmotiven ist hier nicht möglich. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich in dieser Gruppe nach wie vor auch Arbeitsmigrantinnen und -migranten befinden.⁵⁶

55 Hierzu gibt es aber abweichende Schätzungen. Die IOM beispielsweise geht für 2019 nur von 640.000 in Libyen lebenden Migrantinnen und Migranten aus (IOM 2019b: 22). Zudem zeigen kleinteiligere Analysen nach Herkunftsländern bzw. Staatsangehörigkeiten der in Libyen erfassten Migrantinnen und Migranten teilweise große Diskrepanzen, was sich möglicherweise auch auf unterschiedliche methodische Herangehensweisen zurückführen lässt. Die Aussagekraft solcher Einteilungen ist deshalb begrenzt.

56 Der UNHCR vermutet, dass in Libyen im November 2019 etwa 650.000 Migrantinnen und Migranten lebten, von denen 65 Prozent zu Arbeitszwecken eingewandert sind (s. Süddeutsche Zeitung 2019).

Tab. B.1 Arbeitslosigkeit und Erwerbsarmut in Afrika 2017–2020

	Arbeitslosigkeit				Arbeitslose in Mio.			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Afrika gesamt	6,9 %	6,8 %	6,8 %	6,8 %	32,3	33,0	34,0	34,9
Nordafrika	11,9 %	11,8 %	11,8 %	11,7 %	8,7	8,8	9,0	9,1
Subsahara-Afrika	5,9 %	5,9 %	5,9 %	5,9 %	23,6	24,2	25,0	25,9
	Rate extremer Erwerbsarmut				extreme Erwerbsarmut in Mio.			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Afrika gesamt	33,6 %	33,0 %	32,5 %	31,9 %	145,3	147,2	149,0	150,6
Nordafrika	1,4 %	1,4 %	1,3 %	1,3 %	0,9	0,9	0,9	0,8
Subsahara-Afrika	39,2 %	38,5 %	37,8 %	37,1 %	144,4	146,3	148,1	149,8
	Rate moderater Erwerbsarmut				moderate Erwerbsarmut in Mio.			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Afrika gesamt	22,6 %	22,5 %	22,4 %	22,3 %	97,8	100,3	102,8	105,3
Nordafrika	9,5 %	9,3 %	9,0 %	8,8 %	6,1	6,1	6,0	5,9
Subsahara-Afrika	24,9 %	24,8 %	24,7 %	24,6 %	91,7	94,3	96,8	99,4

Anmerkung: Die Arbeitslosigkeit in Prozent bezieht sich auf den Anteil der Arbeitslosen an allen am Arbeitsmarkt teilnehmenden Personen über 15 Jahren (vgl. ILO 2019: 28). Die Rate der extremen Erwerbsarmut bezieht sich auf den Anteil von arbeitenden Menschen in Haushalten, die mit einem kaufkraftbereinigten Pro-Kopf-Einkommen oder Pro-Kopf-Verbrauch von weniger als 1,90 US-Dollar auskommen. Die Rate der moderaten Erwerbsarmut bezieht sich auf den Anteil von arbeitenden Menschen in Haushalten, die mit einem kaufkraftbereinigten Pro-Kopf-Einkommen oder Pro-Kopf-Verbrauch zwischen 1,90 und 3,20 US-Dollar auskommen.

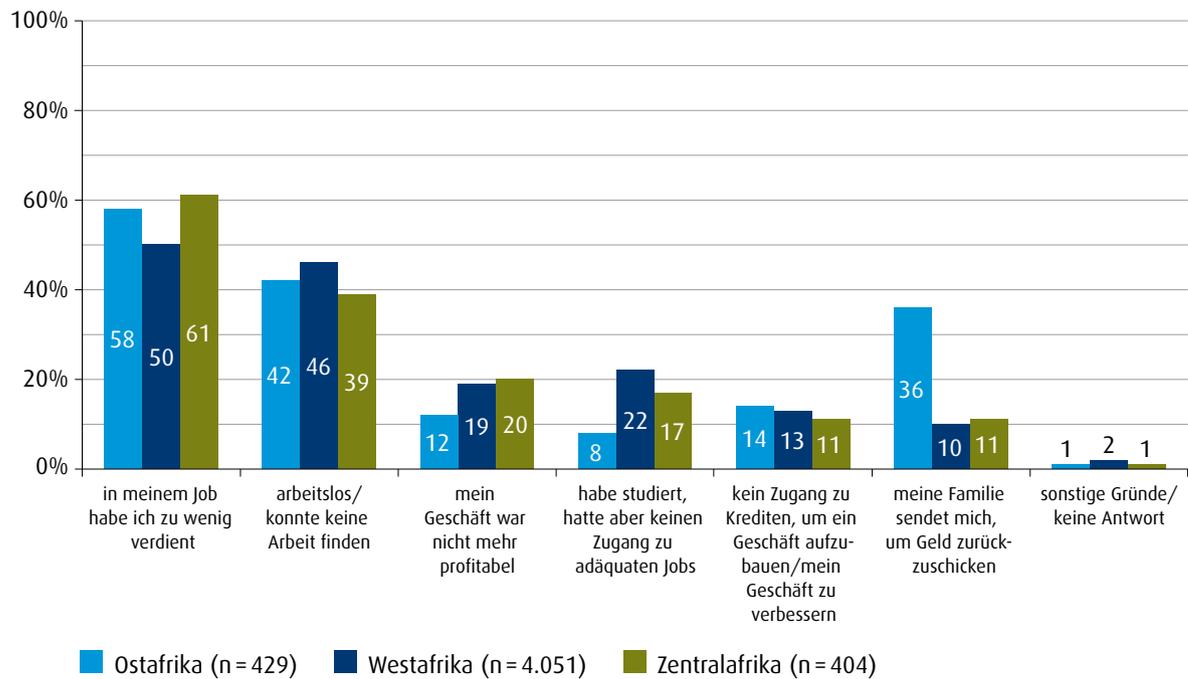
Quelle: ILO 2019: 29; eigene Darstellung

Informelle Arbeitsverhältnisse und hohe Arbeitslosigkeit

Die Gestaltung der eigenen wirtschaftlichen Lebenssituation ist eng verbunden mit den Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Dass Afrikanerinnen und Afrikaner Arbeit in Europa suchen, hängt mit der schlechten Arbeitsmarktlage in vielen – jedoch nicht allen – afrikanischen Staaten und der Nachfrage nach Arbeitskräften in europäischen Staaten zusammen (s. Kap. A.4.1.2). Zugleich ist daran zu erinnern, dass wirtschaftlich motivierte bzw. arbeitsmarktorientierte Migration hauptsächlich innerafrikanisch stattfindet, denn in den afrikanischen Regionen fungieren einzelne besonders starke Volkswirtschaften als Magneten für Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus den Nachbarländern (s. Kap. A.2.2.2; Info-Box 4).

Schätzungen zufolge leben 2020 in Afrika etwa 256 Millionen *arbeitende* Menschen in (extremer) Armut (Tab. B.1), rund 97 Prozent davon in Subsahara-Afrika. Die absoluten Zahlen sind zuletzt jährlich gestiegen. Das erklärt sich nicht zuletzt dadurch, dass die afrikanische Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter stark zunimmt und das Wirtschaftswachstum in vielen afrikanischen Ländern damit nicht Schritt hält (ILO 2019: 28–29).

Viele Menschen in afrikanischen Ländern haben informelle Jobs, z. B. übernehmen sie informelle selbständige Tätigkeiten oder Zuarbeiten für Familienangehörige. Solche Jobs sind in der Regel sehr schlecht bezahlt und bieten keinerlei soziale Absicherung. Informelle Beschäftigungsverhältnisse sind in Afrika weit verbreitet: 2016 waren Schätzungen zufolge rund 86 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse in Afrika informell – rund 72 Prozent, wenn man den Agrarsektor nicht mitberücksichtigt; dabei gibt es deutliche Unterschiede zwischen Nordafrika (67 % bzw. 56 % ohne den Agrarsektor) und Subsahara-Afrika (89 % resp. 77 %) (ILO 2018a: 29). Dass der informelle Sektor im ärmeren Subsahara-Afrika so groß ist, liegt nicht zuletzt daran, dass er für viele Menschen die einzige Möglichkeit darstellt, ihre Grundversorgung bzw. die ihrer Familien zu gewährleisten (ILO 2019: 32). Der Anteil der informellen Arbeiterschaft in Subsahara-Afrika ist der größte weltweit, auch wenn es enorme regionale Unterschiede gibt (ILO 2018b: 14). Dieses Bild spiegelt sich auch in Umfragedaten wider: Viele Menschen in afrikanischen Ländern, die aus ökonomischen Beweggründen (irregulär) nach Europa aus-

Abb. B.4 Zentrale ökonomische Motive von (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen aus ost-, zentral- und westafrikanischen Ländern mit dem Ziel Europa (EU28) 2017–2019


Anmerkung: Die hier abgebildeten 4Mi-Daten des *Mixed Migration Centre* sind nicht repräsentativ. Sie wurden auf Hauptmigrationsrouten in Afrika erhoben und geben daher die Sichtweisen von (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen wieder, die sich (noch) auf dem afrikanischen Kontinent befinden. Im Rahmen der hier präsentierten Analyse wurden von allen Befragten aus Zentralafrika (n=472), Ostafrika (n=933) und Westafrika (n=4.349) nur die Antworten derjenigen berücksichtigt, die im Interview als angestrebtes Ziel ihrer Wanderung ein europäisches Land (EU28) angaben. Die Mehrheit der Befragten aus Zentralafrika stammt aus Kamerun und dem Tschad, die Mehrheit der Befragten aus Ostafrika aus Äthiopien, Eritrea und Somalia. Bei den Befragten aus Westafrika zählen zu den häufigsten Herkunftsländern Nigeria, Guinea, Côte d'Ivoire, Ghana, Burkina Faso und der Senegal. Ökonomische Motive für eine Migration nannten vor allem die Befragten aus West- und Zentralafrika (93 bzw. 86%), zu einem geringeren Anteil aber auch jene aus Ostafrika (46%). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Mehrfachnennungen möglich waren. Die hier aufgeführten Gründe sind nicht gleichzusetzen mit den Motiven der (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge, die sich tatsächlich in Europa aufhalten.

Quelle: Mixed Migration Monitoring Mechanism Initiative 2019; eigene Berechnung; eigene Darstellung

wandern möchten, sind nach eigenen Angaben nicht arbeitslos, sondern mit dem Verdienst aus ihrer Arbeit unzufrieden (Abb. B.4).

Neben Lohn- und Arbeitsbedingungen zählen zu den ökonomischen Faktoren, die Wanderungsentscheidungen beeinflussen, auch Marktversagen, etwa fehlende Möglichkeiten zu sparen, zu investieren und sich sozial abzusichern. In vielen entwickelten Ländern profitieren Haushalte von privaten Versicherungen, Zugang zu Krediten und Regierungsprogrammen. Entsprechende Möglichkeiten sind in Entwicklungsländern häufig nicht vorhanden, noch nicht ausgereift oder manchen Bevölkerungsschichten nicht zugänglich. Das kann Menschen aus diesen Ländern veranlassen, ihre soziale Absicherung und die ihrer Familien über im Ausland verdientes Geld zu realisieren, z. B. in Form von Rücküberweisungen (vgl. Massey et al. 1998: 21–26; Abb. B.4).

Unzufriedenheit mit bestehenden formalen und vor allem informellen Arbeitsverhältnissen ist als Treiber von Migration nach Europa ebenso in den Blick zu nehmen wie die im Folgenden skizzierte Arbeitslosigkeit, die u. a. auch in Umfragen klar zum Vorschein tritt (Abb. B.4; vgl. hierzu auch *Mixed Migration Centre* 2018). Im globalen Vergleich ist die nordafrikanische Arbeitslosenquote die höchste (vgl. ILO 2019: 30). Für das Migrationsgeschehen ist jedoch besonders die hohe Jugendarbeitslosigkeit in den bevölkerungsreichen Ländern des Nordens ein wichtiger Faktor. Denn bei jungen Menschen ist es wahrscheinlicher, dass sie versuchen, einen Migrationswunsch auch in die Tat umzusetzen (Europäische Kommission 2018e). Die Jugendarbeitslosigkeit in Nordafrika (für die Altersgruppe 15–24 Jahre) wurde für 2019 auf über 30 Prozent geschätzt – damit sind junge Menschen dort mehr als dreimal so häufig arbeitslos wie ältere. Frauen

waren in Nordafrika 2018 mit einer Arbeitslosenquote von über 20 Prozent mehr als doppelt so häufig arbeitslos wie Männer (9 %) (ILO 2019: 30). Im subsaharischen Raum stagniert die Arbeitslosigkeit derzeit bei etwa 6 Prozent (Tab. B.1). Allerdings muss hier berücksichtigt werden, dass Menschen im arbeitsfähigen Alter es sich in vielen Ländern Subsahara-Afrikas nicht leisten können, nicht zu arbeiten, weil Möglichkeiten der sozialen Absicherung fehlen. Deshalb müssen sie jedwede verfügbare Form von Arbeit wahrnehmen, um ihre Grundversorgung zu sichern (ILO 2019: 32).⁵⁷

Migrieren die Ärmsten nach Europa?

Die vorigen Unterkapitel haben die zum Teil prekäre wirtschaftliche Situation afrikanischer Regionen zusammengefasst und deutlich gemacht, dass große Anteile der afrikanischen Bevölkerung in ökonomisch schlechten, teilweise sogar dramatisch schlechten Verhältnissen leben. Was ergibt sich daraus für die Migration nach Europa? Ökonomische Gesichtspunkte sind für viele Menschen relevant, die aus Afrika nach Europa migrieren: In vielen westafrikanischen Ländern geben Befragte entsprechend häufig an, dass sie auch – aber nicht ausschließlich – aus wirtschaftlichen Motiven auswandern bzw. auswandern möchten (vgl. Kirwin/Anderson 2018: 12; UNDP 2019b; Mixed Migration Centre 2018: 79).⁵⁸ Wanderungsentscheidungen lassen sich jedoch nicht allein durch Einkommensunterschiede zwischen Herkunfts- und Zielregion erklären. Es ist auch die Zunahme von wirtschaftlicher Ungleichheit in den Blick zu nehmen, die besonders mit Einkommenssteigerung bzw. wirtschaftlicher Entwicklung häufig verbunden ist: Wachsende Ungleichheit erhöht die relative Deprivation, die entsteht, wenn sich eine Einkommensgruppe zu einer wohlhabenderen Vergleichsgruppe (ihres Umfelds) in Beziehung setzt (Massey et al. 1998: 26). Solche Ungleichheiten innerhalb der Herkunftsländer bzw. im unmittelbaren sozialen Umfeld potenzieller Migrantinnen

und Migranten beeinflussen Überlegungen zur Migration (de Haas et al. 2019: 897).

➊ **Zudem werden grenzüberschreitende Wanderungen – gemäß der Theorie des sog. *migration hump* – Berechnungen zufolge überhaupt erst ab einem kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Jahr von 2.000 US-Dollar wahrscheinlicher, internationale Wanderungen – z.B. aus afrikanischen Ländern nach Europa – vermutlich sogar erst ab einer Wirtschaftsleistung von 3.000 bis 10.000 US-Dollar (Europäische Kommission 2018f: 26; Arsin et al. 2019: 20).**

➋ **Diese Erkenntnisse relativieren Vorstellungen von einer unmittelbar bevorstehenden Massenmigration aus armen (afrikanischen) Ländern erheblich** (s. auch Kap. A.4.3).⁵⁹ Zur Einordnung: In der Demokratischen Republik Kongo, einem der ärmsten Länder der Welt, belief sich das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 2018 auf 824 kaufkraftbereinigte US-Dollar. Das bedeutet, dass für viele Bürgerinnen und Bürger der Republik internationale Migration aus finanziellen Gründen kaum infrage kommt (IMF 2019). Ähnliches gilt für irreguläre Migration aus Afrika nach Europa, denn die damit verbundenen Kosten schränken die Möglichkeiten einer Wanderung für viele afrikanische Menschen erheblich ein. Befragungen kommen zu dem Ergebnis, dass die durchschnittlichen Kosten für eine Reise von Afrika nach Europa bei etwa 2.710 US-Dollar liegen (UNDP 2019b: 42).⁶⁰

Entsprechend solchen Erkenntnissen ist auch der ➌ **Zusammenhang von ökonomischer Entwicklungszusammenarbeit und Migration nicht linear** (Flahaux/de Haas 2016: 33). Gemäß der Theorie des sog. *migration hump* wird durch wirtschaftliche Entwicklung in armen Ländern zumindest anfänglich Migration eher gefördert als gemindert (s. Flahaux/de Haas 2016; SVR 2016).⁶¹ Erst wenn die Länder höhere Entwicklungsstadien erreichen, sinkt die Emigrationsrate wieder ab (de Haas et al. 2019: 895). Aber die Annahme eines direkten Zusammenhangs zwischen Auswanderungsneigung und Einkommensstei-

57 Betrachtet man den subsaharischen Raum nach den einzelnen Regionen, zeigen sich zudem große Unterschiede: Für 2019 wurde die Arbeitslosenquote für Äthiopien auf rund 2 Prozent geschätzt, für Nigeria auf 6 Prozent, für Botsuana auf rund 18 Prozent und für Südafrika auf rund 27 Prozent (ILO 2019: 31).

58 Menschen aus Ländern wie Nigeria, Côte d'Ivoire oder dem Senegal migrieren auch nach Europa, weil sie sich davon bessere Job- und Verdienstmöglichkeiten versprechen und dadurch die Möglichkeit sehen, Geld in ihre Herkunftsländer zu überweisen (s. auch Kap. B.2.2).

59 Länder mit hoher Auswanderungsrate – z. B. Mexiko, Marokko, die Türkei oder die Philippinen – zählen entsprechend nicht zu den ärmsten Ländern der Welt (vgl. de Haas 2014b).

60 Die Kosten einer irregulären Wanderung aus Afrika nach Europa variieren Berechnungen zufolge je nach Land z. T. stark (vgl. Migration Data Portal 2019). Dennoch bleibt die Erkenntnis, dass ökonomische Missverhältnisse eine (auch irreguläre) Ausreise (nach Europa) nicht nur auslösen, sondern auch einschränken.

61 Der durch die Theorie des *migration hump* implizierte positive Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Emigration wird in aktuellen Studien hinterfragt (vgl. Schneiderheinze/Thiele 2019; Benček/Schneiderheinze 2019). Letztere kommen zu dem Ergebnis, dass selbst in armen Ländern Einkommenssteigerung zu weniger Emigration führen könne, obgleich entsprechende Effekte sehr moderat ausfielen. Bestimmte Formen der Entwicklungszusammenarbeit könnten demnach ein Instrument zur Verringerung von Emigration sein, für nennenswerte Effekte sei jedoch ein unrealistisch hoher Anstieg der Entwicklungshilfe notwendig. Dass aus armen Ländern nachweislich weniger Emigration in OECD-Länder erfolgt, wird durch systematische Unterschiede zwischen den ärmsten Ländern und dem Rest der Welt erklärt.

gerung ist ebenfalls verkürzt: Der demografische Wandel mit seiner in der Folge hohen Jugendarbeitslosigkeit in vielen afrikanischen Staaten, wirtschaftliche Transformationen – gerade im Agrarsektor –, steigende Ungleichheit und relative Deprivation, Nachahmungseffekte der Diaspora und mangelnder Zugang zu Krediten sind weitere Faktoren, welche die Emigration beeinflussen (Angenendt/Martin-Shields/Schraven 2017). **❗ Somit ist die Annahme, Entwicklungszusammenarbeit führe in Entwicklungsländern unmittelbar zu deutlich weniger Migration, ebenso unterkomplex wie die Annahme, mehr Wachstum und höhere Beschäftigungsraten – die nicht allein von der Entwicklungskooperation abhängen – förderten dauerhaft mehr Wanderung nach Europa.**

Wechselwirkungen zwischen Handelspolitik und Migrationsgeschehen

Neben entwicklungspolitischen Maßnahmen wirkt sich auch die Handelspolitik auf das Migrationsgeschehen aus. Außer Frage steht, dass die EU eine wichtige Handelspartnerin für viele afrikanische Länder ist, aus denen Menschen nach Europa migrieren. In Tunesien beispielsweise machten Handelsbeziehungen mit der EU28, der wichtigsten Handelspartnerin des Landes, im Jahr 2017 64 Prozent des gesamten Handelsvolumens aus (Europäische Kommission 2019c). Auch in Algerien und Marokko bleibt die EU die wichtigste Handelspartnerin (Lipert 2015: 284), mit einem Anteil von über 50 Prozent des gesamten Handels des jeweiligen Landes (Stand 2017, s. Europäische Kommission 2019a; 2019b). Ebenso ist die EU die größte Handelspartnerin in Westafrika (Europäische Kommission 2019d).

In der Forschung ist umstritten und empirisch nicht eindeutig geklärt, welchen Einfluss Handelsabkommen auf Migrationsbewegungen haben (s. z.B. Schmiege 2019; Xenogiani 2006). Kurz zusammengefasst geht die neoklassische Außenhandelstheorie davon aus, dass sich durch Handel die Löhne in den beteiligten Ländern tendenziell angleichen und das den Anreiz für Migration dämpfen könnte, weil sich dadurch der Anreiz verringere, auf der Suche nach besseren Einkommensmöglichkeiten in die reicheren Länder auszuwandern. Zwischen den neoklassischen Modellen und den realen Gegebenheiten lagen jedoch in vielen Fällen deutliche Lücken (s. Schmiege 2019: 7–9).

Diesen Annahmen stehen entsprechend neuere Stimmen gegenüber, die von einer expansiven Handelspolitik keinen migrationshemmenden Effekt erwarten (so etwa Widgren/Martin 2002). Beispielsweise hat Campaniello (2014) die Wechselwirkungen von Handel und Migration im Rahmen der Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Mittelmeerstaaten von 1970 bis 2000 untersucht. Sie kommt zu dem Schluss, dass durch steigende Exporte

Migration im Gegenteil zunimmt, und vermutet dahinter, dass die durch den Handel gestärkten Verbindungen und Kontakte zwischen Staaten Migration erleichtern. Andere Untersuchungen kommen – entsprechend der Theorie des *migration hump* (s.o.) – zu dem Schluss, dass Handelsliberalisierung zwar kurzfristig Migration fördere, sie langfristig aber durch das Entstehen neuer Handelsströme und Wachstum wieder dämme (s. zu verschiedenen Untersuchungen Schmiege 2019: 9–10).

Insgesamt ist es schwierig, Zusammenhänge von Migration und Handel empirisch zu untersuchen. Dafür stehen zum einen nicht genügend Migrationsdaten zur Verfügung, zum anderen sind Handelsfaktoren nur schwer von anderen Einflussfaktoren zu trennen. Schmiege (2019: 23) resümiert, dass viele Einflussfaktoren darüber bestimmen, welchen Einfluss Handelspolitik auf Migrationsanreize hat – man dürfe ihre Rolle daher nicht überschätzen.

Wechselwirkungen zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Faktoren und Migration

Auch die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik gehört in die Gruppe der Politikfelder, die mit Migration wechselwirken (vgl. dazu auch SVR 2018: 26–27). In welchem Maß Zuwanderungsinteressierte selbst ihre Wanderungsentcheidung davon abhängig machen, wie ausgebaut – und damit attraktiv – ein Wohlfahrtsstaat ist, ist in der Forschung ein zentraler Untersuchungsgegenstand und bleibt empirisch umstritten (Schulzek 2012). Borjas (1999) hat in seiner Analyse zu den USA als einer der ersten Forscher darauf hingewiesen, dass sich Migranten und Migrantinnen vergleichsweise stärker in Bundesstaaten mit einem gut ausgebauten Sozialsystem konzentrieren. Seither wird in der Literatur darüber diskutiert, ob Einwanderung primär von den Einsatzmöglichkeiten auf dem lokalen Arbeitsmarkt motiviert ist oder vom Umfang wohlfahrtsstaatlicher Leistungen (vgl. u.a. Barrett 2012; Wunder/Riphahn 2013; de Giorgi/Pellizzari 2006; Warin/Svaton 2008). Aksoy und Poutvaara (2019a) analysieren die Selbstselektion von Menschen, die 2015 und 2016 über das Mittelmeer nach Europa kamen (vgl. Info-Box 3 in Kap. B.1). Sie kommen zu dem Ergebnis, dass Migrantinnen und Migranten ihr bevorzugtes Reiseziel sowohl nach den Sozialausgaben in potenziellen Zielländern wählen als auch nach anderen wirtschaftlichen Anreizen. Nach dieser Studie bevorzugen jene mit Grund- und Sekundarschulbildung eher europäische Zielländer, die einen höheren Anteil ihres BIP für Sozialausgaben verwenden oder eine niedrigere Arbeitslosenquote haben. Jene mit einem tertiären Bildungsabschluss reagieren dagegen stärker auf ein höheres Pro-Kopf-BIP.

Forschungen zeigen ferner, dass Zielländer versuchen, über sozialpolitische Maßnahmen Migrationsbewegungen selektiv zu regulieren. Quantitative Studien

von Ruhs und Martin (2008) sowie von Ruhs (2010; 2011) belegen, dass Länder mit einem vergleichsweise gut ausgebauten Wohlfahrtssystem Einwanderer und Einwanderinnen stärker nach ihrem Qualifikationsgrad aussuchen, um Belastungen des Wohlfahrtsstaats vorzubeugen. Denn das erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Zugewanderten nahtlos eine Anschlussbeschäftigung finden, falls sie ihre Arbeitsstelle verlieren (s. auch Bauer/Lofstrom/Zimmermann 2000).

Fragen der sozialen Absicherung sind somit eng verwoben mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Hier spielen z. B. nachgelagerte Barrieren beim Arbeitsmarktzugang eine Rolle. Dies betrifft etwa die Anerkennung formaler Qualifikationen, die im Herkunftsland erworben wurden, und Regelungen dazu, welche Sprachkenntnisse erforderlich sind, um auf dem lokalen Arbeitsmarkt tätig zu werden (Basilio/Bauer/Kramer 2017). Dazu gehören aber auch Arrangements im individuellen und kollektiven Arbeitsrecht eines Landes, die Arbeitsmärkte allgemein als eher offen oder eher geschlossen ausweisen.

Zielländer nutzen demnach – wie Bommes und Geddes (2000) schon vor zwanzig Jahren argumentierten – Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken als Filter, um nur bestimmten, ‚gern gesehenen‘ Migrantinnen und Migrantinnen einen Aufenthalt auf lange Sicht zu ermöglichen.

B.1.2 Politische Kontexte und Faktoren

Politische Instabilitäten und Konflikte sind in vielen afrikanischen Ländern stark ausgeprägt (s. The Fund for Peace 2019; Bertelsmann Stiftung 2019). Wie politische Stabilität und der Typ des politischen Regimes in afrikanischen Staaten die Gestaltung afrikanischer Migration beeinflussen, wird in der europäisch ausgerichteten Migrationsforschung insgesamt wenig prominent diskutiert; hier dominiert der Fokus auf die westlichen Aufnahmeländer (vgl. Flahaux/de Haas 2016).⁶² Dabei kann die Entscheidung, ein Land zu verlassen, durchaus damit zusammenhängen, wie dessen politische Situation und Perspektive bewertet wird, ob ein Staat als legitim und funktionsfähig wahrgenommen wird und ob sich im gegebenen politischen Rahmen private und öffentliche Ziele verwirklichen lassen. Autokratische Regime bzw. ein Demokratiedefizit, gewaltsame Konflikte, Korruption und institutionelle Schwächen sowie die fehlende Hoffnung auf bessere politische Zustände beeinflussen nachweislich Migrationsentscheidungen (Giménez-Gómez/Walle/

Zergawu 2017). Eine an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit orientierte Migrationspolitik kann entsprechend dazu beitragen, dass auf solchen Umständen basierende Wanderungen abnehmen (s. Angenendt/Martin-Shields/Schraven 2017: 4).

Autokratisch geführte Staaten und die von ihnen ausgehende Gewalt gegen die Bevölkerung haben häufig Flucht und Vertreibung zur Folge. Der Effekt solcher Staaten auf die Emigration insgesamt ist aber weniger eindeutig und nicht immer einseitig: Autokratische Regierungen können zu erhöhter, aber auch zu sinkender Emigration beitragen, beispielsweise wenn sie Emigrationsversuche aktiv unterdrücken und bestrafen. So können sie Ambitionen zur Emigration innerhalb der Bevölkerung fördern und zugleich die Möglichkeiten einschränken, diesen Ambitionen zu folgen (Flahaux/de Haas 2016: 6; de Haas et al. 2019: 901).

Herkunfts- und Zielländer beeinflussen das Wandergeschehen darüber hinaus mit der Gestaltung ihrer Migrationspolitik, wengleich dieser Einfluss einer Reihe von strukturellen Limitationen unterworfen ist (s. SVR 2018; de Haas et al. 2019). Während beispielsweise manche postkolonialen Regierungen afrikanischer Länder, z. B. Marokkos, in der Vergangenheit die Emigration ihrer Staatsangehörigen in die Länder der ehemaligen Kolonisatoren begrüßten, stehen andere solcher Abwanderung kritisch gegenüber, darunter viele im subsaharischen Raum (de Haas et al. 2019: 901).

Politische Instabilität

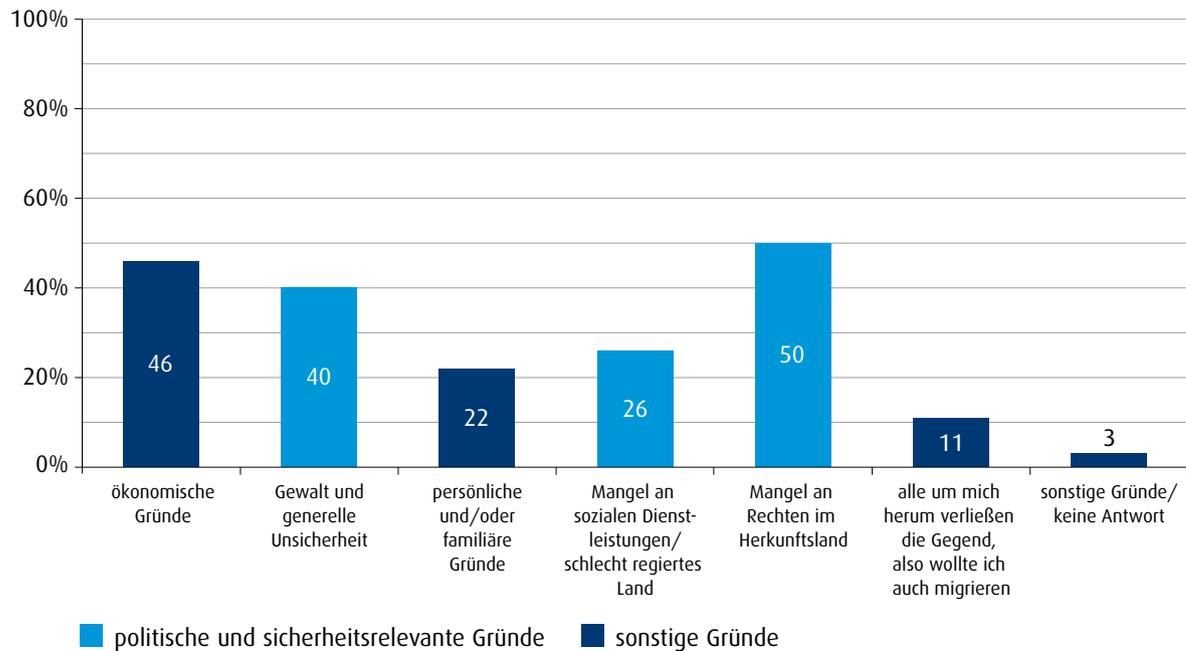
Weniger als die Hälfte der afrikanischen Staaten bietet die Voraussetzungen für eine breite politische Teilhabe; in den übrigen Ländern sind politischer Wettbewerb und bürgerliche Freiheiten nur in (unterschiedlich stark) eingeschränkter Form gegeben (s. Schraven/Leininger/Dick 2018). Sicherheit vor Terrorismus, gewaltsamen Konflikten und autoritären Politiken gibt es in vielen Ländern Afrikas kaum oder gar nicht.

Die langjährigen Konflikte am Horn von Afrika beeinflussen z. B. seit vielen Jahren weitreichende Migrationsbewegungen, deren Ziel auch – aber nicht an erster Stelle – Europa ist. Somalia ist eines der ärmsten Länder der Welt, politisch instabil⁶³ und seit zwei Jahrzehnten von gewaltsamen Auseinandersetzungen geprägt; das erklärt die weltweit hohe Zahl somalischer Flüchtlinge (Adepoju 2016: 23).⁶⁴ Eritrea hat seit Jahren ein diktatorisches Regime, das die Bevölkerung u. a. zu einem berüchtigten Militärdienst zwingt, in dem schwere Men-

62 Überhaupt ist auch der Einfluss kolonialer und postkolonialer Staatenbildung auf die afrikanische Migration in der Migrationsforschung bislang unzureichend aufgearbeitet (Flahaux/de Haas 2016: 5–6).

63 Somalia zählt seit nunmehr dreizehn Jahren durchweg zu den drei fragilsten Staaten der Welt (The Fund for Peace 2019: 23).

64 Dennoch sind beispielsweise Eritrea und Somalia nicht nur Herkunfts-, sondern auch Aufnahmeländer von Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen.

Abb. B.5 Zentrale Wanderungsmotive von (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen aus ostafrikanischen Ländern mit dem Ziel Europa (EU28) 2017–2019


Anmerkung: Die hier abgebildeten 4Mi-Daten des *Mixed Migration Centre* sind nicht repräsentativ. Sie wurden auf Hauptmigrationsrouten in Afrika erhoben und geben daher die Sichtweisen von (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen wieder, die sich (noch) auf dem afrikanischen Kontinent befinden. Im Rahmen der hier präsentierten Analyse wurden nur die Antworten von Befragten aus Ostafrika berücksichtigt, die im Interview als angestrebtes Ziel ihrer Wanderung ein europäisches Land (EU28) angaben. Mehrfachnennungen waren möglich. Die Mehrheit der insgesamt 933 Befragten aus Ostafrika stammt aus Äthiopien, Eritrea und Somalia. Die hier aufgeführten Gründe sind nicht gleichzusetzen mit den Motiven der (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge, die sich tatsächlich in Europa aufhalten.

Quelle: Mixed Migration Monitoring Mechanism Initiative 2019; eigene Berechnung; eigene Darstellung

schenrechtsverletzungen dokumentiert sind (vgl. Amnesty International 2017a; EASO 2019). Zu den zentralen Treibern der dortigen Emigration zählt neben Armut auch ein akuter Mangel an politischer Freiheit und Menschenrechten (s. hierzu auch Human Rights Council 2017).⁶⁵ Aus Befragungen von ostafrikanischen Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen, die (irregulär) in Richtung Europa auswandern möchten, ergeben sich entsprechend häufig Migrationsgründe wie Gewalt, Unsicherheit und mangelnde Rechte (hellblaue Balken in Abb. B.5).

Politische Instabilität und Konflikte sind in afrikanischen Ländern keine Einzelfälle. Das zeigen u.a. die jüngsten Ergebnisse des *Fragile State Index des Fund for Peace*: Letzterer sprach 2019 mit Blick auf politische Stabilität weltweit insgesamt 31 Ländern eine sehr hohe Gefahrenstufe zu, was u.a. bedeutet, dass diese Länder in Bezug auf die Menschenrechtslage und die allgemeine staatliche Legitimität schwerwiegende Defizite aufweisen. Von diesen 31 Ländern waren 23 afrikanische Länder – und unter den fünf fragilsten Staaten der

⁶⁵ In Bezug auf Fluchtursachen sind der autoritär-repressive Charakter des Regimes und die Zwangsarbeit im Rahmen des Nationalen Dienstes grundlegende Probleme. Sie haben auch maßgeblich dazu beigetragen, dass Eritrea lange Zeit diplomatisch isoliert und von westlichen Hilfsleistungen abgeschnitten war. Deutschland stellte 2008 seine Entwicklungszusammenarbeit ein. Um die Fluchtbewegungen einzudämmen und die Ursachen von Flucht und Migration effektiv zu bekämpfen, hat die Bundesregierung jedoch inzwischen den politischen Dialog mit der Regierung Eritreas wieder aufgenommen und zeigt sich gewillt, durch Projekte der Beschäftigungsförderung die beruflichen Lebenslagen vor Ort sowie Rückkehrperspektiven zu unterstützen. Auf EU-Ebene ist Eritrea in ein von der EU finanziertes Projekt des „verbesserten Migrationsmanagements“ in der Region (Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Somalia, Südsudan, Sudan, Uganda) eingebettet, an dem auch Deutschland beteiligt ist. Es zielt u.a. auf eine Harmonisierung lokaler Migrationspolitiken und eine menschenrechtskonforme Behandlung von Migranten und Migrantinnen ab. Angesichts des repressiven Charakters des Regimes steht diese Hoffnung indes auf tönernen Füßen. Hier besteht die Gefahr einer ungewollten Komplizenschaft mit dem Diktator und dem Militär, das mutmaßlich in den Menschenhandel verstrickt ist (s. Kap. C.3.3).

Welt befanden sich die Demokratische Republik Kongo, der Südsudan und Somalia (The Fund for Peace 2019: 6–7). Im Bertelsmann Governance-Index von 2018, der die Qualität von politischen Steuerungsleistungen im Zeitraum von Februar 2015 bis Januar 2017 bewertet, wurden von insgesamt 128 analysierten Ländern 46 als „schwach“ oder „gescheitert“ eingeordnet; 19 davon liegen auf dem afrikanischen Kontinent (Bertelsmann Stiftung 2019). Aber längst nicht überall in Afrika herrschen politische Zustände wie beispielsweise in Eritrea oder Somalia. Neben krisengeschüttelten Ländern gibt es eine Reihe reformbereiter Länder, die sich nicht nur wirtschaftlich weiterentwickeln, sondern auch stabile demokratische Strukturen aufweisen, darunter z. B. der Senegal und Tansania (vgl. Kappel 2017: 10).

Konflikte, Instabilität und Emigration

Angesichts der instabilen und konflikthaften politischen Zustände in vielen Teilen Afrikas ist es naheliegend, dass diese Situation die betroffene Bevölkerung bewegen könnte, ihr Land oder gar den afrikanischen Kontinent zu verlassen – z. B. in Richtung Europa, das im Hinblick auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit deutlich besser aufgestellt ist. Diese Annahme ist per se nicht falsch und trifft auch auf zahlreiche Migrantinnen und Migranten zu. Doch auch hier gibt es Ausnahmen: Beispielsweise trifft es nicht zu, dass Konflikte oder autoritäre Regime Menschen ausschließlich vertreiben. Im Gegenteil kann beides die Menschen durchaus auch an ihren Wohnort binden, etwa um dort ihre Familien zu schützen (vgl. Flahaux/de Haas 2016: 5). Und auch wenn Menschen in der Regel geneigt sein werden, autoritär geführte Staaten zu verlassen, so sind Letztere oft darauf bedacht, Emigration zu verhindern, um ihre Macht zu erhalten – und dies zum Teil mit drakonischen Mitteln, was etwa in Eritrea zu beobachten ist. Zudem können autoritäre Regierungen versuchen, Emigration zu unterbinden, um die Formierung von Oppositionen in der Diaspora zu kontrollieren (de Haas et al. 2019: 902).

⚠ Hinzu kommt, dass nicht jeder Konflikt sofort (irreguläre) internationale Migration – oder Fluchtbewegungen – auslöst. Das tun vor allem solche, die über einen längeren Zeitraum andauern. Nach Ausbruch von (gewaltsamen) Auseinandersetzungen suchen die Menschen meist zunächst nach Ausweichmöglichkeiten im eigenen Land, damit sie schnell zurückkehren können, wenn sich die Zustände verbessern. Doch wenn Konflikte über Jahre andauern und sich ausweiten,

werden aus Binnenflüchtlingen teils auch internationale Flüchtlinge, sofern sie über die nötigen Ressourcen verfügen (Aresin et al. 2019: 7). So führten der jahrelange Bürgerkrieg in Somalia und die andauernde Diktatur und Unterdrückung in Eritrea dazu, dass die Zahl der in Europa lebenden Menschen aus diesen beiden Ländern zwischen 2000 und 2017 um 53.000 respektive 127.000 gestiegen ist (Aresin et al. 2019: 35).

B.1.3 Demografische Faktoren

Die Weltbevölkerung ist zwischen 1980 und 2015 von 4,4 auf insgesamt 7,3 Milliarden Menschen gewachsen – also um 2,9 Milliarden. Obwohl die Wachstumsrate insgesamt zurückgeht, wächst die Weltbevölkerung pro Jahr um etwa 81 Millionen Menschen, und Afrika trägt dazu entscheidend bei (UNECA 2016: 4).⁶⁶ Dort ist die Bevölkerungszahl zwischen 1980 und 2017 von 477 Millionen auf etwa 1,2 Milliarden Menschen gestiegen, sie hat sich damit innerhalb eines Zeitraums von ca. 40 Jahren mehr als verdoppelt. Schätzungen zufolge wird sie das in den nächsten rund 30 Jahren wieder tun – für 2050 wird die Gesamtbevölkerung Afrikas auf etwa 2,5 Milliarden Menschen geschätzt (UNCTAD 2018a). Im Hinblick auf Migration ist bei diesen Entwicklungen entscheidend, dass innerhalb Afrikas besonders der Anteil der Erwerbsbevölkerung – Menschen im Alter von 15 bis 64 Jahren – anwachsen wird. Denn bei diesen Menschen ist die Migrationswahrscheinlichkeit typischerweise höher (Grapsa/Ghio 2018).

Wachstum der afrikanischen Erwerbsbevölkerung

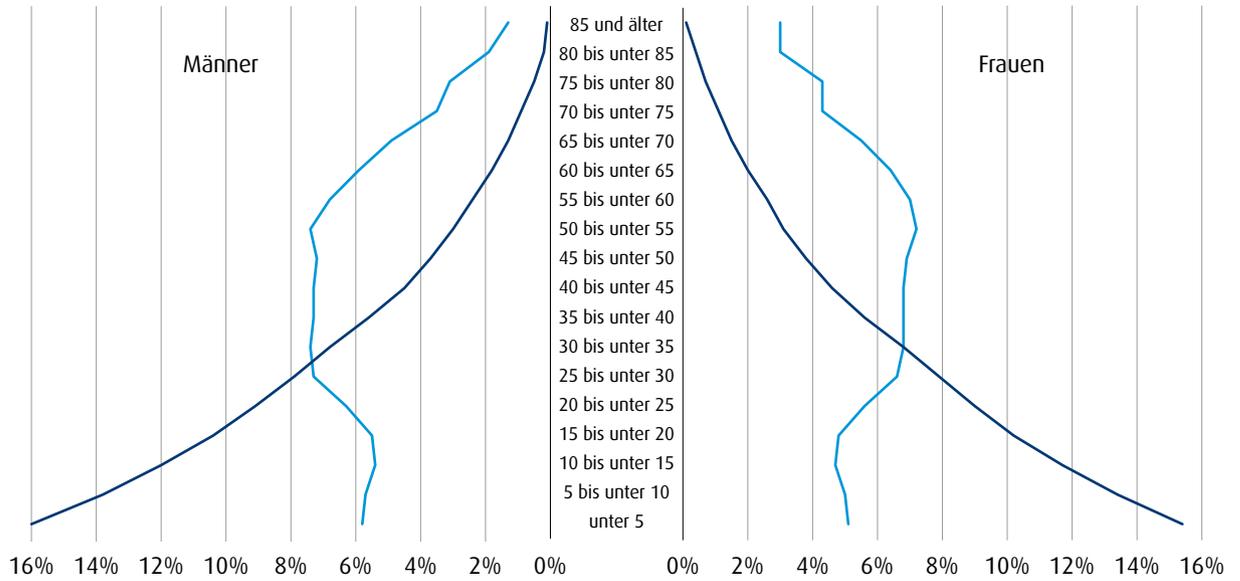
Die meisten afrikanischen Staaten – mit Ausnahme einiger stärker entwickelter Länder im Norden und Süden des Kontinents – sind im sog. demografischen Übergang noch nicht weit fortgeschritten. Dieser bezeichnet einen Transformationsprozess, den bereits diverse Staaten in anderen Weltregionen durchlaufen haben: Zunächst sinken dabei die Sterberaten, zugleich bleibt die Zahl der Kinder vorerst hoch. Dadurch wächst die Bevölkerung temporär an. Zeitverzögert sinken auch die Geburtenraten, entsprechend verlangsamt sich auch das Bevölkerungswachstum. Am Ende des demografischen Übergangs ist die Geburtenrate auf das Niveau der Sterberate gesunken (Kaps/Schewe/Klingholz 2019).

Derzeit ist der afrikanische Kontinent in der Summe aber vor allem eines: jung. Und das wird er noch viele Jahre sein (Abb. B.6). 2015 waren etwa zwei Fünftel der

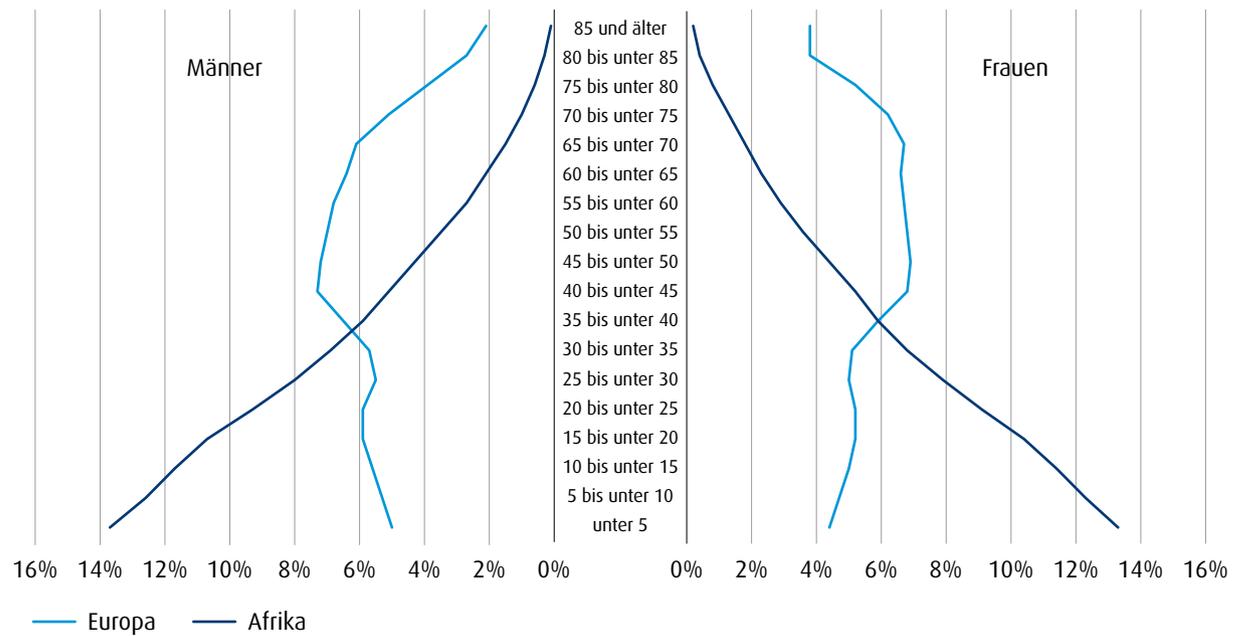
⁶⁶ In den letzten drei Jahrzehnten ist die Bevölkerung Afrikas jährlich um 2,6 Prozent gewachsen, das liegt weit über dem weltweiten Durchschnitt (1,5%). Es wird erwartet, dass die Wachstumsrate in Afrika zwischen 2015 und 2025 aufgrund niedrigerer Geburtenraten auf 1,6 Prozent sinken wird. Damit läge sie aber weiterhin deutlich über dem weltweiten Durchschnitt, der für diesen Zeitraum auf 1 Prozent geschätzt wird (UNECA 2016: 5). Gleichzeitig sind in den letzten Jahren die Sterberaten von Neugeborenen in Afrika deutlich gesunken; dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen (vgl. UNECA 2016: 11).

Abb. B.6 Gegenüberstellung der (erwarteten) Altersentwicklung in Europa und Afrika 2015 und 2030

2015



2030



Quelle: UNDESA 2019b; eigene Berechnung; eigene Darstellung

afrikanischen Gesamtbevölkerung bis 14 Jahre alt, das entspricht 486 Millionen Menschen. Rund ein weiteres Fünftel stellt die Altersgruppe 15–24 Jahre (UNECA 2016: 17). Die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter – Menschen zwischen 15 und 64 Jahren – könnte Schätzungen zufolge schon zwischen 2015 und 2035 um 70 Prozent (bzw. etwa 450 Mio. Menschen) anwachsen. Das spricht grundsätzlich für ein steigendes Migrationspotenzial – auch mit dem Ziel Europa –, denn bei dieser Gruppe ist Migration wahrscheinlicher (UNCTAD 2018a: 17). Der Anteil der Menschen im aktiven Erwerbsalter (25–64 Jahre) wird in Afrika Schätzungen zufolge schneller steigen als die Altersgruppen Kinder, Jugendliche und ältere Menschen (vgl. UNECA 2016: 18).⁶⁷ Zwar ist es nicht allein die demografische Entwicklung, die die Migration (nach Europa) verstärkt. Doch wenn in einem Land rapides Bevölkerungswachstum auf ohnehin schon problematische Grundversorgung und schlechte Arbeitsmarktbedingungen trifft, kann es das Migrationspotenzial steigern. Ein Beispiel dafür ist das westafrikanische Nigeria: Mit ca. 200 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern ist es heute schon das bevölkerungsreichste Land Afrikas; bis 2050 könnten dort über 400 Millionen Menschen leben. Bereits jetzt haben dort nur 43 Prozent der Bevölkerung Zugang zu sauberem Trinkwasser, und von den jungen Menschen finden gerade einmal 30 Prozent eine reguläre Beschäftigung (Aresin et al. 2019: 38).

Chancen und Herausforderungen des Bevölkerungswachstums

Demografische Konstellationen können Migrationsentscheidungen *indirekt* beeinflussen, indem sie z. B. (wie in Nigeria) die Lage am Arbeitsmarkt zuspitzen oder natürliche Ressourcen wie Nahrung oder Trinkwasser überbeanspruchen (Aresin et al. 2019: 38). Ein einseitiger Faktor ist hohes Bevölkerungswachstum jedoch nicht. So werden hohe Fertilitätsraten, die im Zusammenspiel mit Mortalität und Migration das Bevölkerungswachstum bestimmen, in Herkunftsländern mit geringem oder mittlerem Einkommen in der Regel mit niedriger Emigration assoziiert. Denn sie sind auch ein Zeichen für einen niedrigen Entwicklungsstand. Sinkende Fertilitätsraten hingegen gehen oft mit steigendem Bildungsniveau und wirtschaftlicher Entwicklung einher, die sich wiederum positiv auf die ökonomischen Ressourcen und die persönlichen Am-

bitionen für Emigration auswirken können (Europäische Kommission 2018e: 40; Aresin et al. 2019: 16).⁶⁸

Grundsätzlich birgt eine junge Bevölkerung wie z. B. die von Subsahara-Afrika auch wirtschaftliches Potenzial: Sinken in den dortigen Ländern die Geburtenraten, gibt es in der Konsequenz über einen begrenzten Zeitraum viele Menschen im arbeitsfähigen Alter und zugleich weniger junge Menschen und (noch) wenig ältere Menschen, die man versorgen muss. Da die Geburtenraten in manchen Ländern Subsahara-Afrikas aber nur langsam sinken, wird eine solche vorteilhafte Bevölkerungsstruktur Schätzungen zufolge in der Breite erst in den 2050er Jahren erreicht. Gelänge es diesen Ländern, die vielen Menschen im jungen Erwerbsalter in bezahlte Arbeit zu bringen und ihr Bildungsniveau zu steigern, könnte das zu einem ökonomischen Entwicklungsschub führen. Angesichts der teils kritischen Arbeitsmarktverhältnisse (s. Kap. B.1.1) ist eine demografische Dividende in Subsahara-Afrika aber vielerorts ungewiss (Aresin et al. 2019: 32). Für große Teile des afrikanischen Kontinents gilt deshalb: Die Lebensumstände der kommenden arbeitenden Generationen – z. B. in Bezug auf politische Stabilität, Bildungsmöglichkeiten, Arbeitsmarkt und Gesundheitsversorgung – werden maßgeblich darüber entscheiden, welche Zukunft afrikanischen Ländern bevorsteht – und welche Konsequenzen sich daraus für das Migrationsverhalten ergeben.

B.1.4 Klima und andere Umweltfaktoren

In der Diskussion über Umwelt- und Klimaveränderungen und ihren Einfluss auf Migration bildet Afrika eines der geografischen Zentren. Denn bestimmte Teile Afrikas gehören nicht nur zu den Epizentren globaler Umweltveränderungen, sondern sind zugleich Herkunfts-, Transit- und Zielregion für viele Millionen Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge (vgl. z. B. Aresin et al. 2019; s. Teil A).⁶⁹ Empirische Studien zu Umweltfaktoren und Migration haben in den letzten Jahren rapide zugenommen (Berlemann/Steinhardt 2017: 377). Viele von ihnen fokussieren den afrikanischen Kontinent: Darauf beziehen sich etwa 40 Prozent der insgesamt 447 Studien, die zwischen 1980 und 2014 erschienen sind – zu keiner Re-

67 Die Gruppe der Menschen im aktiven Erwerbsalter könnte Schätzungen zufolge bis 2025 auf 559,2 Millionen anwachsen, bis 2050 sogar auf 1,045 Milliarden Menschen. Letzteres entspräche 43,7 Prozent der afrikanischen Gesamtbevölkerung von 2050 (UNECA 2016: 18).

68 Außerdem kann Migration nicht nur eine Reaktion auf Bevölkerungswachstum sein, sondern dieses auch seinerseits beeinflussen: In Somalia etwa hat die primär konfliktbedingte Emigration das Bevölkerungswachstum messbar verringert (vgl. UNECA 2016: 5).

69 Afrikanische Migration, die mit Umweltveränderungen zusammenhängt, bezieht sich aber ebenfalls mitnichten nur auf Not und Krisen: Mancherorts ist umweltbedingte – meist temporäre – Migration traditionell ein strategischer Bestandteil des Arbeitslebens, um den Lebensunterhalt zu verdienen. Wenn es z. B. unregelmäßig oder über längere Zeit gar nicht regnet, migrieren Angehörige zahlreicher Bevölkerungsgruppen und suchen woanders Arbeit, um die Verluste auszugleichen (UNECA 2017: 13; s. Kap. A.2.2.1).

gion entstanden in diesem Zeitraum mehr Publikationen zu diesem Thema (Ionesco/Mokhnacheva/Gemenne 2017: 26). Auch in der Migrationspolitik hatten die Themen Umwelt- und Klimaveränderungen zuletzt Hochkonjunktur: Beispielsweise behandeln sowohl der „Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ als auch der „Globale Pakt für Flüchtlinge“ von 2018 das Thema Umwelt als wichtigen Faktor von Migration (s. Vereinte Nationen 2018; UNHCR 2018d). Die Folgen des Klimawandels werden allerdings ganz bewusst vorrangig im Rahmen des Migrationspakts angesprochen, um dem Argument vorzubeugen, dass das Asylrecht auf ‚Klimaflüchtlinge‘ zu erstrecken sei (Thym 2019b). Wie Umweltveränderungen sich genau auf das Migrationsgeschehen auswirken bzw. wie viele Menschen – jetzt und in Zukunft – davon betroffen sind, wird jedoch kontrovers diskutiert (vgl. Ionesco/Mokhnacheva/Gemenne 2017: 28–33; Europäische Kommission 2018e: 61–71; Berleemann/Steinhardt 2017: 377).

Umweltveränderungen und Klimawandel

Eine zentrale Herausforderung bei der Beschreibung des Zusammenhangs von Umweltveränderungen und Migration liegt darin, dass das Thema Klimawandel derzeit hohe gesellschaftspolitische Aufmerksamkeit genießt. Meist versteht man darunter menschenverursachte Veränderungen, vor allem die Auswirkungen von Treibhausmissionen, der Ausbeutung natürlicher Ressourcen und der fortschreitenden landwirtschaftlichen Nutzung. Klimawandel bezeichnet primär den langfristigen, ‚schleichenden‘ Anstieg der globalen Erdoberflächentemperatur. Kurzfristige klimatische Katastrophen wie Stürme, Überschwemmungen oder Dürren werden dabei zum Teil ausgeklammert.⁷⁰ Sie sind allerdings durch den Klimawandel und seine Folgen in der Weise beeinflusst, dass sie an Häufigkeit und Intensität zunehmen. In der Praxis ist es daher kompliziert (und auch ein Stück weit akademisch), die zwei Phänomene voneinander zu trennen. Teile des afrikanischen Kontinents leiden z.B. zunehmend unter Dürren (s. Berleemann/Steinhardt 2017: 356–357).⁷¹ Dürre ist ein natürliches Phänomen, das aber durch Klimawandel verstärkt wird; das stellt verschiedene Regionen Afrikas vor erhebliche Herausforderungen. Der Grad dieser Verstärkung ist aber methodisch kaum isoliert zu erfassen. Entsprechend lässt

sich bei Migration als Folge von Dürreperioden nicht klar bestimmen, inwieweit diese auch ein Resultat des Klimawandels sind. Zwischen speziell durch Klimawandel bedingter Migration und Umweltmigration allgemein zu unterscheiden ist also sehr anspruchsvoll. Wenn aber etwa der Meeresspiegel steigt und kleine Inselgegenden versinken, ist die Migration der dort lebenden Bevölkerungsgruppen unausweichlich. In solchen Fällen ist es durchaus berechtigt, Klimawandel als direkten, unmittelbaren Treiber von Migration zu sehen (Haase/Bendel 2010: 28). Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Zusammenhänge von speziell durch Klimawandel bedingter Migration und allgemeiner Umweltmigration mit Migrationsbewegungen selbst dann schwer nachweisen lassen, wenn man sie unter dem Oberbegriff Umweltmigration zusammenfasst. Denn bei den vielseitigen Einflüssen auf Migration lässt sich auch der Faktor Umwelt kaum isoliert betrachten (Ionesco/Mokhnacheva/Gemenne 2017: 50).

Umweltveränderungen und Migrationsentscheidungen

❗ **Umweltveränderungen und Migration stehen in einer komplexen Beziehung zueinander, die Wirkung ist oft weder monokausal noch direkt** (Tangermann/Kreienbrink 2019; Info-Box 5). Zudem können Umwelteinflüsse auf Migration – Vertreibung durch Naturkatastrophen ausgenommen – nur schwer direkt herauskristallisiert werden. Denn Migration wird in der Regel durch eine Vielzahl weiterer Faktoren ausgelöst, und Umweltbelastungen wirken dabei oft eher ergänzend bzw. verstärkend. Beispielsweise können Naturkatastrophen oder die fortschreitende Veränderung lebenswichtiger Ressourcen wirtschaftlich oder politisch unsichere Lagen oder gar Konflikte verschärfen oder hervorrufen und auf diese Weise Migration und Abwanderung indirekt beeinflussen (Ionesco/Mokhnacheva/Gemenne 2017: 15; Fabritius 2019).⁷²

Dies gilt zum Teil auch für internationale Migrationsbewegungen: Einige Studien kommen zu dem Ergebnis, dass schleichende Umweltveränderungen – z. B. ansteigende Temperaturen – die Emigration aus Regionen verstärken, die von Landwirtschaft abhängig sind, und dass Umweltveränderungen das Migrationsverhalten indirekt beeinflussen, wenn sie sich z. B. negativ auf die Einkommen in den betroffenen Regionen auswirken (s.

70 Auch geophysikalische Naturkatastrophen wie Vulkanausbrüche, Tsunamis oder Erdbeben werden meist ausgeklammert (vgl. Müller et al. 2012: 12–13).

71 Schon zwischen 1970 und 2004 waren 7 Prozent der nordafrikanischen Bevölkerung und 22 Prozent der westafrikanischen Bevölkerung unmittelbar von Dürren betroffen, darüber hinaus aber auch weitere Menschen in diversen Ländern aller afrikanischen Regionen (vgl. Raleigh/Jordan/Salehyan 2008: 10).

72 Entsprechend kann wirtschaftlich und politisch motivierte Migration durchaus mit Umwelteinflüssen zusammenhängen, ohne dass dies unmittelbar ersichtlich oder den betroffenen Menschen überhaupt bewusst ist. Dies macht auch deutlich, wie schwer es aus methodischer Sicht ist, umweltbedingte Ursachen von Migration etwa in einer Befragung zu erfassen.

Info-Box 5 Umweltveränderungen und Migration in der Tschadsee-Region

In den 2000er Jahren wurde berichtet, der Wasserspiegel des Tschadsees sei von ursprünglich 25.000 km² auf 1.500 km² abgesunken, das entspricht einem Verlust von über 90 Prozent. Dies wurde u. a. auf den fortschreitenden Klimawandel zurückgeführt. Weniger öffentlich diskutiert wurde, dass die beiden Vergleichszahlen, gemessen 1963 und 1973–1985, zwei Extreme in einer überaus bewegten – und sich weiter bewegenden – Entwicklungsgeschichte des Sees bilden. So war der See im 16. Jahrhundert vermutlich über mehrere Jahre hinweg komplett ausgetrocknet, während für das Jahr 2013 bereits wieder eine Oberfläche von 14.800 km² verzeichnet wurde (vgl. Magrin 2016). Ganz allgemein sind starke Schwankungen des Wasserspiegels in der Geschichte des Sees nicht die Ausnahme, sondern vielmehr die Regel (Nagarajan et al. 2018). Seine fortlaufende Veränderung hängt demnach nicht nur mit der zunehmenden Erderwärmung zusammen, sondern ergibt sich aus einem komplexen Zusammenspiel verschiedener Umweltfaktoren (s. Nagarajan et al. 2018; Magrin 2016). Auch die Vorstellung, die Migration innerhalb und aus der Tschadsee-Region sei eine Reaktion auf den ‚schrumpfenden See‘, ist vereinfachend. Vielmehr stehen die dortigen Umweltveränderungen – die zum Teil auch durch den Klimawandel bedingt sind – in einer Wechselbeziehung mit weiteren Faktoren; dazu gehören z. B. geringe sozioökonomische Entwicklung und volatile Regierungen. Zur Komplexität des Migrationskontexts gehört auch die teils massive Bedrohung durch militante Gruppen in der Region, allen voran Jama’atu Ahlis-Sunna Lidda’Awati Wal-Jihad (Boko Haram), die seit 2009 in der Region aktiv ist. Und auch für die Tschadsee-Region gilt, dass Migration nicht nur eine Reaktion auf Konflikte und Notsituationen ist, sondern eine lange (saisonale) Tradition hat (vgl. Watang Zieba/Yengoh/Tom 2017). Letztlich gibt es auch dort nicht *die* Migration, sondern eine Mischung von Arbeitsmigration, interner Vertreibung, Wiederkehr und internationaler Flucht (vgl. IOM 2019e). Konkrete Auswirkungen des Klimawandels als direkter Auslöser von (internationalen) Migrationsbewegungen sind in der Tschadsee-Region also schwer zu isolieren. Vielmehr bedroht dort ein Zusammenspiel von Faktoren den Lebensunterhalt von Millionen von Menschen, was Migrationsbewegungen innerhalb und aus der Region wahrscheinlicher macht (UNCTAD 2018a).⁷³

Berlemann/Steinhardt 2017: 367–369).⁷⁴ Insbesondere in vielen Ländern Subsahara-Afrikas sind die Menschen stark von der Agrarproduktion abhängig; deshalb erscheint es naheliegend, dass Umweltveränderungen sich hier besonders stark auswirken. Andere Studien zeigen aber, dass es gerade in ärmeren Ländern keinen Zusammenhang zwischen Umweltveränderungen und internationaler Migration gibt, denn die betroffenen Menschen dort können gar nicht migrieren, weil ihnen dafür die finanziellen Ressourcen fehlen. Und sogar bei einigen Ländern mit mittleren Einkommen zeigt sich, dass Umweltveränderungen internationale Migration eher hemmen, als sie anzuregen (vgl. Beine/Parsons 2017: 394). Auch in Bezug auf Katastrophen wie Dürren oder Fluten

hat die Forschung bislang Belege sowohl für als auch gegen einen Zusammenhang mit internationaler Migration geliefert (Berlemann/Steinhardt 2017: 377).

Migration ist somit nicht *die*, sondern eine von mehreren Möglichkeiten, auf Klima- und Umweltveränderungen zu reagieren. Grundsätzlich bewegen umweltbedingte Stressfaktoren – deren Art, Ausmaß und Dauer stark variieren können – Menschen meist nur dann zu einer Migration, wenn sie eine solche selbst als möglich ansehen, tatsächlich migrieren wollen und dazu fähig sind – denn Migration ist kostspielig, besonders eine Abwanderung ins Ausland (Ionesco/Mokhnacheva/Gemene 2017: 34–36; s. Kap. B.1.1).⁷⁵ Nicht zuletzt deshalb wird zum Teil auch infrage gestellt, dass Klima- und

73 Die Tschadsee-Region ist in dieser Hinsicht kein Einzelfall: Die Vertreibung von rund 350.000 Menschen aus dem Südsudan nach den Überschwemmungen von 2011 kann ebenfalls nicht isoliert von der instabilen Lage des Landes betrachtet werden, z. B. mit Blick auf die bewaffneten Konflikte und den Lebensmittelmangel (Ionesco/Mokhnacheva/Gemene 2017: 82).

74 Dass Klima- und Umweltveränderungen Migration indirekt beeinflussen, ist weitestgehend unstrittig. Inzwischen gibt es einschlägige Erkenntnisse, dass z. B. in vielen Weltregionen die Erderwärmung im Zusammenspiel mit weiteren Faktoren die Produktivität in der Landwirtschaft mindert, den Anstieg und die Ausbreitung von Krankheiten fördert und Wirtschaftswachstum verlangsamt (s. Europäische Kommission 2018e: 62–63). In der Folge verlassen Menschen ihre Länder, um anderswo bessere Lebensbedingungen zu suchen (vgl. Foresight 2011: 54; Helbling/Meierrieks 2019).

75 Nicht nur deshalb ist es eine komplexe Frage, wie weit bzw. wohin Menschen bei Klima- bzw. Umweltveränderungen migrieren: Kurzlebige Naturkatastrophen wie Fluten sorgen beispielsweise meist für temporäre Vertreibung in unmittelbar umliegende Regionen. Langfristige – schleichende – Zerstörungen führen hingegen häufig zu (zirkulärer) Migration, die über die umliegenden Regionen hinausgeht (Europäische Kommission 2018e: 70).

Umweltveränderungen bezogen auf bestimmte afrikanische Länder eine wichtige direkte Ursache internationaler Migration sind (UNECA 2017: 14).⁷⁶

📌 **Wie Armut, Konflikte und politische Unterdrückung sind auch klimatische oder umweltbedingte Veränderungen nicht in jedem Einzelfall nur Ursachen von Migrationsbewegungen: Zunehmende Trockenperioden, Fluten und dergleichen können die Lebensumstände der betroffenen Bevölkerungsteile umgekehrt auch so verändern, dass Migration erschwert oder gar verhindert wird** (vgl. Foresight 2011). Zugleich gilt es zu bedenken, dass die Effekte von Umweltveränderungen auf (internationale) Migrationsbewegungen in verschiedenen nationalen und regionalen Kontexten unterschiedlich ausfallen. Im afrikanischen Raum unterscheiden sich z. B. politische und wirtschaftliche Dimensionen erheblich. Daher scheinen allgemein gültige Rückschlüsse kaum möglich.

B.1.5 Soziale Netzwerke

Soziale Netzwerke von Gewanderten sind nicht nur in der Orientierungsphase nach der Ankunft im Zielland von großer Bedeutung, z. B. bei der Suche nach einer Wohnung oder Arbeit. Sie spielen bereits vor der Migration eine wichtige Rolle. Migrantinnen und Migranten stehen häufig durch Verwandtschaftsverhältnisse und Freundschaften in Verbindung mit (noch) nicht gewanderten Individuen.⁷⁷ Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass weitere, bislang noch nicht gewanderte Personen eine Migration in Betracht ziehen, denn durch die verfügbaren Migrationsstrukturen und -erfahrungen können sie u. a. die mit der Wanderung assoziierten Kosten und Risiken mindern und den Nutzen erhöhen (Cummins et al. 2015: 29; Hagen-Zanker 2008: 17; Palloni/Massey/Ceballos 2001: 1264). Kurz gefasst: Migration erzeugt oft weitere Migration. Familiennachzug in die EU setzt per definitionem voraus, dass im Zielland bereits Familienmitglieder potenzieller Migrantinnen und Migranten leben, deshalb

ist der enge Zusammenhang hier wenig überraschend (Europäische Kommission 2018e: 7). Aber auch bei allen anderen Formen von internationaler Migration – Arbeits-, Bildungs- und Asylnmigration – spielen vorhandene Netzwerke eine wichtige Rolle (vgl. Europäische Kommission 2018e).⁷⁸

Auch etablierte Netzwerke sorgen dafür, dass beispielsweise Migrantinnen und Migranten⁷⁹ aus Subsahara-Afrika in Europa besonders in ehemaligen Kolonialmächten zu finden sind, z. B. im Vereinigten Königreich, Frankreich und Portugal.⁸⁰ Aber auch in eher neueren Zielländern wie etwa Italien, das inzwischen ebenfalls zu den aufgesuchten Ländern zählt, haben sich entsprechende Netzwerke entwickelt (Aresin et al. 2019: 35; s. Kap. A.4.1.2). Auch nordafrikanische Netzwerke, z. B. in Frankreich, Belgien und den Niederlanden, werden Arbeits- und Familienmigration in die EU in Zukunft weiter beeinflussen (Aresin et al. 2019: 45). Für die Bevölkerung in den ehemaligen Kolonialgebieten bedeutet die Migration in das ehemalige ‚Kernland‘ des Kolonialreichs meist geringere Kosten, denn sie haben oft Anknüpfungspunkte zum Arbeitsmarkt, der rechtliche und institutionelle Rahmen ist ähnlich, die sprachliche Distanz geringer als bei anderen europäischen Staaten (s. SVR 2018: 25–26).

Über Netzwerke findet zudem ein reger Informationsaustausch statt, der nicht zuletzt bewirkt, dass erfolgreich migrierte Personen die Auswanderungswünsche potenzieller Migrantinnen und Migranten im Herkunftsland fördern. Dies geschieht, wenn über Kommunikation ein positives Bild des Ziellands vermittelt wird oder über materielle Leistungen – z. B. Rücküberweisungen oder anderweitiges Engagement in der Diaspora (s. Kap. B.2) – die wirtschaftlichen Vorteile der Migration hervortreten (vgl. Schapendonk/van Moppes 2007). Denkbar ist aber auch das Gegenteil: Bei entsprechenden Informationen können auch negative Feedbackloops entstehen, die Migrationsbewegungen unterbinden (Kuschminder/de Bresser/Siegel 2015: 74; Info-Box 6).

76 Beispielsweise haben Dürreperioden in Burkina Faso und Mali in der Vergangenheit dazu geführt, dass die temporäre Migration in nahe gelegene Regionen zunahm; die internationale Migration ist jedoch bei beiden Ländern zeitgleich gesunken (UNECA 2017).

77 Grundsätzlich werden bei der Analyse von sozialen Netzwerken von Migrantinnen und Migranten sowohl starke Verbindungen (z. B. zu Familienmitgliedern und guten Freunden und Freundinnen) als auch eher schwache Verbindungen (zu Menschen außerhalb der Familie und des engen Freundeskreises) zwischen Herkunfts- und Zielland betrachtet. Berücksichtigt man aber auch den Akt der Migration selbst – besonders bei irregulärer Migration –, ergibt sich zusätzlich eine Reihe von dynamischen Netzwerken, die der eher statischen Auffassung von starken bzw. schwachen Verbindungen widersprechen. Denn zu verschiedenen Zeitpunkten im Prozess der (irregulären) Migration – z. B. in der Transitphase – können verschiedene soziale Beziehungen an Bedeutung gewinnen oder verlieren (Schapendonk 2012: 35–36).

78 Auch bei einer Befragung von irregulär in Europa lebenden Migrantinnen und Migranten gaben 27 Prozent der Befragten an, dass sie schon vor ihrer Migration ein in Europa lebendes Familienmitglied kannten (UNDP 2019b: 30). Über die Hälfte der Befragten hat überdies bei ihrer Wanderung finanzielle Unterstützung der Familie in Anspruch genommen (UNDP 2019b: 43).

79 Studien haben gezeigt, dass sich in manchen Ländern Afrikas die Netzwerke von Migranten und die von Migrantinnen unterscheiden. Letztere sind beispielsweise deutlich häufiger in Familiennetzwerke eingebunden (vgl. Cummins et al. 2015: 30).

80 Deutschland hat zu seinen ehemaligen außereuropäischen Kolonien kaum Verbindungen, weil es seine kolonialen Ansprüche im Nachgang des Ersten Weltkriegs, also vergleichsweise früh aufgegeben hat.

Info-Box 6 Informations- und Kommunikationstechnologie und Migration

Die rapide Weiterentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie in den vergangenen Jahrzehnten beeinflusst auch den Bereich der Migration. Anfang der 2000er Jahre gewannen in Afrika zunächst Mobiltelefone an Bedeutung, als ihre Verfügbarkeit in vielen afrikanischen Ländern auch für breite Bevölkerungsschichten enorm anstieg. Mobile Kommunikationstechnologien stärken die Möglichkeiten von Menschen, mit ihren Familien und dem Freundeskreis im Heimatland in Verbindung zu bleiben und – durch bereits migrierte Menschen – wertvolle neue Informationsquellen zu erschließen (für Routen, rechtliche Hinweise, Arbeitsmöglichkeiten, Unterbringung, Transportmöglichkeiten). Zudem können über Kommunikationstechnologie möglicherweise Kontakte zu relevanten Drittpersonen hergestellt werden, die den Migrationsprozess potenziell unterstützen, beispielsweise Schmugglerinnen und Schmuggler. Zugleich bieten dieselben Technologien aber auch Staaten die Möglichkeit, Migration besser zu kontrollieren (Schaub 2012: 128–132).⁸¹

In den letzten Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt dann auf das Internet und soziale Medien. Es ist davon auszugehen, dass Informations- und Kommunikationstechnologien sowie soziale Medien auf unterschiedliche Weise auf Migrationsprozesse einwirken, von der Entscheidung über eine mögliche Auswanderung bis hin zur Integration nach der Ankunft im Zielland. Migrationsentscheidungen werden durch solche Technologien ggf. schon in dem Sinne beeinflusst, dass sie dazu beitragen, transnationales Denken zu normalisieren (Frouws et al. 2016: 2–3). Das kann die Wanderungsambitionen potenzieller Migrantinnen und Migranten fördern. Narrative, die z. B. zur Wahrnehmung von Ungleichheit und mit Migration verbundenen Möglichkeiten beitragen, können über neuere Informations- und Kommunikationstechnologien auch Menschen erreichen, die bzw. deren Familien keine direkte Erfahrung mit Migration haben (UNDP 2019b: 30). Zugleich erleichtern sie die Abwägung von Kosten und Nutzen der Migration. Neben der Verstärkung von Migrationsambitionen können speziell soziale Medien Menschen auch vermehrt zur Migration befähigen (Dekker/Engbersen 2012: 7). Allerdings können auch sie, etwa von staatlicher Seite, zur effektiveren Überwachung oder zur Verbreitung abschreckender Informationen eingesetzt werden (Frouws et al. 2016: 12–13).

Neben Anreizen und neuen Möglichkeiten bergen Informations- und Kommunikationstechnologien eine Reihe von Restriktionen und Gefahren. Diese reichen vom sog. *digital divide* – Ungleichheiten im Zugang zu entsprechenden Informations- und Kommunikationstechnologien, z. B. zwischen Ländern und Regionen, zwischen Communitys und Ethnien, aber auch zwischen Geschlechter- und Altersgruppen – bis hin zu dem Problem, dass geteilte Informationen nur eingeschränkt vertrauenswürdig sind und (zum Teil gezielt) falsche oder unrealistische Informationen gestreut werden (Dekker/Engbersen 2012: 4; Frouws et al. 2016: 3). Denn Erfolgsgeschichten einzelner Migrantinnen und Migranten – auch wenn sie einseitig und unrealistisch dargestellt sind – können möglicherweise jene zusätzlich unter Druck setzen, die sich noch im Heimatland befinden und über Migration nachdenken (Frouws et al. 2016: 10). Das Auswärtige Amt beispielsweise versucht, über die Website „Rumours about Germany“ Fehlinformationen entgegenzuwirken. Dies wird jedoch in manchen politischen Parteien und Nichtregierungsorganisationen kritisch gesehen; u. a. wird die Sachlichkeit und die Intention dieser Informationskampagne, die auch in Afrika läuft, in Zweifel gezogen (BT-Drs. 19/1117). Kommunikationstechnologien können Migrantinnen und Migranten zwar helfen, Gefahren auf der Wanderung zu mindern (für Beispiele aus dem afrikanischen Raum s. Frouws et al. 2016: 9–10). Sie können aber durchaus auch selbst zur Gefahr für Migrantinnen und Migranten werden. Beispielsweise ist bei der Kommunikation in Eritrea die Sicherheit grundsätzlich eingeschränkt, da das Internet dort streng überwacht wird. Dies kann die Kommunikation von Migrantinnen und Migranten aus Eritrea mit ihren Familienangehörigen im Herkunftsland erheblich beeinträchtigen (Frouws et al. 2016: 3).

81 Schmuggel wird allerdings nicht nur über Medien vermittelt, sondern vor allem über Familienangehörige oder Freundinnen und Freunde (Crawley et al. 2016: 53–54).

❗ **Ein positiver Zusammenhang von Netzwerken und Migration ist durch zahlreiche Studien sowohl qualitativ als auch quantitativ belegt** (vgl. Cummings et al. 2015: 29–34; Hagen-Zanker 2008: 16–18; Europäische Kommission 2018e: 81). In einer Studie zur internationalen Migration im Zeitraum von 1980 bis 2015 wurde dieser Zusammenhang bei Wanderungsbewegungen aus Ländergruppen mit niedrigem, mittlerem und hohem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt nachgewiesen.⁸² Darüber hinaus regen soziale Netzwerke nicht nur Migration an sich an, sie führen auch dazu, dass neu eintreffende Zuwandernde den bereits im Land niedergelassenen Zugewanderten ähneln (z. B. im Hinblick auf das Qualifikationsprofil).

B.1.6 Eine ‚Kultur der Migration‘?

Durch weitreichende Netzwerke kann Migration sich verstetigen und so zu einem Bestandteil lokaler Kulturen werden (s. dazu Hagen-Zanker 2008: 18). Menschen aus Regionen und Ländern mit einer entsprechenden ‚Migrationskultur‘ helfen die etablierten Netzwerkstrukturen, Hürden und Hindernisse bei der Migration in bestimmte Zielländer zu überwinden (de Haas 2011: 22). Durch die verbesserten Rahmenbedingungen der Ausreise kann sich Migration als Prozess im Laufe der Zeit immer stärker etablieren und normalisieren. Ein entsprechendes Bild zeigt sich in Ansätzen auch auf der individuellen Ebene: Laut Befragungen sehen manche Afrikanerinnen und Afrikaner, ähnlich wie Europäerinnen und Europäer, Migration als natürlichen Prozess, um ein besseres Leben zu suchen. Migrantinnen und Migranten aus Westafrika beschreiben dies zum Teil auch vor dem Hintergrund dortiger Wanderungstraditionen (Fiedler 2017: 30). Befragungen legen auch nahe, dass die Entscheidung zu migrieren teilweise durch ein ausgeprägtes Migrationsverhalten im unmittelbaren Umfeld der Befragten mitbegründet wird (Abb. B.1 in Kap. B.1). Im Rahmen etablierter Migrationskulturen ist Migration jedoch nicht nur leichter möglich, sondern wird auch eher erwartet, z. B. von Familienangehörigen. Eine solche Erwartungshaltung wird vor allem durch die Investments gestärkt, die erfolgreiche Migrantinnen und Migranten in ihren Familien oder Gemeinden leisten (s. Kap. C.6).⁸³

Migration als Streben nach besseren Bedingungen

Geografische Mobilität hat in vielen afrikanischen Regionen eine lange Historie, sowohl innerhalb des afrikanischen Kontinents als auch über dessen Grenzen hinausgehend (s. Teil A). Die Vorstellung von einem natürlichen Streben nach besseren Lebensbedingungen kann eine Eigendynamik entwickeln, die Migrationsvorhaben beflügelt, besonders wenn der Zugang zu Informationen über den westlichen Lebensstil sich stetig erweitert – etwa durch Bildung, Medien und Werbung – und dadurch das Bild von einem (vermeintlich) besseren Leben in Europa immer greifbarer wird (Info-Box 6). Entsprechend wären gemäß einer Befragung zahlreiche irregulär in Europa lebende Migrantinnen und Migranten auch bei veränderten Rahmenbedingungen in ihren Heimatländern – z. B. besseren ökonomischen Umständen – nicht bereit gewesen, von ihrem Migrationsvorhaben abzusehen (s. UNDP 2019b: 49). Das mag mitunter auch darin begründet liegen, dass z. B. in manchen westafrikanischen Ländern die Migration bestimmter Familienmitglieder mehr als nur eine entscheidende Haushaltsstrategie ist, um für finanzielle Absicherung zu sorgen. Für Einzelne in den unmittelbar betroffenen Gruppen, z. B. junge Männer, stellt sie darüber hinaus auch einen mit sozialem Ansehen verbundenen Prozess dar (Altrogge 2019: 9; s. auch Kap. C.5.3.2).

Migration als Resultat normativer Erwartungen

Aus qualitativen Studien zu westafrikanischer Migration geht hervor, dass Migration als ‚Erfolgsmodell‘ angesehen und erfolgreiche Migration mit Respekt im sozialen Umfeld assoziiert wird. Zugleich berichten die Befragten allerdings von einem Erwartungsdruck, der z. B. von Gemeinden und Familien ausgeht. Er ist manchmal so hoch, dass Jugendliche sich genötigt fühlen, gegen ihren Willen ihr Land in Richtung Europa zu verlassen (Fiedler 2017: 28). Dies zeigt, dass etablierte Netzwerke nicht nur transnationale Unterstützung, sondern auch transnationale Verpflichtungen bedeuten (van Meeteren et al. 2014: 356).

Solche Verpflichtungen können dazu führen, dass erfolglose Migrantinnen und Migranten – die z. B. die finanziellen Erwartungen der Familie nicht erfüllen konnten – nach ihrer Rückkehr sozial ausgegrenzt werden: Sie

82 Stark ausgeprägt war er u. a. in der Gruppe mit niedrigem Bruttoinlandsprodukt, in der auch viele afrikanische Länder enthalten waren (Europäische Kommission 2018e). Bezogen auf Migration speziell in die EU kommt die Studie überdies zu dem Ergebnis, dass bestehende Netzwerke insgesamt bei allen Formen regulärer internationaler Migration – Familien-, Arbeits- und Bildungsmigration – als fördernder Faktor deutlich messbar sind (Europäische Kommission 2018e). Auch bei der Asylumigration in die und außerhalb der EU zählen sie zu den wichtigsten Faktoren.

83 Diese führen in der Folge u. U. auch dazu, dass Menschen, die noch nicht von den Möglichkeiten der Migration profitieren, ihr eigenes Migrationsprojekt beginnen, um die wahrgenommenen Unterschiede auszugleichen (Cummings et al. 2015: 27).

werden in West- und Ostafrika oft als „Versager“ und „Drückeberger“ wahrgenommen (Fiedler 2017: 28–32).⁸⁴ Dazu passt das Ergebnis einer Befragung von irregulär in Europa lebenden Migrantinnen und Migranten: Die meisten der Befragten möchten dauerhaft in Europa bleiben; die Bleibeabsicht ist aber schwächer ausgeprägt bei denjenigen, die in Europa Arbeit gefunden haben und Geld in ihre Heimatländer schicken (UNDP 2019b: 74). 59 Prozent dieser Gruppe meinen, ihre Gemeinde würde sich über ihre Rückkehr freuen. Bei denjenigen, die keine Rücküberweisungen getätigt haben, sind es nur 38 Prozent.

Die Angst vor einer gescheiterten Rückkehr scheint also durchaus mit den antizipierten Erwartungshaltungen von Familien und Gemeinden zusammenzuhängen (UNDP 2019b: 77). Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass eine unfreiwillige Rückkehr – z.B. durch Abschiebung – belastende soziale Konsequenzen haben kann (s. auch Kap. C.5.3.2). Diese können wiederum dazu führen, dass erfolglose Migrantinnen und Migranten erneut versuchen, nach Europa zu migrieren, um den Erwartungen ihres Umfelds gerecht zu werden (s. van Meeteren et al. 2014). Über das quantitative Ausmaß der hier beschriebenen möglichen Konstellationen kann zwar nur spekuliert werden. Es ist aber denkbar, dass in manchen Regionen Afrikas auch enttäuschte Erwartungen und sozialer Druck als Treiber von Migration fungieren.

B.1.7 Komplexität des Migrationsgeschehens

! Auf die Frage, weshalb Menschen aus Afrika (nach Europa) migrieren, gibt es keine einfache Antwort. Blickt man auf Nordafrika, so spielen bei der Migration nach Europa sowohl **koloniale Verbindungen** und die **geografische Nähe** eine wichtige Rolle – z.B. im Fall von Marokko, Algerien oder Tunesien – als auch **hohe**

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Verbindung mit besseren Verdienstmöglichkeiten in europäischen Ländern. Doch auch **Konflikte** tragen zu Migration und Flucht aus der Region bei, z.B. im Sudan oder in Libyen. In West- und Zentralafrika haben die gemischten Wanderungen ebenfalls multiple Ursachen. Hier lassen sich nur sehr grobe Tendenzen ausmachen, etwa dass in vielen westafrikanischen Ländern **wirtschaftliche Gesichtspunkte** eine wichtige Rolle spielen. Zugleich wirken in beiden Regionen auch – wiederum komplexe – **Klima- und Umwelteinflüsse** auf das Migrationsgeschehen. Auch Süd- und Ostafrika fügen sich nahtlos in ein Muster gemischter Wanderungen ein, die durch multiple Ursachen bedingt sind (IOM 2017: 49–53).

Eklatant ist ein Mangel an belastbaren Daten, die erlauben würden, die Ursachen von Migration in und aus afrikanischen Ländern differenziert zu bewerten. Bei manchen der in diesem Kapitel beschriebenen, teils indirekt wirkenden Faktoren – etwa demografischen und umweltbedingten Ursachen – ist überdies fraglich, inwiefern den betroffenen Menschen deren migrationsfördernde Wirkung überhaupt bewusst und somit, z.B. durch Befragung, messbar ist. Derzeit wird in Europa dem Abbau von Migrationsursachen hohe Bedeutung zugeschrieben. Angesichts dessen **➔ sollten die Datenlage und die daran anschließende Forschung massiv gefördert werden. Denn nur auf der Grundlage realistischer Annahmen lassen sich in diesem hochkomplexen Feld sinnvolle Handlungsempfehlungen entwickeln** (s. Kap. C.3.2.1).

84 Eine zentrale Herausforderung der Reintegrationsarbeit besteht deshalb darin, das Image von Rückkehrerinnen und Rückkehrern zu verbessern. Das schlägt sich im Portfolio von Organisationen wie der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) bereits nieder.

Folgen von Migration für afrikanische Herkunftsländer

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Folgen von Migration für die Herkunftsländer. Es geht zum einen um die Hypothese des sog. Braindrain, der Abwanderung von Fachkräften aus den Herkunftsländern nach Europa, und zum anderen um die Bedeutung von Rücküberweisungen für die Herkunftsländer. Zwei Kernbotschaften sind hier festzuhalten: Erstens lässt sich ein Braindrain empirisch nicht immer belegen. Die Datenlage zur Wanderung von qualifizierten Fachkräften aus und in verschiedene afrikanische Länder müsste ausgebaut werden, um die Auswirkungen von Fachkräftemigration besser zu verstehen.

Ob und warum Fachkräfte auswandern, ist bereits Gegenstand einiger Studien: Ihnen zufolge sind z. B. für Fachkräfte aus dem Gesundheitssektor vor allem schlechte Arbeitsbedingungen in den Herkunftsländern und fehlende adäquate Beschäftigungsmöglichkeiten Grund für die Auswanderung.

Zweitens kann Auswanderung positive Effekte haben. So dienen finanzielle Rücküberweisungen nicht nur transnationalen Familien als Einkommensquelle, um den täglichen Lebensunterhalt zu bestreiten. Sie werden auch in Bildung und Gesundheitsversorgung sowie in lokale Unternehmen und Infrastrukturprojekte investiert. Sie können so einen erheblichen Beitrag zur Entwicklung in den Herkunftsländern leisten. Insgesamt bestehen zwischen Migration und Entwicklung enge Wechselwirkungen im Hinblick darauf, was finanzielle Rücküberweisungen sowie der Transfer von Wissen und sozialen Normen bewirken können.

Allerdings sind finanzielle Rücküberweisungen bezüglich ihrer Größenordnung, Verwendung und Wirkung empirisch ebenso schwer zu erfassen wie die Abwanderung von Fachkräften und ihre Folgen. Panafrikanische Initiativen wie das Afrikanische Institut für Remittances (AIR) arbeiten daran, bei den Landeszentralbanken institutionelle Kapazitäten aufzubauen, um die Datenerhebung zu verbessern. Dies könnte von der deutschen Entwicklungspolitik unterstützt werden. Ein weiteres Problem sind die Gebühren für Rücktransfers nach Afrika, die im Vergleich zu anderen Weltregionen sehr hoch sind. Das BMZ arbeitet bereits daran, sie bis zum Jahr 2030 auf unter 3 Prozent zu senken, beispielsweise mithilfe eines Vergleichsportals.

Wie in Kap. B.1 beschrieben wurde, können die unterschiedlichen Ausgangslagen in den Herkunftsländern von Migrantinnen und Migranten Einfluss auf ihre Entscheidung zur Migration haben. Die Abwanderung wiederum hat Folgen für die Herkunftsländer. Es können sowohl negative als auch positive Effekte von Migration entstehen. Im afrikanischen Kontext wird beispielsweise immer wieder die Braindrain-Hypothese diskutiert. Nach dieser Hypothese bedeutet es einen Verlust für das Herkunftsland, wenn (hoch) qualifizierte Arbeitskräfte in Länder mit höheren Löhnen abwandern (Adeyemi et al. 2018: 66) (s. Kap. B.2.1). Abgewogen werden die Folgen eines möglichen Braindrains gegenüber der Effektivität finanzieller Rücküberweisungen und des Austauschs von sozialem Wissen und Normen durch transnationale Migration (s. Kap. B.2.2).

B.2.1 Braindrain versus Braingain

❗ **Dass (hoch) qualifizierte Arbeitskräfte aus afrikanischen Ländern abwandern (wie aus anderen Ländern auch), lässt sich empirisch belegen. Umstritten ist aber, wie das zu beurteilen ist und ob Afrika somit durch die attraktiven Arbeitsbedingungen in Europa dauerhaft Humankapital verliert.** Einige Studien weisen darauf hin, dass das Phänomen in der Regel zu vereinfachend und holzschnittartig interpretiert wird. ❗ **So sind für die Abwanderung von Fachkräften nicht nur attraktive Arbeitsbedingungen in Europa ursächlich, sondern – vor allem im medizinischen Bereich – auch unzureichende Einsatzmöglichkeiten und schlechte Arbeitsbedingungen im Herkunftsland. Die Konzentration auf die Abwanderung von Fachkräften und deren Fehlen im Herkunftsland greift außerdem insofern zu kurz, als dem häufig Rücküberweisungen als Gewinn gegen-**

überstehen. Auswanderung kann damit auch positive Effekte haben. *Remittances* können u. a. zu Braingain, der Entwicklung von sozialem und wirtschaftlichem Kapital von verbleibenden Familienmitgliedern und durch Multiplikatoreffekte auch zur Entwicklung des Herkunftslands im Allgemeinen beitragen.

Fachkräfteabwanderung im afrikanischen Kontext

❗ **Der Umfang der qualifizierten Abwanderung ist einer neueren Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung zufolge insgesamt eher gering** (Bussemer/Riethmüller 2019: 22). Laut dieser Studie verlassen nur 0,4 Prozent der Fachkräfte aus Subsahara-Afrika und 0,7 Prozent aus Nordafrika ihre Herkunftsländer (zum Vergleich: in Europa sind es 1,7%). Dabei verbleiben sie oft auf dem afrikanischen Kontinent. Allerdings können die Zahlen je nach Herkunftsland deutlich variieren (Méango 2016): Einige Länder sind kaum betroffen, bei anderen ist die Abwanderung sehr stark. Manche Länder in Subsahara-Afrika, wie Sierra Leone, Somalia und Liberia, haben laut Langzeitanalysen zwischen 1960 und 2014 etwa ein Drittel bis die Hälfte ihrer Universitätsabsolventen und -absolventinnen verloren (Docquier 2014: 3).

❗ **Im afrikanischen Kontext wird das Phänomen des Braindrain vor allem im Gesundheitswesen diskutiert** (Faist 2008: 32), **denn dort ist die Abwanderung von Fachpersonal besonders hoch.** Nach den Statistiken der afrikanischen Entwicklungsbank wandern jährlich bis zu 70.000 Fachkräfte aus ihren Herkunftsländern ab (AMADPOC 2016: 24). Im Bereich der Allgemeinmedizin migrieren nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) jedes Jahr ca. 600 Ärzte und Ärztinnen aus Nigeria. Die Hälfte dieser Personen geht nach Europa; viele andere gehen nach Südafrika (WHO 2017: 5). Laut der afrikanischen Entwicklungsbank macht sich der Braindrain besonders im südlichen Afrika bemerkbar. So lebten im Jahr 2000 etwa 75 Prozent der in Mosambik geborenen Ärzte und Ärztinnen im Ausland; Angola hat bis in die späten 2000er Jahre etwa 70 Prozent seines Arzbestands eingebüßt, Malawi 59 Prozent, Sambia 57 Prozent und Simbabwe 51 Prozent (AMADPOC 2016: 24). Laut einer neueren Studie der *African Capacity Building Foundation* blieben beispielsweise etwa 75 Prozent der Krankenpflegestellen im Jahr 2018 in Malawi unbesetzt (ACBF 2018: 13).

❗ **Ein Teil der Forschung bewertet die vorliegenden Daten zum Verlust von Humankapital als uneindeutig** (vgl. de Haas 2006a). So problematisiert Skeldon (2009: 8), dass Statistiken häufig Geburtsort und Ort der Berufstätigkeit zugrunde legen, um einen Braindrain zu dokumentieren. Viele der im europäischen Ausland beschäftigten Ärzte und Ärztinnen wurden jedoch bereits im Zielland ausgebildet. Das gilt etwa für den überwiegenden Teil des ghanaischen Personals in Deutschland. Clemens und Pettersson (2008: 4) weisen ferner darauf

hin, dass einige Länder in ihre Berechnungen auch die Abwanderung ursprünglich europäischer Migranten und Migrantinnen einbeziehen, die in der Kolonialzeit nach Afrika gekommen und im Zuge der Unabhängigkeitsbewegungen in das Herkunftsland ihrer Vorfahren zurückgekehrt sind.

Mögliche Gründe der Fachkräfteabwanderung aus Afrika

Neben der Erhebung der Daten selbst setzen sich empirische Studien auch damit auseinander, warum Fachkräfte abwandern. Mehrere Arbeiten hinterfragen die Idee hinter den Braindrain-Diskussionen, der zufolge Armut der alleinige Grund dafür sei, dass gut ausgebildete Fachkräfte aus den ‚armen Ländern des Südens‘ in die ‚reichen Länder des Nordens‘ abwanderten. ❗ **Die Abwanderung von Fachkräften spielt in der Regel mit politischen, wirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen des Herkunftslands zusammen** (vgl. SVR 2016).

Tatsächlich hat die Emigration medizinischen Personals vielschichtige Gründe (Wernick et al. 2016). Eine qualitative Studie aus dem Jahr 2014 untersucht die Abwanderung von medizinischem Personal aus Subsahara-Afrika in die Länder Belgien und Österreich. Sie kommt zu dem Schluss, dass die Haupttreiber der Emigration nicht Lohn- bzw. Einkommensunterschiede sind, sondern bessere Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Zielland, politische Instabilität des Herkunftslands und Familienzusammenführung. Wirtschaftliche Faktoren wie höherer Lohn spielen laut dieser Studie eine untergeordnete Rolle (Poppe et al. 2014: 6).

Auch Skeldon (2009) stellt die vereinfachende Annahme infrage, dass die Länder des globalen Nordens mit ihren attraktiven Arbeitsbedingungen als Pull-Faktor des Migrationsgeschehens wirken. Ihm zufolge sind die Gründe für die Abwanderung ausgebildeter Fachkräfte und den Mangel von qualifiziertem Personal in den Herkunftsländern sehr viel komplexer. Als Faktoren nennen Faist (2008: 33) und Wernick et al. (2016), dass hoch qualifizierte medizinische Fachkräfte auf dem lokalen Arbeitsmarkt nur unzureichend eingesetzt werden können, dass sie dort keine Möglichkeiten haben, sich beruflich weiterzuentwickeln und aufzusteigen, dass die technische Ausstattung mangelhaft ist und die Patientenzahlen (zu) hoch sind. Wie Beine et al. (2008) zeigen, verstärkt eine hohe Qualifikation die Migrationsaspirationen von Individuen. Insgesamt erklären entsprechende wissenschaftliche Ansätze das Abwandern von Hochqualifizierten häufig mit den wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen im Herkunftsland.

❗ **Emigration ist danach weniger als Ursache für den Verlust von Humankapital zu sehen, sondern eher als Symptom oder Folge davon, dass die Qualifikationen der betreffenden Personen im Herkunftsland nicht genutzt werden (sog. Brainwaste)** (s. dazu auch Kap. B.1).

❗ **Auch politische Rahmenbedingungen wie institutionelle Instabilität, Konfliktherde und Korruption werden als auslösende Faktoren für die Abwanderung von Fachkräften angeführt** (Adeyemi et al. 2018: 4). So haben beispielsweise (ehemalige) Bürgerkriegsländer wie Ruanda, die Demokratische Republik Kongo oder Liberia infolge ihrer politischen Situation in den 1990er Jahren bis 2000 bis zu 40 Prozent ihres medizinischen Personals verloren (Clemens/Pettersson 2008: 8). Auch eine unzureichende Gesundheitsversorgung und schlechte Infrastruktur können eine Rolle spielen (Raji et al. 2018: 4).

Engpässe im afrikanischen Gesundheitssektor müssen ferner nicht unbedingt (allein) auf die Abwanderung von Fachkräften zurückzuführen sein. Beispielsweise müsste anders – bedarfsorientierter – in die universitäre Bildung investiert werden, um einen Grundstock an medizinischem Personal auszubilden, vor allem für die Grundversorgung im ländlichen Raum (de Haas 2007b; Skeldon 2009; Schultz/Rijks 2014a). So betont der *African Capacity Building Fund*, die Engpässe im Gesundheitssektor gingen hauptsächlich darauf zurück, dass die 87 medizinischen Ausbildungsstätten auf dem afrikanischen Kontinent nicht genügend Ärzte und Ärztinnen ausbilden könnten (ACBF 2018: 16).

Auswirkungen der Fachkräfteabwanderung aus Afrika

Ein anderer Strang der empirischen Literatur setzt sich mit den Auswirkungen eines Braindrains auseinander. Hier wird u. a. davon ausgegangen, dass ❗ **die Abwanderung von Fachkräften die Gesamtbilanz der Wirtschaft im Herkunftsland verbessern kann, denn dadurch entstehen finanzielle Rückzahlungen (remittances) und auch Wissenstransfers (Braingain)** (de Haas 2006a). Dies kann potenzielle Verluste in der Wirtschaftsleistung des Herkunftslands ausgleichen, die durch die Abwanderung selbst entstehen.

Einen Braingain können Emigrationsbewegungen laut de Haas (2007b: 22) darüber hinaus bewirken, indem mit Transferzahlungen zurück ins Herkunftsland die Ausbildung von zurückbleibenden Familienmitgliedern finanziert wird. Solche Investitionen können in einer Langzeitperspektive auch die wirtschaftliche Entwicklung des Herkunftslands ankurbeln. Allerdings bemerken Poutvaara et al. (2018) in diesem Zusammenhang, dass Regierungen der Herkunftsländer das Bildungsangebot verzerren, indem sie selten international anerkannte und tendenziell eher landesspezifische Ausbildungen anbieten, um einem Braindrain vorzubeugen. Als eine weitere positive Auswirkung einer potenziellen Fachkräfteabwanderung benennt de Haas (2007b: 23), dass dies den Wettbewerb auf dem lokalen Arbeitsmarkt entzerren und damit zur Erhöhung der dortigen Arbeitslöhne führen kann (vgl. auch OECD 2017a).

Solche positiven Stimmen sind in den letzten Jahren prominenter und lauter geworden. Andere Studien

unterstreichen eher die negativen Auswirkungen von Fachkräfteabwanderung, etwa auf die lokale Wirtschaft (Okoro/Okoro 2017). So äußert sich die OECD kritisch und zeigt auf, welche enormen fiskalischen Einbußen der Staat durch den Verlust des Humankapitals erleiden kann (OECD 2007: 73; vgl. auch Docquier 2014). Außerdem wird auf die sozialen und politischen Verluste von Abwanderungsbewegungen hingewiesen: Die Hochqualifizierten bilden in der Regel die intellektuelle Elite eines Landes und könnten deshalb für die demokratische Entwicklung entscheidend sein. Aus dem Ausland können sie einen gesamtgesellschaftlichen Wandel nur bedingt beeinflussen (vgl. Kapur/McHale 2005).

Ferner kann die Abwanderung von Fachpersonal die Bereitstellung wichtiger staatlicher Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungssektor erschweren (OECD 2007). Wenn medizinisches Personal auswandert, bedroht das die adäquate Gesundheitsversorgung der einheimischen Bevölkerung (Raji et al. 2018: 4). Dies wiederum kann deren Einsatzfähigkeit auf dem lokalen Arbeitsmarkt beeinträchtigen. Angesichts der Risiken eines Braindrains hat die WHO einen Ethikkodex entwickelt, der die medizinische Versorgung in den Herkunftsländern gewährleisten soll. Dieser *WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel* gibt an, wie viel Personal im Gesundheitssektor benötigt wird, um die Bevölkerung eines Landes zu versorgen, und wie dies gewährleistet werden kann (WHO 2014; Info-Box 7).

Allerdings sind politische Initiativen der Herkunftsländer, die einem Braindrain vorbeugen sollen, nicht immer erfolgreich. Ghana, Kenia, Uganda, Südafrika, Tansania und Marokko verpflichten beispielsweise ihr im Ausland ausgebildetes medizinisches Personal, zurückzukehren und im Staatsdienst zu arbeiten, wenn die Ausbildung über ein Stipendium der Heimatregierung finanziert wurde. Wegen der unattraktiven Arbeitsbedingungen bleiben jedoch viele Absolventen und Absolventinnen im Zielland, wo sie mehr verdienen; mithilfe dieses Geldes können sie sich von ihrer Verpflichtung zur Rückkehr ‚freikaufen‘ (OECD 2007: 70). Andere Länder wie Ägypten – und auch Kenia und Südafrika – experimentieren mit Programmen, die den Absolventen und Absolventinnen ermöglichen, zugleich im öffentlichen und im privaten Sektor des Gesundheitssystems tätig zu sein. Damit wollen sie die Rückkehr ins Herkunftsland attraktiver gestalten. Allerdings belegen Schultz und Rijks (2014a), dass Migranten und Migrantinnen wegen der angespannten sozialen oder wirtschaftlichen Lage im Herkunftsland oft nicht zurückkehren wollen (vgl. SVR 2011). Für diejenigen, die zurückkehren, bedeutet das einen Abstieg in der sozialen Hierarchie; besonders Pflegekräfte sind im Herkunftsland tendenziell sozial weniger anerkannt und werden schlechter entlohnt. Auch die unterschiedlichen Arbeitskulturen von europäischem

Info-Box 7 Deutsche Aktivitäten zur Vorbeugung von Brain drain aus Afrika

§ 38 der Beschäftigungsverordnung (BeschV) legt fest, dass bei Arbeitskräften aus bestimmten Ländern (die in der Anlage zu § 38 BeschV aufgeführt sind, derzeit 57 Länder) eine Beschäftigung in Gesundheits- und Pflegeberufen nur von der Bundesagentur für Arbeit (BA) vermittelt werden darf. Damit ist es nicht möglich, Fachkräfte für Gesundheits- und Pflegeberufe aus diesen Ländern anzuwerben. Sie können aber grundsätzlich beschäftigt werden, wenn sie sich selbst bewerben.

Nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in der Beschäftigungsverordnung Berufe festlegen, bei denen Angehörigen bestimmter Staaten keine Blaue Karte EU erteilt werden darf, weil in den betreffenden Herkunftsländern qualifizierte Arbeitskräfte dieser Berufsgruppen fehlen (§ 42 II Nr. 6 AufenthG). Eine solche Regel gab es auch im alten, d. h. vor Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes gültigen Recht (§ 19a II Nr. 3 AufenthG), allerdings wurde sie nicht angewendet.

Schließlich wird laut BA bei der Auswahl der Länder bzw. der Länder-Berufs-Konstellationen, die für die neu abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen (im Rahmen von § 16d IV AufenthG) festgelegt werden, der Brain drain-Gedanke beachtet. Die BA hat für eine Reihe afrikanischer Länder ihr Zuwanderungspotenzial und ihre Affinität zu Deutschland analysiert, außerdem ihre Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation sowie die politische Lage bewertet. Daraus hat sie eine noch offene Liste von derzeit über 20 Partnerländern für ihre Fachkräftegewinnung im Ausland erstellt. Ausgeschlossen wurden fragile Staaten, *least developed countries*, Länder mit (zu) geringer Bevölkerung und solche mit niedrigem Einkommensniveau. Als Optionen für die Einreise zum Zweck der Nachqualifizierung spielen afrikanische Länder nur eine geringe Rolle. Auf dieser Liste stehen derzeit nur Ägypten und Marokko. Das ist darauf zurückzuführen, dass in den meisten afrikanischen Ländern Strukturen im Bereich der Arbeitsverwaltungen fehlen. Die BA hatte die Existenz solcher Strukturen als ein Qualifikationskriterium definiert.

Um negative Wirkungen auf die Gesundheitsversorgung der Herkunftsländer zu vermeiden, orientieren sich deutsche Institutionen an einem Verhaltenskodex für die internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften, den die WHO 2010 verabschiedet hat. Er empfiehlt, auf die Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften aus bestimmten Ländern zu verzichten, um Engpässe dort zu vermeiden. Ergänzend halten sie sich an eine von der WHO 2006 erstellte Liste mit 57 Staaten, die einen sog. kritischen Mangel an Gesundheitsfachkräften aufweisen (Angenendt/Clemens/Merda 2014: 1; s. auch Anhang zu § 38 BeschV im deutschen Recht).

Ziel- und afrikanischem Herkunftsland spielen eine Rolle. In Ghana und Angola berichten Zurückkehrende von Schwierigkeiten, sich der hohen Arbeitsbelastung, der Bürokratie und der mangelnden technischen Ausstattung anzupassen. Zudem hatten sie Probleme, ihre im Ausland erworbenen medizinischen Qualifikationen im Herkunftsland anerkennen zu lassen (Schultz/Rijks 2014a). Laut Skeldon (2009: 16) ist ein Brain gain deshalb nur dann möglich, wenn rückkehrende Fachkräfte eine adäquate Beschäftigung finden können. Triple-Win-Projekte, die Pflegekräfte aus dem Ausland an deutsche Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen vermitteln, sollten diesen Bedin-

gungen Rechnung tragen, wenn sie dauerhaft Wirkung entfalten wollen (s. Kap. C.2).

B.2.2 Finanzielle und andere Rücküberweisungen

Finanzielle Rücküberweisungen von Ausgewanderten⁸⁵ in die Herkunftsländer spielen in der Brain drain-Diskussion eine besonders wichtige Rolle. Sie sind oftmals das Schlüsselargument jener, die der Brain drain-These widersprechen (s. Kap. B.2.1). Dabei werden zwei Faktoren un-

85 Dies umfasst sowohl Rücküberweisungen von qualifizierten Fachkräften als auch die von Geringqualifizierten. Allerdings schlüsseln die Quellen der vorliegenden Daten nicht nach Qualifikationsniveau auf. Das wäre aber wichtig, um die Gesamtwirkung der Auswanderung von Hochqualifizierten diejenige von Geringqualifizierten. Dies gilt auch für den afrikanischen Kontext: Aus Subsahara-Afrika wandern Hochqualifizierte mit einer 13-mal höheren Wahrscheinlichkeit ab als Niedrigqualifizierte. Allerdings erwerben in dieser Region nur 3 Prozent der Bevölkerung einen Hochschulabschluss (Méango 2016: 2).

Tab. B.2 Finanzielle Rücktransfers (*remittances*) nach Herkunftsregion in Milliarden US-Dollar

<i>remittances</i>	2007	2016	Trend
gesamt	44,3	60,5	+16,2 (36 %)
Zentralafrika	0,2	0,3	+0,1 (53 %)
Ostafrika	2,4	5,2	+2,8 (117 %)
Nordafrika	19,2	27,6	+8,4 (44 %)
Südliches Afrika	1,6	1,1	-0,5 (34 %)
Westafrika	20,9	26,3	+5,4 (26 %)
Anteil an globalen Rücküberweisungen	15,0 %	13,0 %	

Quelle: Ponsot et al. 2017: 10

tersucht: erstens das Volumen und zweitens die Verwendung der Gelder. Als einen dritten Aspekt betrachtet die wissenschaftliche Literatur nichtmonetäre Formen von Transfers, die parallel auftreten, wie die Diffusion sozialer und politischer Normen oder den Transfer von Wissen.

Der Umfang finanzieller Rücküberweisungen

❗ **Das Volumen finanzieller Rücküberweisungen ist schwer zu erfassen. Dies ist auf eine schlechte Datenlage zurückzuführen, denn in vielen afrikanischen Ländern fehlen derzeit die Kapazitäten und institutionellen Strukturen, um entsprechende Daten zu erheben.** Ferner wird eine akkurate Schätzung erschwert durch informelle Zuflüsse und Transfers, die auf 60 bis 80 Prozent des Gesamtvolumens von *remittances* geschätzt werden (Mohapatra/Ratha 2011: 32). Laut Alvarez et al. (2015: 1–2) werden Daten zu bilateralen Rücküberweisungen zwischen Ziel- und Herkunftsland durch Umfragen erhoben oder über die Zahlungsbilanz eines Landes ermittelt. Sie sind jedoch wenig verlässlich.⁸⁶ Die Afrikanische Union (AU) hat deshalb das Afrikanische Institut für Remittances mit Sitz in Addis Abeba (Äthiopien) gegründet. Es soll u. a. die statistische Datenlage und den legalen Handlungsrahmen für Rücküberweisungen verbessern, indem es beispielsweise die technische Zusammenarbeit der jeweiligen afrikanischen Landeszentralbanken fördert (African Institute for Remittances 2018).

Nach Schätzungen der Weltbank sind in den Jahren 2010 bis 2018 etwa 673 Milliarden US-Dollar als *remittances* nach Afrika geflossen. Laut Daten der Rosa-Luxemburg-Stiftung hat die afrikanische Diaspora im Jahr 2017 ca. 69,5 Milliarden US-Dollar offiziell in ihre

Herkunftsstaaten überwiesen, das ist siebenmal so viel wie im Jahr 2000 (Bussemer/Riethmüller 2019: 22). Das Afrikanische Institut für Remittances (African Institute for Remittances 2018: 2) geht für 2017 von 65 Milliarden US-Dollar aus, die von einer ca. 30 Millionen Personen starken Diaspora an 120 Millionen Familienmitglieder in den Herkunftsländern überwiesen wurden. Den größten Anteil daran haben Länder des westlichen und nördlichen Afrikas. Rücküberweisungen in andere afrikanische Regionen spielen kaum eine Rolle (Tab. B.2).

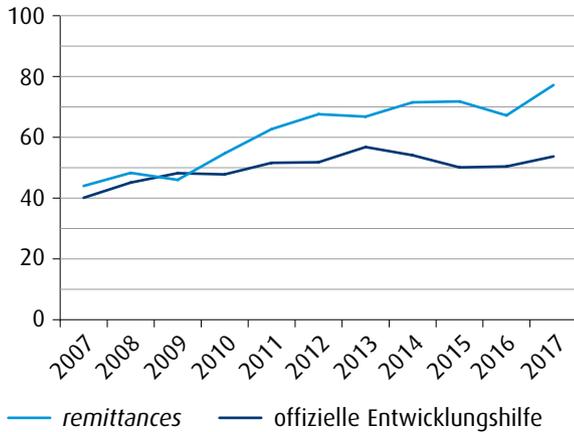
❗ **Rücküberweisungen machen nicht selten einen bedeutenden Anteil des Bruttoinlandsprodukts aus.** Beispielsweise wurden sie für Gambia im Jahr 2019 auf 13,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beziffert (Weltbank 2019b). *Remittances* aus Deutschland machen allerdings ca. 6 Prozent des Gesamtvolumens aus (Altrogge 2019: 11).

❗ **Insgesamt übersteigen die offiziell registrierten Rücküberweisungen in afrikanische Länder das Volumen der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit (ODA)** (Bussemer/Riethmüller 2019: 22; OECD 2019b: 7; Abb. B.7).

❗ **Welche Rolle die EU28-Länder als Zielländer und somit bei den *remittances* spielen, unterscheidet sich je nach Herkunftsland.** So wandern beispielsweise Arbeitsmigrantinnen und -migranten vom Horn von Afrika häufiger in die Golfstaaten als nach Europa. Menschen aus den Maghreb-Staaten wandern dagegen – bedingt durch die geografische Nähe und die späte Entkolonialisierung – besonders nach Frankreich (Koch/Weber/Werenfels 2018). Nach Schätzungen der Weltbank gingen im Jahr 2017 Rücküberweisungen in Höhe von min-

⁸⁶ Als besonders problematisch gelten die Daten aus Angola, Burundi, der Zentralafrikanischen Republik, dem Tschad, der Demokratischen Republik Kongo, Eritrea, Libyen, Mauretanien, Somalia, dem Südsudan und Simbabwe (Ponsot et al. 2017).

Abb. B.7 Geldtransfers und offizielle Entwicklungshilfe in afrikanische Länder 2007–2017 im Vergleich (in Milliarden US-Dollar)



Quelle: OECD 2019d; Weltbank 2019b; eigene Darstellung

destens 25,3 Milliarden US-Dollar aus den EU28-Ländern in afrikanische Länder (Weltbank 2018; eigene Berechnung). Die wichtigsten ‚Routen‘ finanzieller Transfers gehen danach von Frankreich, Spanien und Italien nach Marokko, von Frankreich nach Algerien und vom Vereinigten Königreich und Deutschland nach Nigeria. Tab. B.3 zeigt die Rücküberweisungsbeträge aus Deutschland und Frankreich im Vergleich. Frankreich ist das europäische Land mit dem größten Volumen von Rücküberweisungen, was durch seine Kolonialgeschichte zu erklären ist (s. Kap. A.4.1.1). Die Transfers aus Deutschland nach Afrika sind dagegen eher gering. Eine (nicht repräsentative) Studie des Bundesnetzwerks TANG (*The African Network of Germany*) aus dem Jahr 2017 legt nahe, dass **der weit überwiegende Teil der afrikanischen Diaspora in Deutschland regelmäßig Rücküberweisungen in die Herkunftsländer tätigt**. Befragt wurden 700 Vereine sowie Multiplikatoren und Multiplikatorinnen in Deutschland. Danach schickten 90 Prozent der Befragten jährlich Geld in ihre Herkunftsländer. Der überwiesene Betrag lag bei knapp einem Drittel der Befragten zwischen 5.000 und 10.000 Euro pro Jahr (TANG e. V. 2017: 1). Dabei gibt es klare Unterschiede nach Geschlecht: Frauen überweisen tendenziell einen höheren Anteil ihres Einkommens an ihre Familien als Männer (Bussemer/Riethmüller 2019: 22).

Ob und in welchem Umfang Ausgewanderte Rücküberweisungen tätigen, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Einfluss darauf haben zunächst die Migrationsform und die Immigrationspolitik im Zielland. Wenn die zugewanderten Arbeitskräfte hier unsichere Aufenthaltstitel haben und im formellen Arbeitsmarkt an den Rand gedrängt werden, haben sie weniger Mög-

lichkeiten, Geld nach Hause zu schicken (Ambrosius/Zeeb 2009: 22). Außerdem sind Rücküberweisungen abhängig von der sozialen und wirtschaftlichen Position der Ausgewanderten im Zielland (Vickstrom 2015: 40). Eine Rolle spielt nicht zuletzt auch die Aufenthaltsdauer im Zielland. Sie gilt als indirekter Indikator für die Verlagerung des Lebensmittelpunkts (vgl. auch Mbah 2014). So werden Rücküberweisungen immer unregelmäßiger und die Beträge kleiner, je länger die Migranten und Migrantinnen im Zielland leben (vgl. SVR 2016). Wie Faini (2007) belegt, sinken Rücküberweisungen auch mit zunehmendem Qualifikationsniveau. Dies lässt sich folgendermaßen erklären: Wenn Migranten und Migrantinnen besser ausgebildet sind und besser verdienen, haben sie eher die Möglichkeit, ihre Kernfamilien ins Zielland mitzunehmen oder nachzuholen. **Erschwert werden individuelle Rücküberweisungen dadurch, dass die Transaktionskosten verhältnismäßig hoch sind.** Vor allem Überweisungen in das subsaharische Afrika sind mit fast 9 Prozent Gebühren belegt und damit deutlich teurer als für andere Teile der Welt (Bussemer/Riethmüller 2019: 22). Deshalb wird nach Afrika mehr Geld auf informellen Wegen überwiesen als in andere Teile der Welt.

Verwendung und Wirkung finanzieller Rücküberweisungen

Neben dem Volumen der *remittances* und dem Problem, sie empirisch zu erfassen, behandelt die Literatur auch ihre Verwendung und ihre Wirkung. Letztere bewerten die Studien unterschiedlich; sie nennen sowohl positive als auch negative Effekte (vgl. Docquier 2014: 1). **So belegen einige Studien, dass finanzielle Rücküberweisungen die Armut in den Herkunftsländern statistisch signifikant vermindern können.** Dies geht zurück auf Multiplikatoreffekte in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung, Gesundheit und Bildung (Adams/Page 2005; Deetz/Ammon/Döpkins 2018). Investitionen in lokale Unternehmen können außerdem neue Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort schaffen (Vickstrom 2015).

Auf individueller Ebene sind *remittances* eine Strategie, um den Lebensunterhalt transnationaler Familien zu sichern, denn sie verteilen das Risiko wirtschaftlicher Schocks. Da ihr Zufluss nicht von der Wirtschaftsleistung des Ziellands abhängt, sichern sie das Familieneinkommen z.B. bei Dürreperioden oder anderen Naturkatastrophen (de Haas 2007b; Mohapatra/Ratha 2011). So können sie gezielt genutzt werden, um die soziale Sicherheit zu erhöhen, indem sie wichtige Grundbedürfnisse wie angemessene Wohnverhältnisse, Ernährung und Ausgaben für Gesundheit decken (Ambrosius/Zeeb 2009: 8). Neben dem täglichen Grundbedarf können Familien mit Rücktransfers auch Konsumgüter und die (Schul-)Ausbildung der Kinder finanzieren sowie Kredite abzahlen (Mohapatra/Ratha 2011). Laut

Tab. B.3 Volumen der Rücküberweisungen (*remittances*) aus Deutschland und Frankreich in ausgewählte afrikanische Länder und Anteil dieser Länder an allen Rücküberweisungen nach Afrika in Millionen US-Dollar (2017)

	Nigeria	Marokko	Ghana	Ägypten	Tunesien	Kenia
<i>remittances</i> aus Deutschland	699	317	120	111	103	46
Anteil Deutschland-Afrika*	44,7 %	20,2 %	7,7 %	7,1 %	6,6 %	3,0 %

*Der Anteil Deutschland-Afrika gibt an, welcher Anteil aller *remittances*, die von Deutschland aus in Länder des afrikanischen Kontinents versandt werden, in das betreffende Land geht.

	Marokko	Algerien	Tunesien	Senegal	Madagaskar	Ägypten
<i>remittances</i> aus Frankreich	2.292	1.713	1.119	647	229	172
Anteil Frankreich-Afrika*	33,7 %	25,2 %	16,5 %	9,5 %	3,4 %	2,5 %

*Der Anteil Frankreich-Afrika gibt an, welcher Anteil aller *remittances*, die von Frankreich aus in Länder des afrikanischen Kontinents versandt werden, in das betreffende Land geht.

Quelle: Weltbank 2018

einer Umfrage des Diaspora-Netzwerks TANG werden Rücküberweisungen an Verwandte vor allem für den täglichen Bedarf verwendet. An zweiter Stelle stehen Investitionen in Firmen oder Nichtregierungsorganisationen vor Ort. 99 Prozent der Befragten gaben an, dass Verwandte oder Bekannte in ihren Herkunftsländern mit dem Geld ein Kleinunternehmen gründen wollen, vor allem in der Landwirtschaft, aber auch in den Bereichen Handwerk, Handel, Bildung, Gesundheit, IT, Immobilien, Logistik oder Tourismus (TANG e. V. 2017: 2). Über diesen Weg können *remittances* indirekt die Wirtschaft ankurbeln (Mohapatra/Ratha 2011). **Tendenziell werden sie aber eher für kurzlebige Konsumgüter eingesetzt und nicht zwangsläufig für dauerhaftere Investitionen** (vgl. für einen Überblick über die Literatur SVR 2016; auch Mohapatra/Ratha 2011).

Wichtige Bedeutung haben *remittances* für den Bildungszugang: In Ghana, Uganda, Burkina Faso, Kenia und Ägypten erwerben allgemein mehr Familienmitglieder einen Schul- oder Hochschulabschluss, wenn der Haushalt internationale Rücküberweisungen erhält (Bollard et al. 2011). Ferner können Rücküberweisungen den Zugang zu moderner Informationstechnologie in den Herkunftsländern (vornehmlich Burkina Faso, Ghana, Nigeria oder dem Senegal) fördern, etwa den Erwerb von Mobiltelefonen (Mohapatra/Ratha 2011: 24).

Wie *remittances* wirken, kann von Land zu Land stark variieren. Im Senegal beispielsweise werden 56 Prozent der finanziellen Rücktransfers für tägliche Ausgaben wie

Lebensmittel, Kleidung oder Miete verwendet; in Nigeria sind es weniger als 15 Prozent (Global Migration Group 2017: 66). Eine Studie zur ghanaischen Diaspora in Deutschland zeigt, dass finanzielle Rücküberweisungen überwiegend an Familienangehörige im Herkunftsland gehen, um deren Lebensunterhalt zu sichern. Sie werden im Schnitt elfmal pro Jahr mit Beträgen von 100 bis 150 Euro unterstützt. Zusätzlich beteiligt sich die Diaspora an kleinen Infrastrukturprojekten wie dem Ausbau von Schulen, Kliniken und sozialen Einrichtungen und investiert in den Kauf von Land, die Unterstützung von Geschäftsgründungen und humanitäre Hilfe (Mörath 2015: 15). Auch andere Faktoren können für die Wirkung von *remittances* eine Rolle spielen. So zeigen sich hier auch Gendereffekte: Haushalte in Ghana, die von Frauen geführt werden, investieren mehr in Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge und -versorgung (Mohapatra/Ratha 2011: 23).

Zudem können *remittances* die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes auch negativ beeinflussen, etwa indem sie den Wechselkurs aufwerten oder die lokalen Löhne und Preise steigern (Ambrosius/Zeeb 2009: 8). Ein Rücküberweisungsboom kann beispielsweise zu einer sog. *Dutch disease* führen: Durch steigende Nachfrage und das damit verbundene Inflationsrisiko steigen die Preise für einheimische Güter, und das erhöht wiederum die Kosten für Exportgüter, was sich auf den internationalen Wettbewerb negativ auswirkt. Kennzeichnend für die *Dutch disease* sind ein Rückgang der

heimischen Industrie, inflationäre Tendenzen und eine Verschiebung in der gesamtwirtschaftlichen Struktur, die dazu übergeht, Güter für den einheimischen Markt zu produzieren (Knerr 2008).

❗ **Auf der individuellen Ebene können finanzielle Rücktransfers soziale Ungleichheiten in einem Land verstärken:** Sie kommen oft Haushalten zugute, die wirtschaftlich ohnehin schon bessergestellt sind; so verfestigen oder erzeugen sie eine ungleiche Verteilung der Einkommen (de Haas 2007b; Mohapatra/Ratha 2011). Dies ist mit der (Selbst-)Selektion von Migrantinnen und Migranten zu erklären, die in OECD-Länder auswandern: Sie sind in der Regel (gut) qualifiziert und gehören nicht zu den vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen im Herkunftsland. *Remittances*, die von Nichtregierungsorganisationen oder zivilgesellschaftlichen Initiativen der Diaspora gebündelt werden, gelten zudem oft als wirkungsvoller, weil sie oft in den Aufbau institutioneller Kapazitäten im Herkunftsland fließen (Lacroix 2015; Vari-Lavoisier 2016; s. Kap. C.6).

Transfer jenseits monetärer Rücküberweisungen

❗ **Emigrationsbewegungen sind aber nicht nur mit finanziellen Rücküberweisungen verbunden; darüber werden auch immaterielle Werte wie soziale Normen und Wissen ausgetauscht und verbreitet.** Levitt (1998) hat daher den Begriff der *social remittances* in die wissenschaftliche Debatte eingeführt, um zu unterstreichen, dass die Beziehungen der Diaspora zum Herkunftsland nicht nur auf wirtschaftlicher Ebene wirken, sondern auch in der sozialen Dimension. Sie definiert *social remittances* als Normen, Wertvorstellungen, Glaubenssätze und soziales Kapital, die durch den Kontakt mit der Diaspora bzw. die Rückkehr von Migranten und Migrantinnen ins Herkunftsland gelangen; dort können sie sich verbreiten und einen soziokulturellen und politischen Wandel einleiten (vgl. Lacroix/Levitt/Vari-Lavoisier 2016).

Migranten und Migrantinnen lernen diesen Annahmen zufolge in den Zielstaaten neue gesellschaftliche Normen kennen, z. B. Praktiken der Familienplanung. Sie übernehmen diese und geben sie an ihre Kontaktpersonen im Herkunftsland weiter, entweder in Interaktionen aus der Ferne oder vor Ort, wenn sie zeitweilig oder dauerhaft zurückkehren. Eine quantitative Studie in Mali zeigt dies am Beispiel von Beschneidungspraktiken: Wenn in einem Dorf Rückkehrer und Rückkehrerinnen leben, werden Mädchen und junge Frauen dort seltener beschnitten als in Dörfern, deren Bewohnerschaft keinerlei Migrationserfahrung hat (Diabete/Mesplé-Somps 2015). Die Autorinnen begründen dies damit, dass eine eigene Migrationsgeschichte oder Kontakt mit der Diaspora im Ausland andere soziale Normen und Werte sichtbarer macht und dies ein Umdenken bewirken kann. Allerdings haben Migranten und Migrantinnen auf die im Herkunftsland verbliebenen Familienmitglieder

nicht immer Einfluss. Wie de Haas (2007b) am Beispiel von Marokko zeigt, führt etwa die finanzielle und soziale Unabhängigkeit zurückbleibender Ehefrauen nicht (zwangsläufig) dazu, dass die Familie traditionelle Rollenbilder verwirft. Migration kann sich aber indirekt auf Gendernormen auswirken, etwa zur gesellschaftlichen Rolle und Stellung der Frauen oder zu Arbeitsteilung und deren Wert. Welche Bedeutung Migration für Geschlechterrollen hat, bleibt in der Forschung umstritten (OECD 2007: 78). Zudem verändert eine Migrationserfahrung auch nicht zwangsläufig die Wertvorstellungen der Wandernden.

❗ **Auswandernde und Rückkehrende können ihre Erfahrungen und ihr neu erworbenes Wissen auch über transnationale Wissensnetzwerke in das Herkunftsland einbringen** (Ambrosius/Zeeb 2009: 16). Auswanderung hat in der Regel einen positiven Einfluss auf die Innovationsfähigkeit der Herkunftsstaaten (Fackler/Giesing/Laurensyeva 2018; Kerr 2008). Studien belegen etwa die positiven Effekte von Wissenszirkulation auf den interkontinentalen Handel (Gould 1994). Die Ursache dafür ist, dass die Transaktionskosten für den Austausch von Gütern und Dienstleistungen sinken, weil Migranten und Migrantinnen die Wirtschaftskreisläufe und Gepflogenheiten in ihren Herkunftsländern kennen.

❗ **Als eine Unterform der ‚sozialen Rücküberweisungen‘ diskutiert die wissenschaftliche Literatur auch politische *remittances*. Darunter fallen die politische Partizipation der Diaspora im Herkunftsland, beispielsweise durch Teilnahme an Wahlen, die doppelte Staatsbürgerschaft oder die (finanzielle) Unterstützung politischer Kandidaten und Kandidatinnen oder Kampagnen vom Zielland aus** (Vickstrom 2015: 3). Durch regelmäßigen Kontakt mit ihrer Heimatregion vermitteln Migranten und Migrantinnen Wertvorstellungen des Ziellands dorthin. So können Diaspora und Rückkehrende beispielsweise auch das politische Verhalten der Zurückbleibenden beeinflussen (Diabete/Mesplé-Somps 2015), etwa die Einstellungen zu Korruption, Gleichberechtigung oder demokratischen Institutionen (s. Krawatzek/Müller-Funk 2019). Wie Beispiele aus anderen regionalen Kontexten wie dem postsowjetischen Raum zeigen, können Emigration und Normentransfer demokratische Tendenzen im Land stärken, indem Mitglieder der Diaspora, die in Demokratien leben, durch ihre politischen Präferenzen die Wahlergebnisse beeinflussen. In der Republik Moldau etwa hat die Abwanderung nach Westeuropa zu einer Veränderung im Wahlverhalten geführt, die die Kommunistische Partei im Land erhebliche Stimmenanteile gekostet hat (Barsbai et al. 2017). So sind auch die Effekte der Diaspora auf das politische System des Herkunftslands vielschichtig (vgl. Kap. C.6.1). ❗ **Inwieweit letztendlich Normen und politische Interessen transferiert werden, ist abhängig von der demografischen Struktur der Diaspora, dem gewählten Zielland und**

der primären Werteorientierung der Migranten und Migrantinnen (s. Lacroix/Levitt/Vari-Lavoisier 2016). Dass und wie die Diaspora-Initiativen gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen im Herkunftsland aktiv beeinflussen können, wird in Kap. C.6 ausführlicher beleuchtet.

Zusammenfassend bleibt in der Forschung umstritten, wie sich Migration auf die demokratische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Herkunftslands auswirkt. Gleichwohl gründen politische Initiativen der bilateralen und multilateralen Entwicklungskooperation ihre Arbeit auf die Annahme, dass es einen Wirkungszusammenhang gibt. Inwieweit Emigranten und Emigrantinnen in der Lage sind, die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur ihres Herkunftslands voranzutreiben, hängt in der Regel auch von strukturellen Faktoren ab, etwa dem lokalen Bildungssystem oder dem einheimischen Arbeitsmarkt. Ferner ist entscheidend, wer auswandert und in welchem Maße die Ausgewanderten mit der Herkunftsgesellschaft verbunden bleiben. ➔ **Insgesamt ist noch systematischere Forschung dazu vonnöten, wann und unter welchen Bedingungen Migrantinnen und Migranten sich soziale Normen und Werte bzw. politische Ideen und Normen aneignen, diese als ‚soziale Rücküberweisungen‘ in ihren Herkunftsländern einbringen und verbreiten und damit schließlich auf sozialen und politischen Wandel einwirken.**

C. Von der Schaffung regulärer Zuzugswege bis zum verstärkten Grenzschutz: migrationspolitische Optionen für Deutschland und die EU

Aufbauend auf den Erkenntnissen zu den Wanderungsbewegungen in und aus Afrika (Teil A) sowie den sie auslösenden Faktoren und den daraus entstehenden Folgen (Teil B) loten die folgenden Kapitel Handlungsoptionen für die Europäische Union und für Deutschland aus. Dafür gibt Kap. C.1 einleitend einen Überblick über die bestehenden migrationspolitischen Strukturen und Ansätze zu Migration in und aus Afrika. Die folgenden Kapitel beleuchten dann ausführlicher die verschiedenen thematischen Schwerpunkte der europäisch-afrikanischen Migrationskooperation.

Zu den analysierten Kooperationsfeldern gehört die Steuerung von Arbeits- und Bildungsmigration, die in Kap. C.2 in den Blick genommen wird. Ein Schwerpunkt der migrationspolitischen Kooperationen liegt zunehmend darauf, irreguläre Migration nach Europa zu verhindern. Mit diesem Kooperationsfeld und dem dabei verfolgten Mix aus Ansätzen und Programmen setzt sich Kap. C.3 intensiver auseinander, während es in Kap. C.4 um einen weiteren Schwerpunkt migrationspolitischer Diskussionen der letzten Jahre geht: den Schutz von

Flüchtlingen (in Afrika, aber auch in Europa). In direktem Zusammenhang mit dem zunehmenden Interesse der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten an der Prävention irregulärer Migration stehen ihre Bemühungen um eine bessere Kooperation mit afrikanischen Ländern bei der Rückführung von afrikanischen Staatsangehörigen in Herkunfts- oder Transitländer. Kap. C.5 beleuchtet die Versuche der EU und Deutschlands, in der Rückkehrpolitik eine bessere Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern zu erreichen. Die Bedenken afrikanischer Staaten gegen eine Kooperation in diesem Bereich sind jedoch vielschichtig. Insbesondere spielt für sie häufig der (finanzielle) Einfluss ihrer Diaspora eine wichtige Rolle. Einige Länder haben daher spezielle Strukturen eingerichtet, um den Kontakt mit ihren Staatsangehörigen im Ausland aufrechtzuerhalten und sie einzubinden. Kap. C.6 beschreibt die vielfältigen Verflechtungen zwischen Herkunfts- und Residenzländern und prüft die – teils ambivalente – Rolle, die Diaspora-Gruppen und -Organisationen bei ihrer Gestaltung spielen können.

Überblick der Instrumente und Prozesse der Migrationspolitik in Afrika und Europa

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Bevor in den Kapiteln C.2 bis C.6 die europäisch-afrikanische Zusammenarbeit in der Migrationspolitik in den jeweiligen Kooperationsfeldern detaillierter betrachtet wird, enthält dieses einleitende Kapitel zunächst eine Bestandsaufnahme und Einordnung bestehender migrationspolitischer Strukturen und Ansätze in Bezug auf Migration in und aus Afrika.

Dazu zeichnet das Kapitel zunächst innerafrikanische migrationspolitische Entwicklungen nach. Die panafrikanische Idee eines grenzenlosen Afrikas, in dem die von den Kolonialmächten auf dem Reißbrett gezogenen Grenzen überwunden werden, und das Ausmaß der Migrationsbewegungen auf dem afrikanischen Kontinent haben in den letzten Jahrzehnten die Bestrebungen verstärkt, in Afrika eigene migrationspolitische Strukturen und Normen zu schaffen. Ein Vergleich von zwei afrikanischen Regionalorganisationen, der westafrikanischen ECOWAS und der IGAD am Horn von Afrika, zeigt: Die Idee der Personenfreizügigkeit spielt auf dem afrikanischen Kontinent eine große Rolle, und innerafrikanische Mobilitätsregime sind auf dem Papier teilweise weit gediehen, z. B. bei der ECOWAS. Ihre Implementierung hinkt jedoch hinterher; dabei gilt auch der Einfluss der EU als hemmend.

Anschließend richtet sich der Blick auf die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik. Die Entwicklung der europäischen Migrationsaußenpolitik zeigt, dass sich die Kooperation auf allen Ebenen deutlich intensiviert hat: Durch kontinentale, regionale und bilaterale Abkommen und Dialoge wird ein immer dichteres Netz der Zusammenarbeit gesponnen. Dabei liegt der Schwerpunkt zunehmend darauf, irreguläre Migration nach Europa zu verhindern. Diese einseitige Schwerpunktsetzung sieht der SVR kritisch. Das Ziel, irreguläre Migration zu reduzieren, ist als eines unter mehreren angemessen, es darf aber nicht allein die politische Agenda bestimmen. Aus der Sicht des SVR sollten andere Ziele ebenso energisch verfolgt werden; dazu gehört insbesondere die Eröffnung neuer legaler Zugangswege.

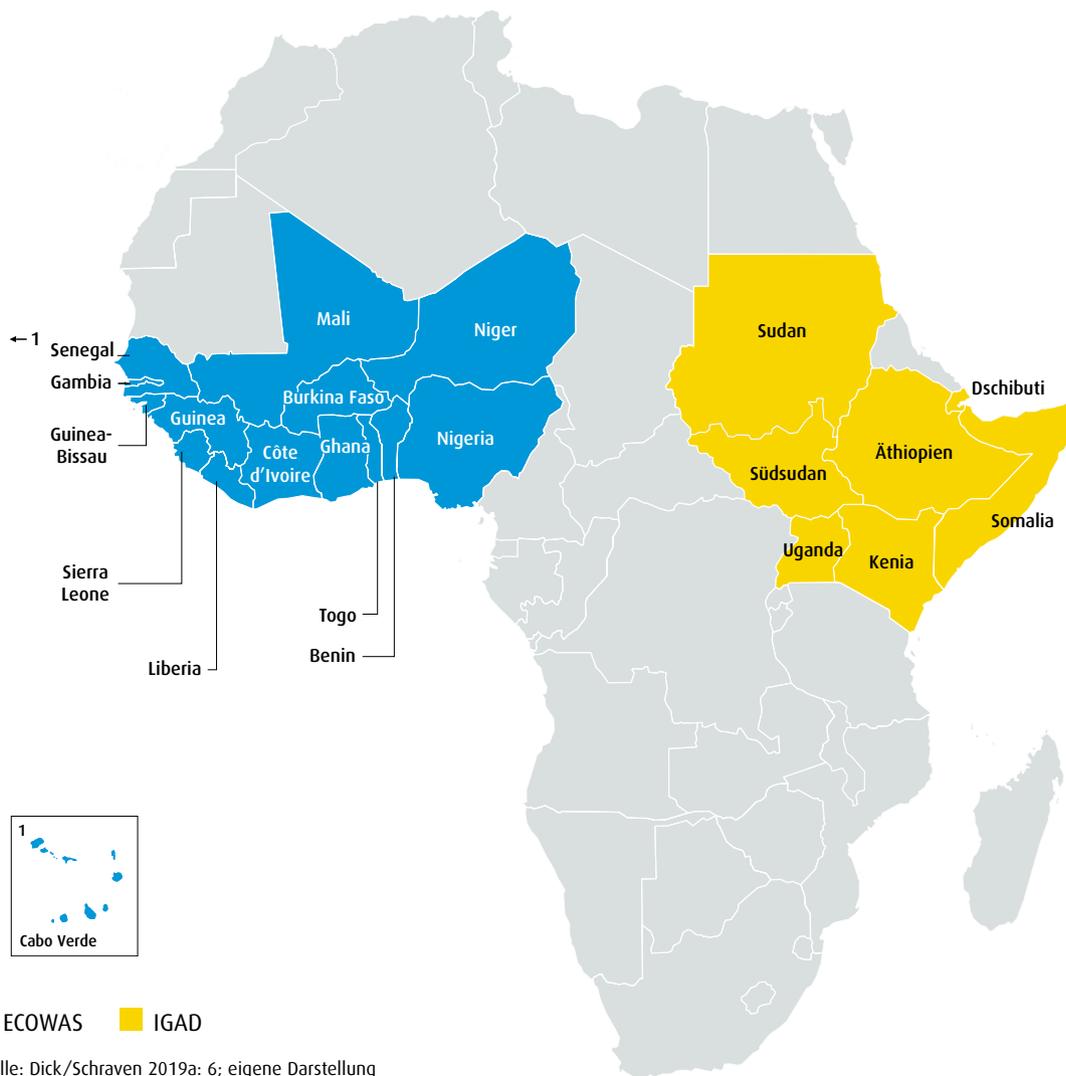
Abschließend behandelt das Kapitel die Risiken und Herausforderungen, die ein migrationsaußenpolitisches Engagement für die EU und ihre Mitgliedstaaten mit sich bringt. Der SVR empfiehlt, den vielbeschworenen, aber selten umgesetzten Dialog ‚auf Augenhöhe‘ mit den Partnerländern auch tatsächlich strategisch und inhaltlich zu realisieren. Besonders in der Kooperation mit autoritären Regimen ist zudem auf ein strikteres Monitoring der Menschenrechte zu achten. Außerdem sollten Deutschland und die EU darauf hinarbeiten, ihre Maßnahmen im Bereich der Externalisierung von Migrationspolitik kohärenter zu gestalten, um nicht intendierte Nebeneffekte zu vermindern.

Zunächst gibt Kap. C.1 einen Überblick über innerafrikanische Strukturen im Bereich der Migrationspolitik (s. Kap. C.1.1) sowie die Entwicklung und den Stand der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit in diesem Bereich (s. Kap. C.1.2). Darüber hinaus werden zwei grundlegende Parameter des EU-Engagements in diesem Bereich eingeführt: die gleichberechtigte Ausgestaltung der Dialogformate und das Erfordernis, internationale Standards einzuhalten (s. Kap. C.1.3). In der Folge richtet sich der Blick auf die migrationsaußenpolitischen Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten (s. Kap. C.2–C.6).

C.1.1 Innerafrikanische Migrationspolitiken am Beispiel von ECOWAS und IGAD

In der deutschen und europäischen Politik und Medienberichterstattung im Bereich Migration liegt das Hauptaugenmerk auf Wanderungsbewegungen aus Afrika in Richtung Europa. Tatsächlich haben aber die innerafrikanischen Migrations- und Fluchtbewegungen eine deutlich größere Dimension (vgl. Kap. A.2). Besonders in den beiden Regionen Westafrika und Horn von Afrika findet viel intraregionale Migration statt: 80 Prozent der Migrantinnen und Migranten in Westafrika stammen aus einem Land innerhalb der Region, am Horn von Afrika

Abb. C.1 Die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften ECOWAS und IGAD



sind es über 60 Prozent (UNCTAD 2019). Angesichts dessen soll hier ein Blick auf die innerafrikanische regionale Migrationspolitik geworfen werden. Dabei wird besonders der Frage nachgegangen, wie die beiden regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Westafrika und am Horn von Afrika migrationspolitisch aufgestellt sind. Das sind in Westafrika die *Economic Community of West African States* (ECOWAS) und am Horn von Afrika die *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) (Abb. C.1).

Die Migrationspolitik auf dem afrikanischen Kontinent befindet sich grundsätzlich in einem Spannungsfeld.⁸⁷ Auf der einen Seite steht die Idee, die von den Kolonialmächten willkürlich gezogenen nationalen Gren-

zen zu überwinden und damit die Vision eines Afrikas ohne Grenzen als Grundelement eines panafrikanischen Narrativs zu verwirklichen (vgl. Dick/Schraven 2019a). Dieser Wunsch zeigt sich in mehreren Abkommen. So definiert das Abuja-Abkommen zur Etablierung einer afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft der Afrikanischen Union (AU) von 1991 als ein Ziel die kontinentale Personenfreizügigkeit; nach der Agenda 2063 der AU soll ein gesamtafrikanischer Pass eingeführt werden. Mehrere der insgesamt vierzehn regionalen Integrationsregime auf dem afrikanischen Kontinent beinhalten Regelungen zu visafreiem Reisen und Freizügigkeit, z. B. der *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA), die

87 Die Ausführungen in diesem Unterkapitel basieren in großen Teilen auf einer Expertise, die der SVR in Auftrag gegeben hat (Dick/Schraven 2019a).

Info-Box 8 Migrationstrends in der ECOWAS- und in der IGAD-Region

Unter den afrikanischen Staaten, aus denen die meisten Menschen in der EU einen Asylersantrag stellen, stehen mit an erster Stelle Nigeria (ECOWAS), Somalia (IGAD) und Eritrea (Nachbarland der IGAD-Staaten) (Eurostat 2019a). Damit spielt sowohl die ECOWAS- als auch die IGAD-Region in Bezug auf gemischte Wanderungen und irreguläre Migration nach Europa eine besondere Rolle. Davon abgesehen sind die Migrationskontexte der beiden Regionen recht unterschiedlich:

In der ECOWAS-Region ist der Anteil der Migrantinnen und Migranten, die innerhalb der Region verbleiben, mit 80 Prozent deutlich höher als in der IGAD-Region. Dies umfasst sowohl saisonale und zirkuläre Arbeitsmigration in die städtischeren und wirtschaftlich stärker prosperierenden Küstengebiete als auch Fluchtmigration; Letztere ist hier jedoch weit weniger bedeutsam als in der IGAD-Region (Schraven 2017: 55–57). Zuwanderungszentren innerhalb der Region sind insbesondere Nigeria und Côte d’Ivoire. Migrationsbewegungen finden vorwiegend innerhalb der Sprachregionen statt, also innerhalb frankophoner und anglophoner Ländergruppen (Adepoju 2016).

Die IGAD-Region ist deutlich stärker als Westafrika geprägt von bewaffneten Auseinandersetzungen, politischer Instabilität und verheerenden Dürren. Das erklärt, warum Flucht als Migrationsform dort eine wesentlich größere Rolle spielt als in der ECOWAS-Region (Adepoju 2016: 13; Njuki 2017b: 2). Insbesondere Somalia, der Sudan und der Südsudan gelten weltweit als Hotspots von Flucht und Binnenvertreibung (UNHCR 2019g). Menschenhandel und Schleusertätigkeiten haben vor allem deshalb Konjunktur, weil es kaum Möglichkeiten zur legalen Migration innerhalb und außerhalb der Region gibt (Angenendt/Koch 2017: 7). Ungefähr die Hälfte der Migration in der IGAD-Region ist intraregional. Dabei sind alle Staaten in unterschiedlichem Verhältnis sowohl Herkunfts- und Transit- als auch Zielstaaten (Regional Mixed Migration Secretariat 2015; IGAD 2013: 7).

East African Community (EAC) und die *Southern African Development Community (SADC)* (Martens 2007: 349). Bestätigt wurden diese Bestrebungen in jüngerer Zeit in einer AU-Deklaration zu Migration (Afrikanische Union 2018) und in den internationalen Verhandlungen des „Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ (Dick/Schraven 2018). Auf der anderen Seite wird das Themenfeld Migration in Afrika immer stärker von der EU und ihren Mitgliedstaaten politisch beeinflusst. Maßnahmen etwa im Rahmen des Rabat- und des Khartoum-Prozesses (s. Kap. C.1.2) haben dazu beigetragen, dass auch die innerafrikanische Migrationsdebatte heute mehr von Sicherheitsthemen geprägt ist und ihr Fokus stärker auf der Kontrolle von Migration liegt als auf Freizügigkeit (Dick/Schraven 2019a).

C.1.1.1 Entstehungshintergrund und Organisationsstruktur

Im Entstehungsprozess der beiden Regionalorganisationen spielte das Thema Migration eine unterschiedlich große Rolle. Die ECOWAS wurde 1975 gegründet, um die regionale Wirtschaftsintegration zu vertiefen. Dabei bildete Mobilität von Anfang an eine wichtige Komponen-

te. Da die regionalen Wirtschaftssysteme eng verflochten sind und es zwischen den Staaten vielfältige Handelsbeziehungen gibt, überlappen sich die Interessen der ECOWAS-Staaten in dieser Hinsicht erheblich (Uzelac 2019: 2). Am Horn von Afrika hingegen war das primäre Ziel Konfliktprävention: Auf der Agenda der 1986 entstandenen IGADD⁸⁸ dominierten über längere Zeit humanitäre Krisen, vor allem Dürren und bewaffnete Konflikte (Byiers 2016: 21).

Durch die ungleichen Entstehungskontexte, Zusammensetzungen und Konfliktsituationen sowie den unterschiedlich starken Einfluss externer Akteure und Akteurinnen haben sich in den beiden Regionalorganisationen auch verschiedene institutionelle Strukturen gebildet. So ist die ECOWAS relativ stark supranational geprägt und verfügt – ganz ähnlich wie die Europäische Union – über eigene Legislative, Exekutive und Judikative und damit über starke formale Strukturen. Die politischen Leitlinien bestimmt der oder die Vorsitzende des Kreises der Staats- und Regierungschefs; dieser Posten rotiert jedes Jahr. Daneben gibt es die ECOWAS-Kommission als Exekutive, das Regionalparlament mit 115 Abgeordneten sowie den Obersten Gerichtshof. Die IGAD hingegen hat keine eigenen Entscheidungskompetenzen. Sie ist – wie ihr Name

88 IGADD steht für *Intergovernmental Authority on Drought and Development*; die Organisation wurde zehn Jahre später in IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) umbenannt.

schon sagt – intergouvernemental verfasst und damit abhängig von der konsensualen Entscheidungsfindung auf zwischenstaatlicher Ebene. Ihr Migrationsprogramm, das 2010 ins Leben gerufen wurde, hat keine Umsetzungskompetenz und entwirft auch keine programmatischen Leitlinien (Castillejo 2019; Njuki 2017a).⁸⁹ Stattdessen dominieren informelle Politik- und Dialogforen (Njuki 2017b).

C.1.1.2 Migrationspolitische Schwerpunkte

Bei der ECOWAS galt Mobilität von Anfang an als Mittel zur regionalen Integration. Bereits 1979, vier Jahre nach der Gründung, verabschiedete die Regionalorganisation ein Freizügigkeitsprotokoll, das drei Implementierungsphasen vorsah: (1) visumfreie Einreise und Aufenthalt bis zu 90 Tagen, (2) permanenter Aufenthalt und Arbeit, (3) Niederlassung inklusive Unternehmensgründung. Planmäßig implementiert werden konnte nur Phase 1. Die Umsetzung von Phase 2 verzögerte sich, und das in Phase 3 vorgesehene Recht auf Niederlassung konnte bis heute nicht vollständig realisiert werden, weil in der Region schwere ökonomische Krisen herrschen (Fioramonti/Nshimbi 2016: 21; Dick/Schraven 2019b: 115–116). In den 2000er Jahren erlangte das Thema Migration in Westafrika neue Aufmerksamkeit, was auch auf externe Einflussnahme zurückging: Unterstützt von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) wurde ein regionaler Konsultationsprozess gestartet, der *Migration Dialogue for West Africa* (MIDWA). 2008 verabschiedete MIDWA den *Common Approach on Migration and Development*, der das migrationspolitische Instrumentarium in der ECOWAS-Region erweiterte. Er enthält u. a. Regelungen zur Bekämpfung von Menschenhandel, zur Harmonisierung der Migrations- mit anderen Politiken sowie zum Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten und von Geflüchteten (ECOWAS 2008).

Dass Migration im Jahr 2010 zum Handlungsfeld der IGAD wurde, geht primär zurück auf den Einfluss externer Institutionen, darunter IOM, EU und AU.⁹⁰ Durch die hohen Flüchtlingszahlen sowie terroristische Anschläge insbesondere der Al-Shabaab-Milizen in Kenia stieg zudem auch in der Region selbst das Interesse an Migrationsfragen und ihrer Verknüpfung mit Sicherheitspolitik. Die migrationspolitischen Zielsetzungen der IGAD (*Regional Migration Policy Framework*) sind heute sehr breit ausgerichtet (IGAD 2012; IGAD 2013): Ihr Fokus liegt auf problematischen Migrationsformen wie Vertreibung, Menschenhandel und Schleusertum; daneben geht es aber z. B. auch um Arbeitsmigration, Binnenmigration, Grenz-

management und nomadische Viehzucht. Aktuell laufen mehrere Programme mit unterschiedlicher Ausrichtung, die jeweils von externen Akteuren und Akteurinnen unterstützt bzw. realisiert werden: Stärkung der Dürre-resilienz durch Migration (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ), Formulierung eines Freizügigkeitsprotokolls (EU) und Einrichtung eines Sekretariats als regionale Koordinierungsstelle für Flucht und gemischte Migration (Weltbank) und migrationsbezogenes *capacity building* (GIZ 2019b). 2017 beschlossen die IGAD-Staaten den *Regional Framework for Durable Solutions for Somali Refugees and Reintegration of Returnees in Somalia*, kurz *Nairobi Action Plan* (NAP), für eine entwicklungsorientierte Lösung der somalischen Flüchtlingskrise. Diese Initiative fand auch international viel Beachtung.

C.1.1.3 Umsetzung der Migrationspolitik

Bei allen Unterschieden in ihren migrationspolitischen Agenden haben ECOWAS und IGAD eines gemeinsam: „eine signifikante Kluft“ (Dick/Schraven 2019a: 12) zwischen den auf dem Papier formulierten Politiken und deren Umsetzung in der Praxis. Die ECOWAS-Personenfreizügigkeit ist dafür ein prägnantes Beispiel, denn die im Prinzip weitreichenden Regelungen werden subnational, national und regional unzureichend implementiert. Die Mitgliedstaaten unterstützen das Freizügigkeitsprotokoll zwar auf der Diskursebene sehr breit (de Haas/Czaika 2013), bis heute haben aber nicht alle die dritte Protokollphase ratifiziert. Somit bleibt das Recht auf Niederlassung eine Idee, obgleich diese ursprünglich im Zeitraum 1990 bis 1995 realisiert werden sollte. Zudem werden regionale Beschlüsse von den Mitgliedstaaten nicht einheitlich umgesetzt, etwa die Voraussetzungen für die Beantragung von Reisedokumenten. Außerdem sind Belästigung und Korruptionsversuche bei Grenzkontrollen anscheinend weit verbreitet (Dick/Schraven 2019a). Bei der ECOWAS wären zwar die strukturellen Voraussetzungen dafür gegeben, die regionalen Politiken auch umzusetzen, die entsprechenden Organe fordern dies aber offenbar nur unzureichend ein. Begründet wird das mit Kapazitätsengpässen, Sorge vor Nachteilen für nationale Ökonomien und politischem Unwillen, die nationale Souveränität einzuschränken (Castillejo 2019: 23). Immer wieder kam es auch zu Massenausweisungen. Solche hatte es schon vor der Gründung der ECOWAS gegeben,⁹¹ doch auch danach wiesen z. B. Liberia (1983), Nigeria (1983 und 1985), der Senegal (1990), Benin (1998) und Côte d'Ivoire (1999) in größerem Umfang Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten aus (Martens 2007: 354).

⁸⁹ Die IGAD verfolgt generell eine „institutionelle Kultur der Nichteinmischung in nationale Angelegenheiten“ (Dick/Schraven 2019a: 9).

⁹⁰ Beispielsweise initiierte und begleitete die IOM 2008 den ersten migrationsbezogenen Regionalen Konsultationsprozess für die IGAD-Region.

⁹¹ Vor dem Abschluss des ECOWAS-Vertrags und der dazugehörigen Protokolle führten u. a. folgende Staaten in Westafrika Massenausweisungen durch: Côte d'Ivoire (1958, 1964), der Senegal (1967), Ghana (1969), Sierra Leone (1968) und Guinea (1968) (s. Info-Box 15 in Kap. C.3.2.3).

Auch die IGAD-Staaten haben in den letzten Jahren Personenfreizügigkeit als Ziel definiert und jüngst auch entsprechende nationale Konsultationen abgehalten. Das Ergebnis war ein Entwurfspapier, nach dem ein Freizügigkeitsregime ähnlich dem der ECOWAS schrittweise eingeführt werden soll (Castillejo 2019: 10). Die *International Labour Organization* (ILO) führte in diesem Zusammenhang Arbeitsmarktstudien in einzelnen Grenzregionen durch; finanziert wurde dies mit 10 Millionen Euro über den EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (Nothilfe-Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika, EUTF, s. dazu ausführlich Kap. C.1.2 und Kap. C.3). Dass in der IGAD in naher Zukunft ein Freizügigkeitsprotokoll abgeschlossen wird, ist eher unwahrscheinlich, denn dafür mangelt es sowohl am politischen Willen als auch an den notwendigen Kapazitäten (Dick/Schraven 2019a). Umsetzungserfolge können die IGAD-Staaten aber beim *Nairobi Action Plan* zur Situation der somalischen Flüchtlinge vorweisen: Es wurden bereits entsprechende Konferenzen und regelmäßige Treffen zur Bestandsaufnahme der Implementierung organisiert. Daneben hat z. B. die äthiopische Regierung den ca. 1 Million Geflüchteten, die in ihrem Land leben, das Recht auf Arbeit gewährt (Bhalla 2019), und Kenia öffnet sein Bildungssystem für Geflüchtete und verfolgt ein neues Siedlungskonzept (UNHCR 2018a; Dick/Rudolf 2019).

Jenseits der regionalen Kooperationsstrukturen ist es nicht von der Hand zu weisen, dass in beiden Regionen auch externe Akteure und Akteurinnen die migrationspolitischen Zielsetzungen und ihre Umsetzung beeinflussen. Dazu gehört auch die EU, für die die ECOWAS als Herkunftsregion irregulärer Migration von Afrika nach Europa besonders bedeutsam ist (vgl. Kap. C.3). Ihre migrationspolitischen Aktivitäten sind dadurch gekennzeichnet, dass der Fokus sich immer stärker auf Sicherheitsaspekte verschiebt (Dick/Schraven 2019a). Zudem wird immer mehr auf bilaterale Vereinbarungen mit einzelnen ECOWAS-Mitgliedstaaten gesetzt. Diese Zunahme bilateraler Abkommen könnte daran liegen, dass die ECOWAS deutlich formaler verfasst ist als die IGAD. Dadurch ist es für externe Akteure und Akteurinnen wie die EU schwerer, sie migrationspolitisch zu vereinnahmen (Lavenex et al. 2016; Reitano 2016). Ein anderer Grund dafür könnte sein, dass wegen der dargelegten Schwächen der supranationalen Organe bei der Rechtsdurchsetzung in der Praxis die zentralen Akteure und Akteurinnen weiterhin eher die auf nationaler Ebene sind.

C.1.1.4 Innerafrikanische Migrationspolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit

❗ Die panafrikanische Idee eines grenzenlosen Afrikas, in dem die von den Kolonialmächten auf dem Reißbrett gezogenen Grenzen überwunden werden,

und das Ausmaß der Migrationsbewegungen auf dem afrikanischen Kontinent haben in den letzten Jahrzehnten die Bestrebungen verstärkt, in Afrika eigene migrationspolitische Strukturen und Normen zu schaffen. Allerdings sind Migrationsthemen regional unterschiedlich bedeutsam und werden auch unterschiedlich ausgestaltet, wie der Vergleich zwischen ECOWAS und IGAD zeigt. Die westafrikanischen Staaten sehen Mobilität schon seit der Gründung der ECOWAS in den 1970er Jahren als Wirtschaftsfaktor und wollen sie durch einheitliche Regelungen noch stärker nutzbar machen. Bei der institutionell eher locker verfassten IGAD in Nordostafrika dominierte hingegen zunächst Krisenprävention – Migrationspolitik steht dort erst seit einem Jahrzehnt auf der Agenda.

❗ Dass die Umsetzung in beiden Regionalorganisationen den Politiken und Beschlüssen hinterherhinkt, liegt an fehlenden Kapazitäten, strukturellen Schwierigkeiten und teilweise am mangelnden politischen Willen ihrer Mitglieder. Im Bereich der Flüchtlingspolitik konnte die IGAD jedoch jüngst Erfolge verbuchen. ❗ Zusätzlich zu den in der Region bestehenden Umsetzungsproblemen scheint insbesondere in der ECOWAS-Region auch der Einfluss der Europäischen Union hemmend zu wirken. Diese, so konstatieren Dick und Schraven (2019a: 15), „untergräbt in ihrem Bestreben nach einer Eindämmung der irregulären Migration in Richtung Europa de facto die Kapazitäten gerade im Bereich Freizügigkeit“. ➡ Gewiss gibt es auch ohne die EU gravierende Probleme. Dennoch sollte sich die europäische Ebene stärker der Frage stellen, wie ihre Politik auf die regionale Zusammenarbeit wirkt.

C.1.2 Europäisch-afrikanische Kooperation in der Migrationspolitik

Dass es überhaupt eine europäische Migrationspolitik gibt, ist immer noch ein relativ junges Phänomen. Lange Zeit herrschte bei den EU-Mitgliedstaaten die Auffassung vor, die Gestaltung von Migrationspolitik sei vorwiegend eine nationalstaatliche Aufgabe. Erst der Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, schuf die rechtliche Basis für eine gemeinschaftliche Migrationspolitik (Bendel 2018a: 294). Zu dieser Zeit gab es auch bereits erste Überlegungen zu einem stärkeren gemeinschaftlichen europäischen Engagement im Bereich der externen Migrationspolitik. So vereinbarten die EU, europäische Länder und Mittelmeerdrittstaaten 1995 in der Barcelona-Erklärung eine engere Zusammenarbeit in Bezug auf „illegale Einwanderung“ und eine „Verringerung des Wanderungsdrucks“ (Heinzmann 2015: 83). Beim EU-Gipfel von Tampere 1999 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der EU, dass es wichtig sei, mit Transit- und Herkunftsländern zu kooperieren – insbesondere

zur „Steuerung der Migrationsströme“. Damit stand die sich herausbildende europäische Migrationspolitik von Anfang an auch unter dem Vorzeichen einer stärkeren Kontrolle von Migrationsbewegungen und zum Teil auch einer Verhinderung von irregulärer Migration.

C.1.2.1 Der europäische Gesamtansatz zur Migrationsfrage

Nach der Jahrtausendwende betrieb die Europäische Union zunehmend externe Migrationspolitik. 2005 gab sie sich mit dem „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ (GAM),⁹² der seit 2011 in überarbeiteter Form unter dem Namen „Gesamtansatz Migration und Mobilität“ (GAMM) fortbesteht (COM(2011)743), einen politischen Rahmen, der die Grundlage für das Ziel einer ausgewogenen und partnerschaftlichen externen Migrationspolitik bilden sollte. Über die darauffolgenden Jahre wurde der GAM durch zahlreiche Mitteilungen der Kommission ergänzt (z. B. COM(2006)735; COM(2007)247; COM(2008)611) und so zu einem umfassenden europäischen Migrationskonzept weiterentwickelt. Als eines seiner wichtigsten Ziele ist ausdrücklich genannt, den Dialog und die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern zu vertiefen.

Auf der Grundlage des GAM suchte die EU die Zusammenarbeit mit Drittländern auf kontinentaler, regionaler und bilateraler Ebene. Umgesetzt wurde dies durch eine ganze Reihe von politischen und rechtlichen Instrumenten (Politikdialoge, Aktionspläne, Roadmaps, Partnerschaften, Abkommen zu Visaerleichterung und Rückübernahme) sowie durch finanzielle und operative Unterstützung von Programmen und Projekten und beim Kapazitätsaufbau.⁹³ In diesen verschiedenen Kooperationsformaten finden sich – wenn auch mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung (s. u.) – drei wiederkehrende Motive: Legale Migration soll gefördert werden, sofern die Zuwandernden qualifizierte Arbeitskräfte sind oder zum Studium ins Land kommen; Flüchtlinge sollen internationalen Schutz erhalten, dies soll aber vorrangig außerhalb der EU stattfinden; irreguläre Migration soll reduziert werden, da sie u. a. als Sicherheitsrisiko gesehen wird und politisch nicht gewollt ist.

Mit dem Rabat-Prozess (2006) und der Afrika-EU-Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung

(2007) wurden zwei Politikdialoge ins Leben gerufen, die Schritte hin zu einem multilateralen Ansatz in der Migrationspolitik bilden. Der Rabat-Prozess ist ein regionaler Dialog mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern entlang der westafrikanischen Migrationsroute zu verbessern. In diesem Rahmen treffen sich mehr als 58 Länder (Abb. C.2) und Organisationen regelmäßig, um sich zu Fragen von Migration und Entwicklung auszutauschen. Zudem werden auf regelmäßigen europäisch-afrikanischen Ministerkonferenzen die strategischen Ziele des Dialogs festgelegt. Diese fokussierten zunächst darauf, Mobilität und legale Migration besser zu organisieren, das Grenzmanagement zu verbessern, irreguläre Migration zu bekämpfen und die Synergien von Migration und Entwicklung zu stärken (*Rabat Plan of Action of the Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development* vom 11.07.2006). 2014 kam als vierte Säule der internationale Schutz von Geflüchteten hinzu (*Rome Declaration and Rome Programme for 2015–2017*: 3).

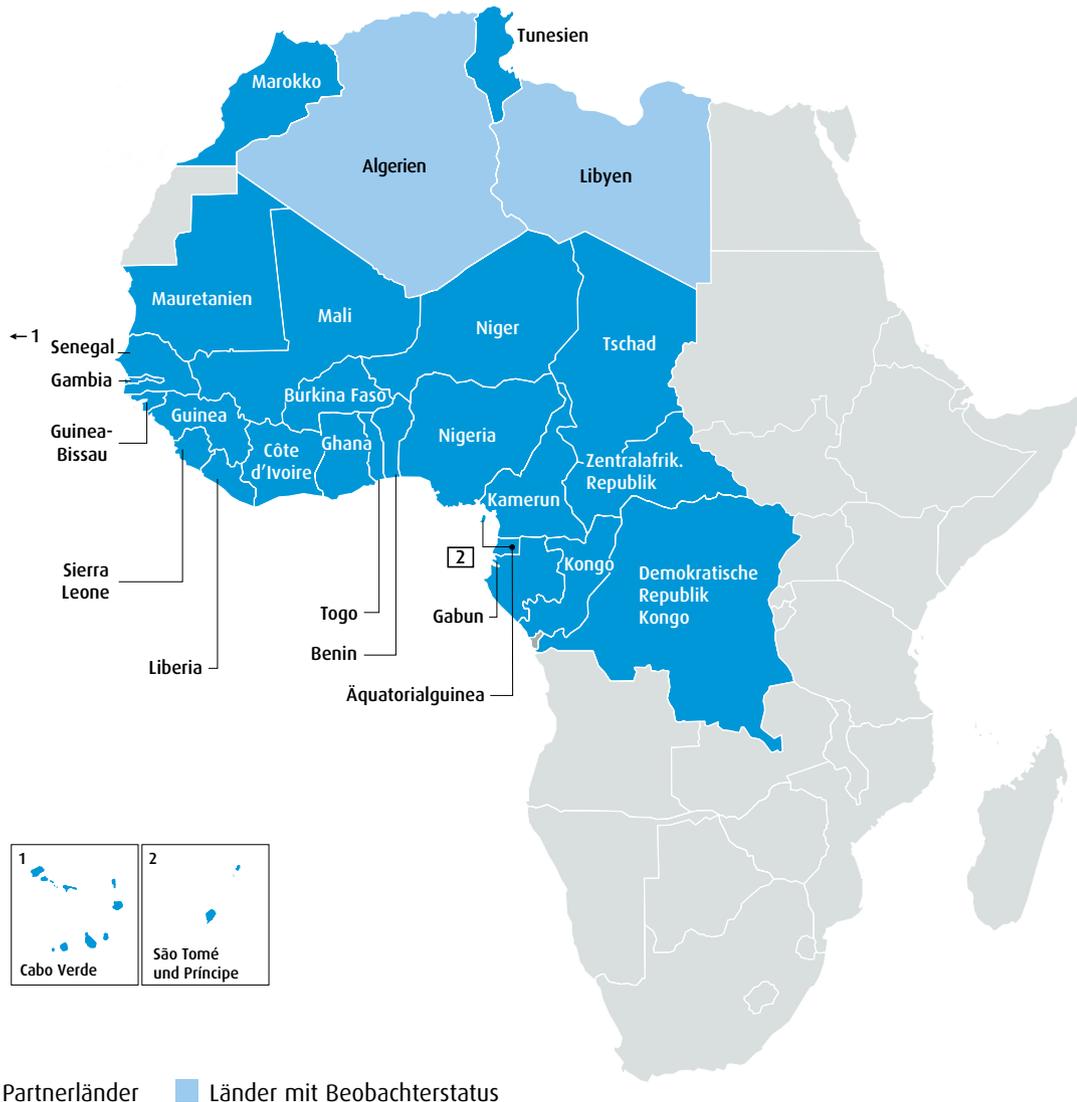
Der Rabat-Prozess konzentriert sich also auf die regionale Zusammenarbeit mit Ländern entlang der westafrikanischen Migrationsrouten. Zusätzlich stießen die europäischen und afrikanischen Staats- und Regierungschefs auf ihrem zweiten Gipfeltreffen 2007 in Lissabon im Bereich Migration eine kontinentale Zusammenarbeit an: die Afrika-EU-Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung (*Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment*, MME). In diesem Rahmen fanden in den Folgejahren mehrere Treffen statt, u. a. zu den Themen Menschenhandel, Migration und Mobilität in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und Zugang zu internationalem Schutz. Der Mehrwert dieses Prozesses besteht aus der Sicht der Europäischen Kommission in seiner „kontinentalen Dimension und der Koordinierung migrationsbezogener Aktivitäten der Afrikanischen Union und der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften Afrikas“ (COM(2014)96: 14).

Neben diesen regionalen und kontinentalen Dialogformaten suchte die Europäische Union auch eine engere bilaterale Kooperation mit ausgewählten Drittstaaten, die zugleich eine stärkere operative Zusammenarbeit umfasste. Vorläufer hiervon waren bilaterale Migrationsabkommen zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und

92 Rat der Europäischen Union, Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum, Anlage 1 zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates zur Tagung vom 15.–16.12.2005 in Brüssel, Dok. 15914/1/05 REV 1, Brüssel, 30.06.2006.

93 Im Bereich der legalen Migration werden die Partnerländer z. B. dabei unterstützt, in den Behörden entsprechende institutionelle und administrative Kapazitäten aufzubauen; das geschieht durch technische Hilfe, Ausbildungsmaßnahmen sowie den Austausch von Fachleuten und bewährten Methoden. Bei der Eindämmung irregulärer Migration geht es z. B. um finanzielle und technische Hilfe dabei, Strategien gegen Schleusung zu entwickeln und die Kapazitäten für das Grenzmanagement auszubauen, um die Grenzüberwachung zu verbessern. Beim internationalen Schutz werden in den Partnerländern z. B. die Kapazitäten der Behörden zur Gewährung internationalen Schutzes ausgebaut oder die Strukturen für die Aufnahme von Asylsuchenden verbessert (Europäische Kommission 2015b).

Abb. C.2 Am Rabat-Prozess beteiligte Länder

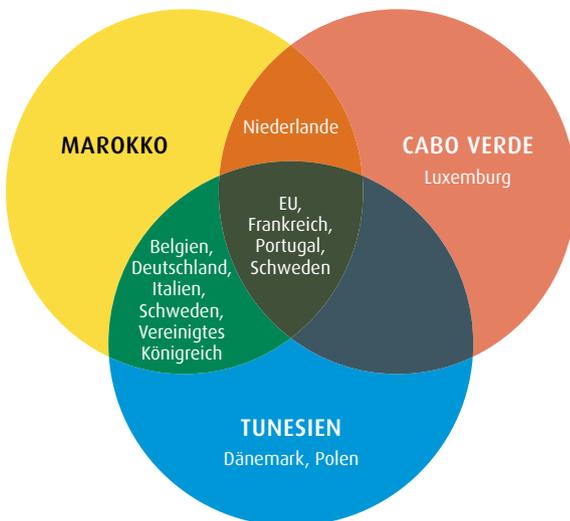


Anmerkung: Europäische Partnerländer sind die 27 Mitgliedstaaten der EU, Norwegen, die Schweiz und das Vereinigte Königreich. Außerdem beteiligt sind die Kommissionen der EU und ECOWAS. Neben den Beobachterländern Algerien und Libyen gibt es zusätzliche Beobachter, wie IOM und UNHCR.
 Quelle: Rabat Process 2019; eigene Darstellung

benachbarten Herkunfts- bzw. Transitländern; zu den bekanntesten Beispielen gehören die Verträge zwischen Italien und Libyen seit den späten 1990er Jahren (Paolletti 2011). Hervorzuheben ist daneben insbesondere die spanische Migrationsaußenpolitik: Spanien hatte Anfang der 2000er Jahre erfolgreich Marokko in seine Grenzkontrollen einbezogen und mit dem Nachbarstaat eine Vereinbarung über die Rückübernahme von Migrantinnen und Migranten aus Subsahara-Afrika geschlossen. Danach verlagerten sich die Migrationsbewegungen. Neue

Transitstaaten auf dem Weg vom afrikanischen Kontinent nach Spanien wurden nun Mauretanien, der Senegal und Gambia, und die Route führte fortan hauptsächlich auf die Kanaren, eine zu Spanien gehörende Inselgruppe ca. 1.000 Kilometer vor der westafrikanischen Küste (Triandafyllidou 2014). Daraufhin startete die spanische Regierung 2006/2007 eine „diplomatische Offensive“ in Westafrika (Triandafyllidou 2014: 11): Zwischen 2007 und 2009 schloss sie Rückübernahmeabkommen mit Cabo Verde, Mali, Guinea, Guinea-Bissau und Nigeria,

Abb. C.3 Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten an Mobilitätspartnerschaften



Quelle: Rabat Process 2015

außerdem verschärfte sie in Zusammenarbeit mit mauritanischen und senegalesischen Behörden sowie der europäischen Grenzschutzbehörde Frontex die Grenzkontrollen an der mauritanischen und der senegalesischen Küste. Die Zahl derjenigen, die irregulär auf den Kanarischen Inseln ankamen, nahm daraufhin rapide ab.

Ab 2008 schloss auch die EU bilaterale Vereinbarungen – zunächst vor allem mit Ländern in ihrer Nachbarschaft in Form von sog. Mobilitätspartnerschaften. Formal gesehen handelt es sich dabei um unverbindliche politische Absichtserklärungen der Beteiligten (Angenendt 2012: 16). Mobilitätspartnerschaften wurden mit insgesamt neun Staaten entwickelt; davon befinden sich drei auf dem afrikanischen Kontinent: Cabo Verde (2008), Marokko (2013) und Tunesien (2014). Ob sie sich an einer solchen Partnerschaft beteiligen, entscheiden die einzelnen EU-Mitgliedstaaten jeweils für sich. Entsprechend unterschiedlich ist ihre Beteiligung; Deutschland nimmt an zwei der drei afrikanischen Mobilitätspartnerschaften teil (Marokko und Tunesien) (Abb. C.3). Außerdem leisten nicht alle Mitgliedstaaten, die sich an den Mobilitätspartnerschaften beteiligen, auch einen finanziellen Beitrag. Inhaltlich sehen die afrikanischen Mobilitätspartnerschaften Maßnahmen in den Bereichen reguläre Migration, Verringerung irregulärer Migration

sowie ‚Migration und Entwicklung‘ vor. Die Mobilitätspartnerschaften mit Marokko und Tunesien beinhalten zudem einige Maßnahmen zum besseren Schutz von Geflüchteten.

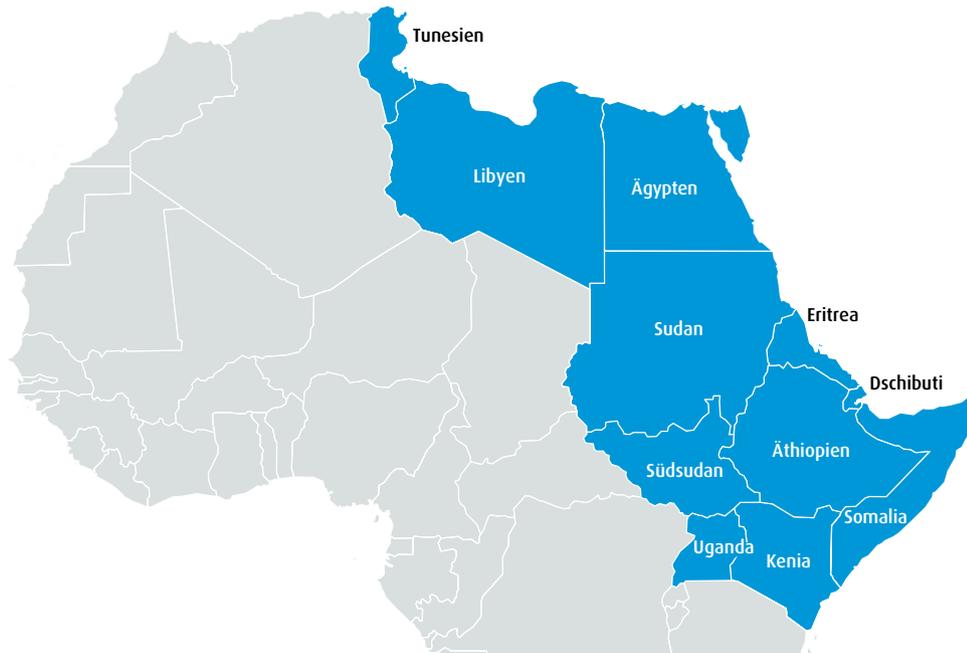
Als 2011 der GAM zum Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) weiterentwickelt wurde, schlug die Kommission als weiteres bilaterales Instrument sog. Gemeinsame Agenden für Migration und Mobilität (*Common Agendas on Migration and Mobility, CAMM*) vor (COM(2011)743: 12). Solche Agenden sollten mit weiter entfernt liegenden Ländern vereinbart werden. 2015 wurden sie mit Äthiopien und Nigeria umgesetzt; daran sind die EU und alle EU-Mitgliedstaaten beteiligt. Die damit verfolgten Ziele unterscheiden sich kaum von denen der Mobilitätspartnerschaften. Der Unterschied liegt – neben der genannten geografischen Ausrichtung – vor allem darin, dass der Abschluss einer Mobilitätspartnerschaft die beiden Seiten stärker verpflichtet. So ist ein wichtiger Bestandteil der Partnerschaften, dass in ihrem Rahmen Rückübernahmeabkommen geschlossen und im Gegenzug Visaliberalisierungen gewährt werden sollen; bei den CAMMs ist das nicht der Fall (COM(2011)743: 11; García Andrade/Martín 2015: 30–35). Dies ist aus der Sicht der EU das wichtigste Ziel der Mobilitätspartnerschaften. Allerdings wurde es im Ergebnis nicht erreicht: Nur im Rahmen der ersten Partnerschaft mit Cabo Verde konnte die EU ein Rückübernahmeabkommen im Gegenzug zu einem Visaliberalisierungsabkommen aushandeln. In den Mobilitätspartnerschaften mit Marokko und Tunesien (und den anderen nichtafrikanischen Ländern) ist dies zwar vorgesehen, konnte jedoch bisher nicht zum Abschluss gebracht werden (s. dazu ausführlich Kap. C.5.2).⁹⁴

Als 2014 immer mehr Migrantinnen und Migranten über die östliche Migrationsroute in Afrika nach Europa kamen, stieß die italienische Ratspräsidentschaft eine neue Initiative an: den sog. Khartoum-Prozess (*EU-Horn of Africa Migration Route Initiative*) (Koch 2017). Ebenso wie beim Rabat-Prozess handelt es sich dabei um einen regionalen Politikdialog, der die Kooperation zwischen der EU und dem Horn von Afrika intensivieren soll, um irreguläre Migration einzudämmen und kriminelle Netzwerke zu bekämpfen. An dem institutionalisierten Austausch nehmen insgesamt 41 Staaten teil (30 europäische Länder, 8 Länder am erweiterten Horn von Afrika sowie die Transitländer Ägypten, Libyen und Tunesien) (Abb. C.4).⁹⁵ Anders als der Rabat-Prozess und die MME-Partnerschaft beinhaltet der Khartoum-Prozess keine Maßnahmen im Bereich der regulären Migration. Er bezieht sich vielmehr ausschließlich auf die Re-

⁹⁴ Gleiches gilt bis heute für die Türkei, mit der im Kontext der EU-Erweiterungsrunden entsprechende Verhandlungen laufen.

⁹⁵ Am Khartoum-Prozess beteiligt sind außerdem die Dienststellen der Europäischen Kommission (KOM), der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Kommission der Afrikanischen Union (AUC).

Abb. C.4 Am Khartoum-Prozess beteiligte Länder



Anmerkung: Europäische Partnerländer sind die 27 Mitgliedstaaten der EU, Norwegen, die Schweiz und das Vereinigte Königreich. Der Prozess wird durch einen Lenkungsausschuss gesteuert, dem fünf europäische Länder (Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Vereinigtes Königreich), fünf afrikanische Länder (Ägypten, Eritrea, Äthiopien, Südsudan, Sudan) sowie die Kommissionen von EU und AU und der EAD angehören.

Quelle: Khartoum Process 2019; eigene Darstellung

duzierung irregulärer Migration und den Kampf gegen Schleuserbanden und kriminelle Netzwerke. In Medienberichten und der Literatur wurde kritisiert, dass die EU in diesem Rahmen auch mit Staaten zusammenarbeitet, denen schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden, die Kooperation aber nicht an Bedingungen geknüpft wurde, etwa Reformen im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz (Reitano 2016; Plaut 2018; Jakob/Sch lindwein 2018).

Welches Interesse haben afrikanische Staaten an einem Abkommen wie dem Khartoum-Prozess? Dies variiert je nach Staat (vgl. die Beiträge in Kipp/Koch 2018). Das Interesse der EU, die Migrationszahlen zu reduzieren, scheint zunächst jedenfalls nicht im Sinne vieler afrikanischer Partnerstaaten zu sein, denn für sie bedeutet das einen Rückgang der *remittances* ihrer Diaspora-Mitglieder (s. Kap. B.2.2 und C.5.2) und auch Einbußen für die ‚Schmuggler-Industrie‘, die oft lokal gut ausgebaut ist (König 2017; Knoll/de Weijer 2016; Müller 2018). Dass viele Staaten dennoch bereit sind, in Migrationsfragen mit der EU zusammenzuarbeiten, liegt an den ökonomischen und politischen Vorteilen, die sie sich davon versprechen. Dazu zählen die Aussicht auf finanzielle Mittel (z.B. Ägypten, s. Roll 2018), der Zu-

gang zu Absatzmärkten, die Befriedigung eigener Sicherheitsbedürfnisse, insbesondere von Staaten in direkter Nachbarschaft zu Konfliktzonen (z.B. Somalia, Südsudan, Kenia), und eine höhere Reputation in der internationalen Gemeinschaft (Knoll/de Weijer 2016; König 2017; Müller 2018; Paoletti 2011). Der Sudan beispielsweise hat vor dem Hintergrund seines zweifelhaften humanitären und menschenrechtlichen Rufs den Khartoum-Prozess als Gelegenheit begriffen, aus der internationalen Isolation herauszukommen (Oette/Babiker 2017: 67).

C.1.2.2 Die Europäische Migrationsagenda

Mit der zunehmenden Zahl ankommender Flüchtlinge und irregulärer Migrantinnen und Migranten in Europa vor rund fünf Jahren stieg der Druck auf die EU, Lösungen für die migrationspolitischen Herausforderungen zu entwickeln und dazu mit wichtigen Drittstaaten zusammenzuarbeiten. Im Mai 2015 formulierte die Europäische Kommission dafür einen neuen politischen Rahmen: die Europäische Migrationsagenda (COM(2015)240). Diese enthält eine Strategie für die kurz-, mittel- und langfristige Weiterentwicklung der EU-Migrationspolitik. Inhaltlich übernimmt die neue Agenda viele Elemente aus dem

GAMM. Im Bereich der externen Migrationspolitik betont sie die Notwendigkeit, mit Herkunfts-, Aufnahme- und Transitländern zu kooperieren. Als Schwerpunkte nennt sie die Eindämmung irregulärer Migration, eine Verbesserung von Grenzmanagement und Seenotrettung sowie die gezielte Förderung legaler Migration (COM(2015)240: 9, 13, 17). Damit verlagert sie den Schwerpunkt hin zu Migrationssteuerung im europäischen Eigeninteresse, die sich bei der Umsetzung durch konkrete Projekte noch deutlicher zeigt. Zugleich betont die Kommission die Notwendigkeit, die verschiedenen Politikbereiche besser aufeinander abzustimmen, insbesondere die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Beschäftigung, Außen- und Innenpolitik.

Im November des gleichen Jahres fanden sich Vertreterinnen und Vertreter der EU sowie die Staatsoberhäupter der EU-Mitgliedstaaten und 34 afrikanischer Staaten zu einem Sondergipfeltreffen zum Thema Migration im maltesischen Valletta zusammen. Für Irritationen auf afrikanischer Seite sorgte, dass es sich um einen EU-Gipfel handelte, zu dem nicht alle afrikanischen Staaten eingeladen waren – trotz der Betonung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit. So wurden einige sehr migrationserfahrene Länder wie z. B. Südafrika nicht eingebunden, ebenso die meisten Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RWGs), die eine wichtige Rolle in der innerafrikanischen Migrationsgovernance spielen (s. Kap. C.1.2). Auf dem Gipfel offenbarte sich, dass die Ansichten der afrikanischen und europäischen Teilnehmenden oft divergieren (Knoll/de Weijer 2016). Trotzdem einigten sie sich auf eine verstärkte Zusammenarbeit zur Bewältigung der ‚Migrationskrise‘ und konkretisierten diese Absicht im sog. Valletta-Aktionsplan (*Joint Valletta*

Action Plan). Beide Seiten mussten dabei Abstriche bei ihren ursprünglichen Forderungen und Zielen hinnehmen. So gingen die EU-Staaten auf die afrikanischen Wünsche nach mehr legaler Migration nur minimal ein, und im Bereich Rückkehrpolitik taucht z. B. die vorab von der EU verbreitete Formulierung, die afrikanischen Staaten sollten zur Erleichterung der Rückführung sog. Laissez-passer-Dokumente akzeptieren, im Abschlussdokument nicht mehr auf (Knoll/de Weijer 2016). Der Aktionsplan setzt fünf Schwerpunkte: Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration, Schutz und Asyl, legale Migration, Kampf gegen Menschenhandel und -schmuggel, Rückkehr und Reintegration. Zur Umsetzung dieses Aktionsplans wurde der EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika geschaffen (Nothilfe-Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika, EUTF), der „die Migrationssteuerung verbessern und die Ursachen von Destabilisierung, Zwangsvertreibung und irregulärer Migration [...] bekämpfen“ soll (Europäische Kommission 2018g). Durch seine Sonderkonstruktion⁹⁶ außerhalb der traditionell schwerfälligen EU-Vergabepaxis soll dieser Fonds ermöglichen, auf Wanderungsbewegungen flexibler zu reagieren. Bislang⁹⁷ wurden für den Fonds 4,7 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Der EUTF ist als sog. *Matching*-Fonds konzipiert: Die Idee ist, dass Mitgliedstaaten das von der EU bereitgestellte Geld mit eigenen Mitteln verdoppeln (vgl. Bartels 2018). Die Mitgliedstaaten haben bisher jedoch verhältnismäßig wenig zur Finanzierung beigetragen (590 Mio.; davon bringt Deutschland mit 225 Mio. von allen die größte Summe auf). Den größten Teil (4,1 Mrd.) steuert die EU bei (Europäische Kommission 2020).

96 Treuhandfonds sind relativ neue Instrumente der europäischen Außenpolitik, die der EU erlauben, für bestimmte Prioritäten oder in akuten Not- und Konfliktsituationen schneller, flexibler und in größerem Umfang Hilfgelder bereitzustellen. Seit 2013 hat die EU vier Treuhandfonds eingerichtet. Sie werden zentral von der EU-Kommission verwaltet. Über die Vergabe der Gelder entscheiden maßgeblich ein Board und operative Ausschüsse. Parlamentarische Kontrolle ist nicht vorgesehen.

97 Die Zahlen geben den Stand vom 19.02.2020 wieder. Die jeweils aktuellen Summen können unter https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en abgerufen werden.

Info-Box 9 EU-Akteure und EU-Akteurinnen der Migrationspolitik

Die Migrationsaußenpolitik der EU wird von drei Ebenen bestimmt: der Politik in den EU-Mitgliedstaaten, den Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene (zwischen Kommission, Rat und Agenturen) und den eigentlichen Verhandlungen zwischen der EU und externen Kooperationsstaaten (Hampshire 2016: 577). Auf der mittleren Ebene, der EU-Ebene, ist eine Vielzahl von Akteuren und Akteurinnen an der Konzeption und Umsetzung der Migrationspolitik beteiligt. Seit Ende der 1990er Jahre ist ein hochkomplexes Geflecht von Institutionen mit unterschiedlichen Prioritäten und Kompetenzen gewachsen. Auch internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen sind in diesen Strukturen zu berücksichtigen, sei es, weil sie die Europäische Kommission und das Europäische Parlament beraten und lobbyieren, sei es, weil sie – wie UNHCR oder IOM – auch vor Ort mit den EU-Agenturen kooperieren und diese ihrerseits mit ihren Erfahrungen unterstützen. Die wichtigsten Institutionen mit einer aktiven Rolle in der EU-Migrationsaußenpolitik sind die Europäische Kommission, der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und der Rat der Europäischen Union (Faure/Gavas/Knoll 2015: 13). Daneben sind noch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (bekannt als Frontex) und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) als Umsetzungsagenturen relevant.⁹⁸

Die **Europäische Kommission** (EU-Kommission) ist ein supranationales Organ, das vor allem exekutive Aufgaben in der EU übernimmt. Sie hat jedoch auch das alleinige Vorschlagsrecht für europäische Rechtsakte (wie z. B. die Richtlinien und Verordnungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, s. z. B. SVR 2019a). Zudem formuliert sie politische Rahmenwerke wie den GAMM oder die Europäische Migrationsagenda und verhandelt im Namen der Mitgliedstaaten politische Abkommen, darunter auch Rückübernahmeabkommen (Faure/Gavas/Knoll 2015: 13). Innerhalb der EU-Kommission sind Generaldirektionen (GD) als Verwaltungseinheiten jeweils für einen bestimmten Politikbereich zuständig. Migrationspolitik gehörte ursprünglich zur Innen- und Justizpolitik und damit zur GD Migration und Inneres (GD HOME); durch die zunehmende Bedeutung ihrer externen Dimension hat sie sich aber mehr und mehr in die Bereiche Außenpolitik und Entwicklungskooperation verlagert. Damit sind neben der GD HOME die GD Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) und die GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) für die (externe) Migrationspolitik der EU relevant (Kipp/Koch 2018: 14). Eine zentrale Aufgabe der externen Migrationspolitik auf EU-Ebene ist somit – ganz ähnlich wie innerhalb der Bundesregierung – die Koordination der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Politikansätze. Aktuell verhandelt die EU über die Ausgestaltung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027.⁹⁹ Der derzeitige Stand der Verhandlungen deutet darauf hin, dass der neue MFR im Bereich der externen Migrationspolitik große Veränderungen mit sich bringen wird. Das insgesamt für Migration und Grenzmanagement vorgesehene Budget soll danach von 13 Milliarden Euro im vorherigen Zeitraum (2014–2020) auf 34,9 Milliarden Euro erhöht werden, also auf die 2,7-fache Summe (Europäische Kommission 2018h).

Die **Generaldirektion Migration und Inneres** (GD HOME) übernimmt bei den meisten Fragen zu Migration und Asyl die Führungsrolle innerhalb der Kommission (vgl. Faure/Gavas/Knoll 2015). Dabei umfasst ihr Engagement mittlerweile auch die externe Dimension der Migrationspolitik. Mit den Rahmenwerken GAMM und Europäische Migrationsagenda bestimmt sie maßgeblich mit, wie die Kooperation mit Drittstaaten ausgestaltet wird. Ihr Handlungsspielraum in diesem Bereich hat sich durch zwei Förderinstrumente vergrößert, die 2014 eingeführt wurden: Mit dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und dem Inneren Sicherheitsfonds (ISF) kann die GD HOME seitdem auch externe migrationspolitische Projekte direkt finanzieren (Kipp/Koch 2018: 14). Nach dem Vorschlag der EU-Kommission für den MFR 2021–2027 sollen die Möglichkeiten der GD HOME erweitert werden, über die Allokation von Geldern die externe Migrationspolitik flexibel mitzubestimmen (Knoll/Veron 2019). Der AMIF soll künftig mit 10,4 Milliarden Euro dotiert werden (zuvor: 3,1 Mrd. Euro). Schwerpunkte des AMIF sind u. a. Rücküberweisungen, Rückkehr und Reintegration und die Prävention irregulärer Migration. Zwei Elemente sind neu: Zum einen sollen im Bereich regulärer Migration

98 Das Europäische Parlament spielt in diesem außen- und sicherheitspolitischen bzw. entwicklungspolitischen Themenkomplex nur eine untergeordnete Rolle. Es billigt Gesetzentwürfe und stimmt Abkommen mit Drittstaaten zu, bevor diese unterzeichnet werden (Faure/Gavas/Knoll 2015; Bendel 2016).

99 Der MFR legt die Schwerpunkte der EU-Finanzplanung fest. Der neue MFR muss vom Europäischen Rat noch verabschiedet werden.

sog. Mobilitätsmaßnahmen entwickelt werden. Zum anderen können Mitgliedstaaten nun nach Beratung mit der Kommission AMIF-Gelder direkt an Drittstaaten vergeben, um Anreize für die Rückübernahme und Reintegration von Zurückkehrenden zu setzen (Knoll/Veron 2019: 9–10). Hinzukommen soll außerdem ein neuer Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF); dieser soll die Mitgliedstaaten mit 9,3 Milliarden Euro dabei unterstützen, die gemeinsamen Außengrenzen zu sichern (Europäische Kommission 2018h). Der ISF soll von 1,18 auf 2,5 Milliarden Euro mehr als verdoppelt werden (Knoll/Veron 2019).

Die **Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung** (GD DEVCO) reagierte auf den restriktiven Migrationspolitik-Ansatz der GD HOME traditionell oft zögerlich, da sie befürchtete, dieser könnte die eigenen entwicklungspolitischen Prioritäten untergraben (Hampshire 2016; s. auch den Hertog 2016). Mittlerweile hat sich die Zusammenarbeit wohl deutlich verbessert (Knoll/Veron 2019: 15–16). Die GD DEVCO verwaltete über viele Jahre den Europäischen Entwicklungsfonds (EDF), aus dem bilaterale und regionale Programme mit Migrationsbezug finanziert werden (den Hertog 2016: 12). Daneben ist die GD DEVCO zuständig für die Umsetzung des Nothilfe-Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika (EUTF). Ihr oblag es auch nach dem Gipfel von Valletta, den verabschiedeten Aktionsplan in einen Zielkatalog zu übersetzen (Kipp 2018: 11, 17). Damit hat die GD DEVCO in der externen Migrationspolitik erheblichen Einfluss; dieser ist aus den EUTF-Strategiedokumenten herauszulesen und zeigt sich auch in der Implementierung der Projekte am Horn von Afrika (Kipp 2018: 17). Der Kommissionsvorschlag zum MFR 2021–2027 enthält auch ein neues Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, NDICI), das mit 89,2 Milliarden Euro ausgestattet werden soll (Europäische Kommission 2018d). Im NDICI sollen im Sinne von Vereinfachung und größerer Kohärenz verschiedene Instrumente für das auswärtige Handeln der EU zusammengelegt werden, darunter auch der EDF, der Ende 2020 auslaufen wird (COM(2018)460). Das primär entwicklungsorientierte NDICI soll die Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung angehen und verfolgt dazu die Strategie eines Mainstreamings von Migration. Verwaltet wird es gemeinsam von der GD DEVCO, der GD NEAR und dem EAD (Knoll/Veron 2019).

Die **Generaldirektion Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen** (GD NEAR) ist zuständig für das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) sowie das Instrument für Heranführungshilfe (IPA). Viele der relevanten Herkunfts- und Transitstaaten werden vom ENI abgedeckt, und mit ENI-Mitteln wurden in den vergangenen Jahren diverse Projekte im Bereich Asyl und Migration finanziert (den Hertog 2016). Das im Rahmen des MFR 2021–2027 vorgeschlagene neue Instrument für Heranführungshilfe (IPA III) benennt Migration als Schlüsselherausforderung und definiert Migrations- und Grenzmanagement als seine spezifischen Ziele (Knoll/Veron 2019). Außerdem verwaltet die GD NEAR den Regionalen Treuhandfonds, der als Reaktion auf die Syrienkrise eingerichtet wurde (Faure/Gavas/Knoll 2015: 18). Generell ist die Perspektive der GD NEAR auf Migration eher eine entwicklungs- denn eine kontrollorientierte. Beispielsweise haben viele Personen, die heute in der GD NEAR beschäftigt sind, vorher in der GD DEVCO gearbeitet (den Hertog 2016: 19).

Die **Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe** (GD ECHO) verwaltet das Instrument für Humanitäre Hilfe (HAI), mit dem zum großen Teil Hilfsprojekte für Geflüchtete und Binnenvertriebene in Drittstaaten finanziert werden. Dabei arbeitet sie häufig mit UN-Organisationen wie dem UNHCR und der IOM oder mit Nichtregierungsorganisationen wie dem Roten Kreuz zusammen (Faure/Gavas/Knoll 2015: 18). Finanziert wurden z. B. Unterkünfte für syrische Flüchtlinge in Jordanien oder für sudanesisch und somalische Flüchtlinge in Äthiopien und Kenia (den Hertog 2016: 24). Die GD ECHO kann relativ losgelöst von den langfristigen Prioritäten der GD HOME ad hoc über humanitäre Hilfen entscheiden (den Hertog 2016: 23).

Der **Europäische Auswärtige Dienst** (EAD) wurde 2009 etabliert. Seine Aufgabe ist, die Kohärenz der Außenbeziehungen der EU zu gewährleisten (Faure/Gavas/Knoll 2015: 13). Entsprechend konkurrieren im EAD migrationspolitische mit breiteren außenpolitischen Zielen (Hampshire 2016: 577). Angesichts der steigenden Asylzahlen 2014/15 gewannen die Themen Asyl und Migration seither innerhalb des EAD an Bedeutung; das zeigte sich u. a. an Personalzuwächsen (Faure/Gavas/Knoll 2015). In der aktuellen EU-Migrationsaußenpolitik spielt der EAD „eine immer wichtigere Rolle“ (Kipp 2018: 17). So ist er zuständig für die Koordination der Migrationspartnerschaften und begleitet die Umsetzung von Projekten vor Ort. Die starke Abhängigkeit von strategischen Entscheidungen in Brüssel beschränkt allerdings seinen Handlungsspielraum (vgl. Kipp 2018).

Der **Rat der Europäischen Union** repräsentiert die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und verantwortet gemeinsam mit dem Europäischen Parlament die Rechtsetzung der EU. Er tagt je nach Politikfeld mit den jeweiligen Ministern und Ministerinnen der Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Formationen. Je nach Thema übernimmt der Rat für Justiz und Inneres oder der Rat für Auswärtige Angelegenheiten die Federführung für die Migrations(außen)politik. Ursprünglich vom Rat für Justiz und Inneres bestimmt, verlagerte sich Migrationspolitik immer weiter nach außen (Bendel 2018a). Das führte zu einer primär kontrollorientierten Agenda für die externe Dimension, die vor allem darauf abzielt, irreguläre Migration einzudämmen (Hampshire 2016). Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten ist zuständig für die Festlegung und Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU; darunter fallen auch die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Verteidigung und Handel, die für die externe Migrationspolitik in unterschiedlichem Maße relevant sind. Der Rat der Europäischen Union beauftragt außerdem die Europäische Kommission, im Namen der EU Abkommen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen auszuhandeln. Über die Unterzeichnung eines Abkommens entscheidet er nach Abschluss der Verhandlungen auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlages. In den meisten Bereichen ist eine Mitentscheidung des Europäischen Parlaments erforderlich (Art. 218 AEUV). Innerhalb des Rats besteht ein komplexes Geflecht von Arbeitsgruppen, Kontaktgruppen und Dialogen zum Thema Migrationsaußenpolitik (Faure/Gavas/Knoll 2015). Aktuell zeigen die Verhandlungen über den MFR 2021–2027 wieder, dass die EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die externe Migrationspolitik der EU teils divergierende Interessen und Schwerpunkte verfolgen (vgl. Knoll/Veron 2019). Der Rat ist für den Erfolg der europäischen Migrationsaußenpolitik nicht zuletzt deshalb wichtig, weil über diese die bilateralen Projekte auf nationaler Ebene mit den supranationalen Aktivitäten der Europäischen Union vernetzt werden.

Ein ähnliches Ressortdenken besteht auch zwischen den Generaldirektionen der Europäischen Kommission. Obwohl es hier wie beim Rat einige ressortübergreifende Arbeitsgruppen der Generaldirektionen im Migrationsbereich gibt, wird doch immer wieder auch das ‚Container‘- oder ‚Silo-Denken‘ der Generaldirektionen bemängelt (Bendel 2018a).

Für die Umsetzung der Migrations- und Asylpolitik der EU sind zwei Agenturen zuständig: die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (bekannt als Frontex) und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO).¹⁰⁰ Nach dem Kommissionsvorschlag für den MFR 2021–2027 sollen beide Agenturen gestärkt werden und ein Budget von 12 Milliarden Euro erhalten (Knoll/Veron 2019).

Frontex wurde 2004 als „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“¹⁰¹ gegründet; seitdem sind ihr Budget, ihr Mandat und ihr Personalstock immer mehr gewachsen (Perkowski 2019). Die Agentur ist verantwortlich für die Kontrolle der EU-Außengrenzen und führt auch Such- und Rettungsmissionen auf See aus. Auch die Rückführung irregulär Eingereister in deren Herkunftsstaaten fällt in ihren Verantwortungsbereich (Faure/Gavas/Knoll 2015). Im Oktober 2016 wurde sie zur sog. Europäischen Grenz- und Küstenwache (*European Border and Coast Guard*, EBCG) aufgewertet (SVR 2019a: 75). Bei der Umsetzung des Mandats muss Frontex zwischen den Interessen der Mitgliedstaaten, der Kommission, dem EU-Parlament und dem Rat navigieren (Perkowski 2019). Eine Reform der Frontex-Verordnung ist beschlossen und trat im Dezember 2019 in Kraft (Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624). Sie sieht u. a. vor, eine sog. ständige Reserve von 10.000 Einsatzkräften aufzubauen, die die Mitgliedstaaten bei der Sicherung der Außengrenzen operativ unterstützen sollen. Dadurch soll grenzüberschreitende Kriminalität bekämpft und „die wirksame und nachhaltige Rückführung irregulärer Migranten erheblich [...] verstärk[t]“ werden (PE-CONS 33/19: 4). Möglich sind auch der Einsatz in Drittstaaten und die Einrichtung von Frontex-Außenstellen. Auf der politischen Ebene wird aktuell darüber diskutiert, diesen schrittweisen Personal- und Aufgabenzuwachs von Frontex zu beschleunigen.

100 Daneben helfen das Europäische Polizeiamt (Europol) und die Justizbehörde der EU (Eurojust) den Mitgliedstaaten, Schmuggler- und Menschenhändlernetzwerke aufzuspüren (Niemann/Zaun 2018: 6).

101 Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, OJ L 349.

Das **EASO** wurde 2010 eingerichtet und unterstützt die EU-Mitgliedstaaten praktisch und technisch bei der Implementierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) (Faure/Gavas/Knoll 2015). Im Rahmen des Hotspot-Konzepts leistete es gemeinsam mit Frontex und Europol den Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen operative Hilfe (Bendel 2016). Die Agentur ist darüber hinaus für die Koordination der EU-Resettlement-Maßnahmen zuständig und unterstützt Drittstaaten wie z. B. Jordanien, Tunesien und Marokko bei der Verbesserung ihrer Asylsysteme (SVR-Forschungsbereich 2018c). 2017 einigten sich das Europäische Parlament und der Rat darauf, zur weiteren Harmonisierung der EU-Asylpolitik das EASO-Mandat auszuweiten (SVR-Forschungsbereich 2018c). Die Agentur soll schrittweise weiter verstärkt werden und in Zukunft Asylagentur der Europäischen Union (*European Union Agency for Asylum, EUAA*) heißen (SVR 2019a: 75).

Tab. C.1 Aus dem EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika finanzierte Programme 2015–2020

	genehmigte Programme	erwarteter finanzieller Aufwand dafür	abgeschlossene Verträge	erwarteter finanzieller Aufwand dafür	bereits ausgezahlt
Sahel und Tschadsee	101	2,0 Mrd.	309	1,7 Mrd.	1,1 Mrd.
Horn von Afrika	87	1,6 Mrd.	242	1,2 Mrd.	0,6 Mrd.
Nordafrika	31	0,8 Mrd.	50	0,6 Mrd.	0,3 Mrd.

Anmerkung: Stand: 24.02.2020.

Quelle: Europäische Kommission 2020

Aus diesem Fonds werden Programme mit vier strategischen Zielen finanziert, die in Nordafrika, dem Horn von Afrika und der Region Sahel und Tschadsee durchgeführt werden; dabei bildet Letztere den geografischen Schwerpunkt (Tab. C.1):

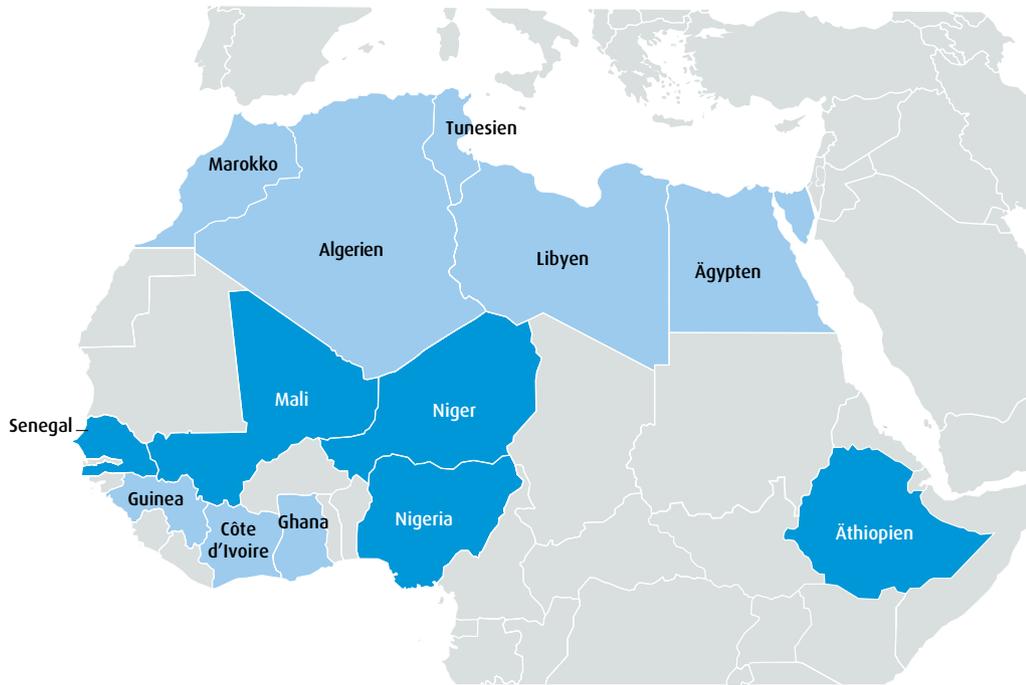
- (1) Programme, die vor allem für junge Menschen und Frauen Arbeitsplätze schaffen und Rückkehrende eingliedern sollen;
- (2) Projekte, die helfen, die Grundversorgung der lokalen Bevölkerung zu sichern;
- (3) Projekte zur Verbesserung der Migrationssteuerung, Schwerpunkte sind die Verhinderung irregulärer Migration, Rückführung, internationaler Schutz und Asyl;
- (4) Projekte, die gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit fördern und zur Konfliktprävention beitragen sollen.

Seit er 2015 eingerichtet wurde, hat der EUTF für die externe Migrationspolitik der EU zentrale Bedeutung erlangt (s. Kap. C.3).

2016 entstand auf der Grundlage der neuen Europäischen Migrationsagenda der Migrationspartnerschaftsrahmen als bilaterales Nachfolgeinstrument der Mobilitätspartnerschaften. Entsprechende Kooperationen wurden im Juni 2016 mit fünf afrikanischen Herkunfts- und Transitländern angestoßen: Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und dem Senegal (Abb. C.5). Die Auswahl der Länder erfolgte strategisch: Es handelt sich zum einen um Länder, die für die EU migrationspolitisch wichtig sind. So liegen die meisten dieser Länder in Westafrika, das ist eine Schlüsselregion, aus der und durch die viele Migranten und Migrantinnen in Richtung Europa wandern. Mali, Niger und Nigeria bilden die Außengrenzen des ECOWAS-Freizügigkeitsraums und sind daher für die Migrationsroute von West- und Zentralafrika über Libyen nach Europa von besonderer Bedeutung. Das einzige ostafrikanische Land, Äthiopien, ist ein wichtiges Aufnahmeland für Flüchtlinge aus dem Horn von Afrika. Zum anderen hatte sich im Rahmen anderer Dialogformate (wie des Rabat- und des Khartoum-Prozesses sowie verschiedener EU-Afrika-Gipfel/-Treffen¹⁰²) gezeigt, dass eine Zu-

102 EU-Afrika-Gipfel finden auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs in der Regel alle drei Jahre statt. Das letzte Gipfeltreffen wurde am 29./30.11.2017 in Abidjan, Côte d'Ivoire, abgehalten; der nächste Gipfel ist für das zweite Halbjahr 2020 geplant. Diese Gipfel beziehen sich nicht nur auf Fragen der Migration, sondern auf alle Fragen der europäisch-afrikanischen Beziehungen. Darüber hinaus finden regelmäßig Treffen auf Ministerebene statt, an denen Vertreterinnen und Vertreter der Länder Afrikas und der EU, der Kommission der Afrikanischen Union und der EU-Institutionen einschließlich des Rates der EU teilnehmen. Außerdem gibt es zusätzliche Treffen zwischen der AU- und der EU-Kommission.

Abb. C.5 Partnerländer der Migrationspartnerschaften



■ prioritäre Partnerländer ■ sonstige Partnerländer

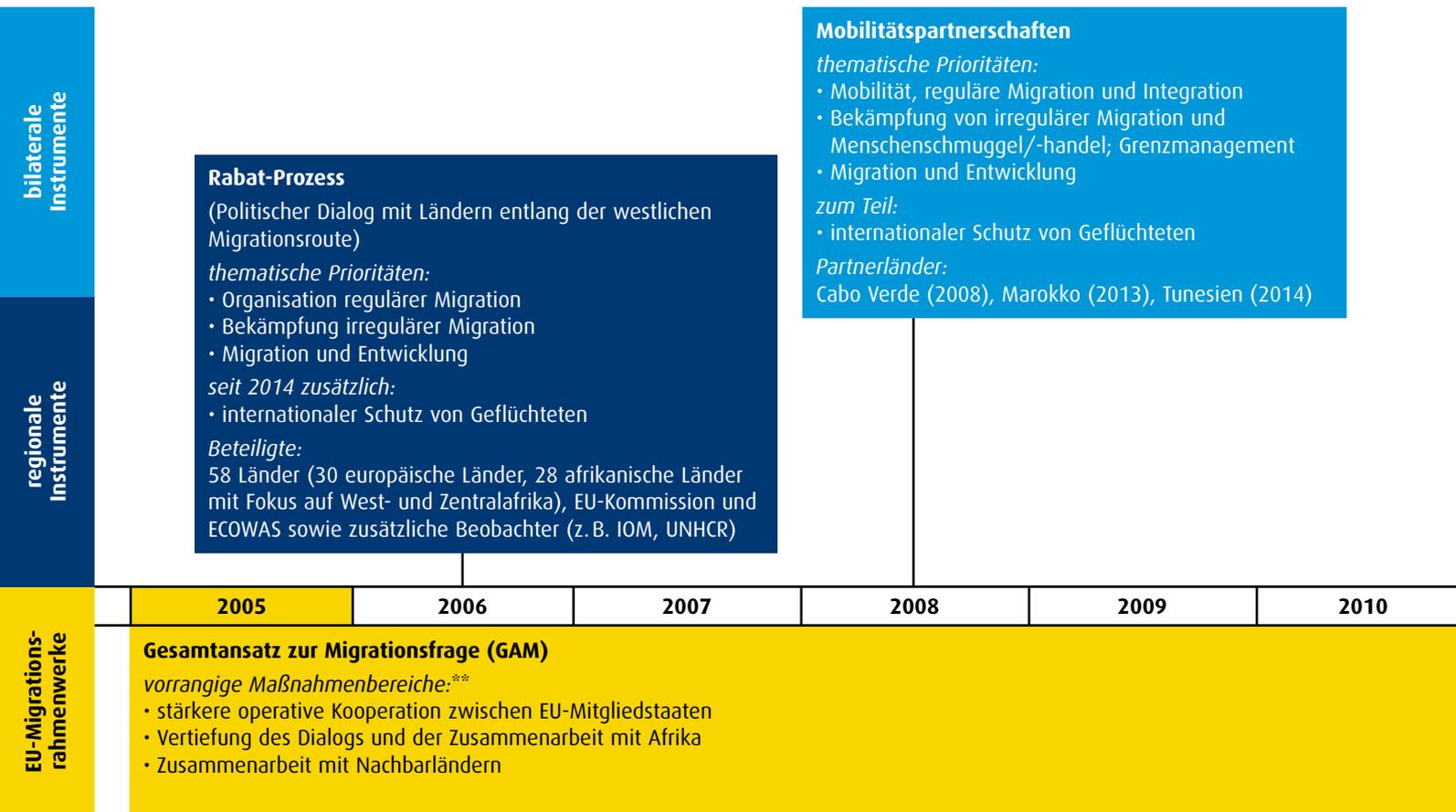
Anmerkung: Weitere nicht prioritäre Partnerländer außerhalb Afrikas sind Afghanistan, Bangladesch, der Iran, Jordanien, der Libanon und Pakistan.
Quelle: Collett/Ahad 2017: 12

sammenarbeit mit diesen Ländern ertragreich ist. Neben diesen prioritären Partnerländern hat die EU auf der Basis des Migrationspartnerschaftsrahmens in den Folgejahren in unterschiedlichem Maße die Zusammenarbeit mit weiteren migrationspolitisch wichtigen Ländern gesucht. Weitere afrikanische Partnerländer sind seither Guinea, Côte d'Ivoire, Ghana, Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen und Ägypten.

Inhaltlich ist bei den Migrationspartnerschaften ein Richtungswechsel zu erkennen, der sich am europäischen Interesse einer wirksamen Migrationssteuerung ausrichtet: Ihre offiziellen Hauptziele sind, „Menschenleben im Mittelmeer zu retten, die Rückkehrquote in die Herkunfts- und Transitländer zu steigern und den Migranten und Flüchtlingen einen Verbleib nahe an ih-

rem Heimatort zu ermöglichen und sie von dem Versuch abzuhalten, auf gefährlichem Weg nach Europa zu gelangen“ (COM(2016)385: 6). In der praktischen Umsetzung dominieren dabei die Verbesserung der Rückkehr und die Prävention irregulärer Migration (s. Kap. C.3 und C.5). Die Öffnung regulärer Zugangswege ist nicht mehr vorgesehen, anders als noch in den Mobilitätspartnerschaften (Kipp/Koch 2018: 11). Zudem beinhalten die Migrationspartnerschaften erstmals Sanktionen für den Fall, dass die Länder nicht ausreichend kooperieren. Dann können z. B. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ausgesetzt werden (Kipp 2018: 20).

Abb. C.6 Wichtige Instrumente der EU-Afrika-Kooperation im Bereich Migration



* Daneben werden kurzfristige Ziele (Leben im Mittelmeer retten, Rückkehrquote in Herkunfts- und Transitländer erhöhen, Migranten/Migrantinnen und Flüchtlinge sollen näher an den Heimatregionen verbleiben) und langfristige Ziele (Migrations- und Fluchtursachen adressieren, Kapazitäten von Aufnahmegemeinschaften stärken) genannt.

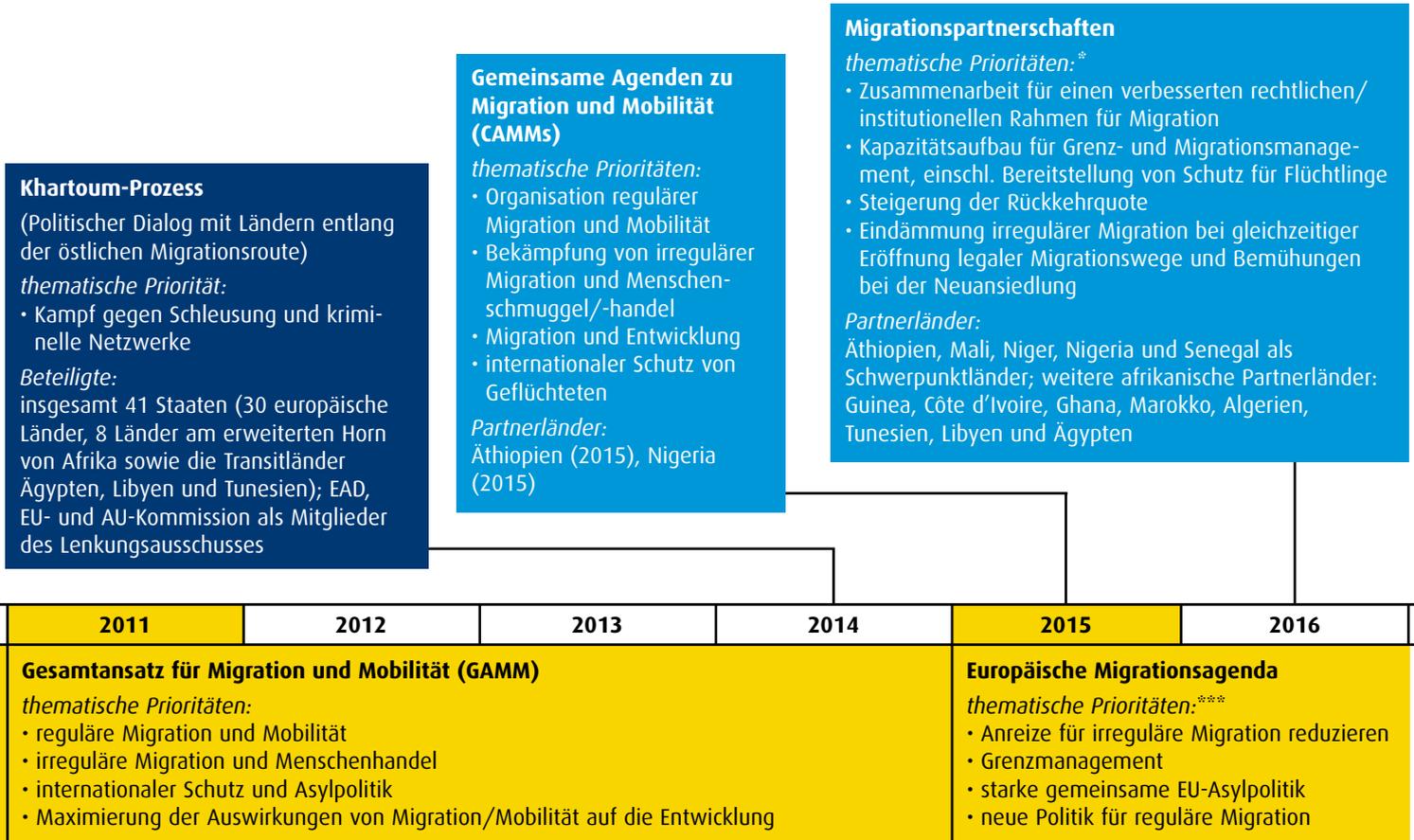
** Über die darauffolgenden Jahre wurde der GAM durch zahlreiche Mitteilungen der Kommission ergänzt und weiterentwickelt. Die thematischen Prioritäten sind in den verschiedenen Dokumenten nicht einheitlich genannt, s. z. B. KOM(2006)735; KOM(2008)611.

*** Daneben werden geplante Sofortmaßnahmen genannt (Rettung von Menschenleben auf See, Bekämpfung krimineller Schleusernetze, Umsiedelung innerhalb der EU und Neuansiedlung in die EU, Zusammenarbeit mit Drittstaaten, Unterstützung von Mitgliedstaaten an den Außengrenzen) und langfristige Überlegungen (Vollendung des GEAS, gemeinsames Management der europäischen Außengrenzen und ein neues Modell für die legale Migration).

C.1.3 Risiken und Herausforderungen des EU-Engagements in Afrika

Die dargestellte Entwicklung der EU-Afrika-Migrationspolitik zeigt eine deutliche Intensivierung der Kooperation auf allen Ebenen: Durch kontinentale, regionale und bilaterale Abkommen und Dialoge wird ein immer dichteres Netz der Zusammenarbeit gesponnen (Abb. C.6). Mittlerweile ist die externe Dimension der Migrationspolitik ein zentraler Bestandteil der EU-Aktivitäten und der EU-Fonds für die maßgeblichen afrikanischen Länder geworden.

Thematisch ist dabei das Ziel immer stärker ins Zentrum gerückt, irreguläre Migration nach Europa zu reduzieren (s. zu diesem Themenkomplex ausführlich Kap. C.3). Die externe Migrations- und Flüchtlingspolitik steht damit stärker als je zuvor unter sicherheits- und ordnungspolitischen Vorzeichen (vgl. z. B. Knoll/de Weijer 2016). Damit geht einher, dass sich die Einwanderungskontrolle immer mehr in Länder außerhalb des EU-Raums verlagert. Hier ist zu beobachten, dass sich die Verhandlungen im Laufe der Zeit vom direkten Nachbarschaftsraum der EU zu weiter entfernten Staaten verschieben, nämlich den zentralen Herkunfts- und



Quelle: Euro-African Partnership for Migration and Development, Rabat Declaration and Rabat Action Plan, 11.07.2006 and Rome Declaration, 27.11.2014; Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l’Union Européenne et ses Etats membres participants; Rat der Europäischen Union ST 9460/08 ADD 2; Rat der Europäischen Union ST 6139/13 ADD 1 REV 3; Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process (EU-Horn of Africa Migration Route Initiative), 28.11.2014, Rom; Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Republic of Ethiopia and the European Union and its Member States; Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Republic of Nigeria and the European Union and its Member States; COM(2016)385; Rat der Europäischen Union ST 15744/05; KOM(2011)743; COM(2015)240

Transitstaaten von Flüchtlingen bzw. Migranten und Migrantinnen (Kipp/Koch 2018: 9; Collett/Ahad 2017: 6). Früher hatte die EU zudem als Anreiz für eine Zusammenarbeit häufiger angeboten, legale Zugangswege zu eröffnen (freilich blieb es hier zumeist bei Ankündigungen, weil die Mitgliedstaaten keine konkreten Programme bereitstellten, s. Thym 2013: 299–300; dazu auch SVR-Forschungsbereich 2019b). Das tut sie bei den Kooperationen neueren Datums deutlich seltener (Kipp 2018: 20; s. auch Kap. C.1.2). Stattdessen stellt sie häufiger eine Zusammenarbeit in anderen Politikfeldern in Aussicht, etwa in den Bereichen Entwicklung, Handel, Si-

cherheit, Mobilität, Energie und Digitalisierung, Bildung, Umwelt oder Landwirtschaft (Kipp/Koch 2018: 12; s. Kap. C.1.3.3). Besonders in der Entwicklungspolitik werden zunehmend finanzielle Anreize mit migrationspolitischen Interessen verbunden. Infolge dieser Entwicklungen überschneiden sich Instrumente der Flüchtlings- und Migrationspolitik immer stärker mit solchen der Entwicklungskooperation sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheits- bzw. der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/GSVP).

⚠ **Zwar ist es nach Ansicht des SVR im Grundsatz sowohl normativ als auch realpolitisch angemessen,**

im Bereich der Migrations- und Flüchtlingspolitik die Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu suchen (vgl. hierzu SVR 2019a; SVR 2017). **❶ Die hier in groben Zügen umrissene Entwicklung der EU-Afrika-Kooperation sieht der SVR jedoch kritisch.** Bedenklich erscheint vor allem die zunehmende Externalisierung der EU-Migrationspolitik verbunden mit dem starken Fokus auf der Reduzierung irregulärer Migration (s. Kap. C.3). Dieses Ziel ist als eines unter mehreren angemessen, es darf aber nicht allein die politische Agenda bestimmen. **➔ Andere bedeutsame Ziele, die aus der Sicht des SVR ebenso energisch verfolgt werden sollten, werden zunehmend dem EU-Interesse an der Prävention irregulärer Migration untergeordnet. Der SVR schlägt vor, dass die Europäische Union innerhalb des Gesamtansatzes stärker darauf dringt, die Vermeidung von irregulärer Migration mit regulären Zugangswegen zu verbinden, die Flüchtlinge mit Schutzbedarf (s. Kap. C.4.3) ebenso erfassen wie Personen, die vorrangig aus wirtschaftlichen Gründen nach Europa möchten (s. Kap. C.2). Darüber hinaus sollten alle Programme darauf abzielen, dass sie die Einhaltung der menschen- und flüchtlingsrechtlichen Mindeststandards fördern, den afrikanischen Staaten eine wirtschaftliche Entwicklungsperspektive bieten und als Ausdruck eines Dialogs auf Augenhöhe politisch glaubwürdig sind.**

C.1.3.1 Dialog ‚auf Augenhöhe‘ – oft beschworen, selten umgesetzt?

Immer wieder bekunden europäische Akteurinnen und Akteure, mit afrikanischen Staaten einen partnerschaftlichen, ausbalancierten Dialog ‚auf Augenhöhe‘ führen zu wollen. Im November 2018 sagte der damalige EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker: „[W]ir brauchen eine Partnerschaft mit Afrika auf Augenhöhe. Afrika ist nicht nur von uns abhängig; wir sind auch von Afrika abhängig und deshalb müssen wir mehr tun für Afrika“ (Europäische Kommission 2018i). Bundeskanzlerin Angela Merkel betrachtete die Konferenz der G-20-Initiative „Compact with Africa“, die im November 2019 in Berlin stattfand, als Chance für einen Ausbau der Zusammenarbeit „auf Augenhöhe“ (Reuters 2019). Der Gedanke einer gleichberechtigten Kooperation, die sich am beidseitigen Nutzen orientiert, durchzieht auch entsprechende EU-Dokumente (vgl. Collett/Ahad 2017). So betont beispielsweise die Politische Erklärung von Valletta (s. Kap. C.1.2) die „gemeinsame Verantwortung, [...] die Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten fair teilen müssen“ (Europäischer Rat 2015; Übersetzung d. SVR).

Doch was bedeutet ein Dialog oder eine Zusammenarbeit ‚auf Augenhöhe‘ konkret? Welche Herausforderungen ergeben sich hier für die EU und ihre Mitgliedstaaten? Unter das Schlagwort ‚Augenhöhe‘ fallen zum einen Aspekte des Verhandlungs- und Kooperationsstils: Wie begegnen sich die Partnerinnen und Partner? Bedeutend ist hier aus EU-Sicht eine kluge, strategische Kommunikation. Zum anderen adressiert ‚Augenhöhe‘ eine inhaltliche Dimension, also die Frage, wie die Agenda gesetzt wird und wer das ‚Ownership‘ für Maßnahmen und Projekte entwickeln kann.

Vorgeschaltet werden muss allerdings die Frage, wie die Verhandlungsmacht verteilt ist. Dabei ist keineswegs in allen Konstellationen klar, welche Seite ‚stärker‘ ist. Afrikanische Partnerstaaten sind in der Regel nicht daran interessiert, der EU-Forderung nach einer Eindämmung irregulärer Migration und nach Rückübernahme von eigenen Staatsangehörigen sowie ggf. noch Transitmigrantinnen und -migranten nachzukommen – innenpolitisch kann dies für sie heikel sein (s. dazu ausführlich Kap. C.5.2.2). Auch die Höhe der Rücküberweisungen in Partnerstaaten spielt eine Rolle für ihre Zurückhaltung (s. Kap. C.5.2.2). Gleichwohl können sie ökonomisch und politisch von der Zusammenarbeit mit dem wirtschaftlich starken und politisch angesehenen Partner Europa profitieren (s. dazu Kap. C.1.2.1). Allerdings ist fraglich, ob die derzeitige finanzielle Ausstattung z. B. des EUTF dafür ausreicht, alle Partnerstaaten zur Zusammenarbeit zu motivieren (vgl. Castillejo 2017b: 6; s. Kap. C.3.1, C.5.2.3). Insgesamt betrachtet ist die europäische Seite gleichwohl in der stärkeren Verhandlungsposition. Dies wird aber dadurch geschwächt, dass sie in der Kooperation zum Thema Migrationseindämmung generell der ‚fordernde‘ Part ist (Knoll/de Weijer 2016: 20). Tatsächlich wissen einige afrikanische Staaten ihre Hebel genutzt zu nutzen (Paoletti 2011), insbesondere diejenigen mit mehrjähriger Erfahrung in der Zusammenarbeit mit der EU und deren Mitgliedstaaten (Kipp/Koch 2018: 6).¹⁰³ Dies trifft z. B. auf Ägypten zu: Dass die ägyptische Regierung den Migrationsdialog mit der EU 2017 nach EU-Kritik an der dortigen Menschenrechtslage zeitweise unterbrach, zeigt, welche Gratwanderung EU-Migrationsaußenpolitik sein kann (Roll 2018).

❶ Eine partnerschaftliche Kooperation gelingt langfristig nur, wenn beide Seiten ihr Gesicht wahren und ihre Interessen in einen Ausgleich bringen können. Dies setzt eine strategische Kommunikation und Diplomatie aufseiten der EU voraus (vgl. Collett/Ahad 2017: 26). Wenn die EU Verhandlungsergebnisse zur Eindämmung irregulärer Migration und Abschiebungen

¹⁰³ Interessant ist in diesem Zusammenhang die Beobachtung, „dass so gut wie alle Staaten bilaterale Zusammenarbeit mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten der Kooperation mit der EU vorziehen, weil sie so gezielter, informeller und oft erfolgreicher Forderungen platzieren können“ (Koch/Weber/Werenfels 2018: 71).

in Partnerstaaten medienwirksam als Erfolge vermeldet, richten sich diese Nachrichten zwar primär an ein europäisches Publikum. Sie kommen aber auch bei den Partnerländern an, wo sie negative Reaktionen auslösen können, wie es z. B. im Fall von Rückübernahmen kürzlich in Gambia geschah (s. dazu ausführlich Kap. C.5.2.4). Vielen Partnerregierungen wäre es lieber, wenn die Zusammenarbeit informell und unterhalb des öffentlichen Radars laufen könnte, um schwierige innenpolitische Debatten zu vermeiden. Die EU muss daher einen Weg finden, Erfolge aus ihrer Sicht behutsam zu kommunizieren, sodass künftige Zusammenarbeit nicht erschwert wird (Collett/Ahad 2017: 38). Zur strategischen Kommunikation gehört auch ein kluges Erwartungsmanagement. Oft sind hohe Erwartungen an Projekte der Entwicklungszusammenarbeit geknüpft, die irregulärer Migration präventiv entgegenwirken sollen (s. Kap. C.3.1). Kurzfristig können diese Erwartungen aber enttäuscht werden (so z. B. in Niger; Müller 2018: 45), da die Projekte oft erst langfristig Wirkung entfalten.

❶ **Eine partnerschaftliche Kooperation muss auch bedeuten, dass beide Seiten zum gemeinsamen Nutzen die inhaltliche Agenda bestimmen.** Zu einem ziel führenden, partnerschaftlichen Dialog gehört in erster Linie die Bereitschaft beider Seiten, die Interessen und Perspektiven der jeweils anderen zu verstehen und zu berücksichtigen (vgl. Knoll/de Weijer 2016). Für die EU und ihre Mitgliedstaaten bedeutet dies einerseits, „stereotype Vorstellungen von einem Kontinent [zu überwinden], in dem die Hälfte der Bevölkerung auf die nächstbeste Gelegenheit wartet, in Richtung Europa aufzubrechen“ (Dick/Schraven 2019a: 16). Andererseits bedeutet es, den jeweiligen Kontext der einzelnen Partnerländer zu durchdringen, denn die heterogene Interessenlage der einzelnen Staaten erfordert unterschiedliche Anreizsetzungen (Koch/Weber/Werenfels 2018: 71). EU-Dokumente betonen zwar häufig die Notwendigkeit, die Interessen von Partnerstaaten zu berücksichtigen, dies bleibt aber in vielen Fällen ein Lippenbekenntnis (Collett/Ahad 2017: 28). Oft bestimmen die EU-Prioritäten die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit, während auf die afrikanischen Forderungen z. B. nach Förderung legaler Migration kaum eingegangen wird – so z. B. im Aktionsplan von Valletta (s. Kap. C.1.2.2). Den Partnerländern kann damit das Gefühl vermittelt werden, dass ihre Positionen zwar gehört, aber in entsprechenden Abschlussvereinbarungen nicht aufgenommen werden (vgl. Collett/Ahad 2017) – dies entspricht kaum einem gleichberechtigten, ausbalancierten Dialog.

➔ **Eine gemeinsame Governance, die den Interessen beider Parteien eher gerecht würde, könnte beispielsweise in der Einrichtung gemeinsamer Expertengremien liegen, welche die gemeinsamen migrationspolitischen Themen auf Mobilitätsaspekte ausweiten und dafür eine gemeinsame Migrationsagenda entwickeln, oder auch in einem gemeinsamen Monitoring, das über die Umsetzung dieser Partnerschaften wacht.**

Das Partnerschaftsprinzip kann sich schließlich auch auf die Finanzierungsmechanismen beziehen. Kritisiert wurde die Dominanz der EU-Prioritäten nämlich auch in Bezug auf den EUTF: Bei dessen Ausgestaltung hätten afrikanische Partnerinnen und Partner nicht genügend Mitsprache gehabt (Castillejo 2017b: 12; s. Kap. C.3.1). Angesprochen ist hier das ‚Ownership‘-Prinzip, das als Kernprinzip der Entwicklungszusammenarbeit gilt und zur Herstellung oder Einhaltung einer partnerschaftlichen Kooperation zumindest beiträgt (vgl. Collett/Ahad 2017), wobei die Gegenstände, die Akteure und Akteurinnen und die Modalitäten der Mitsprache sich von Sachgebiet zu Sachgebiet unterscheiden können. Im EUTF-Strategieplan wird das Prinzip des lokalen ‚Ownership‘ hervorgehoben: „Um lokales ‚Ownership‘ zu gewährleisten, sollten Projekte den Bedarfen sowohl von Partnerregierungen als auch von lokalen Gemeinden entsprechen und ihnen ermöglichen, an den verschiedenen Stufen des Projektdesigns (von der Planung bis zur Durchführung) mitzuwirken“ (Europäische Kommission 2016; Übersetzung d. SVR). Allerdings ist umstritten, inwiefern der EUTF dies tatsächlich erreicht. Lokales ‚Ownership‘ ist im EUTF deutlich lockerer verankert als in den Entwicklungsinstrumenten, aus denen Gelder für den EUTF abgezweigt wurden, und gerade in der Projektdurchführung erscheint die Rolle von afrikanischen Akteurinnen und Akteuren minimal (Castillejo 2017b: 12, 14, 24).¹⁰⁴

❷ **Wie die Beispiele zeigen, scheint die vielbeschworene Idee einer partnerschaftlichen Begegnung ‚auf Augenhöhe‘ in der Praxis der europäisch-afrikanischen migrationspolitischen Zusammenarbeit – jedenfalls bislang – kaum realisiert zu sein.**

C.1.3.2 Einhaltung internationaler Standards

Eine weitere Herausforderung für die EU liegt darin begründet, dass die europäischen Ziele der Kooperation mit afrikanischen Partnerinnen und Partnern unterschiedlich gelagert sind: Einerseits soll irreguläre Migration in Richtung Europa möglichst frühzeitig und nachhaltig gestoppt werden (vgl. Collett/Ahad 2017). Andererseits ist dies

104 Inhaltlich problematisch ist auch der immer noch weit verbreitete „Sesshaftigkeitsbias“ (Bakewell 2007; Thym 2017b; Übersetzung d. SVR) der Entwicklungszusammenarbeit: Dieser basiert häufig auf der Grundannahme, dass es besser sei, wenn Menschen an ihrem Herkunftsort blieben. Eine solche Politik hat nicht nur paternalistische Züge, sie missachtet auch die möglichen positiven Effekte von Migration auf Entwicklung (s. Kap. B.2). Stattdessen sollten diese positiven Aspekte (finanzielle und soziale Rücküberweisungen etc.) ungeachtet ihrer bisweilen ambivalenten Folgewirkungen stärker gefördert werden (s. Kap. B.2.2; vgl. Dick/Schraven 2019a).

vor dem Hintergrund gemischter Wanderungen (Angenendt/Kipp/Meier 2017) mit der Gefahr verbunden, dass schutzbedürftigen Personen der Zugang nach Europa erschwert wird. Dabei sollten menschenrechtliche Grundsätze und die Einhaltung internationaler Konventionen für die EU auch außenpolitisch ein wichtiges Ziel sein: Artikel 21(1) des EU-Vertrags bestimmt, dass sich „[d]ie Union [...] bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten [lässt] [...]: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“

❗ **Die größte Gefahr der EU-Externalisierungspolitik besteht darin, dass durch sie nicht nur irreguläre Migration eingedämmt wird, sondern de facto gemischte Migration insgesamt** (Müller 2018; Oette/Babiker 2017; UN-Generalversammlung 2013). 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** (UN-Generalversammlung 2013). Damit ist nicht gesagt, dass die bestehenden Maßnahmen gegen die Menschenrechte verstießen, denn diese enthalten nur rudimentäre Vorgaben zur Reiseroute von Geflüchteten und Migrantinnen und Migranten. Eine Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention außerhalb Europas scheitert zumeist schon an der fehlenden Jurisdiktion der europäischen Staaten (Art. 1 EMRK), die allenfalls auf staatlichen Küstenwachschiffen noch gegeben ist (EGMR, Urt. v. 23.02.2012 [GK], Nr. 27765/09, Hirsi Jamaa u. a. gegen Italien). Auch die Genfer Flüchtlingskonvention und die sonstigen Menschenrechtsverträge kommen allenfalls mittelbar und auf Umwegen zur Anwendung (Thym 2019a). Exemplarisch zeigt dies der Streit um humanitäre Visa, weil den Menschenrechten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union kein Recht auf legale Einreise entnommen werden kann. Dennoch kann sich die EU ethisch-moralisch wie auch um ihrer eigenen Glaubwürdigkeit willen nicht ihrer menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verantwortung entziehen, denn menschenrechtliche Ethik reicht deutlich über die – oft nicht abschließend geklärten – rechtlichen Verpflichtungen hinaus. Die Europäische Grundrechteagentur FRA (2016) etwa hat ein Handbuch über den menschenrechtskonformen Umgang mit Drittstaaten herausgegeben. Und auch das oben angeregte Monitoring durch eine gemeinsame Expertenkommissi-

on von Herkunfts-, Transit- und Aufnahmestaaten, die über menschenrechtliche Standards wacht, könnte ‚auf Augenhöhe‘ Standards angleichen (vgl. Bendel 2017: 20–21).

Kritisch äußerte sich auch der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zu den Menschenrechten von Migrantinnen, François Crépeau, der sein erstes Amtsjahr 2012/13 dazu nutzte, die Externalisierung der EU-Migrationspolitik genauer unter die Lupe zu nehmen. In seinem Bericht hebt er zunächst positiv hervor, dass der GAMM (s. Kap. C.1.2.1) die Rechte von Migrantinnen und Migranten stärker in den Fokus rückt als die bisherigen europäischen Instrumente. Die Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten sind darin explizit als Querschnittsdimension benannt, die für alle vier Säulen des GAMM bedeutsam ist. Als besonders schutzbedürftig werden vulnerable Personen hervorgehoben, also unbegleitete Minderjährige, Asylsuchende, Staatenlose und Opfer von Menschenhandel (UN-Generalversammlung 2013: 8). Außerdem wurden wichtige Schritte eingeleitet, um sicherzustellen, dass die Arbeit von Frontex menschenrechtskonform ist (UN-Generalversammlung 2013: 9). Der Sonderberichterstatter sieht jedoch eine große Kluft zwischen Politik und Praxis: Er zeigt sich besorgt darüber, dass insbesondere irreguläre Migrantinnen und Migranten durch die Herkunfts- und Transitstaaten Menschenrechtsverletzungen erfahren, und konstatiert, „dass die Implementierung eines rechtebasierten Ansatzes weitgehend ausbleibt“ (UN-Generalversammlung 2013: 10; Übersetzung d. SVR).

Diese „dunklere Seite der Externalisierung“ (Geddes 2018: 123; Übersetzung d. SVR) zeigt sich besonders am Beispiel Libyens, das in Sachen Menschenrechtsverletzungen einen Extremfall darstellt (Baldwin-Edwards/Lutterbeck 2019: 2254). 2017 appellierten François Crépeau und sein Kollege, der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zu Folter, an die EU, ihre Politik in Bezug auf Seenotrettung (s. Kap. C.4.3.1) und die Kooperation mit Libyen bei der Grenzkontrolle (s. Kap. C.3.2) zu überdenken: Migranten und Migrantinnen, die von der libyschen Küstenwache aufgegriffen werden, würden „unter entsetzlichen und unmenschlichen Bedingungen auf unbestimmte Zeit inhaftiert mit dem Risiko, Tod, Folter oder schwere Menschenrechtsverletzungen“ zu erleiden (OHCHR 2017a; Übersetzung d. SVR). Die libyschen Haftzentren sind nach wiederkehrenden Berichten extrem überfüllt und bieten keinen ausreichenden Zugang zu Toiletten, Waschräumen, Essen und sauberem Wasser; außerdem haben die Menschen dort keinen Zugang zu einem rechtlichen Verfahren oder anwaltlicher Hilfe (OHCHR 2017a; s. auch OHCHR 2017b; Human Rights Watch 2019; Médecins sans Frontières 2019). Menschenrechtsorganisationen kritisieren, die EU mache sich in Kenntnis dieser Lage durch ihre Unterstützung der libyschen Küstenwache und Regierung für die Men-

schenrechtsverstöße mitverantwortlich (s. u. a. Amnesty International 2017b). Zu einer ehrlichen Bestandsaufnahme gehört es aber auch, dass die EU verschiedene Projekte des UNHCR sowie der IOM in Libyen finanziert. Diese gehen in die Haftzentren, um die Situation von Migranten und Migrantinnen und Geflüchteten dort zu verbessern. Die IOM kooperiert ihrerseits mit der libyschen Küstenwache, um die Einhaltung internationaler Standards bei der Anlandung von Schiffbrüchigen zu verbessern. Beide Organisationen betreiben Initiativen, um schutzbedürftige Personen in sichere Länder auszufliegen und Personen ohne Schutzbedarf in die Heimatländer zurückzuführen (s. Kap. C.4.3.1). Dennoch sind die Berichte internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen über die menschenrechtlich absolut inakzeptablen Bedingungen in libyschen Gefängnissen ernst zu nehmen und die Rückführung nach Libyen ist dringend zu überprüfen. Ebenso ernst zu nehmen ist die mangelnde Fähigkeit der libyschen Küstenwache trotz andauernder Ausbildungsprogramme, Such- und Rettungsaktionen sachgemäß und angemessen auszuführen. Es gilt, Migrantinnen und Migranten umfassend und zügig aus libyschen Gefangenenlagern zu evakuieren und vor allem weiterhin auf eine Friedenslösung in dem Bürgerkriegsland hinzuwirken, in dem Migrantinnen und Migranten wiederholt zwischen die befeindeten Lager geraten sind.

Auch das EU-Engagement am Horn von Afrika wird kritisiert: Zivilgesellschaft und lokale Communitys würden dabei nicht beteiligt, es fehle an demokratischer Kontrolle und Transparenz (Oette/Babiker 2017: 72–74). Besonders die menschenrechtliche Lage im Partnerland Sudan gibt Anlass zu Bedenken: Das sudanesisches Gesetz gegen Menschenhandel beispielsweise sieht für neun Vergehen in diesem Bereich die Todesstrafe vor – mehrere dieser Vergehen erfüllen aber nicht die Kriterien eines „schwersten Verbrechens“, was nach internationalem Recht eine Grundvoraussetzung für die Verhängung der Todesstrafe ist (Art. 6 Abs. 2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; s. auch Oette/Babiker 2017: 76). Überhaupt ist das Strafrechtssystem im Sudan allgemein aus flüchtlings- und menschenrechtlicher Sicht stark defizitär. Zudem hat der Sudan wiederholt entgegen der Genfer Flüchtlingskonvention gehandelt; so wurden 2016 Hunderte Asylsuchende aus Eritrea verhaftet und deportiert und damit wohl das *refoulement*-Verbot verletzt (Oette/Babiker 2017: 77–78). Klar ist, dass die Kooperation mit der EU den Partnerstaaten einen Reputationsgewinn verschafft – auf dem internationalen Parkett, aber ggf. auch bei der eigenen Bevölkerung. Sie birgt damit die Gefahr, autokratische Regime oder zumindest autokratische Tendenzen innerhalb bestimmter Regierungen zu stärken. So nutzte beispielsweise Ägypten das EU-Interesse an Migrationskontrolle zur Sicherung der eigenen Herrschaft (Roll 2018). Außerdem könnten

autoritär agierende Regime das für Grenzmanagement bereitgestellte technische Equipment (s. Kap. C.3.2) zweckentfremden (Koch/Weber/Werenfels 2018). Dies wäre weder mit den außenpolitischen Zielen der EU allgemein vereinbar noch mit dem Bestreben, Fluchtursachen zu minimieren.

❗ **Wie sollte die EU nun mit dieser Herausforderung umgehen? Äußert sie an der Menschenrechtslage in Partnerstaaten offen Kritik, riskiert sie u. U. den Abbruch des Dialogs, insbesondere bei langjährigen Kooperationsstaaten** – man denke an das oben angesprochene Beispiel Ägypten (Roll 2018). Darüber hinaus steht die Zusammenarbeit vor derselben Schwierigkeit, die sich im Umgang mit autoritären oder diktatorischen Regimen immer zeigt: Ein Abbruch der Kooperation auf Initiative der Europäischen Union beendet zugleich die Möglichkeit einer positiven Einflussnahme, indem etwa die EU-Gelder verwandt werden, um die Situation vor Ort zu verbessern und innerstaatlich progressive Akteure und Akteurinnen zu stärken. Ein Weg könnte sein, von vornherein „rote Linien im Menschenrechtsbereich [zu] definieren und diese in der konkreten Kooperation auch konsequent [zu] beachten“ (Koch/Weber/Werenfels 2018: 79). Dies wiederum begegnet der Schwierigkeit, dass in komplexen Handlungssituationen selten feststeht, wo genau die Grenze überschritten ist, zumal die tatsächliche Situation vor Ort häufig unklar ist und auch die internationalen Menschenrechte nicht immer eindeutige rechtliche Handlungsleitlinien bereitstellen. ➡ **Besonders wichtig bleibt damit die Kontrolle im Vorfeld und im Nachhinein. Diese muss innerhalb der Europäischen Union durch die Kommission, die nationalen Regierungen und das Europäische Parlament erfolgen, außerdem extern durch gerichtliche und außergerichtliche Kontrollinstanzen und den öffentlichen Diskurs auch in Deutschland**, der die Berichte von Nichtregierungsorganisationen oder die UN-Sonderberichterstattung einbeziehen kann. Eine solche politische, rechtliche und öffentliche Verantwortlichkeit setzt freilich ein Mindestmaß an Transparenz voraus, das gerade bei der Kooperation mit afrikanischen Staaten nicht immer besteht.

➡ **Der SVR plädiert daher dafür, dass die deutsche und die europäische Politik ihr operatives Handeln gegenüber den europäischen Organen und der Öffentlichkeit besser und intensiver rechtfertigen. Um darüber hinaus – ergänzend zu den weiterhin zuständigen europäischen Gerichtshöfen – eine praxiswirksame Kontrollfunktion auch in Bereichen zu gewährleisten, wo die europäischen Menschenrechte nicht gelten, sollten zusätzlich spezielle Kontrollmechanismen vorgesehen werden.**

C.1.3.3 Nicht intendierte Politikeffekte und Politikkohärenz

Weitere Risiken und Herausforderungen des migrationspolitischen EU-Engagements in Afrika sind unbeabsichtigte Nebenwirkungen von politischen Maßnahmen und Wechselwirkungen zwischen Politikfeldern. Migrationsgovernance muss eben auch auf mehr Kohärenz sowohl zwischen den Partnerstaaten als auch zwischen den Ressorts – hier: den Generaldirektionen der Europäischen Kommission und den unterschiedlichen Ratsformationen – hinwirken und damit einem ‚Silo-Denken‘ entgegenarbeiten.

Ein nicht beabsichtigter Effekt der Externalisierungsmaßnahmen kann ökonomische und damit einhergehend politische Instabilität sein: In einigen Staaten, u. a. in Niger, hat sich rund um die Wanderungsbewegungen eine ‚Migrationsindustrie‘ entwickelt, von der bestimmte Gruppen profitieren. Bricht durch die Einhegung irregulärer Migration dieser ‚Wirtschaftszweig‘ weg, könnte das gewaltsame Konflikte auslösen (Müller 2018: 43–44). Dieses Risiko muss mitgedacht und ggf. durch Unterstützung der Wirtschaftsentwicklung in anderen Bereichen aufgefangen werden. Zudem sind die Folgen der EU-Kooperationspolitik für die regionale Integration unklar, z. B. für die ECOWAS, die Personenfreizügigkeit als Instrument für die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Mitgliedstaaten traditionell fördert (s. Kap. C.1.1). Die ohnehin fragilen bisherigen Erfolge der ECOWAS könnten durch eine restriktive Migrationsaußenpolitik gefährdet werden, was wiederum kontraproduktiv für die regionale Wirtschaft sein kann (vgl. Koch/Weber/Werenfels 2018: 78). Auch der *less for less*-Ansatz, nach dem bei mangelnder Kooperation von Partnerländern z. B. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ausgesetzt werden können (Kipp 2018: 20; s. Kap. C.3.1), kann nicht intendierte Nebeneffekte haben: Entzieht man fragilen Staaten Unterstützung, kann dies die Situation für die Bevölkerung verschlechtern oder im schlimmsten Fall einen Konflikt auslösen, während die Regierung davon vergleichsweise unberührt bleibt (Collett/Ahad 2017: 27).

Auch andere Politikfelder können (ungewollte) Auswirkungen auf Migration haben: Außenpolitik und Wirtschafts-, Handels-, Arbeitsmarkt-, Sozialpolitik, Sicherheitspolitik, Rüstungspolitik, Agrar- und Fischereipolitik – sie alle können Migrationsbewegungen beeinflussen und mitunter die Steuerungsentention von Migrationspolitik im engeren Sinne konterkarieren. Ihre Wirkungen und Wechselwirkungen müssen deshalb kritisch beleuchtet werden.

Wenn die EU beispielsweise Agrarüberschüsse subventioniert nach Afrika verkauft, verdrängen die Exportgüter durch ihre niedrigen Preise lokale Produkte von den Märkten der afrikanischen Länder (de Haas 2006b). Eine Liberalisierung des Außenhandels kann somit bei

gleichzeitiger Protektion der regionalen Märkte kurzfristig negative Auswirkungen haben, etwa erhöhte Arbeitslosigkeit oder gar den Zusammenbruch ganzer Sektoren. Bekannt sind auch die entwicklungspolitisch verheerenden Folgen von Überfischung durch europäische und asiatische Fangflotten, die durchaus einen Auslöser für Migration bilden können (Schmid 2017). Die EU-Strategie für Politikkohärenz soll die Politikfelder stärker miteinander in Einklang bringen. Auch die Strategie der ‚Crossover-Politik‘ bei der Umsetzung der *Sustainable Development Goals* zielt darauf ab, und zumindest nominell fordern auch der Marshallplan mit Afrika des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (s. Kap. C.3.1) und die Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung, die im März 2019 fortgeschrieben wurden, politikfeldübergreifende Ziele und Maßnahmen. Auch Finanzinstrumente im mehrjährigen Finanzrahmen der EU (vgl. Info-Box 9) suchen solche Ansätze zu unterstützen.

➡ **Es ist aber mehr Forschung nötig, um die (zuweilen widersprüchlichen) Wechselwirkungen der jeweiligen Politikfelder und deren genaue Ausgestaltung schon in der Phase der Politikentwürfe in den Generaldirektionen unter die Lupe zu nehmen und politische Entscheidungen im Hinblick auf den afrikanischen Kontinent empirisch zu unterfüttern**, auch wenn sich die komplizierten und landesspezifischen Wirkungszusammenhänge nicht immer eindeutig aufklären lassen (Schmiege 2019).

Erwerbs- und Bildungsmigration

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Die Steuerung der Migration in die Erwerbs- und Bildungssysteme ist, im Unterschied zu den in den nachfolgenden Kapiteln analysierten Bereichen, noch immer zu großen Teilen den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten.

Ziel des Kapitels ist es aufzuzeigen, welche Möglichkeiten der Erwerbs- und Bildungsmigration bestehen, um Migration aus Afrika besser als bislang zu steuern. Deutlich wird dabei, dass die in den letzten Jahren nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Mitgliedstaaten eröffneten Optionen, zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einzureisen, für Afrika kaum relevant sind. Um einen Beitrag zu einer verbesserten Steuerung der Migration aus Afrika nach Deutschland zu leisten, werden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen: Zum einen sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz eröffneten Möglichkeiten (etwa zur Nachqualifikation oder zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche einzureisen) von afrikanischen Fachkräften tatsächlich genutzt werden können, indem Sprachkurse angeboten und bilaterale Vermittlungsabsprachen vereinbart werden. Zum anderen sollte der Arbeitsmarkt auch für Personen ohne jegliche Formalqualifikation geöffnet werden.

Konkret schlägt der SVR vor, testweise mit ausgewählten afrikanischen Herkunftsländern Abkommen für Saisonarbeitskräfte zu schließen. Darüber hinaus regt er an, eine stärker marktwirtschaftliche Steuerungsoption zumindest im Rahmen eines Pilotprojekts zu prüfen. Gedacht ist dabei an ein Modell in Form eines temporären Arbeitsvisums, das die Möglichkeit der Zuwanderung nach Europa an die Zahlung einer ‚Kautions‘ koppelt, um die Rückkehrbereitschaft sicherzustellen. Anstatt Schlepperbanden zu bezahlen, könnten interessierte Migrantinnen und Migranten so einen legalen und nicht lebensbedrohlichen Weg nach Europa wählen.

Für die Bildungsmigration – also die Zuwanderung zum Zweck der beruflichen Ausbildung bzw. des Studiums – zeigt sich, dass diese vermehrt mit einer anschließenden Erwerbsmigration zusammengedacht wird. Nicht nur die Bildungsmigrantinnen und -migranten selbst würden oft gern mittelfristig bleiben, auch die deutsche und die europäische Wirtschaft haben daran ein großes Interesse. Bildungsmigration birgt somit zumindest das Potenzial, zusätzliche ‚eigenproduzierte‘ Fachkräfte für die hiesigen Arbeitsmärkte zu gewinnen und zu halten. Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz hat die Bundesregierung die entsprechenden Zuwanderungs- und Bleibemöglichkeiten erweitert, auch für jene, die hierzulande eine berufliche Ausbildung absolvieren. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass Bildungsmigration aus Afrika bislang nur vereinzelt erfolgt. Zwar bestehen bereits heute entsprechende legale Zuwanderungswege, damit diese aber eine echte Option darstellen, müssen sie besser kommuniziert und der Übergang systematischer gestaltet werden. Hierfür sollten die bereits vorhandenen Unterstützungsangebote auf dem afrikanischen Kontinent stärker verzahnt und besser kommuniziert werden.

In Europa und Deutschland auf der einen und Afrika auf der anderen Seite verlaufen die demografischen Prozesse diametral entgegengesetzt: **Die Bevölkerung auf dem europäischen Kontinent schrumpft und altert, der afrikanische Kontinent ist jung und wächst. Entsprechend ist absehbar und jetzt auch teilweise schon spürbar, dass sich in vielen europäischen Ländern einschließlich Deutschland das Angebot an Arbeitskräften zunehmend verringert. Insofern erscheint es naheliegend, die Möglichkeiten der Rekrutierung von Auszubildenden und Arbeitskräften aus Afrika auszubauen.**

Damit könnte man zum einen den Mangel an Arbeitskräften in Europa bekämpfen, zum anderen das Portfolio der europäisch-afrikanischen Migrationssteuerung erweitern und für afrikanische Herkunftsstaaten Optionen der Erwerbstätigkeit und Qualifizierung ihrer Bürgerinnen und Bürger bieten (s. Kap. C.2.1). Bildungsmigration ist natürlich auch ein Weg in eine anschließende Erwerbstätigkeit vor Ort (s. Kap. C.2.2). Dennoch sollte sie nicht bloß als vorgelagerte Arbeitsmigration begriffen werden. Denn sie beinhaltet auch andere wichtige Aspekte wie Wissenstransfer und -austausch.

C.2.1 Erwerbsmigration

Wie Kap. B.1.1 gezeigt hat, bieten viele Länder Afrikas wirtschaftlich kaum Perspektiven, auch wenn es innerhalb des Kontinents große Unterschiede gibt. Und die Menschen dort haben nur eingeschränkte Möglichkeiten, auf diese Perspektivlosigkeit – in der Terminologie von Albert O. Hirschman (1974) – mit „Voice“ zu reagieren. Das macht für viele und gerade für junge Menschen eine Abwanderung aus den Herkunftsländern attraktiv. Mögliche Zielländer können hierauf reagieren, indem sie die rechtlichen Möglichkeiten für einen wirtschaftlich bedingten (temporären oder dauerhaften) Auswanderungswunsch verbessern. So können sie etwaige eigene Bedarfe an Arbeitskräften decken und zugleich das Migrationsgeschehen zwischen Afrika und Europa aktiv steuern – gerade dort, wo der Migrationsdruck hoch ist.

Die meisten OECD-Staaten haben sich in den letzten Jahren für wirtschaftliche Migration eher geöffnet. Dies gilt auch für Deutschland, das seit Längerem vor allem für Hochqualifizierte sehr liberale Zuzugsregelungen hat und ab 2020 auch die Zuzugsregelungen für beruflich Qualifizierte deutlich ausweitet (vgl. SVR 2019a). Mit Blick auf den OECD-Raum stellen de Haas et al. (2016: 353; Übersetzung d. SVR) folgenden länderübergreifenden migrationspolitischen Trend fest: „Migrationspolitik ist nicht restriktiver geworden, sondern komplexer und differenzierter, und dies vor allem dadurch, dass die Rolle individueller Fähigkeiten der potenziellen Zuwanderer und Zuwanderinnen stetig aufgewertet wird“ (zu einem ähnlichen Schluss kommen Cerna 2016; Helbling/Kalkum 2017; s. auch Dauvergne 2016). Diese Differenzierung geht damit einher, dass man sich von askriptiven Selektionskriterien (Ethnizität, Religion oder nationale Herkunft) abwendet zugunsten individueller (erwerbbarer) Fähigkeiten der Einwanderungswilligen (sog. Humankapital) (dazu schon grundlegend Joppke 2005a; 2005b). Mittlerweile beteiligen sich zahlreiche OECD-Staaten an einem „Global Race for Talent“, das Ayelet Shachar (2011; s. auch Shachar/Hirschl 2013) beobachtet und umfassend behandelt.

In der Europäischen Union ist das etablierte Instrument für diesen Wettbewerb die Blaue Karte EU, die in 25 Mitgliedstaaten angewendet wird (Grundlage dafür

ist die EU-Richtlinie 2009/50/EG). Sie ist ein Aufenthaltstitel für Akademikerinnen und Akademiker aus Nicht-EU-Staaten, die in der EU eine hoch qualifizierte Beschäftigung ausüben. Neben einem Hochschulstudium erfordert sie einen Arbeitsvertrag und ein bestimmtes (relativ hohes) Mindestgehalt. Die damit erfolgte Öffnung der Arbeitsmärkte ist als Beitrag zu einer besseren Steuerung der Migration aus Afrika in Richtung Europa allerdings zu vernachlässigen. Denn dies öffnet einen Erwerbsmigrationskanal nur für das Segment der Hochqualifizierten, es betrifft also nur Personen mit akademischen Zertifikaten oder sonstigen Spezialkenntnissen, die mit den qualifikatorischen Standards in den Zielländern zumindest vergleichbar sein müssen. Dieser Pool ist in Afrika nach wie vor begrenzt.¹⁰⁵ **Die beschriebene OECD-weite Öffnung des Arbeitsmarkts kann somit kaum die Wanderung von Afrika nach Europa nachhaltig steuern und irreguläre Einreisen mindern.** Dies bestätigt ein Blick auf die Blauen Karten EU, die Deutschland Personen aus Afrika erteilt hat – da Deutschland bei der Vergabe dieses Aufenthaltstitels innerhalb der EU klar dominiert,¹⁰⁶ verdeutlicht dies zugleich, welche Relevanz diese Einwanderungsoption für hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus Afrika für Gesamt Europa hat. Unter den Top Ten der Herkunftsländer befindet sich lediglich ein afrikanisches Herkunftsländ, nämlich Ägypten auf Platz 8. Die Zahl der Blauen Karten, die ägyptischen Staatsangehörigen erteilt wurden, liegt im unteren vierstelligen Bereich; ägyptische Staatsangehörige stellen damit einen Anteil von 3,3 Prozent an allen Blauen Karten (BAMF 2019g: 36).

Was für die Blaue Karte EU bezogen auf Afrika gesagt wurde, gilt in der Tendenz auch für andere Einwanderungsländer und ihre Instrumente. Das kanadische *Express Entry*-System unterscheidet sich von der europäischen Blauen Karte zwar in vielerlei Hinsicht, u. a. im Hinblick auf die Herkunftsländer. Gemeinsam ist den beiden Systemen aber, dass über sie kaum Personen aus afrikanischen Herkunftsländern eine Einladung zur Niederlassung erhalten haben. Unter den zehn wichtigsten Herkunftsländern von Personen, die 2017 im Rahmen von *Express Entry* zur Einwanderung nach Kanada eingeladen wurden,¹⁰⁷ befand sich mit Nigeria auf Platz 3 nur ein afrikanisches Land. An nigerianische Staatsangehörige

105 S. beispielsweise die Studie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung (2017), die sich besonders mit der Bildungssituation von Ländern in der Sahelzone (Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Tschad) beschäftigt. Zwar konstatiert der Bericht bei den genannten Ländern „große Fortschritte“, die sich z. B. darin zeigten, dass sich der „Anteil der Kinder ohne Bildungszugang zwischen 2000 und 2015 fast halbiert“ habe. Dennoch ist die Ausbildungssituation in der genannten Region weiterhin prekär: „Ein Viertel der 15- bis 24-jährigen kann nicht lesen und schreiben. Eine weiterführende Schule besucht bis heute im Schnitt nur ein Drittel aller Jugendlichen. Nicht einmal ein Zehntel schafft den Sprung an die Hochschule“ (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2017: 4).

106 Im Jahr 2017 wurden 84,5 Prozent aller in der EU erteilten Blauen Karten EU von deutschen Behörden ausgestellt. Dahinter folgten Frankreich (4,3 %), Luxemburg (2,8 %), Polen (1,9 %) und Italien (1,2 %). Die Blaue Karte EU ist somit de facto ein deutsches Instrument. Aussagen für die EU beruhen also primär auf der Empirie zu Deutschland.

107 Die zehn wichtigsten Herkunftsländer umfassen dabei fast drei Viertel aller *Express Entry*-Einladungen. Das restliche Viertel verteilt sich auf zahlreiche Länder mit jeweils sehr wenigen Fällen.

ge ergingen 5.130 Einladungen; das entspricht 6 Prozent aller *Express Entry*-Einladungen (Katem 2018).

❶ **Für Afrika deutlich relevanter ist daher der Arbeitsmarkt jenseits des Hochqualifizierten- bzw. Spezialistensegments. In diesen Bereichen haben die möglichen Zielländer ihre Arbeitsmärkte jedoch bisher nicht ansatzweise geöffnet** (SVR-Forschungsbereich/MPI 2019). Im Gegenteil steht einem „Courting the Top“ – also einem Wettbewerb um die ‚besten Köpfe‘ – in vielen Ländern eher ein „Abwehren des unteren Bereichs“ (Joppke; Übersetzung d. SVR) gegenüber: ❶ **Zuzugsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten ohne Top-Qualifikationen wurden in den letzten Jahren nicht ausgebaut und in einigen Ländern tendenziell sogar eingeschränkt.** Um die internationale Migrationssteuerung überhaupt verbessern zu können, bedarf es also einer Öffnung des Arbeitsmarkts auch für andere als die (bereits fertig ausgebildeten) „super talents“ (Shachar/Hirschl 2013). In diesem Spektrum sind Europa als Einwanderungskontinent und Deutschland als eines der wichtigsten Einwanderungsländer überhaupt bislang weit davon entfernt, ihre Arbeitsmärkte auch nur selektiv zu öffnen (s. auch SVR-Forschungsbereich/MPI 2019). Immerhin erweitert Deutschland mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz ab 2020 deutlich die Zuwanderungsmöglichkeiten für Personen aus Drittstaaten mit beruflicher Qualifikation¹⁰⁸ und auch die zum Zweck der Ausbildung (s. dazu im Detail Kap. C.2.1.3).

Um die Zuzugsmöglichkeiten für Personen weiterzuentwickeln, die aus wirtschaftlichen Gründen aus Afrika nach Europa kommen wollen, lassen sich gerade solche Ansätze erweitern, die nicht notwendigerweise bereits eine anerkannte (akademische) Qualifikation voraussetzen. Dies könnte gerade deshalb interessant sein, weil zumindest in einigen Staaten Europas just im Dienstleistungssektor ohne formale Qualifikation Arbeitskräfte fehlen. Auf solche Ansätze wird im Folgenden eingegangen: erstens auf eine mögliche nationalstaatliche Regelung, die sich auf Personen ohne Formalqualifikationen bezieht, zweitens auf ein Projekt der EU und drittens auf die Neuerungen, die das Fachkräfteeinwanderungsgesetz in Deutschland bringt. Anschließend entwickelt der SVR in Grundzügen einen eigenen Vorschlag, der weitere Zuzugsoptionen für die genannte Zielgruppe eröffnen soll.

C.2.1.1 Westbalkan-Regelung und Saisonarbeit: Modelle für Afrika?

Seit 2015 können Personen aus Serbien, Montenegro, Albanien, dem Kosovo, Bosnien und Herzegowina sowie Mazedonien zur Erwerbstätigkeit nach Deutschland einreisen, sofern sie einen Arbeitsplatz vorweisen können – und zwar unabhängig von ihrer Qualifikation. Diese Option (§ 26 Abs. 2 BeschV) ist als sog. Westbalkan-Regelung auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannt geworden. Sie wurde in den letzten Gutachten des SVR bereits ausführlich besprochen (SVR 2017: 77–79; SVR 2018: 46–47; SVR 2019a: 41–44; s. auch Bither/Ziebarth 2018; SVR-Forschungsbereich/MPI 2019; Burkert/Haase 2017). Entsprechend wird auf die Details dieses relativ erfolgreichen Modells für einen ‚Tausch Arbeit gegen Asyl‘ hier nicht weiter eingegangen.

❶ **Für den vorliegenden Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Westbalkan-Regelung ein gezielter Versuch war, Migration zu steuern, und dies über das Instrument einer weiteren Öffnung des Arbeitsmarkts für Personen ohne Formalqualifikationen:** Dazu wurde die Einreise zum Zweck der Erwerbstätigkeit ermöglicht. Zugleich wurden die betreffenden Länder zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt, was es Staatsangehörigen dieser Länder erschwerte, einen Asylantrag zu stellen. Diese Kombination von erwerbsmigrationspolitischer Zugangsöffnung bei gleichzeitiger asylpolitischer Restriktivierung wirft die Frage auf, ob die Regelung auf andere geografische Herkunftskontexte übertragbar ist. Ganz konkret gesprochen: Taugt das Modell Westbalkan auch für Afrika?

Vor allem für die Maghreb-Staaten – besonders Tunesien, Marokko, Algerien und Ägypten, die sich aus geografischen Gründen anbieten – könnte es naheliegen, eine ähnliche Lösung in Betracht zu ziehen. Konkret würde der Gesetzgeber dann diese Länder als sicher im Sinne von § 29a AsylG listen¹⁰⁹ und es im Gegenzug Staatsangehörigen dieser Länder erleichtern, zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einzureisen. Dabei könnte man wie beim Westbalkan auf jegliche Qualifikationsanforderung verzichten. Das einzige Kriterium wäre dann die Frage, ob ein Arbeitsvertrag vorliegt. Eine solche Regelung hätte aber zur Folge, dass die entscheidende migrationspolitische Instanz nicht der Staat ist, sondern die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen.

108 Da die Beschränkung auf Mangelberufe entfällt, können nun grundsätzlich alle Personen mit anerkannter beruflicher Qualifikation nach Deutschland zuwandern. Sofern sie noch keinen Arbeitsvertrag haben, können sie unter bestimmten Bedingungen zur Arbeitsplatzsuche einreisen. Diese Option hatten vor dem am 01.03.2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz nur akademisch qualifizierte Fachkräfte. Die Einreise setzt allerdings weiterhin voraus, dass die berufliche Qualifikation als deutschen Standards gleichwertig anerkannt ist.

109 Dies hat die derzeitige Bundesregierung im Koalitionsvertrag auch vereinbart.

➔ Der SVR (2019a: 41–44) hat in seinen letzten Gutachten aus mehreren Gründen verneint, dass diese Lösung, die für einen speziellen geografischen Kontext entworfen wurde, sich direkt auf andere Kontexte übertragen lässt. Zum einen sind für ein effizientes Job-Matching ethnische Netzwerke entscheidend. Für die Länder des Westbalkans bestehen solche Netzwerke aufgrund der ‚Gastarbeiter‘-Migration der 1960er Jahre und der Fluchtmigration infolge des Jugoslawien-Zerfalls; für die Maghreb-Staaten dürfte es sie dagegen nicht oder nur in Ansätzen geben. Zum anderen funktioniert die Rückführung in diese Staaten noch nicht so problemlos wie bei den Ländern des Westbalkans, auch wenn hier in den letzten Jahren Fortschritte erzielt wurden. Für die Frage der Übertragbarkeit der Westbalkan-Lösung ist das deshalb relevant, weil Probleme bei der Rückführung den Weg über das Asylsystem weiterhin attraktiv erscheinen lassen. Damit ist fraglich, ob dieser neue legale Migrationskanal gemischte Wanderungen wirklich entflechten könnte, denn er erfordert immerhin eine Arbeitsplatzzusage.

➔ Statt also das Westbalkan-Modell auf einen Länderkontext zu übertragen, der sich vom Westbalkan in vielerlei Hinsicht unterscheidet, wäre daher eine andere Option zu erwägen, die der SVR bereits in seinem Jahresgutachten 2019 empfohlen hat. Gemeint ist eine (Re-)Aktivierung der EU-Saisonarbeitnehmerrichtlinie. Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten hatten vor dem Beitritt einiger osteuropäischer Mitgliedstaaten in die Europäische Union eine bedeutende Rolle in bestimmten Arbeitsbereichen gespielt.¹¹⁰ Seitdem die Staatsangehörigen der Länder, die 2004 der Europäischen Union beitraten, volle Freizügigkeitsrechte genießen (ab 2011), erfolgte die Saisonbeschäftigung weitgehend im Verborgenen bzw. unter dem Radar der öffentlichen Aufmerksamkeit, da EU-Angehörige nicht entsprechend erfasst werden.¹¹¹ Vor allem aus Polen, und seit dem EU-Beitritt von Rumänien und Bulgarien auch aus diesen Ländern, kamen Zehntausende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Deutschland, um hier vor allem in der Landwirtschaft zu arbeiten. Für manche Betriebe bildeten und bilden sie ein unverzichtbares Rückgrat ihrer Personalpolitik. Nun weisen die Verbände wiederkehrend darauf hin, dass dieser Pool in absehbarer Zeit versiegen wird, weil die Wirtschaft in den Hauptherkunftsländern der ‚EU-Saisonarbeitskräfte‘ langsam, aber stetig auf-

holt und sie sich demografisch ähnlich entwickeln wie Deutschland.¹¹²

Damit ergibt sich eine doppelte Problematik. Die eine ist rein wirtschafts- bzw. arbeitsmarktpolitisch motiviert: Wo findet sich Ersatz für die dringend benötigten Saisonarbeitskräfte? Die andere Frage ist eher struktureller Art: Wenn es womöglich arbeitsmarkt- bzw. wirtschaftspolitisch geboten erscheint, Saisonarbeitskräfte z. B. aus den Maghreb-Staaten zu rekrutieren, inwieweit kann damit zugleich das migrationspolitische Portfolio bezogen auf Afrika als Herkunftsregion erweitert werden? Seit der Umsetzung der Saisonarbeitnehmerrichtlinie (RL 2014/36/EU) gibt es dafür auch einen europarechtlichen Rahmen (für Details s. Wiesbrock/Jöst/Desmond 2016). Dieser könnte nun durch bilaterale Abkommen gefüllt werden. Solche Abkommen wurden allerdings bislang nicht geschlossen (s. dazu auch ausführlicher SVR-Forschungsbereich/MPI 2019). ➔ **Bilaterale, arbeitsmarktpolitisch passgenauere Vereinbarungen mit Drittstaaten auf der Grundlage der EU-Saisonarbeitnehmerrichtlinie sind also ein ungenutztes Potenzial, das zu heben der SVR anregt.**

C.2.1.2 Mobilitätspartnerschaften: viel Lärm um nichts?

Die Idee, Wanderungsströme zu entflechten und dazu auch die Einreise zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, verfolgen auf der europäischen Ebene auch die sog. Mobilitätspartnerschaften (s. auch Kap. C.1.2), ein Element einer der thematischen Säulen der Migrationsaußenpolitik der EU. Eine Studie des SVR-Forschungsbereichs (2018a: 34–36) setzt sich damit detailliert auseinander. ⚡ **Die Mobilitätspartnerschaften leisten bislang allerdings wenig für eine bessere Migrationssteuerung; ihr Beitrag zur Öffnung des Arbeitsmarkts ist zu vernachlässigen.** Dies kann damit zusammenhängen, dass sie rechtlich nicht bindend sind; vielmehr sind sie unverbindliche Absichtserklärungen zwischen der EU, ausgewählten Mitgliedstaaten und dem Partnerland. Die Mobilitätspartnerschaften sollen legale Migration und Mobilität über zwei Mechanismen fördern: zum einen durch politische Pakete, indem sie Visae erleichtern (für bestimmte Personengruppen) mit Rückübernahmeabkommen koppeln, zum anderen durch kleinteilige Initiativen und Projekte der Mobilitäts-

110 Eine neuere Studie (SVR-Forschungsbereich/MPI 2019) zeigt, dass in einigen anderen europäischen Staaten Saisonarbeit eine durchaus wichtige Rolle spielt.

111 In der Vergangenheit spielten in Deutschland auch die Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer-Regelungen durchaus eine Rolle; mittlerweile haben sie aber erheblich an Bedeutung verloren. S. dazu Schneider/Parusel 2011.

112 S. exemplarisch die Stellungnahme des Netzwerkes der Spargel- und Beerenverbände anlässlich der Expertenanhörung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 3. Juni 2019. Darin werden „klare Regeln für dringend benötigte Saisonarbeiter und Erntehelfer aus dem Nicht-EU-Ausland“ eingefordert (A-Drs. 19(4)299).

förderung. Welche Projekte dies im Einzelnen sind, ist allerdings oft unklar. Entsprechende Übersichtstabellen zur Nachverfolgung von Initiativen (sog. *scoreboards*) gibt es nur für die Partnerschaft mit der Republik Moldau. Zu den Partnerschaften mit Georgien und Marokko sind darüber hinaus Einzelinformationen verfügbar (dazu ausführlicher SVR-Forschungsbereich 2018a: 35). Insgesamt sind die Resultate dieses Instruments aber ernüchternd: Zum einen kann man sich fragen, was eigentlich der europäische Bezug dieser Projekte ist, denn sie werden „nicht durch die europäische Ebene angestoßen, sondern lediglich kofinanziert“ (SVR-Forschungsbereich 2018a: 36). Zum anderen muss man wohl zu dem Ergebnis kommen, dass die Partnerschaften nur in geringem Maß Mobilität fördern (so auch die Einschätzung von Hertog/Tittel-Mosser 2017, zitiert nach SVR-Forschungsbereich 2018a: 35). Damit können solche Instrumente zu einer Neuordnung (und das heißt ausdrücklich nicht Begrenzung oder Einschränkung) der Migrationsbewegungen von Afrika nach Europa zumindest derzeit wenig beitragen. Deutschland hat im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften Projekte mit der Republik Moldau, Georgien und Marokko durchgeführt. Eine Hauptrolle spielt dabei, Kapazitäten der Arbeitsverwaltung auszubauen, um die Länder infrastrukturell und administrativ auf zirkuläre Migrationsprogramme vorzubereiten (s. für Details SVR-Forschungsbereich 2018a). Die deutsche Beteiligung an diesen Programmen ist also existent, aber nicht sehr ausgeprägt. ➔ **Eine weitere Empfehlung des SVR ist daher, das Potenzial des bereits seit Langem bekannten Instruments der Mobilitätspartnerschaften auszuschöpfen, das in einer Kombination aus Rücknahmebereitschaft und Visaerleichterungen besteht.**

C.2.1.3 Zur (Ir-)Relevanz des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes für Afrika

In Deutschland ist zum 1. März 2020 das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FKEG) in Kraft getreten. Die Rahmenbedingungen des Zuzugs zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wurden damit weiter gelockert – und zwar nicht nur im Bereich der Hochqualifizierten oder derjenigen, deren im Ausland erworbene Qualifikation direkt als deutschen Standards gleichwertig anerkannt werden kann, sondern auch für diejenigen ohne direkt und unmittelbar anerkennungsfähige Zertifikate (dazu ausführlich SVR 2019a). Die Frage lautet nun, ob diese neuen Optionen auch für Migrationsinteressierte aus Afrika relevant sind. Da die berufliche Bildung in Afrika kaum formalisiert ist, sind hier besonders zwei Möglichkeiten in den Blick zu nehmen: zum einen die neu geschaffenen Möglichkeiten der Einreise zur Suche eines Ausbildungsplatzes (§ 17 Abs. 1 AufenthG) und zum anderen die neuen Optionen der Einreise zur Nachqualifikation, die eine Absprache zwischen der Bundesagentur für Arbeit

(BA) und den Arbeitsverwaltungen bzw. funktionalen Äquivalenten in den Herkunftsländern voraussetzt (§ 16d Abs. 4 AufenthG). Für viele afrikanische Länder könnte gerade angesichts ihres demografischen Profils die Einreise zur Ausbildungsplatzsuche relevant sein. Und mit der Möglichkeit der Einreise zur Nachqualifizierung, die an der Schnittstelle von Entwicklungs- und Migrationspolitik angesiedelte Projekte wie „Triple Win“ auf eine eigene gesetzliche Grundlage stellt, könnten migrationspolitische Aktivitäten gezielt in solchen Ländern entfaltet und gefördert werden, die sich aus entwicklungs-, außen- und auch migrationspolitischen Gründen besonders dafür eignen.

➔ **Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz hat die rechtlichen Rahmenbedingungen für Erwerbsmigration aus afrikanischen Ländern nach Deutschland verbessert. Damit ist ein notwendiger, aber noch kein hinreichender Schritt getan, um Afrika als Herkunftskontinent von Erwerbsmigration zu stärken. Vieles spricht dafür, dass sich durch die neuen rechtlichen Regelungen allein an der geringen erwerbsmigrationsspezifischen Relevanz afrikanischer Länder für den deutschen Arbeitsmarkt nichts ändert.** Denn die – für sich nachvollziehbaren – Voraussetzungen der genannten Regelungen machen es unwahrscheinlich, dass die neuen Optionen ohne ein umfassendes Programm von Begleitmaßnahmen verstärkt in Anspruch genommen werden. Zu diesen Voraussetzungen gehören vor allem Deutschkenntnisse, die sowohl für die Einreise zur Ausbildungsplatzsuche (§ 17 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG) wie auch für die Einreise zu einer über bilaterale Abkommen organisierten Nachqualifikation (§ 16d Abs. 4 S. 2 AufenthG) nachgewiesen werden müssen. ➔ **Um Afrika als Herkunftskontinent von Erwerbsmigration Relevanz und Zuwanderungsinteressierten aus Afrika eine Erwerbsperspektive in Deutschland zu verschaffen, bedarf es also zunächst einmal verbesserter Möglichkeiten, die deutsche Sprache in Afrika zu lernen. Darüber hinaus müssen die infrastrukturellen Voraussetzungen geschaffen werden, damit afrikanische Länder für Vermittlungsabsprachen der Bundesagentur für Arbeit (BA) attraktiv werden,** denn diese setzen u. a. eine funktionierende Arbeitsverwaltung in den Partnerländern voraus. Das zeigen auch die bisherigen Vorüberlegungen der BA zu den Ländern, mit denen bilaterale Abkommen geschlossen werden sollen. Die Länderauswahl basiert auf einem mehrstufigen Verfahren: Zunächst werden Länder ausgeschlossen, die sich als Partnerstaaten nicht eignen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Staat als politisch-institutionell fragil einzustufen ist und ihm damit die Strukturen von Staatlichkeit fehlen, die für den Abschluss bilateraler Abkommen erforderlich sind. Nicht in Betracht gezogen werden sollen darüber hinaus Länder mit sehr niedrigem Einkommensniveau, auch um einen Braindrain zu vermeiden. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden sollen

solche Länder, die entweder mit Blick auf ihre Bevölkerungszahl zu klein sind oder zu denen nicht genügend statistische Informationen verfügbar sind.

Viele afrikanische Staaten scheitern bereits hier: Allein durch diese erste Auswahlstufe reduziert sich der Pool der möglichen Kooperationsländer von 214 auf 73. Zur weiteren Eingrenzung werden die 73 verbleibenden Länder in eine Matrix eingeordnet, die auf der Basis soziodemografischer Daten¹¹³ zum einen ihr jeweiliges Zuwanderungspotenzial misst und zum anderen die Affinität zu Deutschland. Besonders interessant für Abkommen sind Drittstaaten in dem Quadranten, der ein hohes Zuwanderungspotenzial mit hoher Deutschland-Affinität verbindet. Das sind konkret lediglich Jordanien, Marokko, Albanien und Bosnien und Herzegowina. Um Nachqualifizierungsabkommen nicht auf diese wenigen Länder zu beschränken, plant die BA, auch solche Länder in Betracht zu ziehen, die nicht innerhalb, aber zumindest in der Nähe des Idealquadranten (hohes Potenzial/hohe Affinität) positioniert sind. Über diesen Schritt kann der Länderpool auf insgesamt 27 Staaten erweitert werden. Nach einer detaillierten Betrachtung dieser Länder durch Partner und Partnerinnen vor Ort (Goethe-Institute, Außenhandelskammern, GIZ) bleiben schließlich 23 Staaten übrig. Von Bedeutung für dieses Gutachten sind aber vor allem jene Länder, die nicht darunter sind, und dies sind vor allem Staaten auf dem afrikanischen Kontinent. Lediglich Marokko, Tunesien und Ägypten gehören zur Liste der 23 Länder,¹¹⁴ für die nun eine vertiefte, und das heißt: berufsfeldspezifische Analyse erarbeitet wird.¹¹⁵

❗ **Es ist somit absehbar, dass für Afrika die Öffnungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz weitgehend irrelevant bleiben werden.** Dies liegt zum einen daran, dass sich eine ausreichende Kenntnis der deutschen Sprache, die richtigerweise als Einreisevoraussetzung für die neuen Aufenthaltstitel zur Ausbildungsplatzsuche und zur Nachqualifikation vorausgesetzt wird, nicht gesetzlich verordnen lässt. Begleitend zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist es daher erforderlich, in den potenziellen Herkunftsländern die Strukturen zur Vermittlung der deutschen Sprache zu stärken (s. auch Goethe-Institut 2018). Dies gilt nicht nur, aber eben auch für die Länder Afrikas. ➡ **Notwendig ist daneben auch eine Kooperation im Bereich von *capacity building*, das die afrikanischen Länder in die Lage versetzt, die administrativen Strukturen aufzubauen, die für bilaterale Kooperationslösungen erforderlich sind.** Dazu gehört auch, bei potenziellen Herkunftsländern von Erwerbsmigrantinnen und -migranten entsprechendes Interesse

und Bereitschaft zu wecken. Innerhalb der Bundesregierung wäre hier ein ressortübergreifend abgestimmtes Handeln wünschenswert, das arbeitsmarktpolitische (BMAS) mit außen- (AA) und migrationspolitischen Erwägungen (BMI) wie auch mit Aspekten der Entwicklungspolitik (BMZ) verbindet. Der SVR sieht in einem mehrstufigen *capacity building* und einem ressortübergreifenden Verfahren eine Chance, zu beiderseitigem Nutzen das Arbeitskräftepotenzial und den entsprechenden Wanderungswillen von Staatsangehörigen afrikanischer Länder zu heben und dabei Braindrain zu vermeiden.

C.2.1.4 Temporäre Arbeitsvisa mit finanzieller Sicherungsleistung: ein Vorschlag

Die Öffnung der Arbeitsmärkte für bestimmte, vorrangig hoch qualifizierte Migrantinnen und Migranten ermöglicht nur einem kleinen Teil der afrikanischen Bevölkerung die Einreise zur Erwerbstätigkeit in Deutschland und Europa. Die Regelungen in Europa richten sich primär an die Gruppe der (Hoch-)Qualifizierten. ❗ **Für den Großteil an niedrig qualifizierten Menschen aus Afrika gibt es auch künftig kaum rechtliche Möglichkeiten zur Erwerbsmigration** (s. auch SVR-Forschungsbereich/MPI 2019). Auch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz wird daran nichts Wesentliches ändern (s. Kap. C.2.1.3). Auch die Möglichkeiten, die bereits vor dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz im deutschen Recht etabliert waren, eignen sich kaum für Personen, die für Erwerbszwecke aus Afrika nach Europa bzw. Deutschland einreisen möchten. Dies gilt zum einen für die als ‚Westbalkan-Regelung‘ bekannt gewordene Regelung in § 26 Abs. 2 BeschV, die Personen aus den betreffenden Staaten unabhängig von ihrer Qualifikation die Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit erlaubt, sofern sie einen Arbeitsvertrag vorweisen können. Damit überträgt sie die Verantwortung stark auf die Unternehmen. Wie der SVR (2019a: 42–44) bereits ausführlich begründet hat, eignet sich diese Regelung möglicherweise für Länder, die in Deutschland bereits etablierte Migrationsnetzwerke haben; ihre Generalisierung bzw. Übertragung auf Herkunftsländer jenseits des Westbalkans und damit möglicherweise auf Afrika sollte aber nicht erwogen werden (s. Kap. C.2.1.1). Auch die im Recht bestehenden Optionen der Zuwanderung für Saisonarbeit (§ 15a BeschV) sind für afrikanische Herkunftsländer nur eingeschränkt relevant; schon wegen der geografischen Distanzen und der Beschränkung der Aufenthaltsdauer auf maximal sechs Monate im Kalenderjahr (§ 15a S. 1 BeschV) kommt dies im Grunde le-

113 Die Messung der Affinität verwendet Daten zu Bildung, Demografie, Migration, Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Einschätzungen aus Bewerbersicht.

114 Daneben befinden sich auf der Liste Albanien, Brasilien, Bosnien und Herzegowina, China, Ecuador, El Salvador, Georgien, Indien, Indonesien, Jordanien, Kolumbien, der Kosovo, der Libanon, Mexiko, Nordmazedonien, die Philippinen, Serbien, Südkorea, die Türkei und Vietnam.

115 Dies ist der Diskussionsstand von Ende 2019. Etwaige Änderungen oder Erweiterungen bei der Liste von Ländern konnten aus redaktionellen Gründen nicht mehr berücksichtigt werden.

diglich für die Maghreb-Staaten infrage.¹¹⁶ In bestimmten Bereichen des Arbeitsmarkts gibt es jedoch einen Bedarf an Arbeitskräften auch ohne hohe Qualifikationsprofile, der derzeit nicht gedeckt ist. Das haben Arbeitgeberverbände zuletzt wiederholt betont.¹¹⁷

ⓘ In deutlichem Kontrast zu diesem Mangel an legalen Zuwanderungsoptionen für Arbeitskräfte unterhalb des Fachkräfteniveaus stehen die enormen Unterschiede im Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zwischen den Ländern Europas und Afrikas (s. dazu Kap. B.1.1). Angesichts dessen sind weiterhin viele Menschen auf dem afrikanischen Kontinent bereit, Schlepperbanden zu bezahlen und die gefährliche Reise nach Europa auf sich zu nehmen, um dort in der Schattenwirtschaft zu arbeiten, und das nicht selten unter Bedingungen, die die etablierten Arbeits- und Sozialstandards unterlaufen.

➔ Nach Ansicht des SVR ist es deshalb erforderlich, auch für Personen ohne formale Qualifikation und ohne Aussicht, nach einer irregulären Einreise nach Europa im Rahmen eines Asylverfahrens als schutzbedürftig anerkannt zu werden, eine Alternative zur illegalen und teuren Einreise und einem Leben in der Schattenwirtschaft zu bieten, zumal die Überfahrt über das Mittelmeer nicht selten tödlich endet. Der SVR schlägt daher vor, die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten der Einreise zu qualifizierter Erwerbsmigration zu ergänzen durch ein temporäres Arbeitsvisum mit finanzieller Sicherheitsleistung. Dieses sollte zunächst in Form von Pilotprogrammen mit ausgewählten Herkunftsländern und einem begrenzten Personenkreis getestet werden, um ggf. auftretenden unbeabsichtigten Nebenfolgen begegnen zu können (s.u.), bevor es auf andere Staaten ausgeweitet wird (Abb. C.7).

Die Grundidee eines solchen Visums ist, dass es die Bereitschaft vieler potenzieller Migrantinnen und Migranten aus Afrika nutzen soll, für die Einreise nach Europa eine erhebliche Geldsumme aufzubringen.¹¹⁸ Bislang profitiert von dieser Bereitschaft das Schlepperwesen, und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union tragen die Folgen.

➔ Statt für Schlepperdienste könnten Zuwanderungsinteressierte diese Mittel künftig nutzen, um eine finanzielle Sicherheitszahlung („Kautions“) zu

leisten. Diese würde bei der deutschen Auslandsvertretung hinterlegt und bei fristgerechter Rückkehr zurückgezahlt, wobei die konkrete Ausgestaltung im Einklang mit dem deutschen Finanzverfassungsrecht zu prüfen wäre. Die finanzielle Sicherheitsleistung soll also die Rückkehr sicherstellen. Sie könnte von der betreffenden Person selbst gestellt werden oder von Familienmitgliedern oder Personen aus dem sozialen Netzwerk. Soweit bereits im Vorfeld eine Vereinbarung mit einem deutschen Unternehmen vorliegt, könnte auch dieses eine (anteilige) Kostenübernahme zusichern, denn neben den Arbeitskräften würden von einem solchen Modell auch die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen profitieren.¹¹⁹ Eine Arbeitgeberbeteiligung auch ex post hätte zudem den Vorteil, dass sie die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass entsprechende Visanehmende dann auch in Deutschland eine Beschäftigung finden. Der genaue Betrag wäre sorgfältig zu überlegen: Die ‚Kautions‘ muss hoch genug sein, dass sie die Zugewanderten davon abhält, ihren Verlust in Kauf zu nehmen, indem sie ihr Visum überschreiten und in die Schattenwirtschaft wechseln. Sie darf auf der anderen Seite nicht so hoch sein, dass sie zu viele potenzielle Nutzer und Nutzerinnen eines solchen Visums von vornherein ausschließt.

➔ Während des Aufenthalts in Deutschland hätten die Migrantinnen und Migranten keinen Zugang zu Sozialleistungen, sofern nicht ein einzahlungsbasierter Anspruch erworben wurde. Sie müssten ihren Lebensunterhalt selbst finanzieren und eine Krankenversicherung abschließen. Der Familiennachzug wäre auf der Grundlage der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen zugelassen; diese wären allerdings vermutlich nur in einer kleinen Minderheit der Fälle erfüllt. Die Erteilung des Visums stünde im Ermessen der Ausländerbehörden und erfolgte einzig im öffentlichen Interesse. Dies stellt sicher, dass bei zweifelhaften Anträgen die Einreise verweigert werden kann, etwa wenn im Einzelfall die Rückkehrbereitschaft fraglich ist. Allerdings betont der SVR, dass die Konsulate keinesfalls die Zuwanderung im Ermessenswege unterminieren sollen. Soweit die Kooperation mit dem Herkunftsland funktioniert, sind legale Zugangswege ein integraler Bestandteil einer

116 Die Regelungen zur Saisonarbeit haben mittlerweile einen europarechtlichen Hintergrund. Damit wäre es für den deutschen Gesetzgeber nicht möglich, die Aufenthaltsdauer über den in Art. 14 Abs. 1 RL 2014/36 festgelegten Höchstzeitraum von neun Monaten hinaus zu erweitern.

117 Beispielsweise werden in der Stellungnahme des Netzwerks der Spargel- und Beerenerverbände anlässlich der Expertenanhörung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 3. Juni 2019 Regeln für Saisonarbeitskräfte und Erntehelfer und -helferinnen aus dem Nicht-EU-Ausland als dringlich angemahnt, und der Zentralverband des deutschen Baugewerbes plädiert in seiner Stellungnahme vom 2. Oktober 2019 zur Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung und der Aufenthaltsverordnung dafür, aufgrund einer hohen Nachfrage auch in dem Segment außerhalb des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes die Westbalkan-Lösung zu verlängern.

118 Auch Gerald Knaus argumentiert wiederkehrend in die Richtung, kontrolliert legale Migrationswege zu schaffen, zuletzt beispielsweise mit Blick auf Gambia. S. https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=67&newsletter_ID=136 (15.01.2020).

119 Eine stärkere Beteiligung der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen hat der SVR bereits mit seinem Vorschlag „Nimm 2+“ angeregt (s. SVR 2018: 55–57), der allerdings streng nachfrageorientiert ist und entsprechend als Einreisevoraussetzung einen Arbeitsvertrag fordert. Nach diesem Vorschlag sollte neben den Arbeitsvertrag als nicht substituierbare Voraussetzung die Möglichkeit treten, dass die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen eine finanzielle Sicherheitsleistung hinterlegen, aus der dann Transferleistungen und Rückführungskosten beglichen werden, falls eine über das Programm angeworbene Person den Arbeitsplatz verliert und ggf. nicht freiwillig ausreist.

Abb. C.7 Modell des temporären Arbeitsvisums für Niedrigqualifizierte aus afrikanischen Ländern



Quelle: SVR; eigene Darstellung

migrationspolitischen Kooperation zwischen Deutschland und dem Herkunftsland. Das Ermessen soll einer erforderlichen Feinststeuerung und Flexibilität dienen, nicht der administrativen Verweigerung dieser Arbeitsvisa.

➔ **Das vorgeschlagene temporäre Arbeitsvisum wäre strikt zeitlich befristet, aber unter bestimmten Voraussetzungen erneuerbar; zu diesen gehört die fristgemäße Rückkehr nach Ablauf der Aufenthaltserlaubnis.** Dabei sind zeitlich abgestufte Aufenthaltstitel denkbar, die eine fristgerechte Rückkehr nach Ablauf des Visums etwa in der Form prämiieren, dass sich bei einem

Folgeaufenthalt die maximale Aufenthaltsdauer verlängert. Angedacht werden könnte beispielsweise eine zeitliche Staffelung: Bei Ersterteilung müsste nach einer maximalen Aufenthaltsdauer von 12 bis 18 Monaten die Ausreise erfolgen. Wird die Frist eingehalten, wäre auf der Grundlage dieses Visums aber nach einer Wartezeit von 6 bis 12 Monaten eine erneute Einreise möglich, der Aufenthaltszeitraum würde dann auf 18 bis 24 Monate ausgedehnt (s. zur Erneuerbarkeit eines solchen Visums für den amerikanisch-mexikanischen Wanderungsraum auch Massey 1998). ➔ **Auf diese Weise könnten Pro-**

zesse zirkulärer Migration etabliert werden, und die Rückkehr würde mit dem Anreiz verbunden, bei Bedarf erneut ein Arbeitsvisum erhalten zu können. Darüber hinaus wäre beispielsweise auch möglich (und sogar wünschenswert), dass durch die zeitlich befristeten Aufenthalte in Deutschland, die das temporäre Arbeitsvisum ermöglicht, die Voraussetzungen für andere Einreisemöglichkeiten erworben werden, die jüngst durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz erweitert wurden. So könnte eine Person, die temporär in Deutschland beschäftigt war und im Rahmen ihres Aufenthalts Deutschkenntnisse erworben hat, nach ihrer Rückkehr in das Herkunftsland z. B. auch einen Aufenthaltstitel zur Suche eines Ausbildungsplatzes (§ 17 Abs. 1 AufenthG) beantragen, anstatt das temporäre Arbeitsvisum zu erneuern. Über diesen Weg, konkret: über die Ausbildungsplatzsuche, die anschließende Aufnahme und den erfolgreichen Abschluss einer beruflichen Ausbildung und eine daran anschließende Erwerbstätigkeit könnte sie ihren Aufenthalt in Deutschland verfestigen.

➡ **Das zentrale Element des vorgeschlagenen Visums ist jedoch seine zeitliche Befristung.** Die fällt aber im Vergleich zur Saisonarbeiterrichtlinie großzügiger aus und erlaubt im Visumszeitraum auch eine Beschäftigung bei mehreren Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen. Der Fokus auf einer verpflichtenden Rückkehr nach Ablauf der Frist trägt dem Gedanken Rechnung, dass Migration in bestimmten Konstellationen Entwicklung fördern kann (s. Kap. B.2.1): Die Zugewanderten sollen nach Ablauf des Visums in ihr Heimatland zurückkehren und ihre Ersparnisse und Kontakte nutzen, um dort eine Firma zu gründen, in den Arbeitsmarkt einzusteigen oder in die Landwirtschaft zu investieren. Zweck des Programms ist somit ausdrücklich auch, über die Initiierung von Prozessen zirkulärer Migration einen Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit zu leisten.

Ein solches Modell, das weder qualifikationsspezifische Anforderungen stellt (wie z. B. die im deutschen Recht etablierten Optionen der Arbeitsplatzsuche in § 20 Abs. 1 u. 2 AufenthG) noch als Einreisevoraussetzung einen Arbeitsplatz verlangt (wie die sog. Westbalkan-Regelung in § 26 Abs. 2 BeschV), birgt allerdings ein nicht unerhebliches Risiko, gerade angesichts der Schwierigkeit, ausreisepflichtige Personen wieder in ihre Herkunftsländer zurückzuführen (s. Kap. C.5). ➡ **Vor diesem Hintergrund schlägt der SVR vor, ein solches Modell zunächst testweise zu etablieren und auf solche afrikanischen Herkunftsländer zu beschränken, die eine uneingeschränkte Rücknahme ihrer Staatsangehörigen, die zur Ausreise aus Deutschland verpflichtet sind, zusagen.** Sollte sich bei einer Evaluation des Pilotmodells herausstellen, dass sich bei Staatsangehörigen

einzelner Länder Fälle des Missbrauchs dieser Regelung häufen, könnte man hier gegensteuern, etwa durch den Ausschluss dieser Länder,¹²⁰ eine strengere Ermessensbetätigung der Behörden bei der Zulassung oder eine deutliche Anhebung der finanziellen Sicherheitsleistung.

➡ **Der Vorschlag eines temporären Arbeitsvisums präsentiert sich somit insgesamt als Kombination von zwei zentralen Einreisevoraussetzungen,** die ggf. länderspezifisch noch präzisiert und verfeinert werden könnten: ➡ **in einem bestehenden bilateralen Kooperationsrahmen und einer finanziellen Sicherheitsleistung.** Darüber hinaus könnte es ergänzende Kriterien geben, die ggf. länderspezifisch anfallen: deutsche Sprachkenntnisse auf einem bestimmten Niveau, berufspraktische Erfahrung in bestimmten Bereichen, ein Arbeitsangebot aus Deutschland, ein Höchstalter, eine zusätzlich zur finanziellen Sicherheitsleistung zu entrichtende Aufnahmegebühr, deren Ausgestaltung im Einklang mit dem Finanzverfassungsrecht noch zu prüfen wäre; Letztere könnte auch das einstellende Unternehmen (zumindest teilweise) übernehmen, falls ein solches bei Einreise bereits feststeht. Diese Kriterien könnte man experimentell bei einzelnen Ländern in verschiedenen Kombinationen vorsehen, um die praktische Wirkung unterschiedlicher Ausgestaltungsformen im Sinn einer experimentellen Steuerung zu testen. Dafür bietet das kürzlich in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz mit § 19c Abs. 1 AufenthG bereits jetzt eine Rechtsgrundlage. Es wäre also nicht erforderlich, das Aufenthaltsgesetz zu ändern, das mit den zahlreichen Gesetzen des Migrationspakets erst jüngst umfassend modifiziert wurde. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) könnte ein solches Modell über eine entsprechende Änderung der BeschV initiieren und erproben, soweit es nicht ohnehin durch eine bilaterale Absprache mit den Herkunftsländern etabliert würde.

Insgesamt soll das vorgeschlagene temporäre Arbeitsvisum einen Beitrag zu drei unterschiedlichen Problemkonstellationen leisten: Zum einen könnte mit diesem Modell ein Baustein geschaffen werden, um die berechnete Forderung einer Kooperation auf Augenhöhe mit Leben zu füllen (s. dazu auch SVR-Forschungsbereich/MPI 2019 sowie Kap. C.1.3.1). Denn es wäre ein Angebot Deutschlands an verschiedene afrikanische Herkunftsländer, auf einer längerfristigen Basis die Zusammenarbeit in den Bereichen Migration und Rückkehr zu verbessern. Darüber hinaus begegnet es den neuerdings immer lauterem Rufen der Arbeitgeberverbände danach, den deutschen Arbeitsmarkt auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne formale Qualifikationen zu öffnen. Schließlich ermöglicht das Modell, zumindest einigen Menschen in Afrika einen Weg nach Europa jenseits

120 Bereits jetzt ermächtigt § 42 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG n. F. das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats Ausnahmen für Angehörige bestimmter Staaten zu bestimmen.

von illegaler Einreise mithilfe von Schleppernetzwerken zu eröffnen, wenn sie bereit sind, erhebliche Geldmittel aufzuwenden, um in Europa eine bessere Perspektive zu suchen.

C.2.2 Bildungsmigration

Bildungsmigration nach Deutschland und in andere europäische Länder – darunter wird hier Zuwanderung zum Zweck der beruflichen Ausbildung und jene für ein Studium zusammengefasst¹²¹ – ist eine wichtige Option für legale Zuwanderung. Bildungsmigration kann einer anschließenden Erwerbsmigration vorgelagert sein. Diese Brücke in den Arbeitsmarkt ist nicht nur in Deutschland in den vergangenen Jahren gestärkt worden (vgl. u.a. SVR 2014: 40–42, 52; 2018: 58–59; Berquist et al. 2019).

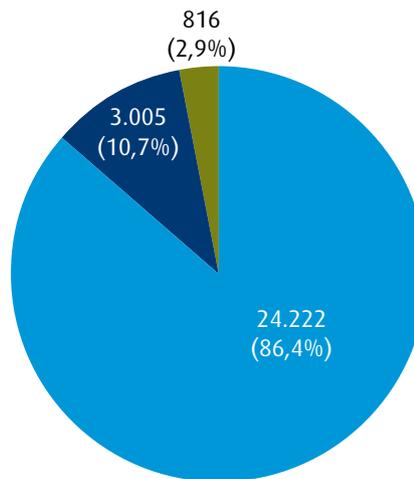
! Im deutschen Verhältnis zu afrikanischen Ländern ist Bildungsmigration und die darüber ermöglichte Zu- bzw. Weiterwanderung hierzulande ‚produzierter‘ Fachkräfte ein vergleichsweise neues Steuerungsinstrument. Gleichzeitig zeigen die knapp 33.000¹²² afrikanischen Studierenden in Deutschland und die mehr als 200.000 in Europa das Potenzial dieses Zuwanderungswegs – zumindest im Bereich der akademischen Bildung (Statistisches Bundesamt 2019: 402; OECD 2019c). Dieses Potenzial wird besonders deutlich, wenn man die Zahl mit der oben dargestellten Größenordnung der Zuwanderung über die Blaue Karte EU vergleicht (s. Kap. C.2.1).

Knapp 70 Prozent der an den deutschen Hochschulen studierenden Bildungsmigrantinnen und -migranten aus afrikanischen Ländern streben Abschlüsse in technischen Fächern an, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt seit Jahren besonders gefragt sind. Unter anderem deshalb werden internationale Studierende oft als ‚Idealzuwanderer‘ bezeichnet (SVR 2018: 58; Wissenschaftsrat 2016: 108; BDA/HRK/BDI 2014: 1). Ähnlich werden neuerdings auch junge Menschen gesehen, die für eine berufliche Ausbildung nach Deutschland kommen und – sofern sie es wünschen – im nächsten Schritt als Fachkräfte im Arbeitsmarkt bleiben (SVR 2018: 58–59; Demary et al. 2013: 28–29; BA 2019: 16). Allerdings ist die Zahl der afrikanischen Auszubildenden¹²³ bislang deutlich niedriger: **!** Ende 2018 hatten nur etwa 3.000 Afrikanerinnen und Afrikaner eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck

der beruflichen Aus- und Fortbildung in Deutschland (Abb. C.8). In anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind afrikanische Auszubildende noch seltener zu finden, nicht zuletzt, weil entsprechende Zuwanderungswegen bislang kaum ausgeprägt sind (SVR-Forschungsbereich/MPI 2019: 28–29).

Ein Blick auf Afrika und weitere Herkunftsregionen zeigt: Bildungsmigration als ‚Zugangstor‘ zum deutschen bzw. europäischen Arbeitsmarkt könnte in den kommen-

Abb. C.8 Afrikanische Bildungsmigrantinnen und -migranten in Deutschland 2018



Afrikanerinnen und Afrikaner mit einer Aufenthaltserlaubnis für

- ein Studium
- eine berufliche Ausbildung
- sonstige Bildungszwecke

Anmerkung: Die Zahlen wurden zum Stichtag 31.12.2018 erhoben, d.h. bevor das Fachkräfteeinwanderungsgesetz in Kraft trat. In die Rubrik Studium fallen die damaligen Aufenthaltstitel nach § 16 AufenthG a.F., berufliche Aus- und Fortbildung umfasst die damaligen Aufenthaltstitel nach § 17 Abs. 1 AufenthG a.F. Unter sonstige Bildungszwecke fallen u.a. Sprachkurse und schulische Berufsbildung (§ 16b AufenthG a.F.).

Quelle: BAMF 2019c; eigene Darstellung

121 Andere Bildungszwecke umfassen u.a. Sprachkurse.

122 Mehr als 24.000 der 32.987 afrikanischen Studierenden, die im Wintersemester 2018/19 an deutschen Hochschulen eingeschrieben waren, haben einen Aufenthaltstitel zu Studienzwecken (Abb. C.8). Die übrigen waren zuvor aus familiären, humanitären oder anderen Gründen zugewandert. Insgesamt sind derzeit 302.157 internationale Studierende an deutschen Hochschulen eingeschrieben (Statistisches Bundesamt 2019: 404). Internationale Studierende sind ausländische Staatsangehörige, die im Ausland die Schule besucht und die Hochschulreife erworben haben und die eigens für das Studium nach Deutschland bzw. Europa kommen. In der deutschen Hochschulstatistik werden sie auch als „Bildungsausländer“ bezeichnet.

123 Internationale Auszubildende haben ihre Vorbildung ebenfalls im Ausland absolviert und sind für eine berufliche Ausbildung zugewandert. Ihre genaue Zahl wird bislang nicht systematisch erhoben und kann daher nur für Drittstaatsangehörige anhand der im Ausländerzentralregister des BAMF registrierten Personen näherungsweise ermittelt werden.

Tab. C.2 Drittstaatsangehörige, die nach der Bildungsmigration eine Arbeit in Deutschland aufnehmen (2017 und 2018)

Wechsel im Aufenthaltstitel	2017	2018	Veränderung in Prozent
von beruflicher Ausbildung zu Erwerbstätigkeit	2.719	3.658	+34,5 %
vom Studium zu Erwerbstätigkeit	9.501	11.208	+18,0 %
gesamt	12.220	14.866	+21,7 %

Anmerkung: Zugrunde gelegt wurden die Aufenthaltstitel zu Studien- und beruflichen Ausbildungszwecken, die vor Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes galten. Berufliche Bildung umfasst die damaligen Aufenthaltstitel nach § 16 Abs. 1 u. 3, § 16b Abs. 3, § 17 Abs. 1 u. 3 sowie § 17a Abs. 1, 4 u. 5 AufenthG a. F. Studium umfasst die Aufenthaltstitel nach § 16 Abs. 1 u. 5 AufenthG a. F. Erwerbstätigkeit umfasst die Aufenthaltstitel nach §§ 18–21 AufenthG a. F. Die Daten beziehen sich auf Drittstaatsangehörige insgesamt. Detaillierte Zahlen zu afrikanischen Statuswechslerinnen und -wechslern liegen nicht vor.

Quelle: BAMF 2018c: 21–23; 2019g: 28–29; eigene Berechnung

den Jahren weiter an Bedeutung gewinnen. Denn nicht nur die Studierwilligen selbst würden oft gern mittelfristig bleiben, insbesondere die demografisch herausgeforderte Bundesrepublik Deutschland hat daran ein großes Interesse (vgl. BBSR 2017: 75–76; BMAS 2011: 31–35; BMI 2012: 54–56).¹²⁴ Entsprechend hat das 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz erneut die Zuwanderungs- und Bleibemöglichkeiten für Bildungsmigrantinnen und -migranten erweitert (s. Kap. C.2.1): Die ‚mobilen Talente‘ können in einem ersten Schritt auf legalem Weg nach Deutschland einreisen, um hier ein Studium oder eine berufliche Ausbildung zu absolvieren. Nach erfolgreichem Bildungsabschluss dürfen sie im zweiten Schritt 12 bzw. 18 Monate in Deutschland bleiben, um einen Arbeitsplatz zu suchen. Gelingt ihnen das, können sie ihren Aufenthalt fortsetzen (Info-Box 10). Bildungsmigration ermöglicht somit eine Fachkräftezuzwanderung in zwei Schritten („two-step migration“, Hawthorne 2010). Dieser Weg gewinnt zunehmend an Bedeutung: Allein im Jahr 2018 traten insgesamt 14.866 ehemalige internationale Studierende und Auszubildende vollständig in den deutschen Arbeitsmarkt ein. Im Jahr zuvor waren es noch 12.220 (Tab. C.2). Bundesweit leben derzeit 51.130 Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU hierzulande; etwa ein Fünftel von ihnen hat diese direkt im Anschluss an ein Studium oder eine betriebliche Ausbildung in Deutschland erhalten.¹²⁵

Zugleich gibt es Bedenken, wie sich die Abwanderung aus afrikanischen Ländern auf deren Volkswirtschaft auswirkt. Nicht selten wird befürchtet, dass gerade die ‚besten Köpfe‘ langfristig weggehen und sich dadurch die wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunftsländern deutlich verlangsamt (s. dazu auch Kap. B.2.1). Die dahinterstehende Braindrain-These (Bhagwati/Hamada 1974) übersieht allerdings, dass internationale Mobilität und Wanderungsbewegungen sich auf die Herkunftsländer in komplexer Weise und durchaus positiv auswirken können. So profitieren diese ebenfalls von den Erfahrungen, Kompetenzen, Fach- und Sprachkenntnissen und den Netzwerken, die ihre Staatsangehörigen auf dem europäischen Kontinent erwerben – durch deren Rückkehr, durch Rücküberweisungen und auch durch neue (Bildungs-)Investitionen und Geschäftsbeziehungen zwischen Zielland und Herkunftsland (s. Kap. B.2.2). Um die langfristige Wirkung von Bildungsmigration aus Afrika zu verstehen, sind somit auch die verschiedenen Facetten von Bildungsmigration selbst differenziert zu betrachten. Dies ist bislang kaum systematisch erfolgt (vgl. SVR 2018: 57–59; Demary et al. 2013: 21–28). Hier setzt dieser Teil des Jahresgutachtens an: Anhand der (wenigen) verfügbaren empirischen Daten wird danach gefragt, ob und ggf. wie intensiv Bildungsmigrantinnen und -migranten aus afrikanischen Ländern die bestehenden legalen Zuwanderungswege überhaupt nutzen, und wenn sie das

124 Etwa zwei Drittel der internationalen Studierenden planen, über das Studium hinaus im Zielland zu bleiben. Sie erhoffen sich dadurch langfristig bessere Berufschancen (SVR-Forschungsbereich 2012: 37; 2017b: 22; Apolinarski/Brandt 2018: 61). Für internationale Auszubildende liegen entsprechende Befragungsdaten bislang nicht vor. In Deutschland deutet die steigende Zahl der aufenthaltsrechtlichen Statuswechsel von „berufliche Ausbildung“ hin zu „Arbeit“ allerdings auf ähnlich gelagerte Zuwanderungsabsichten hin (Tab. C.2).

125 Die Zahl der Statuswechsel von einem Aufenthaltstitel mit dem Zweck „Bildung“ hin zu einem für „Arbeit“ unterschätzt den tatsächlichen Wanderungsgewinn für die deutsche Wirtschaft. Viele internationale Studierende und Auszubildende bleiben aus familiären Gründen in Deutschland; damit stehen sie in der Regel ebenfalls dem Arbeitsmarkt zur Verfügung (Grote/Vollmer 2016: 83). Allein im Jahr 2018 wechselten 4.309 Bildungsmigrantinnen und -migranten in einen entsprechenden Aufenthaltstitel (BAMF 2019g: 27).

Info-Box 10 Rechtsgrundlagen der Bildungsmigration nach Deutschland und Europa

Bildungsmigrantinnen und -migranten aus afrikanischen Ländern und anderen Drittstaaten haben folgende aufenthaltsrechtliche Möglichkeiten, um in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten zu lernen und zu arbeiten:

Internationale Studierende in Deutschland erhalten eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums (§ 16b Abs. 1 AufenthG), wenn sie an einer der hiesigen Hochschulen zugelassen sind, sofern sie die geforderten finanziellen, sprachlichen und fachlichen Voraussetzungen nachweisen (SVR-Forschungsbereich 2019: 8–18). Mit dieser Aufenthaltserlaubnis können sie während des Studiums bis zu 120 Tage im Jahr arbeiten (§ 16b Abs. 3 AufenthG). Wenn sie nach ihrem Abschluss zunächst in Deutschland bleiben und eine Arbeitsstelle suchen möchten, wird ihre Aufenthaltserlaubnis um bis zu 18 Monate verlängert. In dieser Suchphase können die Bildungsmigrantinnen und -migranten uneingeschränkt arbeiten (§ 20 Abs. 3 AufenthG). Ist ihre Suche erfolgreich, können sie bereits nach zwei Jahren Arbeit in Deutschland in einen Daueraufenthalt wechseln (§ 18c Abs. 1 AufenthG). Diese bundesdeutsche Umsetzung der Artikel 7, 11, 17, 24 und 25 der EU-Studierenden- und Forscherrichtlinie 2016/801 ist mittlerweile auch in den übrigen EU-Mitgliedstaaten erfolgt. Internationale Studierende aus Drittstaaten genießen also europaweit durchaus vergleichbare Zugangs- und Bleiberechte.

Internationale Auszubildende können hierzulande eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der beruflichen Ausbildung erhalten, wenn die Bundesagentur für Arbeit (BA) zustimmt (§ 16a Abs. 1 AufenthG). Auch sie müssen vorab die entsprechenden finanziellen, sprachlichen und fachlichen Nachweise erbringen. Mit der Aufenthaltserlaubnis können sie neben ihrer Ausbildung bis zu zehn Stunden pro Woche arbeiten (§ 16a Abs. 3 AufenthG). Wenn internationale Auszubildende nach ihrem Abschluss zunächst in Deutschland bleiben möchten, um eine Arbeitsstelle zu suchen, wird die Aufenthaltserlaubnis um bis zu zwölf Monate verlängert. In dieser Suchphase dürfen sie uneingeschränkt arbeiten (§ 20 Abs. 3 AufenthG). Ist ihre Suche erfolgreich, können sie bereits nach zwei Jahren Arbeit in Deutschland in einen Daueraufenthalt wechseln (§ 18c Abs. 1 AufenthG). Da es das hiesige duale Ausbildungssystem mit seinem starken Praxisbezug in kaum einem anderen EU-Land gibt, kann derzeit nicht davon ausgegangen werden, dass vergleichbare Zuwanderungsmöglichkeiten europaweit bestehen (SVR-Forschungsbereich/MPI 2019: 28–29).

Beruflich vorqualifizierte Bildungsmigrantinnen und -migranten können nach Deutschland zuwandern, um ihre berufliche Qualifikation anerkennen zu lassen und ggf. einen Anpassungslehrgang zu besuchen (§ 16d Abs. 1 AufenthG). Auch sie können in dieser Bildungsphase bis zu zehn Stunden pro Woche nebenher arbeiten und ihren Aufenthalt um bis zu zwölf Monate verlängern (§ 16d Abs. 1 AufenthG, § 20 Abs. 3 AufenthG).

In Deutschland haben internationale Studierende und Auszubildende nach dem Aufenthaltsrecht zudem die Möglichkeit, während ihres Aufenthalts vom Studium in eine berufliche Ausbildung zu wechseln und umgekehrt.

nicht tun, was die größten Hürden dafür sind. Dabei wird unterschieden zwischen Migration zu Studienzwecken und Migration zum Zweck der beruflichen Ausbildung. Der Schwerpunkt dieses Kapitels liegt auf Deutschland. Entwicklungen auf europäischer Ebene werden punktuell für den Bereich der akademischen Bildung beleuchtet, wo die Zuwanderungsbedingungen für ein Studium durch den Bologna-Prozess und die EU-Studierenden- und Forscherrichtlinie 2016/801 in den vergangenen Jahren zunehmend vereinheitlicht wurden. Anders im Bereich der beruflichen Bildung: Diese wird von Land

zu Land unterschiedlich verstanden. Deshalb wird sie im Folgenden nur mit Blick auf das deutsche (duale) Ausbildungssystem diskutiert (vgl. CEDEFOP 2017).

C.2.2.1 Studium als Sprungbrett in den Arbeitsmarkt des Ziellands

In Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und weiteren europäischen Ländern ist die zeitlich begrenzte Zuwanderung zu Studienzwecken als Instrument der legalen Migration seit Jahrzehnten fest etabliert.¹²⁶

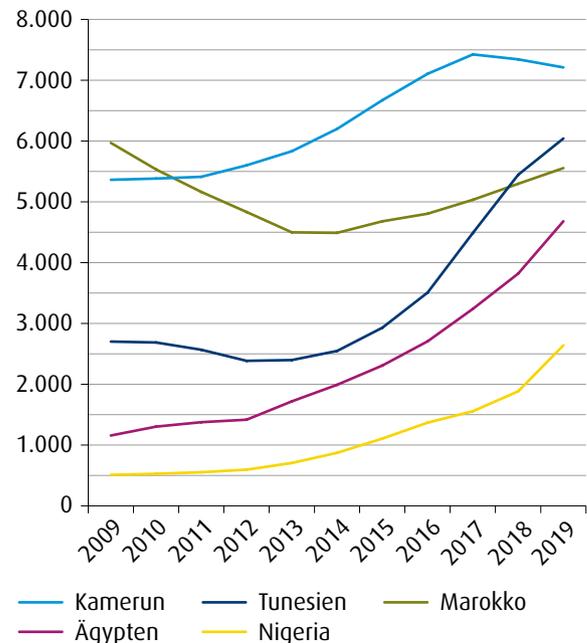
126 1975 hatten bereits knapp 6 Prozent aller Studierenden an deutschen Hochschulen eine ausländische Staatsangehörigkeit. Im Jahr 2019 betrug der Anteil der internationalen Studierenden 10,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2019: 404; Statistisches Bundesamt 2018c).

Derzeit beginnen jedes Jahr etwa 100.000 Bildungsmigrantinnen und -migranten ein Studium in Deutschland (DAAD/DZHW 2019b: 56). Viele von ihnen kommen von außerhalb der EU und möchten neben bzw. nach dem Studium Arbeitserfahrung in Deutschland und anderen europäischen Ländern sammeln (SVR-Forschungsbereich 2012: 37; DAAD 2014a: 86; ApolinarSKI/Brandt 2018: 62). In Deutschland stammen knapp 11 Prozent der internationalen Studierenden aus einem afrikanischen Land, zumeist aus Kamerun, Tunesien, Marokko, Ägypten oder Nigeria (Abb. C.9). Neben Deutschland zählen das Vereinigte Königreich, Italien und insbesondere Frankreich zu den beliebtesten europäischen Zielländern für Studieninteressierte aus Afrika.¹²⁷

Diejenigen, die den afrikanischen Kontinent verlassen, um in Deutschland oder einem anderen europäischen Land zu studieren, möchten damit in erster Linie ihre Berufschancen im Zielland und ganz allgemein verbessern (vgl. DAAD 2014a: 86; ApolinarSKI/Brandt 2018: 61; SVR-Forschungsbereich 2012: 37). Die in Deutschland studierenden Afrikanerinnen und Afrikaner sind in der Regel älter als Studierende ohne Migrationshintergrund – ein Drittel ist über 30 Jahre alt –, und viele haben bereits ein Studium abgeschlossen (59%) (ApolinarSKI/Brandt 2018: 16–36). Knapp sieben von zehn afrikanischen Studierenden in Deutschland sind männlich und studieren ein MINT-Fach¹²⁸ (Statistisches Bundesamt 2019: 402; 2018c). Zum Vergleich: Von den deutschen Studierenden sind 36 Prozent in einem mathematischen, technischen oder naturwissenschaftlichen Fach eingeschrieben, und das Geschlechterverhältnis ist in der Gesamtbetrachtung aller Studienfächer ausgeglichen (Statistisches Bundesamt 2019: 28).

Seit 2005 können Bildungszuwanderer und -zuwanderinnen über ihren Studienaufenthalt in den deutschen Arbeitsmarkt einmünden. Diese aufenthaltsrechtliche Möglichkeit finden bundesweit sechs von zehn Studierenden aus afrikanischen Ländern äußerst attraktiv, sie ist einer der ausschlaggebenden Gründe für ein Studium in Deutschland (DAAD 2014a: 86). 54 Prozent der afrikanischen Studierenden sammeln bereits während ihres Studiums hierzulande Arbeitserfahrung,¹²⁹ und mehr als zwei Drittel beabsichtigen, nach dem Studium

Abb. C.9 Internationale Studierende an deutschen Hochschulen: die Top Five der afrikanischen Herkunftsländer 2009–2019



Quelle: Statistisches Bundesamt 2019: 402; eigene Darstellung

in Deutschland zu bleiben und hier zu arbeiten (SVR-Forschungsbereich 2012: 37; 2017b: 22; DAAD 2014a: 113). Die tatsächliche Bleibequote der Studierenden aus Drittstaaten beträgt 54 Prozent und ist damit höher als in vielen anderen europäischen und außereuropäischen Ländern (Hanganu 2015: 3; Berquist et al. 2019). Speziell für Studierende aus afrikanischen Ländern wurde die Bleibequote bislang nicht berechnet. Sie besuchen aber vergleichsweise häufig studienbegleitende Sprachkurse und nutzen Berufsberatungsangebote,¹³⁰ das unterstreicht ihre insgesamt hohe Bleibeabsicht. Von denjenigen, die nach dem Abschluss in Deutschland bleiben, planen 76 Prozent, ihren Aufenthalt um mindestens zehn weitere Jahre zu verlängern (Hanganu/Heß 2014: 236).

127 Im Jahr 2017 lernten 207.038 afrikanische Studierende an Hochschulen innerhalb der EU (nicht betrachtet wurden Hochschulen in Bulgarien, Kroatien, Malta, Rumänien und Zypern). 54 Prozent studierten in Frankreich, 14 Prozent im Vereinigten Königreich, 11 Prozent in Deutschland und 6 Prozent in Italien. Die zahlenmäßig wichtigsten Herkunftsländer von afrikanischen Studierenden in der EU waren Marokko (38.710), Algerien (21.877), Nigeria (18.280), Kamerun (17.497) und Tunesien (15.923) (OECD 2019c; eigene Berechnung).

128 MINT steht für die Fächer Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik.

129 Das müssen sie häufig auch, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Von ihren internationalen Kommilitoninnen und Kommilitonen arbeiten nur jene aus Osteuropa noch häufiger (57%). Bei den deutschen Studierenden beträgt die Erwerbstätigenquote 68 Prozent (ApolinarSKI/Brandt 2018: 44; Middendorff et al. 2017: 61).

130 In einer bundesweiten Befragung des Deutschen Studentenwerks gaben 75 Prozent der Studierenden aus Afrika an, dass sie neben dem Studium in regelmäßigen Kursen ihre Deutschkenntnisse vertiefen. Bei den Studierenden aus Asien war der Anteil ähnlich hoch (74%); bei jenen aus Westeuropa lag er mit 38 Prozent deutlich niedriger (ApolinarSKI/Brandt 2018: 22). In einer Studierendenbefragung für den DAAD gaben Studierende aus afrikanischen Ländern deutlich häufiger als andere Herkunftsgruppen an, dass sie sich mehr Unterstützung beim Berufseinstieg wünschen (DAAD 2014a: 111).

Sie – und viele weitere Studieninteressierte auf dem afrikanischen Kontinent – betrachten und nutzen Bildungsmigration also nicht nur als Möglichkeit, ihren akademischen Horizont zu erweitern, sondern zunehmend als ein ‚Gesamtpaket Bildung + Arbeit‘ und somit als einen legalen Weg in einen längeren bzw. dauerhaften Aufenthalt in Deutschland bzw. in Europa.

❗ **Bislang schafft es aber nur ein kleiner Teil der wanderungswilligen Afrikanerinnen und Afrikaner, zum Studium nach Deutschland oder in ein anderes europäisches Land zu kommen, obwohl die Zuwanderungsregelungen vergleichsweise liberal sind.** Das hat verschiedene Gründe. So ist etwa der Hochschulzugang in Deutschland sehr formalistisch, und Visa werden oft erst spät erteilt.¹³¹ Zudem müssen Studieninteressierte häufig vorab viel Zeit und Geld investieren,¹³² um Deutsch zu lernen und nachzuweisen, dass ihr ausländischer Schulabschluss dem deutschen (Fach-)Abitur gleichwertig ist (vgl. DAAD 2014b: 2; Wissenschaftsrat 2016: 120–125; Kiefer 2014: 293–295). Dazu müssen sie entweder zunächst ein oder zwei Jahre im Ausland studieren oder an einem Studienkolleg in Deutschland einen einjährigen Vorbereitungskurs besuchen.¹³³ ❗ **Keiner dieser Anpassungsschritte stellt jedoch sicher, dass die Studierwilligen anschließend ihr Wunschfach studieren können. Diese Unsicherheit schreckt nicht nur ab. Die Studieninteressierten empfinden sie mitunter auch als Zumutung – gerade die besonders leistungsfähigen unter ihnen, die neben Deutschland auch andere beliebte Studienländer in Erwägung ziehen. Ein Teil von ihnen entscheidet sich dann letztlich gegen Deutschland als Studienstandort** (DAAD 2014b: 4). Wenn Studieninteressierte sich trotz dieser Hindernisse auf den Weg nach Deutschland machen wollen, treffen sie auf ein schwer durchschaubares Geflecht von Zugangsregeln, Unterstützungsangeboten und zuständigen deutschen Organisationen; diese sind in Abb. C.10 vereinfacht dargestellt. Ein wichtiger Teil der ‚Übergangslandschaft‘ sind die Goethe-Institute und die deutschen Auslands- und Partnerschulen, die das umfassende Online-Angebot durch Vor-Ort-Angebote an mehr als 150 afrikanischen Standorten ergänzen.¹³⁴ Viele dieser Standorte pflegen Beziehungen zu Hochschulen in

Deutschland; von einem systematischen ‚Brückenschlag‘ zu einem Studium in Deutschland kann bislang allerdings nicht gesprochen werden.

Ein Vollstudium ist nicht die einzige Möglichkeit, über das ‚Zugangstor Hochschule‘ kurz-, mittel- oder langfristig legal nach Deutschland bzw. Europa zu migrieren. Ähnliche Möglichkeiten eröffnen viele der deutschen und europäischen Studienangebote im Ausland: Im Zuge der fortschreitenden Internationalisierung von Hochschulen in Deutschland und anderen europäischen Ländern wird auch der Export von akademischer Bildung ‚made in Europe‘ ins Ausland vorangetrieben. Anders ausgedrückt: Die Studierenden kommen nicht an die Hochschulen, sondern die Hochschulen kommen zu den Studierenden. Zu den derzeit 283 deutschen Studienexporten an weltweit 62 Standorten gehören u. a. deutsche Studiengänge an ausländischen Partnerhochschulen und ganze Zweigstellen deutscher Hochschulen im Ausland.¹³⁵ Sechs dieser 62 Standorte befinden sich auf dem afrikanischen Kontinent. Die dortigen transnationalen Bildungsangebote verfolgen verschiedene Ziele: Partnerhochschulen im Ausland versprechen sich davon zum einen innovative Impulse für ihre Lehre und die Verwaltungsabläufe. Zum anderen können die deutschen Studienangebote die eigene Institution vor Ort attraktiver machen. Die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik in den Partnerländern wiederum verfolgt oft nationale Bildungsziele wie etwa den Ausbau von Studienplätzen. Für deutsche Hochschulen und die hiesige Hochschulpolitik sollen Studienexporte – neben den ihnen zugeschriebenen entwicklungspolitischen Eigenschaften – vor allem die Internationalisierung an deutschen Hochschulen vorantreiben, indem sie einerseits eine engere Kooperation mit dem Ausland fördern und andererseits helfen, internationale Studierende und wissenschaftliches Personal für den Studien- und Wirtschaftsstandort Deutschland zu gewinnen (vgl. DAAD/DZHW 2019b: 46; DAAD 2012: 10; Hahn/Lanzendorf 2008: 31). Ähnliche Ziele verfolgen die Zweigstellen und Studienangebote, die britische, französische und niederländische Hochschulen auf dem afrikanischen Kontinent betreiben (vgl. C-BERT 2017).

131 Eine Momentaufnahme von September 2018 zeigt, dass Anträge in Ägypten und Algerien erst nach knapp drei Monaten bearbeitet wurden. Und in der marokkanischen Hauptstadt Rabat mussten Studierwillige sich sogar vier Monate gedulden (BT-Drs. 19/4799: 29). Dadurch kann sich u. U. die Studienaufnahme verzögern.

132 Studieninteressierte können zwar ein Stipendium beantragen, z. B. über den DAAD, den Katholischen Akademischen Ausländer-Dienst und weitere deutsche und europäische Förderprogramme wie etwa Erasmus+. Ein solches unterstützt jedoch in der Regel nicht oder nur sehr eingeschränkt während der Studienvorbereitung.

133 Anders im Masterstudium: Diejenigen, die bereits einen ausländischen Bachelorabschluss o. Ä. haben, können häufig direkt in ein Masterstudium in Deutschland eintreten. Hier wird mittlerweile etwa ein Viertel der angebotenen wirtschafts-, natur- und ingenieurwissenschaftlichen Studiengänge auf Englisch unterrichtet (DAAD/DZHW 2015: 138).

134 Im Sommer 2018 waren auf dem afrikanischen Kontinent 22 Goethe-Institute, 15 deutsche Auslandsschulen und 115 Partnerschulen angesiedelt (Goethe-Institut 2020).

135 Reine Zweigstellen wie die der Technischen Universität München in Singapur sind in der Praxis deutlich seltener als sog. *foreign-backed universities*, die rechtlich unabhängig von der deutschen ‚Mutterhochschule‘ Forschung und Lehre betreiben und in der Regel institutionell an eine oder mehrere ausländische Hochschulen angebunden sind. Ein Beispiel hierfür ist die *German University in Cairo* (DAAD 2012: 3–8).

Abb. C.10 Idealtypischer Weg afrikanischer Studieninteressierter an deutschen Hochschulen



MIGRATIONSPOLITISCHE OPTIONEN FÜR DEUTSCHLAND UND DIE EU

Tab. C.3 Deutschlandaufenthalte von Studierenden deutscher Exportstudiengänge im Ausland 2016–2018

Grund für Deutschlandaufenthalt	2016	2017	2018
Studium (mindestens ein Semester)	1.564	2.347	1.842
Praktikum	441	750	694
sonstige (z. B. Sprachkurse, Exkursionen)	1.611	1.576	1.692
gesamt	3.616	4.673	4.228

Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf Deutschlandaufenthalte im Rahmen deutscher Studienangebote im Ausland, die der DAAD fördert oder in der Vergangenheit gefördert hat. Detaillierte Daten zu den Deutschlandaufenthalten von ‚Export-Studierenden‘ in Afrika liegen nicht vor.

Quelle: DAAD/DZHW 2019a

In Afrika können sich Studieninteressierte an sechs Hochschulstandorten in Ägypten, Äthiopien, Marokko, Nigeria und Südafrika für ein deutsches Studienprogramm bewerben, z. B. den Bachelorstudiengang Elektrotechnik, den die Fachhochschule Aachen an die marokkanische *Université Moulay Ismail* in Meknès exportiert hat. Der Studiengang wird in deutscher und französischer Sprache unterrichtet und sieht vor, dass die Studierenden sich für Studium und Praktikum drei Semester in Deutschland aufhalten. Er bietet einigen wenigen marokkanischen Studieninteressierten somit einen legalen Zuwanderungsweg in die Studien- und Arbeitswelt in Deutschland (FH Aachen 2020). Solche Deutschlandaufenthalte sind in fast allen deutschen Studienexporten vorgesehen, die der DAAD weltweit fördert oder ehemals gefördert hat. Für 27 Prozent der Teilnehmenden an diesen Studienangeboten sind sie sogar verpflichtend. Insgesamt gibt es derzeit etwa 13.500 ‚Export-Studierende‘ in Afrika, weltweit sind es rund 33.000 (DAAD/DZHW 2019a). Zwischen 2016 und 2018 kamen 12.517 von ihnen zeitweise nach Deutschland und entschieden sich mehrheitlich für einen ein- oder mehrsemestrigen Studien- oder Praktikumsaufenthalt (Tab. C.3). In dieser Zeit können sie vor Ort Kontakte knüpfen oder vertiefen. Ein Teil der Studierenden nutzt dies, um direkt im Anschluss an den Aufenthalt oder zu einem späteren Zeitpunkt in Deutschland zu arbeiten; manche schließen auch ein weiterführendes Studium an (DAAD 2012: 11).

Im Fall von Afrika dürfte die Zuwanderung über deutsche Studienangebote allerdings auf absehbare Zeit kein

Massenphänomen werden. Somit kann sie auch nur wenig zum Wanderungsgeschehen zwischen afrikanischen Ländern und Deutschland beitragen. **! Denn bisher gibt es auf dem afrikanischen Kontinent erst wenige deutsche Studienexporte, diese sind fachlich hoch spezialisiert (zumeist auf MINT-Fächer), und sie liegen fast alle in Nordafrika.** Abgesehen von der *German University in Cairo* mit knapp 13.000 Studierenden werden auf dem Kontinent derzeit nur wenige Hundert Studierende nach deutscher Studienordnung ausgebildet. An den drei Standorten in Subsahara-Afrika waren es 2019 nicht mehr als 46.¹³⁶ Zudem können die Studierenden nur in etwa jedem zweiten Programm einen deutschen Abschluss erwerben.¹³⁷ Das erschwert es, später zum Studieren oder Arbeiten nach Deutschland zuzuwandern. Und schließlich sind nicht nur die deutschen, sondern auch andere europäische Angebote nach wie vor den meisten Studieninteressierten nicht bekannt (British Council/DAAD 2014: 65).

Deutschlandaufenthalt über duale Ausbildung: derzeit ein Randphänomen

! Anders als deutsche Hochschulen versuchen die Unternehmen hierzulande bislang nur vereinzelt, junge Menschen von außerhalb der EU auszubilden, indem sie sie für eine duale Ausbildung in Deutschland gewinnen.¹³⁸ Das Gleiche gilt für die deutsche Außen-, Wirtschafts- und Berufsbildungspolitik: Obwohl die Fachkräfteengpässe sich verschärfen, wird bis dato nicht systematisch versucht, internationale Auszu-

136 Im Wintersemester 2018/2019 waren insgesamt 12.935 Studierende an der *German University* in der ägyptischen Hauptstadt Kairo eingeschrieben. Damit bildet diese Hochschule das mit Abstand größte deutsche Studienangebot im Ausland (DAAD/DZHW 2019a).

137 Im Studienjahr 2019 konnten Studierende in 146 der weltweit 283 deutschen Studienexporte einen deutschen Abschluss oder einen deutsch-ausländischen Doppelabschluss erwerben. 133 Studienangebote zielten auf einen Abschluss des jeweiligen Landes; 36 dieser ausländischen Abschlüsse sind in Deutschland akkreditiert. In den übrigen 4 Studienangeboten wurden sonstige Abschlüsse erworben. Detaillierte Abschlusszahlen für deutsche Studienexporte in afrikanischen Ländern liegen nicht vor (DAAD/DZHW 2019a).

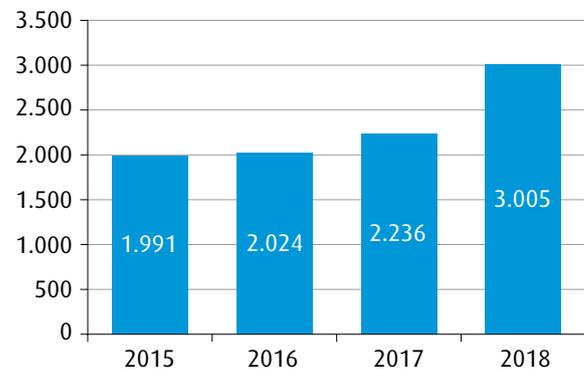
138 Die Zuwanderung zum Zweck der beruflichen Ausbildung schließt auch bestimmte schulische Ausbildungsgänge ein, z. B. im Bereich der Altenpflege oder in der frühkindlichen Bildung. Wie viele Personen bisher zum Zweck der schulischen Ausbildung zugewandert sind, kann jedoch weder die Bildungsstatistik verlässlich abbilden noch die Zustimmungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit und auch nicht das Ausländerzentralregister. Darum wird hier nur die duale Ausbildung betrachtet. Aufgrund der großen innereuropäischen Unterschiede in den Ausbildungssystemen und den dazugehörigen Zuwanderungswegen beschränkt sich dieser Abschnitt auf Wanderungsbewegungen nach Deutschland.

bildende zu gewinnen. Dank der Bundesförderung im Modellprojekt MobiPro-EU konnten zwar in den letzten Jahren etwa 1.300 deutsche Betriebe erste Erfahrungen damit sammeln, gezielt junge Menschen aus dem europäischen Ausland anzuwerben und auszubilden.¹³⁹ Ein vergleichbares Engagement auf dem afrikanischen Kontinent gibt es bislang jedoch nicht. Folglich sind es nur sehr wenige Personen pro Jahr, die eigens für eine duale Ausbildung von Afrika nach Deutschland zuwandern. Ende 2018 lebten in Deutschland 3.005 Personen, die mit einem entsprechenden Aufenthaltstitel aus Afrika eingereist waren (Abb. C.11). Allerdings waren das vermutlich nicht alles Auszubildende, sondern zum Teil Fachkräfte, die für eine firmeninterne Fortbildung kurzfristig nach Deutschland gekommen waren. Um diese beiden Gruppen zukünftig besser unterscheiden zu können, sollte die Datenlage entsprechend weiterentwickelt werden.¹⁴⁰

Insgesamt wird der legale Zuwanderungsweg der dualen Ausbildung also in recht überschaubarem Umfang genutzt. Das ist indessen keine afrikanische Besonderheit. Ende 2018 waren insgesamt lediglich 20.552 Drittstaatsangehörige zum Zweck einer Aus- oder Fortbildung nach Deutschland zugewandert. Zum Vergleich: Die Zuwanderung zu Studienzwecken war achtmal so hoch (BAMF 2019f: 6). Die wichtigsten Herkunftsländer von internationalen Aus- und Fortzubildenden waren Bosnien und Herzegowina (2.341), Vietnam (2.155), die Ukraine (1.187), China (1.170) und die USA (990). Knapp 15 Prozent (3.005) stammten aus afrikanischen Ländern¹⁴¹ (BAMF 2019f).

Angesichts der beachtlichen Forschungslücken zu diesem Thema ist bislang schwer zu ermitteln, wie viele Personen tatsächlich eigens für eine duale Ausbildung aus Afrika oder anderen Erdregionen nach Deutschland zuwandern. Hier ist eine bessere Daten- und Forschungs-

Abb. C.11 Personen, die zum Zweck der betrieblichen Aus- oder Fortbildung von Afrika nach Deutschland gekommen sind, 2015–2018



Anmerkung: Die Daten umfassen Afrikanerinnen und Afrikaner, die zwischen 2015 und 2018 mit einem Aufenthaltstitel für eine Aus- und Weiterbildung im Sinne von § 17 Abs. 1 AufenthG a. F. in Deutschland lebten.

Quelle: BAMF 2019b; eigene Berechnung; eigene Darstellung

lage vonnöten. Dasselbe gilt für die konkreten Zuwanderungswege. Zu diesen gehören Modellprojekte zur Gewinnung internationaler Auszubildender¹⁴² und die weltweit mehr als 2.300 deutschen Auslands- und Partnerschulen,¹⁴³ von denen 15 deutsche Auslandsschulen und 115 Partnerschulen auf dem afrikanischen Kontinent angesiedelt sind. Viele Zugänge dürften aber auch über die Präsenz deutscher Unternehmen im Ausland zustande kommen und über die bisherigen Versuche, Teile des dualen Ausbildungssystems ins Ausland zu exportieren (Info-Box 11). Ferner dürften wie bei internationalen Studierenden auch familiäre Netzwerke eine Rolle spielen (Apolinarski/Brandt 2018: 59).

139 Das Sonderprogramm des Bundes zur „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa“ (MobiPro-EU) zielte darauf ab, die duale Berufsausbildung in Deutschland zu internationalisieren. Es unterstützte Ausbildungsbetriebe dabei, rund 7.500 Auszubildende im EU-Ausland zu gewinnen und in Deutschland auszubilden. In Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit förderte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Programm von 2013 bis 2020 (BA 2019: 14).

140 Die verfügbaren Daten geben nur bedingt Auskunft darüber, welche Drittstaatsangehörigen derzeit zum Zweck der beruflichen Ausbildung nach Deutschland einreisen. Drittstaatsangehörige müssen in der Regel ein Visum beantragen, wenn sie nach Deutschland einreisen wollen, um eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufzunehmen. Die Visumstatistik ist jedoch eine Fallstatistik, die die Nationalität der Antragstellenden nicht systematisch erfasst. Folglich kann nicht nachvollzogen werden, welche Staatsangehörigen ein Visum zur Aufnahme einer Ausbildung erhalten haben. Das BAMF-Wanderungsmonitoring erlaubt keinen Rückschluss auf erteilte Visa, denn das Ausländerzentralregister erfasst nur Aufenthaltstitel von Personen, die länger als 90 Tage in Deutschland bleiben. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit über Zustimmungen zur Aufnahme einer dualen Ausbildung wiederum enthält Mehrfachnennungen, denn dort werden sowohl Vorab-Zustimmungen als auch Zustimmungen nach der Einreise nach Deutschland gezählt.

141 Dies entspricht einerseits in etwa dem Anteil der afrikastämmigen Studierenden an allen internationalen Studierenden an deutschen Hochschulen. Andererseits fällt deren Gesamtzahl mit 32.987 deutlich höher aus (Statistisches Bundesamt 2019: 402–404).

142 Vorhaben wie das Triple-Win-Projekt der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Bundesagentur für Arbeit dienen in erster Linie dazu, bereits fertig ausgebildete Pflegefachkräfte zu gewinnen, wobei auch hier Anpassungsqualifizierungen im In- und Ausland vorgenommen werden. Seltener sind bislang Projekte, in denen die Ausbildung überwiegend in Deutschland erfolgt. Ein solches ist das bundesgeförderte „Modellvorhaben zur Gewinnung von Arbeitskräften aus Vietnam zur Ausbildung in der Krankenpflege in Deutschland“. Darüber wurden zwischen 2016 und 2019 angehende Pflegekräfte in Vietnam angeworben und zunächst in einem dreizehnmonatigen Programm vor Ort sprachlich und fachlich vorbereitet; anschließend absolvierten sie ihre Pflegeausbildung in Deutschland (GIZ 2020).

143 Im Januar 2020 zählte das Auswärtige Amt insgesamt 140 deutsche Schulen im Ausland, 1.755 ausländische Partnerschulen, an denen Deutsch vertiefend unterrichtet wird, und 423 ausländische Schulen, die mit diesen Partnerschulen kooperieren (PASCH 2020).

➊ Ähnlich wie Studieninteressierte stehen Ausbildungsinteressierte aus afrikanischen Ländern auf ihrem Weg nach Deutschland vor sprachlichen und fachlichen, aber auch vor finanziellen, aufenthaltsrechtlichen und verwaltungstechnischen Hürden (Abb. C.10). Außerdem müssen sie über die Distanz hinweg einen passenden Ausbildungsbetrieb finden. Vor der gleichen Herausforderung stehen einstellungswillige Betriebe. Um dieses Passungsproblem zu überwinden, testete das Projekt MobiPro-EU innerhalb Europas u. a. mehrwöchige Kennenlernpraktika – mit Erfolg. Diese Praktika halfen den Unternehmen, sich von der Eignung potenzieller Auszubildender zu überzeugen. Zugleich erhielten die Ausbildungsinteressierten ihrerseits ein klareres Bild vom Arbeits- und Lernalltag und vom Leben in Deutschland (BA 2019: 62). Rein rechtlich ermöglicht das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz solche Kennenleraufenthalte auch für afrikanische Ausbildungsinteressierte. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines entsprechenden Visums sind allerdings ähnlich hoch wie bei der Aufnahme einer Ausbildung.¹⁴⁴

Insgesamt ist davon auszugehen, dass internationale Auszubildende nicht unmittelbar nach der Schule aus Afrika nach Deutschland kommen. Viele dürften zunächst eine berufliche oder akademische Ausbildung im Ausland beginnen und mitunter auch abschließen. Sie sind somit häufig älter und fachlich anders vorqualifiziert als ‚traditionelle‘ Auszubildende hierzulande. Dennoch dürfte es vielen von ihnen zunächst schwerfallen, sich in ihrem deutschen Ausbildungsbetrieb zurechtzufinden. Das lassen die Erfahrungen von internationalen Auszubildenden im Projekt MobiPro-EU vermuten: Je nachdem, wie sie sprachlich und fachlich vorbereitet wurden und wie sehr sich die ihnen vertrauten Lernkulturen und Lerntechniken von denen in Deutschland unterschieden, mussten sie und die Betriebe sich zum Teil erheblich anpassen, um die Ausbildungsziele zu erreichen (BA 2019: 22–23). Für Ausbildungsmigration vom afrikanischen Kontinent dürfte das umso mehr gelten, denn die dortigen schulischen und beruflichen Ausbildungssysteme unterscheiden sich von dem deutschen oft noch viel stärker.

➋ Neben diesen Zugangs- und Lernhindernissen kommt hinzu, dass das duale Ausbildungssystem in vielen afrikanischen Ländern noch gänzlich unbekannt ist. Die Möglichkeit, über eine duale Ausbildung von Afrika nach Deutschland zuzuwandern, wird also vo-

raussichtlich ein Randphänomen bleiben, sofern dieser Weg nicht stärker gefördert wird (vgl. Lehner 2019: 135–136). Schon bei Auszubildenden aus Griechenland, Spanien und anderen EU-Mitgliedstaaten war es deutlich aufwendiger als bei einheimischen Auszubildenden, sie anzuwerben, vorzubilden und fortlaufend zu unterstützen (ebd.). Bei potenziellen Bildungsmigrantinnen und -migranten aus afrikanischen Ländern dürfte der Aufwand noch höher sein. Das liegt nicht zuletzt an der geografischen Distanz und dem erforderlichen Visum – beides erschwert ein niedrigschwelliges Kennenlernen von Ausbildungsbetrieben und Auszubildenden. Trotz Goethe-Instituten und Auslandsschulen fehlt es zudem vielerorts an Möglichkeiten, innerhalb und außerhalb des Schulsystems die deutsche Sprache auf fortgeschrittenem Niveau zu lernen (vgl. Demary et al. 2013: 24–28; OECD 2013: 167–168).¹⁴⁵

➌ Zugleich wird sich hierzulande der jetzt schon bestehende Mangel an Auszubildenden in den nächsten Jahren voraussichtlich noch verschärfen (vgl. BBSR 2017: 75–76). Daher sollte es Teil einer Strategie der Fachkräftesicherung für den Wirtschaftsstandort Deutschland sein, proaktiv Ausbildungswillige in und auch außerhalb der EU zu gewinnen – besonders in geburtenreichen Ländern, zu denen zahlreiche Länder in Afrika gehören (Berlin-Institut 2019: 17).

Bisher kaum beleuchtet wurden in diesem Zusammenhang die Zuwanderungsmöglichkeiten und -wünsche derjenigen, die heute auf dem afrikanischen Kontinent über deutsche Berufsbildungsexporte qualifiziert werden bzw. vermehrt qualifiziert werden sollen (BMZ 2015: 5). ➍ Sowohl die deutsche Wirtschaft als auch die Bundes- und Landespolitik haben in den vergangenen Jahrzehnten große Anstrengungen unternommen, um aus dem Erfolgsmodell der dualen Ausbildung einen ‚Exportschlager‘ zu machen. Das soll vor allem helfen, die (Jugend-)Arbeitslosigkeit vor Ort zu bekämpfen (BMZ 2015: 17–18; BMBF 2017: 5). So wurden auf dem afrikanischen Kontinent gemeinsam mit den Partnerländern diverse Reformvorhaben in der Lehrerbildung und Lehrplanentwicklung umgesetzt und mitunter auch ganze Ausbildungszentren eingerichtet. Handlungsleitend ist dabei der duale Ansatz der deutschen Berufsbildung (Info-Box 11).

Ein Großteil dieser Vorhaben wird aus Entwicklungsgeldern finanziert. Allein im Jahr 2017 förderte der Bund

144 Nach dem neuen § 17 Abs. 1 AufenthG kann Drittstaatsangehörigen eine bis zu sechsmonatige Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungsplatzsuche erteilt werden, sofern sie unter 25 Jahre alt und finanziell abgesichert sind, eine (ausländische) Hochschulzugangsberechtigung haben und über gute Deutschkenntnisse verfügen.

145 Einerseits lernen nach Expertenschätzungen knapp 850.000 Menschen auf dem afrikanischen Kontinent in den nationalen Bildungssystemen oder außerhalb Deutschlands (Auswärtiges Amt 2015: 6). Andererseits sind solche Schätzwerte sehr unsicher; zudem sagen sie über die Regelmäßigkeit und die Qualität des Deutschunterrichts wenig aus (Auswärtiges Amt 2015: 8).

Info-Box 11 Deutsche Berufsbildung in Afrika: Wachstumsmarkt und Entwicklungszusammenarbeit zugleich

Deutschlands duale Berufsbildung gilt in internationalen Fachkreisen als ein vorbildliches Mittel zur Fachkräftesicherung (OECD 2010: 12). Diesem guten Ruf folgend, unterstützen und fördert die hiesige Wirtschaft und Politik eine Reihe von Vorhaben, die darauf abzielen, duale Ausbildungsformen in die Bildungssysteme anderer Länder zu transferieren (Euler 2013: 11). Das geschieht auch im eigenen Interesse: Der weltweite Export deutscher Ausbildungsleistungen und -standards ist für die deutsche Wirtschaft eine wichtige Grundvoraussetzung für den eigenen Güterexport und die Fertigung im Ausland; der Fahrzeugbau z. B. ist ohne gut ausgebildete Fachkräfte nicht möglich. Zudem sind die Bildungsexporte an sich ein wichtiger Wachstumsmarkt für deutsche Unternehmen. Diese nutzen das Qualitätssiegel ‚Made in Germany‘ zunehmend, um eigene Lehr- und Lernmittel, E-Learning-Lösungen und andere Bildungsdienstleistungen und -produkte international zu vermarkten (Euler 2013: 10–11; BIBB 2017: 8). Auch afrikanische Länder wie Ägypten und Südafrika sind für Teile der deutschen Bildungswirtschaft wichtige Absatzmärkte (BIBB 2017: 34).

Gleichzeitig gibt es für den Export dieser Ausbildungsangebote auch entwicklungspolitische Motive. Entsprechende Vorhaben von Bund, Ländern und Verbänden verfolgen zumeist einen kooperativen Ansatz. Der Marshallplan mit Afrika des BMZ (2017: 16–18) ist ein Beispiel für Deutschlands staatliches Engagement. Über Ausbildungspartnerschaften mit der Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in ausgewählten afrikanischen Ländern wird versucht, einzelne Elemente der dualen Ausbildung – wie etwa die Verzahnung von Theorie und Praxis – probeweise vor Ort zu etablieren und entsprechend dem lokalen Bedarf weiterzuentwickeln. Bei diesen Ausbildungspartnerschaften geht es nicht darum, dass afrikanische Länder das deutsche System 1:1 kopieren und ihre Berufsbildungssysteme in Gänze ‚dualisieren‘.¹⁴⁶ Vielmehr werden mithilfe von Pilotvorhaben geeignete einzelne Systemelemente ausgewählt und angepasst.

Bildungsprojekte in Afrika mit knapp 400 Millionen Euro¹⁴⁷ – insbesondere in Ägypten, Äthiopien, Kamerun, Mosambik, Marokko und Tunesien. Ein großer Teil der Gelder floss in die berufliche Bildung (BMZ 2019: 2–4; 2015: 8–9). Entsprechend sind viele strategische Ziele der hier engagierten Bundesministerien¹⁴⁸ entwicklungspolitisch orientiert. **Über Ausbildungspartnerschaften werden gemeinsam mit afrikanischen Partnerorganisationen die curricularen, finanziellen, personellen und verwaltungstechnischen Ausbildungsstrukturen so weiterentwickelt, dass Fachkräftengpässe vor Ort entschärft und mittelfristig die Lebensperspektiven verbessert werden** (BMZ 2015: 17–18; BMBF 2017: 5). Im Sommer 2019 zählte die Zentralstelle der Bundesregierung für internationale Berufsbildungscooperation (GOVET) 42 bilaterale und 7 länderübergreifende Vorhaben auf dem afrikanischen Kontinent, z. B. die vom BMZ geförderte Ausbildungspartnerschaft zwischen den Dachverbänden

des Handwerks im westafrikanischen Benin, der Handwerkskammer Saarland und dem Saar-Lor-Lux-Umweltzentrum (BIBB 2020). Diese und andere Partnerschaften haben auch positive Effekte für die deutsche Wirtschaft: Zum einen profitieren davon die in Afrika ansässigen deutschen Unternehmen, denn sie finden im lokalen Arbeitsmarkt fortan mehr Fachkräfte, die in Anlehnung an vertraute Standards ausgebildet wurden. Zum anderen können die Auszubildenden in den deutschen Bildungsexporten dort erworbene Leistungsnachweise in Deutschland anerkennen lassen bzw. anschließend hierzulande einen entsprechenden Anpassungslehrgang durchlaufen. Wenngleich dies bisher kaum geschieht, sieht das Fachkräfteeinwanderungsgesetz diese Form der legalen Zuwanderung ausdrücklich vor.¹⁴⁹

Ob und ggf. in welchem Umfang die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an ausbildungspartnerschaftlichen Programmen oder anderen deutschen Berufsbildungsexpor-

146 Deutschlands jahrzehntelange Erfahrungen im Berufsbildungsexport zeigen, dass eine solche ‚Komplett dualisierung‘ weder wünschenswert noch praktikabel ist. Selbst hierzulande ist das duale System nicht der einzige Ausbildungspfad (Euler 2013: 11–13).

147 Hier ist zu bedenken, dass nur ein Teil dieser Gelder in Afrika selbst eingesetzt wird. In Deutschlands öffentliche Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit fallen u. a. Stipendien für Studierende aus afrikanischen Ländern, die nach Deutschland kommen, um hier zu studieren (BT-Drs. 19/4646: 53–56).

148 Das sind in erster Linie das BMZ, das BMBF, das BMWi und das AA.

149 Nach § 16d AufenthG soll Drittstaatsangehörigen „zum Zweck der Anerkennung [ihrer] im Ausland erworbenen Berufsqualifikation eine Aufenthaltserlaubnis für die Durchführung einer Qualifizierungsmaßnahme einschließlich sich daran anschließender Prüfungen erteilt werden“.

ten diese Zuwanderungsoption erkennen oder überhaupt erwägen, ist nicht hinreichend untersucht. Bislang sind solche Aufenthalte im Rahmen von Berufsbildungsexporten eine Ausnahme. Es ist jedoch denkbar, dass die Marke ‚Training made in Germany‘ auch bei den Auszubildenden in afrikanischen Ländern eine Signalwirkung entfaltet.¹⁵⁰ In dem Fall wäre darauf zu achten, dass über die örtlichen Bedarfe hinaus ausgebildet wird, um einen Braindrain zu vermeiden.

So weit die Theorie. **❗ In der Praxis erfolgt eine Zuwanderung aus Afrika über deutsche Berufsbildungsexporte – ähnlich wie beim Weg über die duale Ausbildung in Deutschland – derzeit nur in Einzelfällen. Einerseits sind Deutschlandaufenthalte in aller Regel nicht Teil der Ausbildung (wie etwa bei vielen deutschen Exportstudiengängen). Andererseits dürften die o.g. finanziellen, sprachlichen und aufenthaltsrechtlichen Hürden eine Zuwanderung ‚auf eigene Faust‘ in vielen Fällen nahezu unmöglich machen.** Das Aufenthaltsrecht sieht zudem derzeit nicht ausdrücklich Erleichterungen für diese Gruppe vor – anders als z. B. für Absolventinnen und Absolventen deutscher Auslandsschulen, die eine Ausbildung in Deutschland aufnehmen können, ohne dass die Bundesagentur für Arbeit zustimmt (§ 7 BeschV).

Einwanderung zur Nachqualifikation: bessere Möglichkeiten für beruflich Qualifizierte aus Afrika?

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz hat die Zuwanderungsoptionen auch für Personen erweitert, die keine formale Berufsqualifikation haben oder deren Qualifikation nicht als deutschen Standards gleichwertig anerkannt ist. Das Gesetz wurde im Sommer 2019 verabschiedet; materiell in Kraft getreten ist es aber erst im März 2020. Insofern lässt sich noch nicht beurteilen, ob es die Erwerbsmigration aus Afrika nachhaltig fördern kann, die quantitativ bislang eher ein Randaspekt ist (s. dazu auch ausführlich SVR-Forschungsbereich/MPI 2019). Wenn Afrika als Herkunftsland von Migration künftig wichtiger wird, könnten hier die Zugangsoptionen eine gewisse Bedeutung haben, die mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz neu geschaffen wurden: die Einreise zur Suche eines Ausbildungsplatzes und zur Nachqualifikation. Beide Optionen setzen bei dem an, was Thym (2017: 364) als „Grunddilemma“ bezeichnet: **❗ Die deutsche Wirtschafts- und Sozialordnung basiert stark auf staatlich zertifizierten Berufsabschlüssen, mit denen bestimmte formalisierte Kompetenzerwartungen verbunden sind; entsprechende Ausbildungsstrukturen sind aber in vielen potenziellen Herkunftsländern von**

Erwerbsmigration nicht oder nur ansatzweise vorhanden. Das gilt besonders für beruflich Qualifizierte aus Afrika, weil dort noch viel stärker als in anderen Herkunftsräumen für Arbeitsmigration institutionalisierte Ausbildungsstrukturen fehlen. Reguläre Migration fördern könnten somit vor allem migrationspolitische Optionen, die auf den Nachweis verzichten, dass die Qualifikation vollumfänglich deutschen Standards entspricht, und stattdessen erlauben, dass zumindest Teile der Ausbildung in Deutschland absolviert werden. Seit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im März 2020 bietet das deutsche Recht dafür mehr Möglichkeiten als bislang. Zu nennen sind hier die Regelungen zur Einreise zur Ausbildungsplatzsuche (§ 17 I AufenthG) und die deutlich ausgebauten Möglichkeiten, zur Nachqualifikation einzureisen (§§ 16 III u. IV AufenthG) (zu den Details dieser Normen vgl. SVR 2019a sowie Kap. C.2.1).

C.2.2.2 Handlungsspielräume an der Schnittstelle von Migration und Bildungspolitik

Beim Themenfeld Bildung denkt man gemeinhin an Chancen und Potenziale. Die Bildungsmigration aus afrikanischen Ländern ist hier keine Ausnahme: **❗ Rein rechtlich betrachtet haben qualifizierte Studien- und Ausbildungsinteressierte heute schon die Möglichkeit, zu Bildungszwecken nach Deutschland und in andere europäische Länder zuzuwandern. Nach erfolgreichem Abschluss können sie zudem vor Ort bleiben und arbeiten. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass Bildungsmigration aus Afrika bislang nur vereinzelt erfolgt, abgesehen von der seit Jahrzehnten etablierten Zuwanderung zu Studienzwecken. Ein Grund dafür ist, dass die hier skizzierten legalen Zuwanderungswege und Bildungsangebote noch zu wenig bekannt sind, besonders die zur beruflichen Bildung. Auch finanzielle, sprachliche, fachliche und lernkulturelle Hürden dürften dazu beitragen, dass der ‚Import‘ von Auszubildenden aus afrikanischen Ländern bislang nur ein Randphänomen ist.** Insbesondere in Deutschland könnte sich die Berufsbildung die Internationalisierungserfahrungen der hiesigen Hochschulen zunutze machen und ihre bisherigen Anstrengungen zur Gewinnung und Vorintegration internationaler Auszubildender gezielt ausbauen. Dass hier nicht nur mit Blick auf Afrika, sondern vor allem global gesehen ein großes Wachstumspotenzial besteht, zeigen die Erfahrungen anderer populärer Bildungsdestinationen: In Australien lernten Ende 2018 knapp 250.000 internationale Bildungsmigrantinnen und -migranten an staatlichen und privaten Technikerschulen. Etwa 5.500 von

150 In Ermangelung einschlägiger Befragungsdaten bieten die Wanderungsmotive der Studierenden in deutschen Studienangeboten im Ausland einen ersten Anhaltspunkt für die Wanderungswünsche von beruflich Qualifizierten. In einer vom British Council und dem DAAD in Auftrag gegebenen Studie wurden knapp 900 Studierende in Exportstudiengängen befragt. 70 Prozent von ihnen hatten diese Studiengänge gewählt, weil sie einen Studienaufenthalt in Deutschland bzw. im Vereinigten Königreich ermöglichen (British Council/DAAD 2014: 17–34).

ihnen stammten aus afrikanischen Ländern (AEI 2019; eigene Berechnung).¹⁵¹ Die an diesen Technikerschulen angebotenen ein- bis zweijährigen Bildungsgänge sind stark arbeitsmarktorientiert und bieten Übergänge in ein Studium oder eine Erwerbstätigkeit in Australien. Ähnlich in Kanada, dessen Colleges im Ausbildungsjahr 2016/2017 mehr als 55.000 Bildungsmigrantinnen und -migranten aus aller Welt in entsprechenden Berufsbildungsprogrammen ausgebildet haben (Statistics Canada 2019; eigene Berechnung).

Damit die bestehenden legalen Zuwanderungswege nach Deutschland und Europa für die Bildungsmigration aus Afrika eine echte Option darstellen, müssten entsprechende Möglichkeiten besser kommuniziert und der Übergang systematischer gestaltet werden. An einzelnen Standorten auf dem afrikanischen Kontinent finden Studien- und Ausbildungsinteressierte heute schon einschlägige Informations- und Unterstützungsangebote. Im Fall von Deutschland zählen hierzu insbesondere die Goethe-Institute, deutsche Auslands- und Partnerschulen, DAAD-Außenstellen sowie die deutschen Auslandsvertretungen und Auslandshandelskammern. ➡ **Verzelte Initiativen sind jedoch nicht genug, um die Bildungsmigrantinnen und -migranten auf ihrem Weg zu begleiten. Dies erfordert vielmehr eine ‚deutsch-afrikanische Bildungsbrücke‘. Diese sollte die zahlreichen Einzelinitiativen verzahnen, Bildungsmigration als legalen Zuwanderungsweg wirksam kommunizieren und diesen Weg fortlaufend gestalten.** Ein solcher Brückenschlag kann den Ausbildungs- und Studieninteressierten auf dem afrikanischen Kontinent neue Perspektiven eröffnen und zugleich den Bildungs- und Wirtschaftsstandort nachhaltig stärken.

151 Die Technikerschulen werden offiziell als *Technical and Further Education Institutes* bezeichnet.

Prävention und Verhinderung irregulärer Migration nach Europa

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Dieses Kapitel beschreibt die Maßnahmen, mit denen die EU und ihre Mitgliedstaaten versuchen, irreguläre Migration nach Europa zu verhindern. Solche Maßnahmen wurden in den letzten Jahren deutlich intensiviert. Damit versuchen die EU-Organen eine Zielvorgabe des EU-Vertrags zu verwirklichen, der vorsieht, irregulärer Migration und Menschenhandel entgegenzutreten. Die europäische Strategie der Einhegung irregulärer Migration steht jedoch zum Teil auf wackeligem Boden. Bei der Behandlung der Ursachen von irregulärer Migration durch verstärkte Entwicklungszusammenarbeit geht die EU häufig von der umstrittenen Annahme aus, dass wirtschaftliches Wachstum in den Herkunftsländern entsprechende Migrationsbewegungen unmittelbar reduziert (s. auch Kap. B.1). Die EU und einzelne Mitgliedstaaten fördern auch die Rückkehr von Migrantinnen und Migranten innerhalb Afrikas in ihre Herkunftsländer. Das geschieht primär durch Programme der IOM. Die Zahl der Teilnehmenden an solchen Programmen ist in letzter Zeit deutlich gestiegen, bewegt sich aber immer noch in einem eher überschaubaren Rahmen, zumindest gemessen an den gesamten Migrationsbewegungen in afrikanischen Regionen (s. Kap. A.2). Durch Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten bei Grenzkontrolle und Rückkehr innerhalb des afrikanischen Kontinents machen sich die europäischen Akteurinnen und Akteure zumindest aus moralisch-ethischer Sicht mitverantwortlich, wenn dabei Menschen- und Flüchtlingsrechte verletzt werden. Der SVR empfiehlt, insbesondere die Zusammenarbeit mit autokratischen Regimen kritisch zu überprüfen. Es ist z. B. bedenklich, Überwachungstechnologien in solche Länder zu exportieren. Finanzmittel sollten nur zweckgebunden vergeben werden. Und bei allen extraterritorialen migrationspolitischen Maßnahmen sollten die EU und Deutschland sicherstellen, dass sie einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung standhalten (*Do-no-harm-Ansatz*). Insbesondere bei Kooperationen zur Grenzsicherung muss angesichts gemischter Wanderungen das *refoulement*-Verbot beachtet werden. Grundsätzlich sollte die externe europäische Migrationspolitik sich nicht einseitig darauf ausrichten, irreguläre Migration einzudämmen. Nicht zuletzt könnte dies auf innerafrikanische Mobilitätsbestrebungen kontraproduktiv wirken und damit auch deren mögliche positive Effekte auf die regionale Entwicklung mindern (s. auch Kap. C.1.1). Die Europäische Kommission sollte insgesamt darauf hinarbeiten, ihre eigenen Maßnahmen im Bereich der Externalisierung von Migrationspolitik kohärenter zu gestalten (s. auch Kap. C.1.3). Deutschland sollte seine nationalen Ansätze besser auf die europäischen und internationalen Ansätze abstimmen.

Die Prävention irregulärer Migration durch verschiedene Instrumente ist ein erklärtes Ziel europäischer Politik, das sich auch in der Europäischen Migrationsagenda von 2015 manifestiert. Schon Jahre zuvor entstanden auf Betreiben der EU unterschiedliche Formate der Kooperation mit relevanten Drittstaaten, die u. a. bewirken sollten, dass weniger Menschen – auch aus Afrika – irregulär nach Europa einreisen (vgl. Bendel 2017). Dazu zählen z. B. Mobilitätspartnerschaften und Gemeinsame Agenten zu Migration und Mobilität. Als weiteres Instrument sind die 2016 eingeführten Migrationspartnerschaften

zu nennen (s. dazu auch Kap. C.1.2). Diese sollten mit neuer Intensität in direkten Kooperationen – vor allem mit fünf afrikanischen Schwerpunktländern – irreguläre Migration über positive und negative Anreize unterbinden (vgl. COM(2016)385; Info-Box 12). Mit solchen Anstrengungen versuchen die EU-Organen eine Zielvorgabe des EU-Vertrags zu verwirklichen, nämlich „die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel“ (Art. 79 Abs. 1 AEUV),¹⁵² die zuletzt auch im unverbindlichen UN-Migrationspakt bekräftigt wurde.¹⁵³ Inwiefern einzelne Anstrengungen

¹⁵² Hinzu kommen eine Reihe informeller Regierungskooperationen zwischen einzelnen EU-Staaten und Herkunfts- und Transitländern, die mit Blick auf Migrationskontrolle seit Jahrzehnten Teil der Normalität sind (vgl. Bendiek/Bossong 2019: 8).

¹⁵³ Dies ist in Ziel 11 des Pakts festgelegt. Für den „Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ haben 152 Staaten gestimmt, 12 Staaten enthielten sich, 5 Staaten (USA, Italien, Ungarn, Tschechien und Polen) stimmten dagegen (A/CONF.231/3 v. 30.07.2018).

erfolgreich sind, lässt sich allerdings kaum bewerten, vor allem weil deren Auswirkungen auf konkrete Wanderungsdynamiken schwer zu messen sind.

In der Praxis gestalten sich diese vielseitigen Kooperationen häufig als Gratwanderung: Einerseits haben die europäischen Staaten nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, ihre Grenzen zu kontrollieren und den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet zu regeln. Angesichts der zwischenzeitlich gestiegenen Zahlen von irregulären Einreisen stärken die Mitgliedstaaten der EU die externe Dimension und damit verbundene Maßnahmen, um irreguläre Migration zu unterbinden. Andererseits sind menschen- und flüchtlingsrechtliche Normen zu beachten (Bendel 2015: 14; Thym 2018: 194–196). Bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten muss die EU zudem erkennen, wenn ihre kurzfristigen Interessen zur Eindämmung irregulärer Migration – z. B. ein verbesserter Binnen- und Außengrenzschutz in Afrika – ggf. im Widerspruch zu ihren langfristigen Zielen stehen, z. B. dazu, ein wechselseitig nutzbringendes Verhältnis zu den Partnerländern aufzubauen (vgl. Kap. C.1.3, C.3.3).

C.3.1 Die Intensivierung der EU-Strategie gegen irreguläre Migration

Der Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) von 2011, der auf dem Gesamtansatz zur Migrationsfrage (GAM) von 2005 aufbaut, bildet die Grundlage für eine partnerschaftliche externe Migrationspolitik Europas. Er wurde global ausgerichtet, doch seine Instrumente konzentrierten sich in der Praxis vorwiegend auf die Westbalkanstaaten, Osteuropa und den südlichen Kaukasus (García Andrade/Martín 2015: 10; s. auch Kap. C.1.2.1). Allerdings verweist bereits der GAMM mehrfach auf die wichtige Rolle afrikanischer Länder als Dialogpartner.¹⁵⁴ Seine Ziele sind: erstens eine (nach den Regeln des Aufnahmelandes) reguläre Migration und Mobilität zu fördern (s. dazu Kap. C.2), zweitens gegen

irreguläre Migration und Menschenhandel vorzugehen, drittens in Nicht-EU-Ländern für internationalen Schutz zu werben und viertens die Entwicklungskooperation der EU vor dem Hintergrund von Migration und Mobilität zu optimieren (COM(2011)743).¹⁵⁵ Insgesamt sollen also im Rahmen des GAMM in Absprache bzw. im Dialog mit den Partnerländern breit gefächerte Maßnahmen entstehen. Dabei ist die Intention die Steuerung und Gestaltung von Migration. Die Kontrolle irregulärer Migration spielt hier bereits eine wichtige, aber nicht die alleinig entscheidende Rolle.¹⁵⁶

Die vier Schwerpunkte des GAMM finden sich, neben zahlreichen Sofortmaßnahmen, im Kern auch in der Europäischen Migrationsagenda von 2015 (COM(2015)240), die an den GAMM anschließt (bzw. ihn faktisch ersetzt). Sie sind in der Migrationsagenda aber anders gewichtet: Anreize zur Reduktion irregulärer Migration stehen hier an erster Stelle – allen voran Maßnahmen zur Behandlung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung in Drittländern, Maßnahmen zur Bekämpfung krimineller Schleuser- und Menschenhändlernetze und Maßnahmen für eine verbesserte Rückführung (vgl. Kap. C.5).¹⁵⁷ Entsprechend wurde die Agenda insgesamt für ihre starke Sicherheitsorientierung kritisiert (Bendel 2015: 28). Der darin anklingende Trend hin zu einer verstärkten Prävention irregulärer Migration setzt sich mit den 2016 beschlossenen EU-Migrationspartnerschaften fort; diese bilden einen weiteren Baustein in der Beziehung zwischen der EU und den Herkunfts- und Transitstaaten.

Welche wichtige Rolle die Prävention irregulärer Migration aus Afrika in der EU-Politik spielt, zeigt schon die Auswahl der sog. *priority countries*, mit denen die bislang bedeutendsten Migrationspartnerschaften geschlossen wurden: Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und der Senegal (s. auch Kap. C.1.2.2). Diese Länder eint, dass sie als Herkunfts- und/oder Transitländer für irreguläre Migration nach Europa sehr wichtig sind und dass sie überdies bereit waren, eine entsprechende Migrations-

154 Mit einzelnen afrikanischen Nachbarländern – Cabo Verde, Marokko und Tunesien – schloss die EU im Rahmen des GAMM sog. Mobilitätspartnerschaften, mit zwei weiter entfernten afrikanischen Ländern – Nigeria und Äthiopien – sog. *Common Agendas on Migration and Mobility* (CAMM) (Kipp 2018: 8). Die Erklärungen der Gemeinsamen Agenden sind weniger ausführlich und beinhalten weniger Vorschläge für konkrete Maßnahmen als die Mobilitätspartnerschaften. Diese folgen einem zweistufigen Ansatz und beinhalten sowohl EU-Projekte als auch Projekte einzelner teilnehmender Mitgliedstaaten (die oft vorher schon vorgesehen waren) (Collett/Ahad 2017: 5). Gemein ist diesen Kooperationsformen, dass sie politische Absichtserklärungen sind, die keine rechtliche Bindungswirkung entfalten. Die Behandlung irregulärer Migration bildet jeweils einen von drei bis vier Teilbereichen (s. Kap. C.1.2).

155 In der Summe sieht der GAMM also vor, nicht nur auf die Herausforderungen, sondern auch auf die Potenziale einer europäischen Migrationspolitik zu reagieren. Er betont zudem ausdrücklich die Unterstützung von Partnerländern in ihrer Fähigkeit, eigene Migrations- und Mobilitätsziele zu erreichen (COM(2011)743).

156 In der Praxis zeigen sich aber bereits Widersprüche zu dieser Zielsetzung: Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften mit Cabo Verde und Marokko beziehen sich z. B. die meisten Projekte auf irreguläre Migration und nicht auf den Ausbau regulärer Zugangswege (den Hertog/Tittel-Mosser 2017: 102).

157 Dann folgen die Aspekte Grenzmanagement (und seine Unterstützung in Nicht-EU-Ländern) bzw. Sicherung der EU-Außengrenzen, Stärkung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und erst an letzter Stelle eine neue Politik für reguläre Migration (COM(2015)240).

Info-Box 12 Nichts für ‚Schema F‘ – die Migrationspartnerschaften der EU

Im Rahmen der 2016 beschlossenen EU-Migrationspartnerschaften verfolgt die EU in afrikanischen Ländern unterschiedliche Ziele, um irreguläre Migration einzudämmen: In Transitländern gehen die Maßnahmen vor allem dahin, Grenzen zu schützen, Wanderungsrouten zu kontrollieren bzw. zu schließen und gegen Schleuserkriminalität und Menschenhandel anzugehen. Bei Herkunftsländern steht im Mittelpunkt, die Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung zu vermindern; die Maßnahmen sollen im Kern die Lebensbedingungen vor Ort verbessern.¹⁵⁸ Migrationspartnerschaften sollen für die jeweiligen Bedürfnisse und Anforderungen der Herkunfts-, Transit- und/oder Erstaufnahmestaaten maßgeschneiderte Lösungen entwickeln (Bendel 2017: 19). Allerdings verfolgen die afrikanischen Länder im Rahmen der Partnerschaften auch eigene politische Ziele, die mit den Vorhaben der EU nur zum Teil vereinbar sind (vgl. Koch/Weber/Werenfels 2018).

Niger beispielsweise ist ein strategisch wichtiges Transitland von irregulären Migrantinnen und Migranten wie auch von Flüchtlingen aus Westafrika auf ihrem Weg zur zentralen Mittelmeerroute. Ein bedeutendes Herkunftsland ist es nicht. Das ist in der Migrationszusammenarbeit sowohl für das Land selbst als auch für die EU ein strategischer Vorteil: Aus der Sicht der EU tritt damit die hinderliche Verhandlung von Rückübernahmeabkommen in den Hintergrund – anders als bei der Zusammenarbeit mit afrikanischen Herkunftsländern wie Nigeria oder dem Senegal. Die nigrische Politik ihrerseits muss sich nicht gegenüber einer Wählerschaft mit bereits etablierten Emigrationsinteressen verantworten, wenn sie beispielsweise kooperative Grenzschutzmaßnahmen mitträgt, die die irreguläre Ausreise einschränken. Vor allem aber ist Niger in einer prekären wirtschaftlichen Situation; so können finanzielle Anreize der EU hier fruchten (Castillejo 2017b: 22). Aufgrund der vorteilhaften Umstände gilt die Zusammenarbeit mit diesem Land in der EU als ein Vorzeigeprojekt (vgl. COM(2017)471). Die unterstützten Projekte reichen von der Rettung von Migrantinnen und Migranten aus der nigrischen Wüste (vgl. Kap. C.3.2.3) bis zur Bekämpfung von Schleusernetzwerken (vgl. COM(2019)126). Die Zerschlagung solcher Netzwerke auch auf nigrischen Routen habe dazu geführt, dass weniger Migrantinnen und Migranten aus dem Süden nach Libyen gelangen (COM(2019)481). Die positive Bewertung der Kooperation mit Niger ist jedoch als zu einseitig zu hinterfragen. Das gilt vor allem mit Blick auf die politische (In-)Stabilität des Landes und damit verbundene menschenrechtliche Bedenken; zudem leiden unter dem verstärkten EU-Engagement von Niger seine regionalen Beziehungen, etwa seine Position in der ECOWAS (vgl. Rahmane 2019: 35; Müller 2018: 44).

Mali ist ebenfalls ein wichtiges Transit-, aber vor allem auch Herkunftsland von Flüchtlingen und irregulären Migrantinnen und Migranten. Hier verläuft die Migrationspartnerschaft mit der EU schlechter, weil das Thema Rückübernahmen in Mali politisch brisant ist: 2015 entfielen dort etwa 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (etwa 778 Mio. Euro) auf Rücküberweisungen. Rückübernahmen und die Einschränkung von Migration stehen somit in einem erheblichen Spannungsverhältnis zu den finanziellen Interessen der lokalen Bevölkerung. Dies führte in der Vergangenheit zu Protesten in dem politisch ohnehin instabilen Land (vgl. Collett/Ahad 2017: 16–17). Nicht zuletzt wegen der innenpolitischen Unruhen – die u. a. von rebellierenden islamistischen Gruppierungen ausgehen – hat die EU Probleme, das heikle und unliebsame Thema Migration auf die malische Agenda zu bringen. Die Rückführungsquote für Mali etwa ist mit 1,7 Prozent sehr gering (COM(2019)481). Es bleibt daher ein Desiderat, dass die EU ihre migrationsspezifischen Ziele und die Unterstützung der politischen Stabilität des Landes besser miteinander in Einklang bringt (Castillejo 2017b: 23).

Äthiopien ist nicht nur ein wichtiges Herkunfts- und Transit-, sondern auch ein Zielland von irregulären Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen. Von diesen wandert aber nur ein geringer Anteil weiter nach Europa. Die Relevanz Äthiopiens als Partnerland kann mit dem Satz *too big to fail* beschrieben werden: Geriete Äthiopien in eine Krise, hätte das u. U. schwerwiegende Folgen für die Fluchtmigration in der Region und womöglich auch für Europa (Kaps/Reinig/Klingholz 2018: 59). Denn Äthiopien stellt mit über 100 Millionen Einwohnern und Einwohnerinnen die zweitgrößte Bevölkerung Afrikas und rangiert unter den Aufnahmeländern von Flüchtlingen weltweit auf dem neunten Platz (s. Kap. C.4). Zugleich ist es für die EU einer der wenigen möglichen Ansprechpartner am Horn von Afrika. Denn in dieser Region sind diverse Länder von erheblichen Konflikten

158 Ein weiteres wichtiges Ziel der EU liegt darin, dass die Herkunftsstaaten abgelehnte Asylsuchende zurücknehmen (vgl. Kap. C.5).

gekennzeichnet, etwa Eritrea, der Südsudan und Somalia (Castillejo 2017b: 26). Eben weil das Problem der irregulären Migration nach Europa aus äthiopischer Sicht nur von sekundärer Bedeutung ist, hat die EU hier aber eine schwierige Verhandlungsposition. Äthiopien kritisiert an der Zusammenarbeit zudem, dass diese zu wenig darauf ausgerichtet sei, Arbeitsplätze zu schaffen und reguläre Wege nach Europa zu eröffnen. Denn der Ansatz der EU fokussiert bislang vor allem auf Rückübernahmen (s. hierzu ausführlich Castillejo 2017b: 26–28).

Wie aus den genannten Beispielen ersichtlich wird, konzentriert sich die EU im Rahmen der Migrationspartnerschaften stark auf Grenzkontroll-, Rückkehr- und Rückübernahmepolitik, obwohl die Partnerländer sehr heterogen sind (s. auch COM(2018)250; COM(2018)301; COM(2018)798). Die Kooperation in weiteren Bereichen wurde demgegenüber nachrangig behandelt, etwa in Bezug auf reguläre Migrationswege – eine Kernforderung der afrikanischen Partnerländer. Diese Asymmetrie und die konditionalisierte Ausrichtung der Migrationspartnerschaften sorgen in manchen Partnerländern für Unverständnis, z. B. in Äthiopien (vgl. Kipp 2018: 21). Um das Instrument der Migrationspartnerschaften erfolgreich einzusetzen, ist es wichtig, die politikfeldübergreifenden Ziele der Partnerländer (vgl. Koch/Weber/Werenfels 2018: 78; s. auch Kap. C.1) zu verstehen. Die Migrationspartnerschaften sind bewusst flexibel und informell gehalten; so kann die EU auf Kritik reagieren und ihre Partnerschaftspolitik neu justieren.

partnerschaft mit der EU einzugehen (Castillejo 2017b: 7; Info-Box 12). Die Migrationspartnerschaften verbinden die Zusammenarbeit in der Migrationspolitik mit der Kooperation in anderen Politikfeldern, allen voran Handels-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik. Dabei wird besonders betont, dass irreguläre Migration mit allen der EU zur Verfügung stehenden Mitteln zu reduzieren ist (vgl. z. B. Lehne 2016). Dazu sollen positive wie negative Anreize genutzt werden. Deren Einsatz richtet sich nach der Kooperationsfähigkeit – und auch -bereitschaft – des jeweiligen Partnerlands (vgl. COM(2016)385): Wenn die Partnerstaaten eigene Staatsangehörige zurücknehmen oder ihren Grenzschutz verbessern, werden Kooperation und Förderung intensiviert (*„more for more“*). Für den Fall, dass Partnerländer aus der Sicht der EU nicht genügend kooperieren, können z. B. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ausgesetzt werden (*„less for less“*) (Kipp 2018: 20). Sanktionen bei mangelnder Kooperationsbereitschaft, etwa im Bereich von Rückübernahmen, werden immer wieder gefordert, wurden aber bislang nicht umgesetzt (Kipp/Koch 2018: 18).

In den Migrationspartnerschaften werden zwar nach wie vor Dialog und Austausch mit den Partnerländern betont. Vor allem aber wird deutlich, dass die Reduktion irregulärer Migration derzeit das zentrale Ziel der EU-Migrationspolitik ist, und zwar weitgehend unabhängig davon, welche Bedeutung die Partnerländer selbst

diesem Aspekt beimessen. Eine Analyse von 76 offiziellen afrikanischen, europäischen und afrikanisch-europäischen Dokumenten¹⁵⁹ zum Migrationsmanagement zeigt, dass das Thema irreguläre Migration – bzw. deren Prävention – vor allem zwischen 2013 und 2015 an Bedeutung gewonnen hat (Abb. C.12).¹⁶⁰

Dieser Trend lässt sich auch in der Umsetzung beobachten, z. B. anhand der bereitgestellten EU-Entwicklungsfonds für afrikanische Länder, die der Behandlung von irregulärer Migration dienen. 2015 entstand dazu auf dem Migrationsgipfel von Valletta¹⁶¹ das finanziell bislang bedeutendste Instrument, der EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (EUTF; Info-Box 13; s. auch Kap. C.1.2). Er dient ausdrücklich dazu, Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung in Afrika zu behandeln. Dazu soll er über Wirtschaftsprogramme Arbeitsplätze schaffen, die Grundversorgung lokaler Bevölkerungen unterstützen sowie Projekte zu einer besseren Migrationssteuerung und Maßnahmen zur Konfliktprävention fördern (s. Kap. C.3.2.1). 210 Projekte in 26 Ländern werden über den EUTF gefördert (COM(2019)481).

Der EUTF ist dahingehend kritisiert worden, dass darüber primär Projekte finanziert würden, die dem EU-Ziel entgegenkommen, die irreguläre Migration nach Europa unmittelbar zu reduzieren; dazu zählen u. a. auch die Migrationspartnerschaften (Info-Box 12). Für den Ausbau regulärer Zugangswege von Afrika nach Europa – ein

159 Für eine Übersicht aller Dokumente s. Zanker 2019.

160 Dabei wurde irreguläre Migration in europäischen Dokumenten im Durchschnitt deutlich häufiger thematisiert (jeweils 8,5-mal) als in afrikanischen (4,9-mal) und in afrikanisch-europäischen Dokumenten (4,5-mal) (Zanker 2019: 9).

161 Der Aktionsplan von Valletta sieht fünf gleichwertige Bereiche der Kooperation mit Partnerländern vor, die der EUTF unterstützen soll: die Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung, die Verminderung von irregulärer Migration, Schleusung von Migrantinnen und Migranten und Menschenhandel, die Zusammenarbeit bei Rückführung und Rückübernahme, die Verbesserung von internationalem Schutz und humanitärer Hilfe für Menschen auf der Flucht und den Ausbau von Möglichkeiten regulärer Migration und Mobilität (Bartels 2018: 4).

Info-Box 13 Der EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (EUTF)

Der EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (Nothilfe-Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika, EUTF) ist eine Folge der ‚Flüchtlingskrise‘ (den Hertog 2016). Er wurde 2015 als Instrument geschaffen, um den Aktionsplan umzusetzen, der auf dem Sondergipfeltreffen zum Thema Migration im maltesischen Valletta verabschiedet worden war (s. dazu ausführlich Kap. C.1.2.2). Treuhandfonds sind in der europäischen Außenpolitik relativ neu. Sie dienen dazu, „seitens der EU schnellere, flexiblere und umfassendere Hilfgelder für bestimmte Prioritäten oder in akuten Not- und Konfliktsituationen bereitzustellen“ (Bartels 2018: 11). Die vier seit 2013 eingerichteten Treuhandfonds werden von der EU-Kommission verwaltet. Eine Kontrolle durch das Europäische Parlament ist dabei nicht vorgesehen (vgl. Bartels 2018).

Der EUTF ist als sog. *Matching*-Fonds konzipiert: Die Idee ist, dass Mitgliedstaaten das von der EU bereitgestellte Geld mit eigenen Mitteln verdoppeln (vgl. Bartels 2018). Allerdings blieb die Beteiligung der Mitgliedstaaten weit hinter den in Valletta gesteckten Zielen zurück. Bislang¹⁶² wurden für den Fonds 4,7 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Die Mitgliedstaaten haben dazu im Verhältnis nur wenig beigetragen (590 Mio.), davon bringt Deutschland die größte Summe auf (225 Mio.). Den größten Teil (4,1 Mrd.) steuert die EU bei (Europäische Kommission 2020). Davon wiederum stammt ein großer Teil aus dem EU-Entwicklungsfonds (EDF; Info-Box 9 in Kap. C.1.2.2) (vgl. Bartels 2018).

Fraglich bleibt, was diese Umwidmung konkret bedeutet, inwiefern also Maßnahmen die gleichen bleiben und lediglich umbenannt werden oder aber Gelder in andere Maßnahmen umgeschichtet werden. Insbesondere entwicklungspolitische Akteurinnen und Akteure kritisieren, dass es sich bei den vom EUTF geförderten Projekten zum großen Teil um ein „Relabelling“ (den Hertog 2016: 2) handle: Gelder, die ursprünglich vor allem für die Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen waren, würden für Migrationssteuerung umgewidmet (Bartels 2018: 12). Allerdings ist es schwierig, die Folgen dieser Umwidmung inhaltlich zu bewerten (vgl. Kipp 2018). Positive Auswirkungen hat der EUTF augenscheinlich sowohl auf die Zusammenarbeit der EU-Generaldirektionen GD HOME und GD DEVCO untereinander (Knoll/Veron 2019: 15–16; Info-Box 9 in Kap. C.1.2.2) als auch auf die Koordination zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten (vgl. Kipp 2018: 6).

Im Rahmen der aktuellen Verhandlungen über die Ausgestaltung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027 der EU (Info-Box 9 in Kap. C.1.2.2) wird derzeit auch die Zukunft des EUTF diskutiert, der ursprünglich zeitlich befristet angelegt war. Die Mitgliedstaaten sind in dieser Frage uneinig (vgl. Knoll/Veron 2019: 18). Grundsätzlich könnte der EUTF aber „als Modell dafür dienen, wie migrationspolitische Interessen der EU systematisch in der auswärtigen Politik berücksichtigt werden können“ (Kipp 2018: 27).

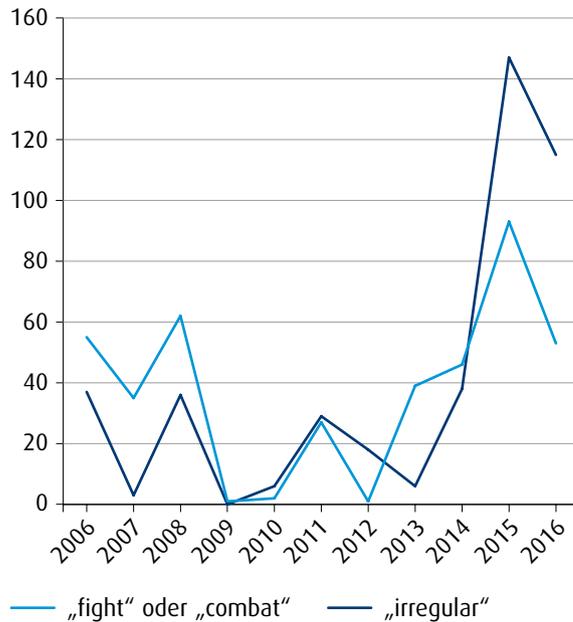
Ziel, das ebenfalls im Rahmenprogramm des EUTF vermerkt ist und auf dem Migrationsgipfel eine Kernforderung afrikanischer Partnerländer war – wurde dagegen laut einer Studie bis Ende 2018 lediglich 1 Prozent der EUTF-Gelder ausgegeben (Bartels 2018: 19; s. auch Kipp 2018: 19).

Eine Balance der Interessen der EU und der afrikanischen Partnerländer oder eine Verhandlung auf Augenhöhe, die immer wieder als Grundprinzipien gemeinsamer Strategiebildung gefordert werden (vgl. Collett/Ahad 2017; s. auch Kap. C.1.3.1), sind bei der Verteilung der EUTF-Gelder aber nicht immer gegeben. Vielmehr

setzt sich hier eine asymmetrische Beziehung zwischen der EU und Afrika fort, in der die Kontrollinteressen der EU andere Formen der Kooperation tendenziell dominieren – allen voran den Ausbau von Möglichkeiten regulärer Zuwanderung. Positiv ist hingegen zu verzeichnen, dass der EUTF eine hohe Flexibilität bietet. Dadurch lassen sich Projekte schneller auf den Weg bringen als mit traditionellen Instrumenten. Der flexiblere Einsatz der Gelder erlaubt nach Einschätzung von Studien, auf die Dynamik von Wanderungsbewegungen angemessener zu reagieren (Kipp 2018: 12).

162 Die Zahlen geben den Stand vom 19.02.2020 wieder. Die jeweils aktuellen Summen können unter https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en abgerufen werden.

Abb. C.12 Anzahl der verwendeten Wörter „fight“, „combat“ bzw. „irregular“ in Dokumenten zum europäisch-afrikanischen Migrationsmanagement



Anmerkung: Die Abbildung zeigt, wie oft in den in der Quelle analysierten Migrationsdokumenten die Wörter „fight“, „combat“ oder „irregular“ benutzt wurden.

Quelle: Zanker 2019: 9; eigene Darstellung

C.3.2 EU-Maßnahmen gegen irreguläre Migration aus Afrika

❗ Irregulärer Migration aus Afrika begegnen die EU und ihre Mitgliedstaaten mit verschiedenen Ansätzen. Diese verlagern sich zunehmend von den EU-Außengrenzen hin zu den afrikanischen Herkunfts- und Transitländern; die Literatur bezeichnet diese Tendenz als Externalisierung des Grenzschutzes (vgl. Buckel 2014; Dünwald 2015).¹⁶³ Dabei wird versucht, Herkunfts- und

Transitstaaten von irregulären Migrantinnen und Migranten aktiv in das Grenz- und Migrationsmanagement der EU einzubinden und irregulärer Migration durch unterschiedliche Maßnahmen dort zu begegnen, wo sie entsteht (Bendel 2015: 16).¹⁶⁴

Zwei grundlegende Ansätze sind hier zu unterscheiden: Der sog. *remote control approach* bezieht sich auf den Versuch, irreguläre Migration aus Afrika aus der Ferne zu steuern, indem man Herkunfts- und Transitländer darin einbezieht, direkt vor Ort vermehrt restriktiv gegen irreguläre Migration sowie gegen Menschenhandel und Menschenhandel vorzugehen; das ultimative Ziel ist, irreguläre Migration zu unterbinden, bevor sie die EU erreicht (Zapata-Barrero 2013: 11). Dazu zählen Maßnahmen wie die Sicherung und Kontrolle von Grenzen, die Unterstützung innerafrikanischer Rückkehrförderung, aber auch das Aushandeln von Rückübernahmeabkommen (s. Kap. C.5.2). Der zweite Ansatz ist der sog. *root cause approach*: In diesem Rahmen versucht die EU präventiv, irregulärer Migration und Vertreibung mit Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu begegnen, von denen man sich erhofft, dass sie (langfristig) die Ursachen – die sog. *push factors* – irregulärer Migration lindern (Zapata-Barrero 2013: 11). Dahinter steht die umstrittene Annahme, dass z.B. bessere ökonomische Zustände in den oft ärmeren Herkunfts- und Transitländern von Migrantinnen und Migranten das Migrationsgeschehen unmittelbar verringern können (vgl. auch Kap. B.1.1).

C.3.2.1 Die Behandlung von Ursachen irregulärer Migration

Die Debatte um die Behandlung von Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung hat zuletzt einen Afrika-Fokus erhalten, besonders als nach der größtenteils auf irregulärem Wege erfolgten Flüchtlingszuwanderung von 2015 die Zahl der Asylbewerberinnen und -bewerber aus manchen Ländern Subsahara-Afrikas anfangs hoch blieb (Schraven 2019: 8). Unter Behandlung von Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung versteht man in der Regel die Verbesserung schwacher ökonomischer Strukturen durch Entwicklungszusammenarbeit.¹⁶⁵

163 Dass die EU sich verstärkt bemüht, in Migrationsangelegenheiten mit afrikanischen Staaten zusammenzuarbeiten, hängt sicher nicht zuletzt mit den lahmenden Reformen des GEAS und der europäischen Uneinigkeit in Asylfragen zusammen (vgl. SVR 2017; SVR 2019a). Die EU-Grenzschutzagentur Frontex hat aber bereits seit Mitte der 2000er Jahre vielfältige internationale Kooperationen aufgebaut, u. a. um Seeräume zu überwachen oder in Drittstaaten zu Trainings beizutragen (vgl. Bendiek/Bossong 2019: 10–11).

164 Zugleich haben aber auch Maßnahmen zur Sicherung der europäischen Außengrenzen in den letzten Jahren stark zugenommen (vgl. SVR 2019a: 80–84). In diesem Zusammenhang ist z. B. der erhebliche Ausbau von Frontex zu nennen (vgl. Europäische Kommission 2018c: 2). Im Zeitraum 2021–27 sollen die Mittel zum Schutz der EU-Außengrenzen auf das Vierfache steigen: von 320 Millionen auf etwa 1,3 Milliarden Euro pro Jahr. Zudem ist geplant, bis 2027 eine neue ständige Reserve von 10.000 Grenzbeamten und -beamtinnen aufzubauen, die Grenzkontrollen, Rückführungen und die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität unterstützen soll (Bendiek/Bossong 2019: 10).

165 Der Kommissionsvorschlag für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU (s. Info-Box 9 in Kap. C.1.2.2) sieht vor, zehn Prozent des Budgets für die externe Dimension der Migrationspolitik aufzuwenden, u. a. für die Behandlung der *root causes* von irregulärer Migration und Zwangsvertreibung (Knoll/Veron 2019: 4).

Tab. C.4 Verteilung der EUTF-Gelder nach Projektzielen in Millionen Euro

Projektziele	Gelder	Anteil
Migrationsursachenbekämpfung	1.621,4	53 %
Schutz und humanitäre Hilfe	595,4	20 %
Bekämpfung von irregulärer Migration und Menschenhandel	501,5	16 %
Rückführung	289,8	9 %
Förderung legaler Migration	20,0	1 %
Sonstiges (Transport, technische Unterstützung etc.)	18,9	1 %

Anmerkung: Die hier aufgeführten Ergebnisse beziehen sich auf die zwischen November 2015 und August 2018 vergebenen Gelder.

Quelle: Bartels 2018: 17

Zugleich umfasst der Begriff aber z. B. auch Maßnahmen zur Krisenprävention und Konfliktlösung, die Fluchtmigration bzw. der Vertreibung von Menschen entgegenwirken sollen.¹⁶⁶ **! Auf der Entwicklungszusammenarbeit liegt dabei ein neuer „Erwartungsdruck“, dass sie Migration kurzfristig reduziert** (Angenendt/Kipp 2017: 4). **Dies erscheint jedoch unrealistisch, auch wenn für eine langfristige Steuerung und Prävention irregulärer Migration ein entwicklungspolitischer Fokus unabdingbar ist** (vgl. Clemens/Postel 2018). **Wichtig ist auch, dass die Anforderungen an Entwicklungszusammenarbeit insgesamt andere sein sollten, als nur kurzfristig Migration zu reduzieren.**

In Nordafrika zielt die europäische Behandlung von Ursachen irregulärer Migration vor allem darauf, sowohl die soziale Infrastruktur als auch wirtschaftliche Chancen zu entwickeln. Am Horn von Afrika sowie in der Sahelzone und im Tschadseebecken liegen die Schwerpunkte neben der Förderung von wirtschaftlichen Chancen und Beschäftigungsmöglichkeiten auch auf der Resilienz von Gemeinschaften, einer verbesserten Steuerung von Migrationsbewegungen und der Hilfe für Vertriebene und vulnerable Gruppen (COM(2019)481). Ein zentrales Problem bei der Behandlung von Ursachen irregulärer Migration auf dem afrikanischen Kontinent liegt darin,

die vielfältigen Ursachen in ihren länderspezifischen Ausprägungen zu isolieren, um daraus konkrete Maßnahmen und Projekte ableiten zu können.

Hinter manchen Ansätzen der Entwicklungszusammenarbeit zur verbesserten Migrationssteuerung stehen einige Annahmen, die in der Forschung umstritten sind. Dass die sozioökonomische Entwicklung eines armen Landes unmittelbar die Neigung der Bürgerinnen und Bürger zu Migration reduziert, ist vielfach kritisch hinterfragt worden (vgl. Clemens/Postel 2018).¹⁶⁷ **! Das Konzept entsprechender Ursachenbehandlung krankt zudem oft daran, dass die Politik es in oder unmittelbar nach Krisenzeiten formelhaft propagiert, ohne aber langfristig eine ressortübergreifende Koordination von Entwicklungs-, Außen-, Handels- und Wirtschaftspolitik auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu forcieren. Verbesserungen der wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen sind aber nicht kurzfristig zu erreichen** (Bendel 2015: 15; 2017: 5). Letztlich birgt eine Verschränkung von Entwicklungszusammenarbeit und Migrationssteuerung eigene Gefahren. So wurde beispielsweise der EUTF (Info-Box 13) dahingehend kritisiert, dass er nicht primär den hilfsbedürftigsten Ländern und Regionen Afrikas helfe, sondern vor allem jenen, die für das europäische Migrationsgeschehen strategisch

166 Irreguläre Wirtschaftsmigration und Fluchtmigration lassen sich im afrikanischen Kontext de facto nicht immer scharf trennen. Denn bei vielen Menschen, die aus Afrika abwandern, vermischen sich klassische Migrationsmotive wie das Streben nach besseren wirtschaftlichen Perspektiven mit unterschiedlichen Fluchtgründen, wozu z. B. gewaltsame Konflikte oder staatliche Repression zählen können. Nicht zuletzt deshalb hat sich im Kontext von Afrika immer stärker der Begriff „gemischte Wanderungen“ etabliert (Schraven 2019: 9).

167 Die Migrationsforschung hat nachgewiesen, dass dieser Zusammenhang grundsätzlich ein positiver ist. Dies widerspricht einer von Teilen der Entwicklungspolitik scheinbar vertretenen Grundannahme, dass bessere sozioökonomische Verhältnisse in armen Ländern Migration spontan verringern (vgl. Schraven 2019: 16–17). Sozioökonomische Entwicklung führt gemäß der Hypothese des *migration hump* in ökonomisch schwächeren Herkunftsländern in der Regel nicht zu weniger, sondern zunächst einmal zu mehr Migration (s. Kap. B.1). Dieser positive Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Emigration wird in aktuellen Studien allerdings infrage gestellt (vgl. Schneiderheinze/Thiele 2019; Benček/Schneiderheinze 2019).

Info-Box 14 Der Marshallplan mit Afrika als migrationspolitisches Instrument?

Der sog. Marshallplan mit Afrika ist ein Rahmenplan für Entwicklungskooperation zwischen Deutschland bzw. der EU und Afrika, der im Jahr 2017 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unter Entwicklungsminister Gerd Müller initiiert wurde. Seine Ziele beziehen sich direkt auf die 2013 von der Afrikanischen Union verabschiedete „Agenda 2063“ zur Entwicklung Afrikas (BMZ 2017: 4) und stehen in Verbindung mit anderen Programmen wie der G-20-Initiative „Compact with Africa“, in deren Rahmen Deutschland u. a. mit einzelnen afrikanischen Ländern (Tunesien, Ghana, Côte d'Ivoire; Verhandlungen mit Äthiopien, Marokko und dem Senegal) sog. Reformpartnerschaften zur Umsetzung des Marshallplans initiiert hat (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2018: 2). Mit der Anlehnung an den historischen Marshallplan signalisierte die deutsche Politik einen Paradigmenwechsel weg von Entwicklungshilfe im traditionellen Sinne hin zu einer eigenständigen und nachhaltigen Entwicklung Afrikas, die auf Attraktivität für die Privatwirtschaft basiert (vgl. Staack 2019). Der Schwerpunkt des Konzepts liegt insgesamt auf wirtschaftlicher Kooperation. Vor allem sollen neue Arbeits- und Ausbildungsplätze geschaffen werden; dies wird als zentrale Herausforderung gesehen (BMZ 2017: 5). Dem Bereich der Migration wird im Marshallplan nicht explizit eine bedeutende Rolle zugeschrieben. Die Initiative wurde dennoch als Teil einer verstärkten Fokussierung der deutschen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit auf Fluchtursachenbehandlung bewertet (so z. B. Utermöhlen/Wirsching 2017). Der Plan hat insgesamt Lob wie Kritik geerntet: Während die verstärkte Zuwendung zum afrikanischen Kontinent allgemein und die Förderung des Engagements deutscher Wirtschaftsunternehmen gewürdigt wurden, gab es Kritik an einer unzureichenden Abstimmung der Ressorts untereinander und mit europäischen Partnerinnen und Partnern sowie an einer insgesamt einseitigen Fokussierung auf den Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung (vgl. Staack 2019).

relevant sind (vgl. Bartels 2018: 41–42; Angenendt/Koch 2016).¹⁶⁸

Der EUTF steht beispielhaft für die EU-Strategie, migrationspolitische Ziele mit sicherheits- und entwicklungspolitischen Zielen zu verbinden (Tardis 2018: 16). Er wurde 2015 im Rahmen des Migrationsgipfels von Valletta gegründet und zählt zu den zentralen finanziellen Werkzeugen der europäischen Migrationspolitik in Bezug auf Afrika. Geografisch konzentriert sich der EUTF auf drei Regionen: Nordafrika, die Sahelzone/Tschadsee-region und das Horn von Afrika. Zwischen November 2015 und August 2018 wurden daraus etwa 3 Milliarden Euro für 161 Projekte vergeben. Eine Analyse dieser Gelder ergab, dass davon über 1,6 Milliarden Euro – mehr als die Hälfte – Projekten mit einem Fokus auf Ursachenbekämpfung zugutekamen (Tab. C.4).¹⁶⁹

Bei der Ausrichtung der Projekte zeigen sich regionale Unterschiede. So ist die Behandlung der Ursachen von Migration in der EUTF-Strategie für Nordafrika weni-

ger wichtig, denn die dortigen Länder werden von der EU vor allem als Transitländer wahrgenommen.¹⁷⁰ In der Sahelregion und am Tschadsee werden nicht nur insgesamt deutlich mehr EUTF-Gelder ausgegeben (s. Tab. C.1 in Kap. C.1.2.2), hier wird auch ein größerer Anteil der Ursachenbehandlung gewidmet: Von den EUTF-Geldern, die bis August 2018 in dieser Region investiert wurden, waren etwa 60 Prozent – ca. 850 Millionen Euro – diesem Bereich zuzuordnen (Bartels 2018: 30). In diesem Rahmen wurden z. B. Projekte zur Armutsbekämpfung, zur sozialen Integration und zum ökonomischen *empowerment* gefördert. In der Sahelregion wurden kleine Unternehmen unterstützt, aber auch Ausbildungsprogramme und Schulungen in Unternehmensführung. Zielgruppen waren hier vorrangig Jugendliche und Frauen, was den Zielvorstellungen des EUTF entspricht (Bartels 2018: 31). Wie in der Sahelregion und am Tschadsee werden auch am Horn von Afrika EUTF-Gelder schwerpunktmäßig – zu gut 60 Prozent – für Ursachenbehandlung aus-

168 Auch über den EUTF hinaus wird die Tendenz, Entwicklungszusammenarbeit für migrationspolitische Zielsetzungen zu instrumentalisieren, vielfältig kritisiert (etwa Carrera et al. 2016). Wenn Entwicklungszusammenarbeit zur Steuerung und Kontrolle von Migration eingesetzt wird, gerät ihr eigentliches Ziel möglicherweise aus dem Blick.

169 Bei den entsprechenden Projekten handelt es sich sowohl um klassische entwicklungspolitische Vorhaben wie Programme ökonomischer Aktivierung als auch um Projekte, die auf die Ursachen von Fluchtmigration abzielen, etwa indem sie – z. B. am Horn von Afrika – versuchen, den Frieden zu sichern und rechtsstaatliche Strukturen zu stärken (Bartels 2018: 18).

170 Entsprechend dominieren bei den EUTF-geförderten Projekten in dieser Region – ganz besonders in Libyen – Schutz und humanitäre Hilfe (Bartels 2018: 25). Libyen, aber auch Marokko und Tunesien werden zudem intensiv bei einer verbesserten Migrationssteuerung unterstützt, besonders bei der Eindämmung von irregulärer Migration und der Bekämpfung von Menschenhandel und Schleusertum (COM(2019)481).

gegeben. Der Fokus der EUTF-geförderten Projekte liegt dabei auf den Ländern Somalia, Sudan und Südsudan, also auf Hauptherkunftsländern von Vertriebenen. Im Vordergrund stehen hier entsprechend neben ökonomischer Entwicklung vor allem auch Projekte, die die Widerstandsfähigkeit von Gemeinden im ländlichen Raum stärken, lokale Konflikte lösen und staatliche Infrastrukturen verbessern sollen (Bartels 2018: 36).

❗ **Dass die über den EUTF geförderten Programme den Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung wirksam begegnen können, wird zum Teil angezweifelt.** Ein Grund dafür ist, wie eingangs bereits ausgeführt, dass viele dieser Programme entgegen manchen empirischen Erkenntnissen der Grundthese folgen, dass Auswanderungsbestrebungen in ökonomisch schwachen Regionen durch wirtschaftliche Entwicklung spontan eingedämmt werden können (Castillejo 2017a; vgl. Angenendt et al. 2019; vgl. Kap. B.1.1).¹⁷¹ Ein weiterer Kritikpunkt am EUTF ist, dass die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel angesichts der enormen Entwicklungs Herausforderungen in den drei anvisierten Regionen nicht ansatzweise ausreichen und ein vorerst bis Ende 2020 befristeter Nothilfefonds das falsche Mittel sei, um Migrationsursachen langfristig zu begegnen (Castillejo 2017a). Denn die Krux beim Einsatz von Entwicklungszusammenarbeit für Migrationspolitik liegt darin, kurz- und langfristige Ziele und Programme zusammenzuführen. Darüber hinaus wird bemängelt, dass EUTF-Projekte zur Ursachenbehandlung zu sehr auf die Ebene individueller Anstrengung, Aktivierung und Beschäftigung von Menschen in den betreffenden Regionen zielten anstatt auf strukturelle Veränderungen in den internationalen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen (Bartels 2018: 31).¹⁷² ❗ **Doch selbst wenn die Programme der Ursachenbekämpfung die Migrationsbewegungen nicht oder nur begrenzt beeinflussen, können sie als Projekte der klassischen Entwicklungshilfe sinnvoll sein.**

C.3.2.2 Kontrolle afrikanischer Außen- und Binnengrenzen

❗ **Um irreguläre Migration aus Afrika nach Europa zu unterbinden, fördern die EU und ihre Mitgliedstaaten zunehmend Aktivitäten zur Kontrolle afrikanischer Außen- und Binnengrenzen.** Dies geschieht teilweise über finanzielle Mittel, aber auch auf der operativen

Ebene in Kooperation mit lokalen Behörden (Faist/Gehring/Schultz 2019: 69).

Zunächst konzentrierten sich das Engagement und die Unterstützung der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Kontrolle der afrikanischen Außengrenzen, also das Grenzmanagement der direkten Nachbarstaaten der EU in Nord- und Westafrika. Doch während die EU gemeinsam mit der Türkei (wenngleich umstrittene) Wege fand, um irreguläre Migration über die östliche Mittelmeerroute vorerst zu kontrollieren (vgl. SVR 2017: 54), fehlt in Bezug auf Nordafrika bzw. die zentrale Mittelmeerroute besonders nach dem ‚Arabischen Frühling‘ ein vergleichbar stabiler Gesprächspartner. Spanien und Marokko verbindet eine langjährige, erprobte und auch belastbare Zusammenarbeit; auf die anderen nordafrikanischen Staaten trifft das jedoch nicht zu. Das gilt insbesondere für Libyen, den zwischenzeitlich strategisch wichtigsten Ausgangspunkt irregulärer Migration (Collett/Ahad 2017: 6). Hier laufen zwar derzeit allein im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU zwei Missionen, die zu großen Teilen der Grenz- und Küstenüberwachung dienen (vgl. Europäische Kommission 2019e), und seit 2013 hilft die *EU Border Assistance Mission in Libya* (EUBAM Libyen) der libyschen Regierung u. a. bei der Grenzüberwachung an Land, in der Luft und auf See (vgl. Bendiek/Bossong 2019: 12). Während des Bürgerkriegs in Libyen 2014 musste das EUBAM-Hauptquartier aber nach Tunesien verlegt werden, und die Erfolge der Mission sind umstritten (Westcott 2018). Auch durch bilaterale Zusammenarbeit wird Libyen bei der Kontrolle der Außengrenzen unterstützt. So fördert Italien seit vielen Jahren intensiv die libysche Küstenwache, die stark von externer Unterstützung abhängig ist, z. B. bei der Lieferung von Patrouillenbooten. Diese Boote sind unmittelbar daran beteiligt, Personen auf dem Mittelmeer aufzugreifen. Der Umfang der italienischen Hilfsleistungen an libysche Kräfte ist in einem *Memorandum of Understanding* von 2017 fixiert (Bendiek/Bossong 2019: 25; Odysseus Network 2017).¹⁷³ Kritisiert wird dieses Memorandum u. a., weil es nicht auf die internationalen Menschenrechtskonventionen verweist und ein Monitoring fehlt (Baldwin-Edwards/Lutterbeck 2019). Auf die menschenrechtlich katastrophale Lage von Migrantinnen und Migranten in Libyen wird unterdessen immer wieder hingewiesen (s. Kap. C.1.3; C.4.3.1).

❗ **Darüber hinaus wird mittlerweile vermehrt versucht, irregulärer Migration bereits vor Nordafrika Ein-**

171 Allerdings bedeutet dies nicht, dass Entwicklungskooperation per se nicht auswanderungshemmend wirken kann. Langfristige entwicklungspolitische Programme können diesbezüglich sehr wohl positive Wirkung entfalten (s. Angenendt/Bendel 2017).

172 Auch die unzureichende Einbindung der afrikanischen Partnerländer wurde als Schwachpunkt des EUTF identifiziert, ebenso die Tatsache, dass an der Umsetzung der Projekte nahezu ausschließlich internationale Organisationen sowie Durchführungsorganisationen und NGOs aus EU-Mitgliedstaaten beteiligt sind (vgl. Tardis 2018; Bartels 2018; s. Kap. C.1.3.1).

173 Bereits seit Ende der 1990er Jahre ist Italien mit Libyen (damals noch unter dem autoritären Herrscher Gaddafi) über Migration im Gespräch. Das erste entsprechende *Memorandum of Intent* wurde 2000 unterzeichnet (Paoletti 2011). Laut dem *Memorandum of Understanding* von 2017 leistet Italien umfassende Ausrüstungs- und Ausbildungshilfen, die die EU mitfinanziert (vgl. Odysseus Network 2017).

halt zu gebieten (Baldwin-Edwards/Lutterbeck 2019). Für die Eindämmung der irregulären Migration über die Mittelmeerroute sind bestimmte afrikanische Binnengrenzen strategisch bedeutsam. Damit erklärt sich das Interesse der EU am Schutz dieser Grenzen, das erst in den letzten Jahren gestiegen ist. 2015 starteten die Gemeinsamen Agenden zu Migration und Mobilität mit Äthiopien und Nigeria; ihr Fokus liegt darauf, dass irreguläre Migration eingedämmt wird und die Partnerländer irreguläre Migrantinnen und Migranten zurücknehmen (Kipp/Koch 2018: 11). Diese sicherheitsorientierte Zusammenarbeit wurde durch die 2016 ins Leben gerufenen Migrationspartnerschaften (Info-Box 12; s. auch Kap. C.1.2) noch intensiviert: Die (bislang) fünf zentralen Partnerländer – Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und der Senegal – werden über bereits bestehende Missionen und Operationen im Rahmen der GSVP der EU gefördert, und EU-Agenturen (z.B. Frontex und Europol) werden verstärkt in die migrations- bzw. sicherheitsrelevanten Angelegenheiten der Partnerländer einbezogen. Damit bezweckt die EU jeweils neben der Migrationsaußenpolitik zugleich sicherheitspolitische Ziele wie den Kampf gegen Terrorismus oder in Mali eine Stabilisierung nach dem dortigen Bürgerkrieg. Im Rahmen dieser verschiedenen Maßnahmen wird auch Unterstützung für ein besseres Migrationsmanagement bereitgestellt, z. B. in Form von IT-Lösungen (Castillejo 2017b: 8). Seit 2017 fördert die EU auch die G5-Sahel-Länder (Burkina Faso, Tschad, Mali, Mauretanien und Niger), u. a. mit Geld für eine Eingreiftruppe, die sog. *G5 Sahel Joint Force* (s. auch Kipp/Koch 2018: 13). Ziel ist die Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen in den Grenzgebieten der fünf Staaten; das soll mittelbar auch dazu dienen, Fluchtursachen einzudämmen (vgl. EAD 2019; Cold-Ravnkilde 2018).

Besonders deutlich wird der Ansatz, die Kontrolle afrikanischer Binnengrenzen stärker zu unterstützen, am Beispiel von Niger.¹⁷⁴ Dieser ist ein wichtiges Transitland für Migrantinnen und Migranten aus Westafrika auf ih-

rem Weg zur zentralen Mittelmeerroute, und insbesondere die Region rund um die nigrische Stadt Agadez gilt als Drehtür von irregulärer Migration und Flüchtlingen, die versuchen, über die Nachbarländer Libyen oder Algerien nach Europa zu gelangen (COM(2016)700; Müller 2018). Die EU unterstützt in Niger Aktivitäten von Grenzkontrolle und Grenzmanagement und fördert rechtliche Maßnahmen gegen Schleusernetzwerke (Collett/Ahad 2017: 13).¹⁷⁵ Die Aktivitäten sind vielfältig, denn „Niger gilt der EU mit Blick auf die Migrationspartnerschaften als einer der zuverlässigsten Mitstreiter in Subsahara-Afrika“ (Müller 2018: 36). Beispielsweise eröffnete die bereits existierende GSVP-Mission in Niger (EUCAP Sahel Niger) 2016 in Agadez ein international besetztes Büro, das für nigrisches Sicherheitspersonal z. B. Trainings zur Erkennung gefälschter Dokumente oder für den Umgang mit Menschenhandel anbietet und auch zivile Sicherheitsdienste berät (COM(2016)700). Die EU-Agentur Frontex unterstützt indes die nigrischen Behörden dabei, die sich kontinuierlich wandelnden Migrationsrouten zu überwachen (COM(2017)471; s. hierzu kritisch Jakob/Schindwein 2018). Gemeinsam mit den Regierungen der Vereinigten Staaten, Japans und Kanadas finanziert die EU darüber hinaus Grenzmanagementprojekte der IOM in Niger. Diese umfassen u. a. Fortbildungen für die nigrische Grenzpolizei, den Bau von Grenzposten und die Bereitstellung von technischem Equipment für die nigrische Regierung, darunter Fahrzeuge, Nachtsichtgeräte, Metalldetektoren, GPS-Geräte und Satellitentelefone (IOM 2018).

Deutschland engagiert sich außerdem seit 2015 bilateral in Niger (vgl. Kipp/Koch 2018: 16).¹⁷⁶ Im Auftrag des Auswärtigen Amtes unterstützt die GIZ das Grenzprogramm der Afrikanischen Union. Konkret werden z. B. Demarkierungsarbeiten gefördert, mit denen der Grenzverlauf zwischen Niger und Algerien, Benin, Burkina Faso und Nigeria klarer definiert werden soll. Die GIZ arbeitet bei diesem Vorhaben auch mit lokalen Akteuren und Akteurinnen zusammen, „um den Dialog zwischen der

174 Auch in Mali, einem ebenfalls wichtigen Transit-, aber auch Herkunftsland irregulärer Migrantinnen und Migranten, stehen Sicherheitsthemen auf der Agenda des EU-Engagements ganz oben. Hier wird beispielsweise malisches Sicherheitspersonal unterstützt und der Grenzschutz ausgeweitet (Castillejo 2017b: 23). Dabei sollen vor allem die EU-Agenturen Frontex und Europol verstärkt in das Geschehen vor Ort involviert werden (COM(2016)700). Zudem werden Pläne unterstützt, die malische Bevölkerung biometrisch zu erfassen, und 2017 kündigte die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini an, die EU werde 50 Millionen Euro für eine Sicherheitseinheit bereitstellen, die u. a. gegen Schleusertum vorgehen soll (Collett/Ahad 2017: 17). Auch jenseits der zentralen fünf Migrationspartnerländer (*„priority partner countries“*) fördert die EU Grenzkontrollen, z. B. im Sudan: Dort werden im Rahmen des Khartoum-Prozesses (s. Kap. C.1.2) Fortbildungen und Trainings für Grenzpersonal unterstützt und an siebzehn Grenzübergängen technische Infrastruktur bereitgestellt, darunter Computer, Kameras, Scanner und Fahrzeuge (Oette/Babiker 2017).

175 Beispielsweise wurde Ende Mai 2016 ein Gesetz erlassen, das für Schmuggler und Schmugglerinnen fünf- bis zehnjährige Gefängnisstrafen vorsieht. Es führte zu zahlreichen Festnahmen und zur Beschlagnahmung von Fahrzeugen (Tardis 2018: 13).

176 Auch im Sudan, in Eritrea und in Ägypten engagiert sich Deutschland im Bereich der Grenzkontrollförderung (Kipp/Koch 2018). Italien, Frankreich und Spanien sind ebenfalls sehr aktiv in bilateralen Programmen, u. a. solchen zur Eindämmung irregulärer Migration: Frankreich soll z. B. im Rahmen seiner Anti-Terror-Mission „Barkhane“ im Sahel auch Migrationskontrolle betreiben (Faist/Gehring/Schultz 2019: 71). Spanien kooperiert seit Jahren mit dem Senegal und Marokko, um irreguläre Migration einzudämmen (vgl. Collett/Ahad 2017; s. auch Kap. C.1.2): Frontex führt seit über zehn Jahren gemeinsame Küstenpatrouillen unter der Leitung der spanischen *Guardia Civil* vor den Küsten von Mauretanien, dem Senegal und den Kapverdischen Inseln durch. Dies soll irreguläre Migration aus Westafrika zu den Kanarischen Inseln verhindern (vgl. Hornig 2009; s. Kap. C.1.2).

Grenzbevölkerung, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Beamten und Sicherheitskräften zu fördern und ein erhöhtes Rechtsbewusstsein zu schaffen“ (GIZ 2019a). Auch die oben genannten IOM-Projekte beziehen lokale Communitys ein; u.a. werden Workshops zu „humanitärem Grenzmanagement“ organisiert (IOM 2018; Übersetzung d. SVR).

Wie diese Beispiele zeigen, bedeutet Unterstützung von Grenzmanagement nicht unbedingt eine Engführung auf Grenzschiebung und Abschottung. Sie kann auch dazu beitragen, die örtliche Bevölkerung und andere Stakeholder dafür zu sensibilisieren, dass Grenzkontrolle menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards genügen muss. Dies ist auch explizit Teil der Zielsetzung des *Better Migration Management*-Programms (BMM), das vom EUTF und dem deutschen BMZ finanziert wird. Vor dem Hintergrund gemischter Wanderungsbewegungen (Angenendt/Kipp/Meier 2017) ist dieser Zusammenhang besonders hervorzuheben. Zugleich ist es schwierig, abschließend zu beurteilen, wie viel Gewicht diesem Aspekt bei der Förderung des Grenzmanagements durch die EU und ihre Mitgliedstaaten zukommt und inwiefern er sich tatsächlich auf die Praxis auswirkt (s. auch Kap. C.1.3).

C.3.2.3 Unterstützung von Rückkehr innerhalb Afrikas

Abschiebungen – bisweilen in Form von Massenausweisungen – haben auf dem afrikanischen Kontinent eine lange Tradition, insbesondere seit der Unabhängigkeit der Länder von den Kolonialmächten (Faist/Gehring/Schultz 2019; Info-Box 15). Durch das Interesse der EU an der frühzeitigen Einhegung irregulärer Migration in Richtung des Mittelmeerraums hat das Thema in den letzten Jahren aber eine neue Dynamik gewonnen (vgl. Lecaet 2017; Faist/Gehring/Schultz 2019). Dies zeigt sich vor allem daran, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten Programme der IOM zur geförderten Rückkehr und Reintegration (*Assisted Voluntary Return and Reintegration*, AVRR) innerhalb Afrikas finanzieren.

In den letzten Jahren führte die IOM vermehrt solche von der EU finanzierten AVRR-Programme auf dem afrikanischen Kontinent durch.¹⁷⁷ Allein 2017 wurden über den EUTF und aus Mitteln des *Migrant Resources and Response Mechanism* (MRRM) zwanzig neue Programme in Westafrika gestartet (vgl. Müller 2018). Benin, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Ghana, Mali, Niger und der Senegal führen AVRR-Programme durch (Devillard/Bacchi/Noack 2015: 54). Die geförderte Rückkehr im Rahmen der

IOM-Programme aus West- und Zentralafrika ist 2018 gegenüber dem Vorjahr noch einmal um 128 Prozent gestiegen. West- und Zentralafrika war 2018 sogar erstmals die Top-Herkunftsregion innerhalb der IOM-Programme: 19.476 Migrantinnen und Migranten wurden bei der Rückkehr unterstützt; die meisten davon kehrten innerhalb der Region zurück, vor allem aus Niger nach Guinea, Mali und Kamerun (IOM 2019d: 14). Für die Programme werden Gelder der EU und einzelner Mitgliedstaaten sowie der USA verwendet (IOM 2019d: 49). Die AVRR-Aktivitäten in den Regionen Ostafrika und Horn von Afrika werden ebenfalls direkt unterstützt von der *EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration in the Horn of Africa*, zusätzlich auch vom *Better Migration Management*-Programm (BMM), das vom EUTF und dem deutschen BMZ finanziert wird. Ein weiterer Schwerpunkt liegt darauf, die nationalen Rückkehrpolitiken der Staaten Äthiopien, Sudan, Somalia und Dschibuti zu stärken (IOM 2019d: 28). Das BMM ist als Baustein des Khartoum-Prozesses generell darauf ausgerichtet, „Migrationsmanagement am Horn von Afrika zu verbessern und kriminelles Schleusertum und Menschenhandel einzudämmen“ (GIZ 2019a). Dabei zielt es auf eine Balance zwischen besserer Grenzkontrolle und einer Stärkung der Menschen- und Flüchtlingsrechte in der Region (vgl. Angenendt/Kipp 2017). Zur Unterstützung von Rückkehr gehört auch die Förderung der Reintegration.¹⁷⁸ Seit November 2015 nahmen über 76.000 Rückkehrerinnen und Rückkehrer in ihren Herkunftsländern an Reintegrationsmaßnahmen teil, die die EU gemeinsam mit der IOM durchführt (COM(2019)481).

Die IOM führt auch Programme zur Rückkehr aus Libyen durch. Diese geförderte Rückkehr läuft nicht unter dem AVRR-Label, sondern wird als *voluntary humanitarian return* bezeichnet, also freiwillige humanitäre Rückkehr. 2018 unterstützte die IOM mit Mitteln der *EU-IOM Joint Initiative* 16.457 Migrantinnen und Migranten bei der Rückkehr aus Libyen (u. a. aus Abschiebelagern), primär Staatsangehörige aus Nigeria, Niger und Mali (IOM 2019d: 33). Im Jahr 2019 waren es bis Mitte Dezember 9.645 Personen (IOM 2019a). Auch die Afrikanische Union begrüßt diese geförderte Rückkehr als Teil der *AU-EU-UN-Task Force* zu Libyen. In einer Pressemitteilung ruft sie betroffene Mitgliedstaaten mit Staatsangehörigen in Libyen auf, ihre Bemühungen um deren Rückkehr zu verstärken, und hebt die Rolle Nigers als Aufnahmeland von Asylsuchenden und Geflüchteten aus Libyen positiv hervor (vgl. Afrikanische Union 2019). Über den Nottransitmechanismus des UNHCR, der von der EU finanziert

177 Inwiefern die Rückkehr im Rahmen solcher Programme die Bezeichnung ‚freiwillig‘ verdient, ist umstritten (SVR-Forschungsbereich 2017a). Das hinterfragte auch der Berichterstatter der Vereinten Nationen zu den Menschenrechten von Migrantinnen und Migranten bei einem Besuch in Niger im Oktober 2018. Er wies darauf hin, dass viele der Teilnehmenden von Plänen für eine erneute Migration gesprochen hätten (OHCHR 2018).

178 Auch der Aspekt der Reintegration muss an den jeweiligen regionalen und nationalen Kontext angepasst werden (vgl. Haase/Honerath 2016; s. Kap. C.5.3.2).

Info-Box 15 Abschiebungen innerhalb Afrikas

Ad-hoc-Abschiebungen scheinen in der innerafrikanischen Migrationsgovernance noch einen höheren Stellenwert zu haben als formalisierte Rückführungsprogramme. Innerhalb der regionalen Integrationsregime gelten für Rückführung zwar gewisse Regeln; so verbietet die ECOWAS ihren Mitgliedstaaten im Ergänzungsprotokoll von 1986 explizit Massenausweisungen in andere Mitgliedstaaten (Art. 13). Allerdings führten ökonomische Krisen in den 1980er und 1990er Jahren dennoch zu Massenausweisungen aus mehreren Staaten (Dick/Schraven 2019a; Adepoju/Boulton/Levin 2010).¹⁷⁹ Vor dem Abschluss des ECOWAS-Vertrags und der dazugehörigen Protokolle führten u. a. folgende Staaten in Westafrika Massenausweisungen durch: Côte d'Ivoire (1958, 1964), der Senegal (1967), Ghana (1969), Sierra Leone (1968) und Guinea (1968).

Das *Protocol on the Facilitation of Movement of Persons* der *Southern African Development Community* (SADC) von 2005 enthält Regelungen zu Abschiebungen (Art. 22–25), die auch Rückübernahme erwähnen (SADC 2005). Danach sollen sich Abschiebe- und Rücknahmeland die durch die Abschiebung entstehenden Kosten teilen (Art. 25f). Allerdings wurde das Protokoll noch nicht von genügend Staaten ratifiziert und ist folglich nicht in Kraft. Insbesondere Südafrika aber führte schon ab den 1990er Jahren Hunderttausende in ihre Herkunftsstaaten zurück, z. B. nach Mosambik, Simbabwe und Lesotho (Faist/Gehring/Schultz 2019: 48, 62). Nach den jüngsten xenophoben Ausschreitungen in Südafrika repatrierte Nigeria selbst mindestens 600 eigene Staatsangehörige (BBC 2019).

In Westafrika hat zwar etwa die Hälfte der Staaten bilaterale Rückübernahmeabkommen geschlossen, jedoch meist mit europäischen Partnerstaaten; nur der Senegal verfügt über ein Rückübernahmeabkommen mit Mauretanien (Devillard/Bacchi/Noack 2015). Auch die Konvention von 1981 zwischen Niger und Algerien beinhaltet eine Rückübernahmeklausel, die weiterhin gültig ist (Devillard/Bacchi/Noack 2015: 264). Das heißt aber nicht, dass Abschiebungen illegal wären. Die Herkunftsstaaten sind ohnehin zur Rückübernahme verpflichtet; Rückübernahmeabkommen sollen diese nur effektiver gestalten, indem sie dafür Verfahren und Standards festlegen (Hailbronner 1997). Dass Abschiebungen immer auch eine außenpolitische Komponente über den jeweiligen Zielstaat hinaus haben, zeigt das Beispiel von Algerien und Marokko: Die beiden Länder werfen sich gegenseitig vor, Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten über die gemeinsame Grenze zu deportieren; vermutlich wollen sie damit den jeweiligen ungeliebten Nachbarn international diskreditieren (Werenfels 2018: 31).

wird, wurden seit September 2017 ebenfalls über 4.000 Menschen aus Libyen nach Niger evakuiert. Sie sollen über Resettlement dauerhaft Schutz erhalten; allerdings haben sich bislang nur wenige Länder zur Aufnahme bereit erklärt (COM(2019)481; s. auch BT-Drs. 19/10021 und Kap. C.4.3.1).¹⁸⁰

Niger nimmt auch viele aus Algerien abgeschobene Migrantinnen und Migranten auf. Algerien hat nach eigenen Angaben seit 2015 ca. 27.000 Personen aus Subsahara-Afrika abgeschoben (ECRE 2018).¹⁸¹ Nach Berichten von IOM-Personal geschah es dabei mehrfach, dass die algerische Polizei Hunderte Abgeschobene ohne ausreichende Versorgung in der nigrischen Wüste ‚aussetz-

te‘ (Deutsche Welle 2018). Die EU unterstützte über die IOM auch die Rettung von über 23.000 Migrantinnen und Migranten aus der nigrischen Wüste (COM(2019)481).

Auch Marokko schiebt weiterhin Migrantinnen und Migranten nach Subsahara-Afrika ab (Werenfels 2018). In Mali haben sich unterdessen in Bamako und anderen Städten sog. Rückkehrer-Gettos gebildet. Vor allem Menschen aus Subsahara-Afrika, die aus Algerien, Mauretanien und Libyen ausgewiesen wurden, landen hier, wo sie für kurze Zeit Station machen oder auch länger ‚feststecken‘ (Lecadet 2017). Berichte von selbstorganisierter Rückkehr lassen erahnen, wie schwer Migrantinnen und Migranten aus Subsahara-Staaten in Nordafrika misshan-

179 Auch Liberia (1983), Nigeria (1983 und 1985), der Senegal (1990), Benin (1998) und Côte d'Ivoire (1999) haben nach Gründung der ECOWAS Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten ausgewiesen (Martens 2007: 354).

180 Über den Nottransitmechanismus wurden auch Gestrandete aus Libyen direkt nach Italien und in ein Nottransitzentrum in Rumänien evakuiert. Mittlerweile gibt es auch einen Nottransitmechanismus mit Ruanda, das zugesagt hat, dauerhaft jeweils bis zu 500 Menschen aufzunehmen; auch dafür stellt die EU Gelder bereit.

181 Inwieweit dies auf den Einfluss der EU zurückzuführen ist oder eher innenpolitisch erklärt werden kann, ist aber umstritten (Lecadet 2017; Del Pistoia 2018).

Info-Box 16 Informationskampagnen gegen irreguläre Migration

Informationskampagnen sind ein weiteres Instrument, um Migrantinnen und Migranten im Transitstaat zur Rückkehr ins Herkunftsland zu motivieren und damit irregulärer (Weiter-)Wanderung präventiv entgegenzuwirken. Die Grundannahme hinter diesen Kampagnen ist, dass (potenzielle) Migrantinnen und Migranten nicht ausreichend darüber informiert sind, welche Gefahren und Risiken eine (irreguläre) Reise in Richtung oder nach Europa birgt, oder dass sie gezielten Fehlinformationen von Schlepperbanden oder Menschenhändlern und Menschenhändlerinnen aufsitzen. Wenn sie es besser wüssten, so die Annahme, würden sie sich gegen diesen Weg entscheiden. Ob dies zutrifft, ist noch nicht ausreichend erforscht (s. aber z. B. Brekke/Beyer 2019 für den Sudan und Beber/Scacco 2019 zu einem laufenden Forschungsprojekt zu Nigeria). Weltweit haben solche Informationskampagnen aber zugenommen. Durchgeführt werden sie meistens von intergouvernementalen Organisationen wie der IOM (für eine Übersicht s. Tjaden/Morgenstern/Laczko 2018). Insbesondere Informationskampagnen, die irreguläre Migration von Afrika nach Europa adressieren, wurden in den vergangenen Jahren ausgebaut. Finanziert werden sie größtenteils von der EU und ihren Mitgliedstaaten, z. B. in Äthiopien, Ghana, Libyen, Tunesien und Simbabwe (Tjaden/Morgenstern/Laczko 2018: 11, 21). Kommuniziert werden sie am häufigsten in Workshops und ähnlichen Aktivitäten sowie über Anzeigen und Fernsehprogramme. Die meisten Kampagnen thematisieren Menschenhandel, an zweiter Stelle stehen irreguläre Migration und Schmuggel (Tjaden/Morgenstern/Laczko 2018).

Die EU-Kommission kündigte in ihrem Aktionsplan gegen Menschenschmuggel von 2015 an, dass sie dafür auch Informationskampagnen nutzen will (COM(2015)285). Im Rahmen der EU-Migrationspartnerschaft setzt beispielsweise die nigrische Regierung solche Informationskampagnen gegen irreguläre Migration ein (COM(2016)700). Eine Reihe europäischer Staaten nutzt (auch) soziale Medien wie Facebook für ähnliche Informationskampagnen, die zum großen Teil aber noch in frühen Entwicklungs- bzw. Implementierungsphasen sind (Beyer/Brekke/Thorbjørnsrud 2017): Eine Anfrage im Jahr 2016 an neun Staaten, die Mitglied im Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) sind, ergab, dass Belgien, Deutschland, Finnland, Norwegen, die Niederlande und Italien solche Kampagnen nutzen oder genutzt haben, wenn auch in sehr unterschiedlicher Form. Das italienische Innenministerium finanzierte beispielsweise die „Aware Migrants“-Kampagne, die auf potenzielle Migranten und Migrantinnen aus Afrika abzielt. Koordiniert wurde sie von der IOM Italien mit Unterstützung der IOM Ägypten, Niger und Tunesien (Beyer/Brekke/Thorbjørnsrud 2017). Deutsche Kampagnen unter Federführung des Auswärtigen Amtes richten sich auf Afghanistan, die Westbalkanstaaten und auch Westafrika (kritisch dazu Azizi/Schmalz 2018). Welchen Effekt diese Kampagnen auf die Zielgruppen haben, ist noch unzureichend erforscht (Brekke/Thorbjørnsrud 2018), denn oft werden sie gar nicht oder nicht nach wissenschaftlichen Standards evaluiert (Tjaden/Morgenstern/Laczko 2018). Angesichts der komplexen Wechselwirkung der verschiedenen Faktoren, die jede Migrationsentscheidung beeinflussen, wird die empirische Evidenz allerdings auch immer nur Annäherungen erlauben und keine zuverlässigen Aussagen.

delt und ausgebeutet werden (Rodriguez 2019). In Niger organisiert die IOM im Rahmen ihrer oben beschriebenen Tätigkeiten auch sog. Transitzentren, um Teilnehmende an Programmen geförderter Rückkehr kurzfristig unterzubringen (Rodriguez 2019).

EU-Maßnahmen zur Unterstützung des Grenzmanagements (s. Kap. C.3.2.2) und auch die Unterstützung der IOM-Rückkehrprogramme zielen darauf ab, irreguläre Migrantinnen und Migranten in Afrika nicht nur kurzfristig zu stoppen bzw. ihre Wanderung zu unterbrechen (Info-Box 16).¹⁸² **Um zu verhindern, dass Menschen**

irregulär nach Europa ein- bzw. weiterwandern, soll bereits die Rückkehr innerhalb Afrikas gestärkt werden (Faist/Gehring/Schultz 2019: 64). Afrikanische Partnerländer sollen für zweierlei sorgen: Zum einen sind sie gehalten, Menschen zu identifizieren, die irregulär nach Europa reisen wollen bzw. dessen verdächtig werden. Zum anderen sollen sie diese Personen in die Herkunfts- oder Transitstaaten zurückführen (Faist/Gehring/Schultz 2019: 64). Hier entsteht ein Zielkonflikt: Einerseits will die EU die Migrationspolitik bis tief hinein in den afrikanischen Kontinent externalisieren,

182 In diesem Zusammenhang wurde in der EU auch darüber diskutiert, sog. Ausschiffungsplattformen auf afrikanischem Boden einzurichten. Das haben die Länder der Afrikanischen Union jedoch ausdrücklich abgelehnt (vgl. SVR 2019a: 84; vgl. auch Engler 2019).

um irreguläre Migration zu stoppen; andererseits will sie die Standards des internationalen Flüchtlingsschutzes einhalten. Dieser Zielkonflikt wird besonders deutlich am Beispiel des Sudans, mit dem die EU im Rahmen des Khartoum-Prozesses kooperiert (s. Kap. C.1.2): 2016 verhaftete der Sudan Hunderte von Menschen aus Eritrea und deportierte sie in ihr Herkunftsland (Oette/Babiker 2017: 80). Die menschenrechtliche Lage in Eritrea ist aber so schwierig, dass die EU selbst nicht mehr dorthin abschiebt (Weber 2018: 57; s. dazu auch Kap. C.5.1).

C.3.3 Herausforderungen beim EU-Engagement zur Prävention irregulärer Migration

Nachdem die Zahl der irregulär migrierenden Menschen aus Afrika zwischenzeitlich gestiegen war, drängte die EU in den letzten Jahren auf schnelle Ergebnisse und kommunizierte afrikanischen Partnerländern auch unmissverständlich, welchen Stellenwert sie der Prävention irregulärer Migration beimisst. Aus ihrer Sicht gilt es, eine humanitäre Notsituation von erheblichem Ausmaß unter Kontrolle zu bekommen. Zudem ist die Ankunft irregulärer Migrantinnen und Migranten Wasser auf die Mühlen europäischer, nationalistischer und rechtspopulistischer Parteien, die ganz eigene Vorstellungen von effektivem Grenzschutz hegen. ➔ **Da irregulärer Migration aus Afrika und vor allem ihren Ursachen kaum mit Ad-hoc-Maßnahmen beizukommen ist, müssen langfristige Lösungen entworfen werden. Punktuelle Maßnahmen sind in einen kohärenten Politikansatz einzubetten, der mit den Interessen der afrikanischen Staaten im Einklang steht** (Koch 2017: 7).

Momentan ist jedoch häufig das Gegenteil der Fall: Zentrale Ziele der aktuellen EU-Strategie zur Eindämmung irregulärer Migration stehen in direktem Widerspruch zu langfristigen afrikanischen Mobilitätszielen. Der Wunsch der EU nach mehr und besserer Kontrolle von afrikanischen Binnengrenzen etwa, der u. a. in den Migrationspartnerschaften deutlich wird, steht regionalen und kontinentalen Mobilitätszielen entgegen – z. B. denen der ECOWAS oder der Agenda 2063 der AU, die Freizügigkeit für ganz Afrika vorsieht (s. Kap. C.1.1). Das erklärte Oberziel der EU, afrikanische Staaten in ihrer Entwicklung zu unterstützen, ließe sich ggf. leichter dadurch

erreichen, dass die afrikanische Binnenfreizügigkeit nicht eingeschränkt wird, sondern gefördert (Koch/Weber/Werenfels 2018: 78). Hierbei müssten die europäische, die deutsche und die afrikanische Politik die unterschiedlichen Ausprägungen von Wanderungsbewegungen berücksichtigen. Es geht nicht notwendigerweise um eine binäre Entscheidung zwischen freier Migration und effektiver Kontrolle. Man kann die diversen Zielsetzungen auch verbinden, und zwar durchaus im Einklang mit dem unverbindlichen UN-Migrationspakt.¹⁸³ Zu einem Gesamtansatz gehören außerdem reguläre Zugangswege nach Europa. Diese entsprechen den Interessen der afrikanischen Länder und werden ihnen von der EU auch immer wieder in Aussicht gestellt.¹⁸⁴ Die EU muss mit afrikanischen Herkunfts- und Transitländern auf diesem Gebiet kooperieren, wenn sie irreguläre und gemischte Wanderungen partnerschaftlich und erfolgreich(er) steuern möchte. ➔ **Im Bereich der regulären Migration wurden in den letzten Jahren kaum nennenswerte Fortschritte erzielt (s. Kap. C.2.1), während restriktive Maßnahmen aufseiten der EU deutlich wichtiger geworden sind (s. Kap. C.3.1).¹⁸⁵ Es ist eine strategische Notwendigkeit, dass die EU in diesem Punkt zukünftig stärker auf afrikanische Interessen eingeht, wenn sie Maßnahmen zur Reduzierung irregulärer Migration wirklich kooperativ gestalten und dabei einen Ausgleich innerhalb der Migrationspolitik herstellen will.**

❗ **Inwieweit das EU-Engagement irreguläre Migration erfolgreich eindämmt, lässt sich schwer isoliert bestimmen, denn der Effekt von Grenzschutzmaßnahmen ist kaum genau messbar – von den diversen Maßnahmen der Ursachenbehandlung ganz zu schweigen.¹⁸⁶ Um auf weite Sicht den ‚Erfolg‘ entsprechender Maßnahmen feststellen zu können, braucht es vor allem auch Parameter, an denen sich ein entsprechender Erfolg überhaupt festmachen ließe. So fehlen beispielsweise bei den Migrationspartnerschaften entsprechende Zielvorgaben – abseits davon, dass die Rückübernehmeraten sich verbessern und die Zahl der irregulären Migrantinnen und Migranten an bestimmten strategisch wichtigen Punkten der Wanderungsrouten sinkt (Collett/Ahad 2017: 29). Zugleich gibt es aber genug Hinweise darauf, dass Maßnahmen der EU und einzelner Mitgliedstaaten etwa die verbesserte Kontrolle der libyschen Küste bzw. der Mittelmeerroute entscheidend mitbestimmt haben (s. Kap. C.3.2.2). Über die Mittelmeerroute kamen 2018**

183 Dies wird besonders deutlich in den Zielen 5, 11 und 21 des Pakts (A/CONF.231/3 v. 30.07.2018).

184 Bereits im Rahmen der EU-Mobilitätspartnerschaften wurden Partnerländern z. B. reguläre Zuwanderungswege in Aussicht gestellt, wenn sie bei der Rückübernahme abgelehnter Asylsuchender kooperieren. Dabei ist die EU rein rechtlich nur sehr begrenzt in der Lage, solche Versprechen in die Tat umzusetzen (vgl. Kipp/Koch 2018: 18).

185 Während die EU beispielsweise die ständige Reserve der Grenzschutzagentur Frontex auf 10.000 Einsatzkräfte aufstocken will, war der Ausbau von regulären Migrationskanälen für Drittstaatsangehörige sehr überschaubar (vgl. SVR-Forschungsbereich 2019b: 2).

186 Bei den Fortschrittsberichten der EU-Kommission, die die Wirkungsweise der Migrationspartnerschaften dokumentieren und bewerten sollen, wurde entsprechend häufig kritisiert, sie hätten vermeintliche Erfolge der Partnerschaften verfrüht publik gemacht (COM(2017)471 final; Collett/Ahad 2017: 26).

insgesamt deutlich weniger irreguläre Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge nach Italien als in den Vorjahren (ca. 23.400 gegenüber ca. 119.400 im Jahr 2017) (IOM 2019c: 6). Faktisch ließ sich irreguläre Migration hier also durchaus steuern, auch wenn die Grenzen der Steuerung fortbestehen (Thym 2018: 194).¹⁸⁷ Dabei ist die bloße Möglichkeit der Steuerung naturgemäß nicht der einzige politische Bewertungsmaßstab (s. Kap. C.1.3).

➡ **Um sich letztlich auch selbst als *priority partner* für afrikanische Staaten zu qualifizieren, sollte die EU vor allem die finanzielle Dimension ihrer Kooperationsangebote realistisch abwägen. Denn neben europäischen verfolgen inzwischen auch viele andere Staaten in Afrika eigene Interessen. Afrikanische Länder haben also beim Zugang zu finanziellen Ressourcen Alternativen.** Allen voran ist hier China zu nennen, dessen strategische Agenda sich unter Umständen deutlich von einem europäischen Ansatz unterscheidet, der nach wie vor auch darauf abzielt, durch Etablierung und Unterstützung rechtsstaatlicher und demokratischer Elemente die menschenrechtliche Lage auf dem Kontinent zu verbessern (Castillejo 2017b: 27; Kipp 2018: 25; Gehring 2019: 25). ➡ **Umso wichtiger ist es, dass die EU-Strategien zur Prävention irregulärer Migration für afrikanische Partnerländer kein finanzielles Verlustgeschäft sind.** Hier ist auch zu berücksichtigen, dass in vielen afrikanischen Herkunftsländern Rücküberweisungen von Migranten und Migrantinnen ein wichtiger Wirtschaftsfaktor sind. Ungeachtet ihrer ambivalenten Wirkungsweisen geben sie den betreffenden Familien ein Maß an Planungssicherheit, das punktuelle entwicklungspolitische Projektmittel nicht bieten können – vor allem, wenn sie in der Summe weitaus geringer oder an Konditionen gebunden sind (s. Kap. B.2.2; C.5.2.3). Attraktive(re) Kooperationsangebote zu gestalten ist jedoch eine schwierige Aufgabe. Denn aus EU-Sicht geht es zugleich immer auch darum, die Erwartungen zu kontrollieren, die durch die EU-Türkei-Erklärung bei afrikanischen Ländern zum Teil gestiegen sind (Kipp/Koch 2018: 22).

⚠ **Sowohl die EU als auch einzelne Mitgliedstaaten laufen derzeit Gefahr, bei der Durchsetzung ihrer migrationspolitischen Ziele autokratische Regime zu stärken. Das ist mit den außenpolitischen Zielen**

Europas ebenso unvereinbar wie mit einer Strategie der Ursachenbehandlung – denn in manchen afrikanischen Ländern (z. B. Eritrea) sind autokratische Regime ein zentraler Grund, weshalb Menschen (irregulär) migrieren (s. Koch/Weber/Werenfels 2018). Kooperiert die EU mit autoritären Regimen, ist sie zumindest ethisch-moralisch mitverantwortlich für Menschenrechtsverletzungen, die im Rahmen der Kooperation begangen werden (Bendel 2018b: 191). Ähnliches gilt für humanitäre Konsequenzen, die entstehen können, wenn die EU etablierte Dynamiken zirkulärer oder regionaler Wanderung unzureichend versteht. Beispielsweise wird der EU vorgeworfen, dass die von ihr geförderten Grenzschutzmaßnahmen und die Behandlung des Schleuserwesens im nigrischen Agadez die fragilen Migrationsökonomien der Region aus dem Gleichgewicht bringen, ohne dass sie der betroffenen Bevölkerung zugleich ausreichende und nachhaltige wirtschaftliche Alternativen bietet (Collett/Ahad 2017: 23–24; s. auch Kap. C.1.3). Zudem haben sich durch die ausgeweitete Kontrolle der etablierten Routen der Region neue, weitaus gefährlichere Routen gebildet. Auch dieser Tatsache sollte die EU Rechnung tragen (vgl. Kipp/Koch 2018: 21).

187 Zugleich gelangten allerdings wieder mehr Menschen nach Spanien (ca. 65.300 gegenüber ca. 28.700 2017) bzw. Griechenland (ca. 50.200 gegenüber ca. 35.100) (IOM 2019c: 6). Angesichts dieser Entwicklungen erscheint es naheliegend, dass sich das Migrationsgeschehen aus dem zentralen Mittelmeerraum verlagert. Dies gilt jedoch nicht für alle Herkunftsregionen. Beispielsweise kamen 2018 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich weniger Menschen aus Nigeria und Eritrea über die zentrale Mittelmeerroute nach Italien. Auf der westlichen Mittelmeerroute ist ihre Zahl aber in der gleichen Zeit nicht entsprechend gestiegen. Eine Verlagerung des Migrationsgeschehens fand bei diesen wichtigen Herkunftsländern demnach nicht statt. Anders verhält es sich bei westliche(re)n Staaten wie Guinea, Mali, Côte d'Ivoire, Gambia und dem Senegal: Im Zeitraum von 2015 bis 2017 nutzten noch über 90 Prozent der Menschen aus diesen Ländern die zentrale Mittelmeerroute, um nach Europa zu gelangen, weniger als 10 Prozent kamen über die westliche Mittelmeerroute. 2018 nahmen nur noch 23 Prozent der Menschen aus den fünf Ländern die zentrale Mittelmeerroute und 76 Prozent die westliche Mittelmeerroute. Zugleich ist jedoch die Zahl der Menschen aus diesen Ländern auf beiden Routen zwischen 2017 (ca. 31.000) und 2018 (ca. 10.000) stark gesunken. Aus rein quantitativer Sicht handelt es sich hier also mitnichten um eine 1:1-Verlagerung (vgl. Brenner/Forin/Frouws 2018).

Verbesserter Schutz von Flüchtlingen

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Dieses Kapitel widmet sich dem Schutz von Flüchtlingen aus afrikanischen Ländern durch internationale Institutionen und Instrumente. Es erörtert, wie die erforderlichen Mittel für den Flüchtlingsschutz generiert und verteilt werden sollten und welche Strukturen und Maßnahmen den Flüchtlingsschutz verbessern können.

Die humanitären Organisationen, die mit der Versorgung der Flüchtlinge betraut sind, haben schwerwiegende Finanzierungsprobleme. Dies betrifft vor allem – aber nicht nur – den UNHCR. Für die Erhöhung der Finanzmittel kommen verschiedene Ansätze infrage (z. B. sog. *blending pooled funds* konzessionäre Darlehen/Zuschüsse, Kooperationen mit ‚neuen Gebern‘ oder sog. *frozen assets*). Deutschland und die EU sollten sich mit den Instrumenten intensiv auseinandersetzen und sie erproben. Eine gute Gelegenheit bieten die laufenden Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU für 2021–2027. Zudem sollten sie die Zweckbindung der von ihnen bereitgestellten Mittel sukzessive reduzieren.

Mit der Finanzierung humanitärer Hilfe allein ist es aber nicht getan, denn besonders in langanhaltenden Fluchtsituationen sind humanitäre Not- und Soforthilfen unzulänglich. Die Suche nach dauerhaften Lösungen kam zuletzt auch im Globalen Flüchtlingspakt der Vereinten Nationen zum Ausdruck. Er wird sich in den nächsten Jahren daran messen lassen müssen, welche konkreten Verbesserungen für Flüchtlinge und Aufnahmeländer er bewirken kann.

Die politische Gestaltung globaler Wanderungsbewegungen kann nach Ansicht des SVR nur durch einen Multi-Stakeholder-Ansatz gelingen, der die verschiedenen relevanten Akteure und Akteurinnen im Flüchtlingsschutz einbezieht. Eine Möglichkeit dafür sind die sog. *refugee compacts*, die ausgewählte Erstaufnahmestaaten dabei unterstützen, Flüchtlinge wirtschaftlich zu integrieren. Die bestehenden Ansätze sollten systematisch evaluiert werden und dies in die Gestaltung neuer *compacts* einfließen, um ihr Potenzial auszuschöpfen.

Mit Blick auf dauerhafte Lösungen für Fluchtsituationen ist es zudem wichtig, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre Resettlement-Kontingente quantitativ und qualitativ ausbauen. Der SVR begrüßt, dass sie auf dem *Global Refugee Forum* im Dezember 2019 in Genf weitere 30.000 Resettlement-Plätze zugesagt haben. Allerdings müssten die Kapazitäten in Anbetracht der weltweiten Resettlement-Bedarfe noch deutlich erhöht werden. Sinnvoll ist auch eine stärkere private und zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Aufnahme von Flüchtlingen. Der SVR hält es zudem für grundsätzlich richtig und wichtig, Resettlement auch auf der Ebene der EU zu stärken. Dabei sollte es aber nicht mit Migrationskontrolle verknüpft werden, wie es der Verordnungsentwurf zum *EU Resettlement Framework* vorsieht.

Angesichts der lebensgefährlichen Fluchtroute über Libyen und das zentrale Mittelmeer plädiert der SVR dafür, neue staatliche Missionen zur Seenotrettung auf europäischer Ebene einzusetzen. Aber nicht nur die europäischen Staaten sollten hier Verantwortung übernehmen. Die Mittelmeer-Anrainerstaaten müssen gemeinsam dafür sorgen, dass gerettete Personen an einen sicheren Ort gebracht werden, der internationalen Menschenrechtsstandards genügt. Solange sich die EU nicht einigen kann, wie sie die Geretteten auf ihre Mitgliedstaaten verteilt, sollte eine ‚Koalition der Aufnahmewilligen‘ dabei vorgehen. Das gebietet die Dringlichkeit der Lage. Zugleich muss an einer dauerhaften Form der Verteilung gearbeitet werden. Solange sich die menschenrechtliche Situation in Libyen nicht verbessert, können Schutzsuchende nicht in dieses Land verbracht werden. Die Haftanstalten in Libyen, in die viele Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten derzeit verbracht werden, müssen geschlossen werden und ihre Insassinnen und Insassen evakuiert werden. Dazu müssen die EU und Deutschland stärker als bisher beitragen. Es sind ein deutlich höheres deutsches Resettlement-Kontingent und zügigere Prozesse notwendig. Zudem sollte Deutschland in Betracht ziehen, Menschen direkt aus Libyen zu evakuieren.

Ein großer Teil der weltweit registrierten Flüchtlinge kommt aus afrikanischen Ländern. Unter den zehn Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen befinden sich sieben afrikanische Länder (Abb. C.13). Zugleich sind afrikanische Staaten auch Hauptzielländer: Wie bereits gezeigt wurde, bleiben die meisten Flüchtlinge in ihren Herkunftsländern (sog. Binnenflüchtlinge) oder werden von Anrainerstaaten aufgenommen (s. Kap. A.2.2.3). Entsprechend hoch ist die Belastung vor allem für diejenigen afrikanischen Länder, in deren unmittelbarem Umfeld sich gleich mehrere Konflikt- und Krisengebiete befinden, wie z. B. Uganda, den Sudan und Äthiopien.

Die Aufnahmebedingungen in den afrikanischen Ländern sind sehr unterschiedlich. **Während nach den verfügbaren Daten des UNHCR weltweit etwa die Hälfte aller Flüchtlinge in individuellen Unterkünften lebt, sind sie in den größten afrikanischen Aufnahme-ländern nach wie vor weit überwiegend in Flüchtlingslagern oder -siedlungen untergebracht** (Tab. C.5). Eine Ausnahme bildet die Demokratische Republik Kongo: Hier leben drei Viertel der Flüchtlinge in privaten Unterkünften und nur ein Viertel in Flüchtlingslagern. In Uganda – dem afrikanischen Land, das die meisten Flüchtlinge aufgenommen hat (s. Kap. C.4.2.1) – leben dagegen fast alle Schutzsuchenden in Flüchtlings-siedlungen (rund 97 %), und in Äthiopien (rund 83 %), dem Tschad (rund 91 %) und Kenia (rund 89 %) erfolgt die Unterbringung in aller Regel in Lagern.

So liegen auch einige der größten Flüchtlingslager der Welt in Afrika. Dazu gehören die Flüchtlings-siedlung Bidi Bidi mit rund 231.400 Bewohnern und Bewohnerinnen im Nordwesten Ugandas (Stand Januar 2020; UNHCR 2020a), der Dadaab-Lagerkomplex mit ca. 217.100 Personen (Stand Oktober 2019; UNHCR 2019n) und das Lager Kakuma mit ca. 153.600 Personen in Kenia (Stand

August 2019; UNHCR 2019q) sowie das Lager Nyarugusu mit ca. 136.550 Personen in Tansania (Stand Januar 2020; UNHCR 2020b). **Flüchtlingslager sind in aller Regel nur für eine temporäre Unterbringung konzipiert. Die Realität sieht aber häufig anders aus: Sog. langanhaltende Flüchtlingssituationen (protracted situations) nehmen immer mehr zu.** Als solche werden Situationen bezeichnet, in denen mindestens 25.000 Flüchtlinge einer Nationalität seit mehr als fünf Jahren in einem Aufnahmeland im Exil leben. Einige Flüchtlingssituationen bestehen sogar bereits seit mehreren Jahrzehnten. Dies betrifft in Afrika vor allem Flüchtlinge aus Burundi, der Demokratischen Republik Kongo, Somalia, dem Sudan und der Westsahara. Allein 2018 wurden neun weitere Flüchtlingssituationen vom UNHCR als „langanhaltend“ klassifiziert. Sieben davon liegen auf dem afrikanischen Kontinent, nämlich die von südsudanesischen Flüchtlingen in Kenia, dem Sudan und Uganda, die von nigerianischen Flüchtlingen in Kamerun und Niger und die von Flüchtlingen aus der Demokratischen Republik Kongo und Somalia in Südafrika (UNHCR 2019g). **Entsprechend bestehen viele Flüchtlingslager letztlich über Jahrzehnte und entwickeln sich im Laufe der Zeit zu permanenten Siedlungen. Häufig sehen die Gastregierungen die Lager aber nicht als Orte, an denen sich Flüchtlinge dauerhaft niederlassen sollen, und auch hinsichtlich ihrer Infrastruktur sind die Camps nicht als langfristige Lösung geeignet. Für die Bewohner und Bewohnerinnen entsteht dadurch ein Zustand der „dauerhaften Vorläufigkeit“** (Inheteven 2010: 253).

Flucht versetzt die Menschen in Notlagen, die es ohne Zweifel notwendig machen, ihnen unmittelbar nach der Ankunft Schutz zu bieten und sie durch humanitäre Hilfe zu unterstützen. International mandatiert ist für solche Nothilfe-maßnahmen das Flüchtlingshilfswerk der

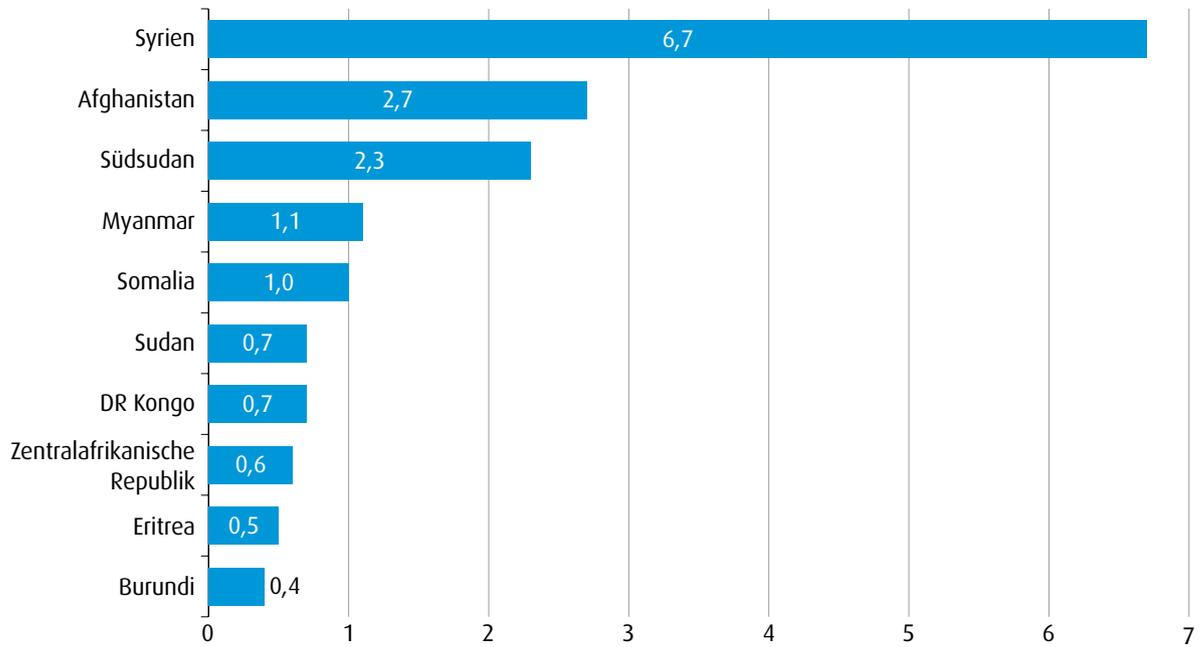
Tab. C.5 Unterbringungssituation in den afrikanischen Ländern mit den höchsten Flüchtlingszahlen

	organisierte Flüchtlingslager	Flüchtlings-siedlungen	Transit-/Erstaufnahme-lager	individuelle Unterbringung (privat)	gesamt
Uganda	–	1.126.862 (96,7 %)	–	38.791 (3,3 %)	1.165.653
Sudan	277.216 (25,7 %)	587.322 (54,5 %)	–	213.749 (19,8 %)	1.078.287
Äthiopien	753.015 (83,4 %)	16.982 (1,9 %)	34.266 (3,7 %)	22.601 (2,5 %)	903.226
Demokratische Republik Kongo	135.980 (25,7 %)	–	–	393.081 (74,3 %)	529.061
Tschad	410.227 (90,9 %)	9.149 (2 %)	–	16.504 (3,7 %)	451.210
Kenia	373.173 (88,6 %)	–	–	48.075 (11,4 %)	421.248

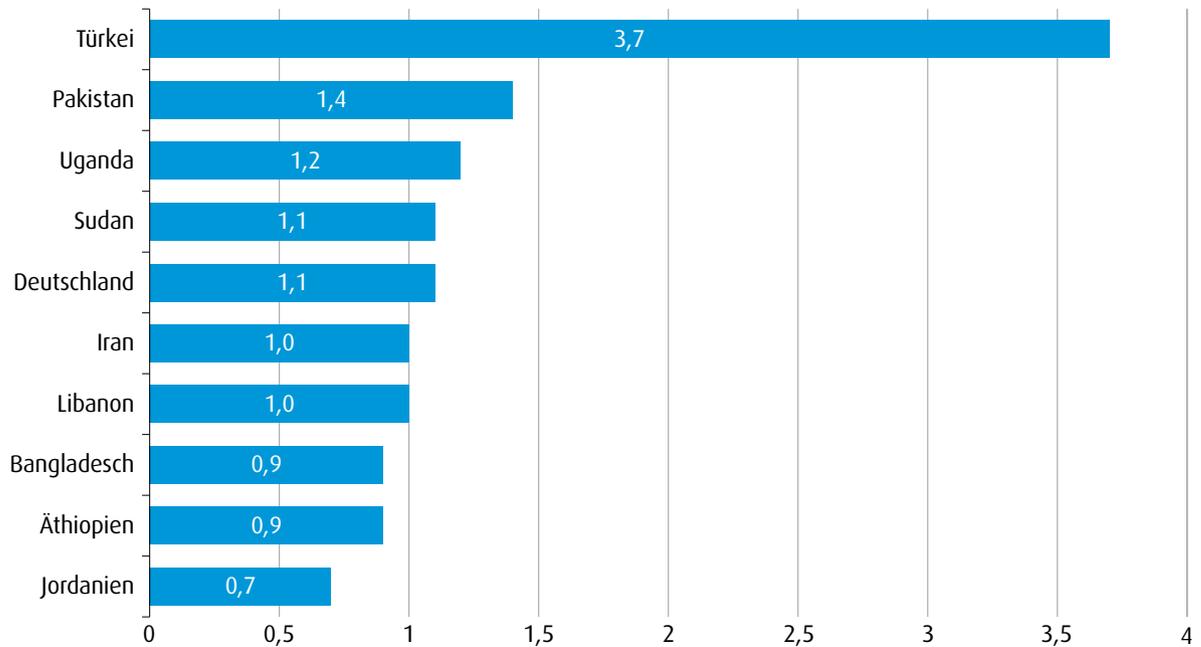
Quelle: UNHCR 2019g; Excel Annex Table 18

Abb. C.13 Hauptherkunfts- und Aufnahmeländer von Flüchtlingen und Anzahl von Flüchtlingen in Millionen 2018

Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen 2018



Hauptaufnahmeländer von Flüchtlingen 2018



Quelle: UNHCR 2019g; eigene Darstellung

MIGRATIONSPOLITISCHE OPTIONEN FÜR DEUTSCHLAND UND DIE EU

Info-Box 17 Mandat und Rolle des UNHCR

Das Büro des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) mit Sitz in Genf ist die größte UNO-Sonderorganisation. Es ist von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beauftragt, Flüchtlinge sowie Binnenvertriebene und Staatenlose zu schützen und zu unterstützen. Für palästinensische Flüchtlinge ist nicht der UNHCR zuständig, sondern eine eigene Sonderorganisation, das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, UNRWA). Der UNHCR war 1950 ursprünglich für einen Zeitraum von drei Jahren eingerichtet worden, um den im Zweiten Weltkrieg in Europa Vertriebenen zu helfen (UN-Resolution 428 (V)). Nach wiederholten befristeten Verlängerungen wurde das UNHCR-Mandat schließlich 2003 mit dem Wortlaut „bis das Flüchtlingsproblem gelöst ist“ als unbegrenzt definiert (UN-Resolution 58/153, Art. 9) und schrittweise ausgeweitet.

Nach dem Mandat hat der UNHCR einen „humanitären und sozialen Charakter“, er soll in erster Linie für das Wohlergehen von Flüchtlingen sorgen. Dazu betreibt er zahlreiche Programme vor Ort: Beispielsweise versorgt er die Flüchtlinge mit materiellen Hilfsgütern wie Wasser, Unterkunft und medizinischer Hilfe und koordiniert die humanitäre Soforthilfe. Ein Exekutivausschuss aus Regierungsvertretern und -vertreterinnen unterstützt und begleitet diese Aufgaben. Daneben berät der UNHCR die Staaten zur Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und unterstreicht bei dieser Gelegenheit die Notwendigkeit, die Menschenrechte von Flüchtlingen zu respektieren. Eine offizielle Auslegungsbefugnis hat der UNHCR jedoch nicht; seine Rechtsansichten sind nicht verbindlich (Bundesverfassungsgericht, Beschl. v. 08.12.2014, 2 BvR 450/11). Implementiert werden die operativen Maßnahmen vielfach durch lokale und internationale Nichtregierungsorganisationen (UNHCR 2019h). Neben insgesamt über 900 Nichtregierungsorganisationen kooperiert der UNHCR auch mit anderen Akteuren und Akteurinnen wie UN-Organisationen, nationalen Regierungen und Ministerien sowie Unternehmen, die im Flüchtlingsschutz aktiv sind (UNHCR 2019i). Im Falle Deutschlands sind das beispielsweise das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (BAMF 2019e). Daneben beobachtet das Flüchtlingswerk auch die nationale Gesetzeslage in verschiedenen Ländern, überwacht die Anwendung internationaler Vereinbarungen zum Flüchtlingsschutz, fördert die Verabschiedung von entsprechenden internationalen Abkommen und schlägt Änderungen geplanter und bestehender Vereinbarungen vor (Statut, Art. 8). So koordinierte der UNHCR u. a. auf Einladung der Generalversammlung die Vorbereitung des „Globalen Pakts für Flüchtlinge“ (*Global Compact on Refugees*, GCR), der 2018 von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurde, und kommentiert regelmäßig geplante Maßnahmen der EU im Bereich des Flüchtlingsschutzes (UNHCR 2019k). Hierbei übernimmt er insgesamt eine beratende und beaufsichtigende Rolle und gibt Empfehlungen ab. Über entsprechende Durchsetzungs- oder Sanktionsmechanismen verfügt er dagegen nicht (Vasquez Carruthers 2018: 4).

Zusätzlich zum Flüchtlingsschutz weltweit verfolgt der UNHCR ein übergeordnetes Ziel: Er sucht nach dauerhaften Lösungen. Darunter fallen die Förderung von selbständiger Rückkehr in das Herkunftsland, die Förderung von Integration im Aufnahmeland oder Erstasyland und das Resettlement in Drittstaaten (UNHCR 2019o).

Finanziert wird der UNHCR vorrangig durch freiwillige Beiträge von Regierungen und zwischenstaatlichen Akteuren und Akteurinnen wie der EU. Hinzu kommen Gelder des UN-Nothilfefonds (*Central Emergency Response Fund*, CERF) sowie von Stiftungen und privaten Akteuren und Akteurinnen (UNHCR 2019p). Über 40 Prozent des jährlichen Budgets gehen an lokale und internationale Partner und Partnerinnen, die an der Implementation verschiedener Maßnahmen beteiligt sind (UNHCR 2019h).

Vereinten Nationen (UNHCR) (Info-Box 17). Die Bewältigung dieser Aufgaben setzt voraus, dass die internationale Gemeinschaft der humanitären Flüchtlingshilfe hohe Priorität einräumt und sie mit hinreichenden Mitteln ausstattet (s. Kap. C.4.1). Je länger Flüchtlingssituationen andauern, desto wichtiger ist es, den geflüchteten Personen neben Nothilfemaßnahmen auch Ermächtigung

(*empowerment*) zu ermöglichen und dauerhafte Lösungen für sie zu finden, etwa ihre dauerhafte Integration im Aufnahmeland zu fördern (s. Kap. C.4.2) oder ihnen in sicheren Drittstaaten Schutz zu gewähren (s. Kap. C.4.3).

C.4.1 Bedarfsgerechte Finanzierung des Flüchtlingsschutzes

❗ **Für einen effektiven Schutz von Flüchtlingen in Aufnahmeländern, die dafür selbst nicht genügend finanzielle Mittel haben, ist eine internationale Zusammenarbeit der Staaten unabdingbar. Die humanitären Organisationen, die mit der Versorgung der Flüchtlinge betraut sind, kämpfen jedoch mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen. Diese werden immer gravierender, da die Zahl der Schutzsuchenden weltweit weiter steigt.** Die Finanzierungslücken betreffen allen voran den UNHCR, der im operativen Flüchtlingsschutz eine zentrale Rolle spielt, denn als internationale Instanz koordiniert er humanitäre Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen für Flüchtlinge (und andere Gruppen) weltweit (Info-Box 17). Im Folgenden richtet sich der Blick daher besonders auf die finanzielle Unterstützung des UNHCR. Andere Akteure und Akteurinnen im Flüchtlingsschutz stehen aber vor ähnlichen Herausforderungen.

Die Finanzierung des UNHCR und anderer mit dem Flüchtlingsschutz betrauter Organisationen beruht auf Freiwilligkeit.¹⁸⁸ Infolgedessen bleiben die Aufwendungen der Geber und Geberinnen jedes Jahr deutlich hinter dem vom UNHCR veranschlagten Jahresbudget zurück. Dieser sog. *funding gap* betrug in den letzten Jahren jeweils über 40 Prozent (UNHCR 2019d). Unter den Gebern und Geberinnen für den UNHCR sind die EU und Deutschland in den letzten Jahren auf den zweiten und dritten Platz gerückt (UNHCR 2019b); an erster Stelle stehen mit Abstand die USA. Zusammen finanzierten sie in den letzten Jahren jeweils ca. 60 Prozent des gesamten UNHCR-Haushalts (UNHCR 2019d). Dennoch besteht nach wie vor Verbesserungsbedarf. Das betrifft sowohl die Höhe der Finanzmittel als auch ihre Wirksamkeit und Planbarkeit.

C.4.1.1 Neue Finanzierungsansätze

Um die finanzielle Unterstützung für humanitäre Organisationen zu erhöhen, kommen verschiedene Ansätze infrage. Zum einen wird seit Jahren immer wieder gefordert, einen humanitären UN-Pflichthaushalt einzuführen; damit würden Projekte der humanitären UN-Organisationen in großen Krisengebieten verpflichtend von den UN-Mitgliedern finanziert (s. dazu ausführlich Reinhardt 2019). Zum anderen könnten neue Finanzmittel auf anderen Wegen erschlossen werden. Hier werden derzeit verschiedene Finanzierungsinstrumente diskutiert, die im Flüchtlingsschutz eingesetzt werden könnten: Beispiele hierfür sind die Hebelung von privaten Geldern

durch öffentliche Mittel und Garantieinstrumente durch sog. *blending* von Finanzmitteln, die Zusammenlegung von Mitteln verschiedener Geber und Geberinnen in sog. *pooled funds*, die Erteilung von konzessionären Darlehen und Zuschüssen, Kooperationen mit den sog. neuen Gebern (*emerging donors*) sowie der Einsatz von sog. *frozen assets* für den Flüchtlingsschutz (s. zu den verschiedenen Ansätzen Info-Box 18 und ausführlich Angenendt et al. 2019). Einige dieser Instrumente sind noch in der Erprobung oder die verfügbaren Daten erlauben noch keine Bewertung. ➡ **Darum schlagen Angenendt et al. (2019) vor, dass die Bundesregierung die Vor- und Nachteile dieser Finanzierungsansätze umfassend prüft und entscheidet, ob sie sich für deren Ausbau einsetzen möchte. Dieser Empfehlung schließt sich der SVR an. Darüber hinaus erachtet er ein abgestimmtes Vorgehen für notwendig: ❗ Mit dem wachsenden Anteil Deutschlands an der Finanzierung der weltweiten humanitären Hilfe hat auch seine Bedeutung im Kreis der Geber und Geberinnen stark zugenommen. Auch die Rolle der EU in diesem Zusammenhang wird immer wichtiger (UNHCR 2019b). Damit steigt für sie beide auch der potenzielle Einfluss auf Reformdebatten zur Finanzierung humanitärer Hilfe. ➡ Nach Ansicht des SVR ist es daher sinnvoll, dass sie sich mit den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten intensiv auseinandersetzen und auf zukünftige internationale Dialoge entscheidenden Einfluss nehmen. Eine gute Gelegenheit bieten dafür die laufenden Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2021–2027.**

C.4.1.2 Flexibilität

Aber auch jenseits neuer Finanzierungsansätze muss sich Verschiedenes ändern, um die Finanzmittel wirksamer einsetzen und so den Flüchtlingsschutz im Allgemeinen und besonders die Situation in den Flüchtlingslagern verbessern zu können. ❗ **Ein Problem hierbei ist die hohe und zunehmende Zweckgebundenheit, mit der die Geberseite den Einsatz der Mittel beschränkt. Für die Geberländer sind zweckgebundene Mittel deshalb attraktiv, weil sie deren Einsatz besser steuern können. Andererseits schwächen sie die Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen. Der UNHCR kann dadurch nur über einen geringen Teil seiner Mittel frei verfügen (Abb. C.14): Nur für 15 Prozent seiner Finanzmittel ist der Einsatz von der Geberseite gänzlich unbeschränkt (*unearmarked*). Weitere 18 Prozent sind relativ flexibel einsetzbar, weil sie nur geringfügig zweckgebunden sind, etwa an eine bestimmte Region oder Fluchtsituation**

188 Nur die Verwaltungsausgaben werden aus dem regulären Haushalt der Vereinten Nationen finanziert. Für alle weiteren Ausgaben ist der UNHCR auf freiwillige Beiträge angewiesen (Art. 20 der Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge).

Info-Box 18 Neue Finanzierungsinstrumente für den Flüchtlingsschutz

1. Zusätzliche Mittel für den Flüchtlingsschutz könnten durch eine **Aufstockung der öffentlichen Gelder** für diesen Bereich generiert werden. Diese Option erscheint naheliegend: Zwar steigen die Finanzbeiträge der EU und Deutschlands seit Jahren beträchtlich. Dennoch besteht im Bereich des Flüchtlingsschutzes dasselbe Problem wie bei der Entwicklungshilfe: Die angestrebten Zahlen werden nicht erreicht und viele Programme sind unterfinanziert.

2. Das sog. *blending* beschreibt eine Mischfinanzierung aus öffentlichen Zuschüssen und aufgenommenen Marktmitteln. In der Regel nehmen Entwicklungsbanken Darlehen der internationalen Finanzmärkte auf und erhalten dabei wegen ihrer guten Kreditwürdigkeit günstige Konditionen. Diesen Mitteln mischen sie Mittel aus öffentlichen Zuschüssen bei. Dadurch können sie den Partnerländern insgesamt zinsvergünstigte (konzessionäre) Entwicklungshilfedarlehen anbieten. Die öffentlichen Mittel werden dabei je nach Bedarf flexibel angepasst und nur in dem Maß beigemischt, das unbedingt erforderlich ist, um das Vorhaben zu realisieren (Heidebrecht 2018). Insgesamt werden *blending*-Programme in der Entwicklungszusammenarbeit immer wichtiger. Die EU hat beispielsweise seit 2007 im Rahmen von insgesamt acht *blending*-Programmen über 3 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt (Angenendt et al. 2019: 18). Der Einsatz von *blending*-Mitteln ist an bestimmte Ergebnisse geknüpft, deshalb werden diese Programme als vergleichsweise transparent bewertet. Allerdings sind Investitionen in öffentliche Güter für potenzielle private Geldgeber und Geldgeberinnen wegen der niedrigen Renditen häufig unattraktiv. Außerdem kommt *blending* als Finanzierungsinstrument für ärmere Entwicklungsländer kaum infrage, da sie nicht hinreichend kreditwürdig sind. Es ist vor allem eine Alternative für wirtschaftlich höher entwickelte Länder (Angenendt et al. 2019: 18, 29).

3. Bei sog. *pooled funds* legen mehrere Geber und Geberinnen ihre Beiträge in gemeinsamen Fonds zusammen, die von einer internationalen Organisation verwaltet werden. Über die Vergabe entscheidet diese Organisation anhand koordinierter Bedarfsermittlungen vor Ort, damit die Mittel für die bedürftigsten Menschen und Regionen eingesetzt werden. *Pooled funds* – sofern sie adäquat gestaltet werden – haben den Vorteil, dass die Mittel zielgerichtet, schnell und flexibel verwendet werden können, zudem können sie die Eigenverantwortlichkeit lokaler und nationaler Partner und Partnerinnen stärken. Außerdem ist diese Finanzierungsmethode besonders geeignet, um riskante Vorhaben in fragilen politischen Kontexten umzusetzen (Angenendt et al. 2019: 22). Im Jahr 2018 konnte der UNHCR insgesamt über 94 Millionen US-Dollar an *pooled funds* einwerben, das bedeutete einen Anstieg von fast 150 Prozent gegenüber 2017 und einen Rückgang von ca. 35 Prozent gegenüber 2016 (UNHCR 2019f: 42).

4. **Konzessionäre Darlehen** sind Darlehen von Entwicklungsbanken, die mit vergünstigten Bedingungen verbunden sind. Sie werden vor allem Ländern mit niedrigem Einkommen gewährt. Seit Mitte 2017 stellt die Weltbank für solche Länder zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, die speziell auf Flüchtlingsschutz ausgerichtet sind. Von den dreizehn Empfängerländern liegen elf in Afrika. In der Regel besteht diese Unterstützung jeweils hälftig aus einem Zuschuss und einem vergünstigten Darlehen. Seit 2016 unterstützt die Weltbank auch Länder mit mittleren Einkommen (z. B. Jordanien, Libanon, Kolumbien), die viele Flüchtlinge aufgenommen haben, durch eine konzessionäre Finanzierung von Entwicklungsprojekten. Der Einsatz dieser Darlehen ist an definierte Ergebnisse geknüpft, dadurch wird Rechenschaftspflicht gewährleistet (Angenendt et al. 2019: 29). Konzessionäre Darlehen sind wichtige Finanzierungsinstrumente für Länder, die infolge hoher Flüchtlingszuwanderung an ihre Belastungsgrenze stoßen. Gleichzeitig sind nicht alle Länder bereit, Darlehen für den Flüchtlingsschutz aufzunehmen, wenn sie bereits überschuldet und die Lebensbedingungen für die eigene Bevölkerung schwierig sind (s. das Beispiel Tansania in Kap. C.4.2.3).

5. Als sog. **neue Geber** (*emerging donors*) werden in der Regel Russland, China, Indien, Brasilien und Südafrika, die Türkei, Südkorea, die Vereinigten Arabischen Emirate und weitere arabische Staaten wie Kuwait oder Saudi-Arabien bezeichnet (Angenendt et al. 2019: 22). Die neuen Geber haben verschiedenen Schätzungen zufolge im Jahr 2012 zwischen 10 und 15 Milliarden US-Dollar für Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt, das entspricht etwa 7 bis 10 Prozent der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe. China hat sich bereits 2013 zum sechstgrößten bilateralen Geber weltweit entwickelt. Im Bereich des Flüchtlingsschutzes ist der Beitrag

dieser Länder allerdings bislang gering. Es ist zu erwarten, dass ihre Beiträge zur Entwicklungsfinanzierung in den kommenden Jahren noch weiter ansteigen werden. Angenendt et al. (2019: 23) werfen daher die Frage auf, ob über Dreieckskooperationen zwischen OECD-Ländern, neuen Gebern und Entwicklungsländern nachgedacht werden sollte. Allerdings wird bei der Finanzierung durch neue Geberländer auch ein Risiko gesehen: Für die Geldvergabe gibt es wenig Auflagen; dadurch könnte die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in den Hintergrund rücken und stattdessen wirtschaftliche und geopolitische Interessen dominieren (Woods 2008: 1207).

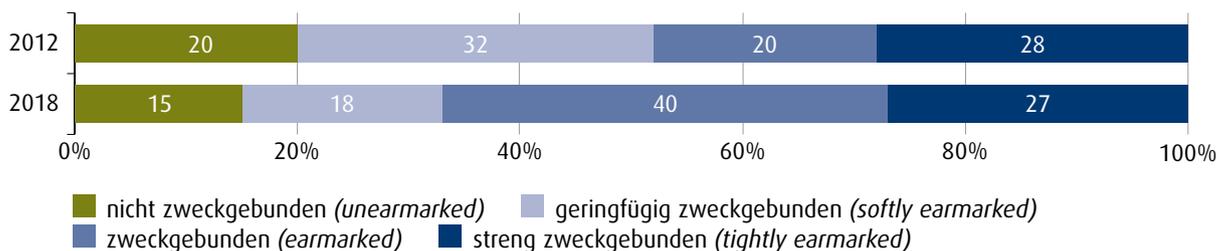
6. Der Ansatz der *frozen assets* (eingefrorene Vermögenswerte) zielt darauf ab, im Ausland angelegtes Geld aus korrupten Staaten zu konfiszieren und für den Schutz von Flüchtlingen in oder aus diesen Ländern umzuwidmen. Es wird geschätzt, dass korrupte Führungspersonen von Ländern, die für Fluchtbewegungen ursächlich sind oder die eine große Zahl von Flüchtlingen beherbergen, Gelder in Milliardenhöhe in anderen Ländern hinterlegt haben. Wenn die Länder, in denen sich die Gelder befinden, davon Kenntnis erlangen, frieren sie diese Gelder häufig ein. Der Ansatz zielt darauf ab, durch rechtliche Änderungen den Zugriff auf solche eingefrorenen Gelder zu ermöglichen, um damit den Flüchtlingsschutz in den betreffenden Ländern zu unterstützen (Centre for International Governance Innovation 2018). In Kanada wurde 2019 ein entsprechendes Gesetz ins Parlament eingebracht, der *Frozen Assets Repurposing Act* (Bill S-259).

(*softly earmarked*). Ganze zwei Drittel aller Zahlungen an den UNHCR sind jedoch zweckgebunden (*earmarked* oder *tightly earmarked*) (UNHCR 2019f; Stand 2018).¹⁸⁹ Für humanitäre Organisationen ist es aber besonders wichtig, dass ihnen Finanzmittel gar nicht oder nur geringfügig zweckgebunden bereitgestellt werden, denn dadurch können sie auf dringende humanitäre Bedürfnisse flexibler und schneller reagieren. Gerade bei langanhaltenden humanitären Krisen sinkt häufig im Laufe der Zeit die internationale Aufmerksamkeit, dadurch erhalten sie immer weniger finanzielle Unterstützung (z. B. Uganda, s. Kap. C.4.2.1). **🚫 Denn die Geber und Geberinnen verteilen ihre Mittel häufig nicht nach dem tatsächlichen Bedarf an humanitärer Hilfe, sondern nach**

der jeweiligen politisch-medialen Relevanz einer Krise (Reinhardt 2019: 4).

Um eine flexiblere Finanzierung zu ermöglichen, haben sich wichtige Geber und Geberinnen und humanitäre Organisationen 2016 im sog. *Grand Bargain*¹⁹⁰ gemeinsame Ziele gesetzt (die auf freiwilliger und gemeinschaftlicher Selbstverpflichtung beruhen). Eines davon ist, zu erreichen, dass bis 2020 30 Prozent aller weltweit bereitgestellten Mittel für humanitäre Hilfe nicht oder nur geringfügig zweckgebunden (*unearmarked* oder *softly earmarked*) sind. Doch obwohl einige Länder mit gutem Beispiel vorangehen, nimmt die Zweckgebundenheit der weltweit zur Verfügung stehenden Finanzmittel entgegen der Zielsetzung seit Jahren zu (Abb. C.14;

Abb. C.14 Zweckgebundenheit der Finanzmittel des UNHCR



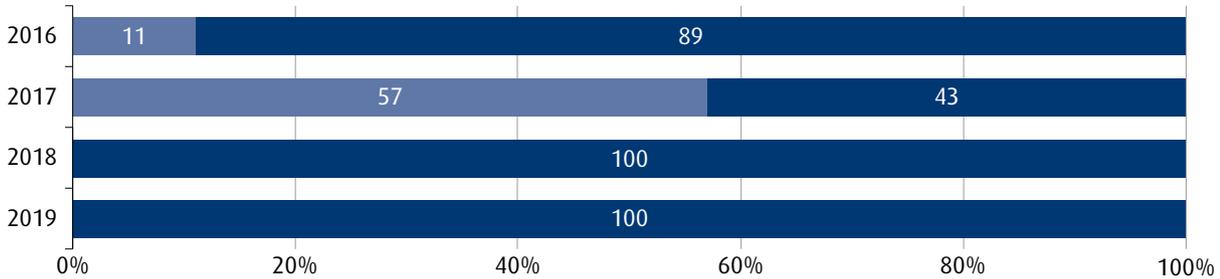
Quelle: UNHCR 2018a; 2019b; 2019f; eigene Darstellung

189 Der UNHCR kategorisiert Mittel als *earmarked*, wenn sie in einem bestimmten Land für einen bestimmten Kontext verwendet werden müssen, und als *tightly earmarked*, wenn darüber hinaus auch der Sektor oder der thematische Bezug ihres Einsatzes genau festgelegt ist.

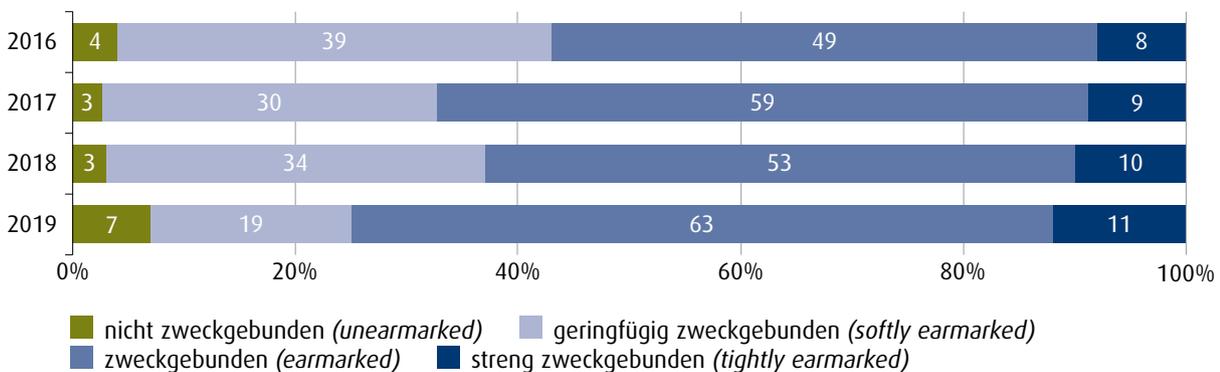
190 *The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need*, 2016.

Abb. C.15 Zweckgebundenheit der durch die EU und Deutschland bereitgestellten Finanzmittel des UNHCR 2016–2019

Europäische Union



Deutschland



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.
 Quelle: UNHCR 2018a; 2019b; 2019f; eigene Darstellung

Development Initiatives 2018: 52; UNHCR 2019f). Auch die Finanzmittel, die Deutschland in den letzten Jahren bereitgestellt hat, waren zum Großteil zweckgebunden (Abb. C.15). **👉 Es ist daher zu begrüßen, dass Deutschland für 2019 die freiwilligen ungebundenen Beiträge für den UNHCR auf fast 29 Millionen Euro mehr als verdoppelt hat** (UNHCR 2019b). Auch eine Analyse der Fortschritte des *Grand Bargain* kommt zu dem Ergebnis, dass die Bundesrepublik Schritte in die richtige Richtung macht. **👉 Sie ist dabei jedoch weniger schnell als einige andere Länder, die bereits deutlich mehr – oder sogar fast ausschließlich – flexible Mittel zur Verfügung stellen (z. B. die Niederlande und Schweden)** (Metcalfe-Hough/Fenton/Poole 2019: 51; UNHCR 2019b). **Die EU befindet sich dagegen am anderen Ende des Spektrums: Sie hat zwar auch früher schon nur zweckgebundene Mittel vergeben, seit 2018 sind ihre Beiträge aber nun zu 100 Prozent streng zweckgebunden (tightly earmarked)** (Abb. C.15).

👉 Aus der Sicht des SVR ist es wichtig, dass Deutschland und die EU darauf hinarbeiten, die Zweckbindung der bereitgestellten Mittel sukzessive zu reduzieren und ihre Mittelallokation zu flexibilisieren. Eine einseitige Forderung nach mehr Flexibilität greift jedoch zu kurz. Vielmehr müssen auch die Gründe, aus denen Geber und Geberinnen ihre Mittel zweckgebunden vergeben, ernst genommen und überwunden werden. Dass die Zweckgebundenheit der bereitgestellten Mittel sich nicht verringert, kann mehrere (miteinander zusammenhängende) Gründe haben: Vor allem gibt sie den Gebern und Geberinnen mehr Kontrolle darüber, wofür ihre Finanzmittel eingesetzt werden. Dadurch können sie auf die Agenda der jeweiligen humanitären Organisation Einfluss nehmen. Dies wird auch deswegen wichtiger, weil zwar der Ruf nach globaler Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz lauter wird, gleichzeitig aber viele Geberländer intern unter Druck stehen, ihre Hilfsausgaben zu rechtfertigen. Für sie ist es daher sehr wichtig, dass

zum einen die bereitgestellten Mittel öffentlich sichtbar werden und zum anderen ihre Verwendung transparent ist. Beides ist mit zweckgebundenen Mitteln leichter zu erreichen (Poole/Mowjee 2017). ➔ **Der Grand Bargain ist ein wichtiger Dialograhmen, in dem Geberinnen und Geber solche Herausforderungen kommunizieren und gemeinsam mit den Empfängerorganisationen nach Lösungen suchen können.**

C.4.1.3 Nachhaltigkeit und Verlässlichkeit der Finanzierung

❗ **Neben der Flexibilität der Mittel ist für die im Flüchtlingschutz tätigen Organisationen vor allem wichtig, dass Beiträge langfristig zugesagt und rechtzeitig geleistet werden.** Durch mehrjährige Finanzierungszusagen verringern sich die administrativen Kosten; dadurch sinken auch die operativen Kosten deutlich. Zudem ermöglichen längere Planungshorizonte nachhaltigere Lösungen in Katastrophen- und Konfliktgebieten (ausführlich OECD 2017b). Wie die höhere Flexibilität der Zahlungen ist auch die Langfristigkeit von Zusagen eines der erklärten Ziele des *Grand Bargain*. ❗ **Die Datenlage zu mehrjähriger Finanzierung ist jedoch sehr lückenhaft** (s. dazu Development Initiatives 2019: 70). Der unabhängige Fortschrittsbericht zum *Grand Bargain* stellt hier eine Diskrepanz zwischen den Angaben von Geber- und Empfängerseite fest: Danach hatten drei Viertel der *Grand Bargain*-Geberländer – darunter auch Deutschland – nach eigenen Angaben exzellente oder gute Fortschritte dabei gemacht, den Anteil ihrer mehrjährigen Finanzierung zu erhöhen. Die Empfängerorganisationen gaben dagegen an, dass sie nicht mehr oder sogar – zum Teil bedeutend – weniger mehrjährige Finanzierung erhalten hätten (Metcalf-Hough/Fenton/Poole 2019: 50). So registrierte der UNHCR im Jahr 2018 nur 6,4 Prozent (269 Mio. US-Dollar) seiner Finanzierung als mehrjährige Beiträge (UNHCR 2019f: 42). Im Vorjahr waren es noch 16,4 Prozent (638 Mio. US-Dollar) gewesen (UNHCR 2018a: 38, 41; eigene Berechnung). Auch der *Global Humanitarian Assistance Report 2019* benennt solche Widersprüche: In einer Befragung zum Anteil ihrer mehrjährigen Finanzierung für das Jahr 2018 hatten zehn UN-Organisationen berichtet, dass 13 Prozent ihrer Finanzierung mehrjährig seien, während elf Geldgeber und Geldgeberinnen einen entsprechenden Anteil von 37 Prozent ihrer Mittelallo-

kation angaben. Dem Bericht zufolge entstehen solche Widersprüche zumindest zum Teil dadurch, dass die beteiligten Akteurinnen und Akteure Mehrjährigkeit unterschiedlich definieren (Development Initiatives 2019: 68).¹⁹¹ ➔ **Während die Geber und Geberinnen weiter auf eine größere Langfristigkeit hinarbeiten, sollte zugleich die Datenlage dazu verbessert werden, um Fortschritte in diesem Bereich messbar zu machen und die bestehenden Widersprüche aufzuklären.**

Neben einer mehrjährigen Mittelvergabe tragen auch rechtzeitige Zahlungen und die möglichst frühe Auszahlung von Beiträgen im Jahresverlauf dazu bei, dass der UNHCR und andere Organisationen des Flüchtlingschutzes geplante Maßnahmen tatsächlich umsetzen können. Der *Timeliness Index* des UNHCR bildet die Rechtzeitigkeit der Zahlung von Finanzierungsmitteln in den letzten fünf Jahren ab. ❗ **Die EU lag unter den Geldgebern und Geldgeberinnen bis 2018 etwa im Mittelfeld. Seither hat sich die Rechtzeitigkeit ihrer Zahlungen allerdings bedeutend verbessert** (UNHCR 2019b). ➔ **Diese Tendenz ist aus der Sicht des SVR zu begrüßen und sollte weiter verstärkt werden. Deutschland gehört demgegenüber weiterhin eher zu den Schlusslichtern, auch wenn die Rechtzeitigkeit der Zahlungen im Jahr 2019 etwas zugenommen hat. Hier besteht noch Verbesserungsbedarf.**

C.4.2 Dauerhafte Lösungen für den Flüchtlingschutz

❗ **Die Unzulänglichkeiten der humanitären Not- und Soforthilfe für den Schutz in langanhaltenden Fluchtsituationen sind offensichtlich. Mittlerweile sind sie in der internationalen Gemeinschaft auch weithin anerkannt. Entsprechend ist in internationalen Debatten zum Flüchtlingschutz in den letzten Jahren immer stärker die Suche nach dauerhaften Lösungen in den Fokus gerückt.** Als solche gelten die freiwillige Rückkehr in das Herkunftsland, die dauerhafte Integration im Aufnahmeland und die Umsiedlung in ein sicheres Drittland (s. bereits Info-Box 17; UNHCR 2003: 5). In der Praxis gestaltet sich das jedoch schwierig. Eine Rückkehr in die Herkunftsländer ist für viele Flüchtlinge kurz- und mittelfristig keine Option, weil die fluchtauslösenden Situationen weiter andauern.¹⁹² Für eine Umsiedlung

191 Z. B. wird in den meisten Fällen eine Finanzierung als mehrjährig bezeichnet, wenn ihre Laufzeit 24 Monate übersteigt, zum Teil werden darunter aber auch Finanzierungen zwischen 12 und 24 Monaten gefasst.

192 Zwar kehren jedes Jahr Flüchtlinge auch in Länder zurück, die weiterhin als unsicher gelten oder bei denen die Sicherheitslage zumindest zweifelhaft ist. So sind 2018 u. a. 136.200 Personen in den Südsudan zurückgekehrt, 87.500 nach Somalia, 45.500 nach Burundi und 35.200 in die Zentralafrikanische Republik. Das ist in der Regel aber nur ein relativ kleiner Anteil der Flüchtlingspopulation aus den jeweiligen Ländern (Ende 2018 waren immer noch 2,3 Millionen Menschen aus dem Südsudan, 949.700 aus Somalia, 387.900 aus Burundi und 590.900 aus Zentralafrika weltweit auf der Flucht). Die Zahl derjenigen, die zurückkehren, nimmt im Verhältnis zur weltweiten Flüchtlingsbevölkerung immer mehr ab (UNHCR 2019g: 14–16, 29–30).

in Drittländer wiederum stehen weltweit weiterhin zu wenig Plätze zur Verfügung, als dass sie in Anbetracht der hohen Flüchtlingszahlen ins Gewicht fallen würden (s. Kap. C.4.3.3). **❗ Mangels realistischer Alternativen bleibt daher häufig nur die dauerhafte Integration in die Erstaufnahmeländer, wenn sich die Situation im Herkunftsstaat dauerhaft nicht bessert. Obwohl viele afrikanische Länder eine Politik der offenen Türen betreiben und Flüchtlingen erlauben, frei einzureisen, bestehen jedoch wenige langfristige Möglichkeiten, sich in die Aufnahmegesellschaften zu integrieren** (Europäisches Parlament 2017a). Zwar haben die meisten afrikanischen Länder internationale Abkommen zum Flüchtlingsschutz ratifiziert, wie die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967 (Abebe/Abebe/Sharpe 2019). In der Praxis wird ein effektives Schutzniveau jedoch häufig nicht erreicht. Viele afrikanische Länder verfügen nicht über ein eigenes Asylsystem; sie überlassen die Identifizierung und Versorgung von Schutzbedürftigen häufig dem UNHCR. Darüber hinausgehende Rechte werden in der Regel nicht (umfassend) gewährt, etwa das Recht zu arbeiten, sich frei zu bewegen oder Bildungs-, Gesundheits- und andere soziale Angebote wahrzunehmen (Europäisches Parlament 2017a).

❗ Damit stellt sich die Frage, wie dieser Zustand geändert und – u. a. auf dem afrikanischen Kontinent – vor allem auch bei Langzeitkrisen ein effektiverer Flüchtlingsschutz erreicht werden kann. In entsprechenden Diskussionen werden Rufe nach einer stärker entwicklungsorientierten Ausrichtung der Hilfsmaßnahmen immer lauter. Das politische Konzept, entwicklungspolitische und humanitäre Reaktionen stärker zu verknüpfen (sog. *humanitarian-development nexus*), ist alles andere als neu: Der UNHCR wirbt bereits seit den frühen 1980er Jahren für einen *refugee aid and development approach*. Angesichts der zunehmenden Ausmaße und der Dauer von Fluchtsituationen ist diese Diskussion jedoch dringlicher geworden und erhält mehr internationale Aufmerksamkeit. Innerhalb dieses breiteren Ansatzes verlagert sich bereits seit einigen Jahren der Schwerpunkt von allgemeiner Entwicklungshilfe hin zum sog. *empowerment*. Damit einher geht ein Perspektivwechsel, nach dem geflüchtete Menschen nicht länger nur als Objekte humanitärer Programme gesehen, sondern ihre *agency* anerkannt und sichtbar gemacht werden soll – sie also als handlungsfähige Akteure und Akteurinnen verstanden werden (sollen). **❗ Entsprechend richten sich flüchtlingspolitische Programme und Maßnahmen stärker darauf, die Selbständigkeit und Widerstandsfähigkeit von Flüchtlingen und Vertriebenen zu**

fördern. Hier geht es auch um Fragen der Finanzmittel, aber noch viel mehr um Strukturen und Rechte.

C.4.2.1 Ugandas *self-reliance*-Modell

❗ Zu den Vorbildern für diese Kursänderung gehört die Flüchtlingspolitik in Uganda, die versucht, die Eigenständigkeit und Widerstandsfähigkeit der Schutzsuchenden zu fördern. Ugandas Flüchtlingspolitik wird als eines der progressivsten Schutzsysteme der Welt gehandelt. Gleichzeitig ist Uganda das größte afrikanische Aufnahmeland von Flüchtlingen und das drittgrößte Aufnahmeland weltweit (UNHCR 2019g). Im Mai 2019 beherbergte das Land fast 1,3 Millionen Flüchtlinge, und der Zuzug vor allem aus der Demokratischen Republik Kongo, dem Südsudan und Burundi hielt weiter an (UNHCR 2019r: 1). Verankert im *Refugee Act* von 2006 und den *Refugee Regulations* von 2010 sieht das ugandische Flüchtlingsrecht zahlreiche Freiheiten für Flüchtlinge vor, die Uganda von den meisten anderen Aufnahmeländern unterscheiden: Flüchtlinge haben das Recht zu arbeiten und verfügen über Freizügigkeitsrechte, zudem haben sie Zugang zur Grundversorgung, etwa Gesundheits- und Bildungsangeboten. Außerdem sollen Flüchtlinge ein Stück Land für eigenen landwirtschaftlichen Anbau erhalten. Kritisiert wird allerdings, dass das ugandische System Flüchtlingen trotz dieser weitreichenden Teilhabechancen keine Möglichkeit zur Einbürgerung bietet, dem finalen Schritt der rechtlichen Integration (s. Regional Durable Solutions Secretariat 2018).

Die ugandische Regierung änderte ihre ‚Politik der offenen Türen‘ auch dann nicht, als ab 2013 die Zuzugszahlen stark anstiegen. Im März 2017 wurde Uganda eines der Pilotländer des *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF), für das es bereits vorher in vieler Hinsicht Vorreiter war (s. Kap. C.4.2.3).

❗ Wie Studien zur Situation von Flüchtlingen in Uganda zeigen, ist es schwierig, die Auswirkungen des ugandischen Systems einheitlich zu bewerten. Es bestehen vielmehr große Unterschiede zwischen Flüchtlingsgruppen verschiedener Herkunft und zwischen den Unterbringungen in verschiedenen Lagern oder Landesteilen Ugandas. Eine Studie des *Refugee Studies Centre* (RSC) von 2019 etwa untersucht vergleichend die Situation von somalischen und kongolesischen Flüchtlingen in Uganda und Kenia¹⁹³ und sieht positive Auswirkungen des *self-reliance*-Modells vor allem in Bezug auf die Qualität von Beschäftigung und im Bereich Mobilität (Betts et al. 2019). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass vor allem somalische Flüchtlinge in Uganda ein deutlich höheres Einkommen haben als in Kenia. Zudem hält sie

193 Gegenübergestellt wurden die Flüchtlingssituationen in den Hauptstädten Kampala und Nairobi sowie in zwei großen Flüchtlingslagern: Nakivale in Uganda und Kakuma in Kenia.

die Arbeitsverhältnisse für nachhaltiger, vor allem, weil somalische und kongolesische Flüchtlinge im Lager Nakivale in Uganda seltener von Jobmaßnahmen von Nicht-regierungsorganisationen abhängig sind als im Lager Kakuma in Kenia. Bei den untersuchten Flüchtlingslagern waren die Flüchtlinge außerdem in Uganda mobiler als in Kenia. Die eingeschränkte Mobilität in Kenia ist nach der Studie ein häufiger Grund dafür, dass Flüchtlinge von dort nach Uganda weiterreisen. Eine Studie des *Bonn International Center for Conversion* (BICC), die sich vor allem auf die Situation südsudanesischer Flüchtlinge im Norden Ugandas konzentriert, kommt hingegen zu dem Ergebnis, dass viele Flüchtlinge in den Flüchtlings-siedlungen wenig Beschäftigungsmöglichkeiten finden; diese seien zudem nicht nachhaltig. Auch der – theoretisch gegebenen – Freizügigkeit seien in der Praxis zahlreiche Grenzen gesetzt, u. a. durch schwierige Transportwege und begrenzte Finanzmittel der Flüchtlinge (Bohnet/Schmitz-Pranghe 2019).

📌 **Das Beispiel Uganda zeigt zudem, dass eine generöse Einstellung des Aufnahmelandes in der Flüchtlingspolitik allein die Herausforderungen nicht bewältigen kann, die mit hohen Flüchtlingszahlen einhergehen. So kann auch das freigebigste System an seine Grenzen stoßen, wenn die Ressourcen und die finanzielle Ausstattung zur Umsetzung des politischen Willens fehlen.** Durch den enormen Flüchtlingszuzug nach Uganda wächst der Druck auf natürliche Rohstoffe und Basisdienstleistungen in den aufnehmenden Gemeinden (UNHCR 2018f: 9). Ein großes Problem liegt vor allem im Bildungsbereich: Über 60 Prozent der Flüchtlinge in Uganda sind minderjährig. Mehr als die Hälfte aller Kinder im Grundschulalter und über 90 Prozent aller älteren Kinder gehen nicht zur Schule. Von denen, die zur Schule gehen, besuchen ca. 22 Prozent eine niedrigere Schulklasse, als ihrem Alter angemessen wäre. Die Schulabbruchsquote ist in allen Altersstufen hoch, und in den Grundschulen sind die Klassen stark überfüllt (UNHCR 2018f: 6, 17). Nach dem Weltbildungsbericht 2019 bräuchte Uganda für die Bildung von Flüchtlingen 7.000 zusätzliche Grundschullehrkräfte (UNESCO 2018: 70). Im Vergleich mit Kenia stellt die Studie des RSC fest, dass der Zugang zu Bildung für Flüchtlinge in Uganda deutlich schwieriger ist. Auch die Vergabe von Land an Flüchtlinge stößt danach zunehmend an ihre Grenzen: Zum einen kommen immer weniger Flüchtlinge in den Genuss dieses Systems, weil die Landressourcen knapper werden (Betts et al. 2019). Zum anderen sind die Areale häufig zu klein und ihre Bodenqualität schlecht, sodass die Flüchtlinge mit der landwirtschaftlichen Bestellung ihren Lebensunterhalt nicht verdienen können (Bohnet/Schmitz-Pranghe 2019). Im Zusammenhang mit der Vergabe von Land kam es zudem in einigen Regionen zu Unstimmigkeiten mit der ansässigen Bevölkerung (International Refugee Rights Initiative 2018). Eine Studie zu

südsudanesischen Flüchtlingen in Nord-Uganda ermittelt zwischen den Flüchtlingen und der ansässigen Bevölkerung zwar eine weitgehende Harmonie. Sie sieht aber ebenfalls Bereiche, in denen Spannungen entstehen, insbesondere beim Zugang zu Ressourcen und Diensten (Regional Durable Solutions Secretariat 2018). Es ist daher zu begrüßen, dass Uganda im Rahmen des CRRF verstärkt versucht, ein integriertes System sozialer Versorgung zu schaffen, von dem die Flüchtlinge und die ugandische Bevölkerung gleichermaßen profitieren (s. Kap. C.4.2.3).

📌 **Um die verbleibenden Herausforderungen zu bewältigen, ist Uganda auf finanzielle Unterstützung durch internationale Geber und Geberinnen angewiesen. Denn in den letzten Jahrzehnten konnte das Land bei der Verringerung der Armut zwar deutliche Erfolge erreichen, trotzdem gehört es weiterhin zu den nur wenig entwickelten Ländern der Welt** (UNDP 2019a: 302). Erschwerend wirkt hier, dass in Uganda 2018 ein Skandal zu Misswirtschaft und übertriebenen Flüchtlingszahlen aufgedeckt wurde; das war seiner Reputation im Bereich des Flüchtlingsschutzes nicht gerade förderlich (OIOS 2018). 🔄 **Geldgeberinnen und Geldgeber sollten sich aber vor Augen halten, dass Uganda auch nach einer Korrektur der Zahlen immer noch das größte afrikanische Aufnahmeland für Flüchtlinge ist und fehlende Finanzierungsmittel sich daher katastrophal auswirken** (International Refugee Rights Initiative 2018: 15). 📌 **Die Flüchtlingsaufnahme in Uganda ist schon seit Jahren stark unterfinanziert:** Das Budget des UNHCR für Uganda konnte in den letzten fünf Jahren nur jeweils zu weniger als der Hälfte gedeckt werden (UNHCR 2019e), und auch andere Organisationen, die vor Ort im Flüchtlingsschutz tätig sind, kämpfen mit großen Finanzierungsproblemen (UNHCR 2019s). Auch bei den neueren Maßnahmen der ugandischen Regierung unter dem CRRF zeichnet sich bisher keine Veränderung dieser Situation – im Sinne einer relevanten Aufstockung der Gebermittel – ab (Crawford/Holloway/Lowe 2019b). Dieses Beispiel veranschaulicht erneut, was bereits in Kap. C.4.1 ausgeführt wurde: 🔄 **Die Finanzierung des Flüchtlingsschutzes bedarf dringend einer Veränderung. Wie jüngere Entwicklungen in Tansania gezeigt haben, besteht andernfalls das Risiko, dass großzügige flüchtlingspolitische Aufnahmekonzepte zurückgenommen werden, wenn sich die Aufnahmeländer von der internationalen Gemeinschaft nicht genügend unterstützt fühlen** (s. Kap. C.4.2.3).

C.4.2.2 Regionale (Entwicklungs- und Schutzprogramme der EU

Um für Flüchtlinge in bestimmten Regionen dauerhafte Lösungen zu finden, beschloss die EU 2005, regionale Schutzprogramme (*Regional Protection Programmes*,

RPP) einzurichten.¹⁹⁴ Die RPPs sollten in damals bereits bestehenden Finanzierungsrahmen angesiedelt werden; es war nicht vorgesehen, für die Umsetzung zusätzliche Mittel zu aktivieren. Einen Schwerpunkt der Programme bildete der Aufbau von Kapazitäten im Asylbereich; dazu gehörten die Schaffung neuer Infrastrukturen und die Ausbildung nationaler Asylbehörden und der Zivilgesellschaft (Cortinovis 2015: 9). Zudem wurden Ziele im Bereich Resettlement formuliert. In Afrika wurde zunächst ein Pilot-RPP in Tansania eingeführt (als Schutzprogramm für die Region der Großen Seen); es sollte für die große Flüchtlingsbevölkerung aus Burundi und der Demokratischen Republik Kongo dauerhafte Lösungen bereitstellen. 2010 kamen RPPs für das Horn von Afrika (Kenia, Jemen, Dschibuti) und Nordafrika (Ägypten, Libyen und Tunesien) hinzu (Papadopoulou 2015: 8).¹⁹⁵

Im Jahr 2008 beauftragte die Kommission eine unabhängige Beratergruppe mit der Evaluierung der RPPs. Diese ergab, dass die RPPs zwar dazu beigetragen hatten, die Schutzkapazität in den ausgewählten Regionen zu stärken: Vor allem sei eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Stakeholdern innerhalb der Region zu beobachten, ebenso eine höhere Beteiligung neuer Partner und Partnerinnen, auch aus der Zivilgesellschaft. Die Evaluierung offenbarte jedoch auch einige Schwächen der RPPs: Laut der unabhängigen Beratergruppe waren flüchtlingspolitische, entwicklungspolitische und humanitäre Ansätze auf EU-Ebene nicht hinreichend koordiniert, und für die Umsetzung der Projekte fehlten Personal und eine ausreichende Finanzierung. Zudem seien RPP-Maßnahmen zu wenig sichtbar (GHK 2009). Ein Bericht des *Dialogue on Migration and Asylum in Development* (DOMAID) von 2013 kam zu dem Ergebnis, dass die RPP-Projekte insgesamt dazu beigetragen hätten, die Bedingungen vor Ort zu verbessern und die Kapazitäten der nationalen Behörden zu stärken. Sie unterschieden sich jedoch kaum von regulären UNHCR-Programmen; zudem sei die Bandbreite ihrer Aktivitäten sehr groß. Dadurch entstehe Unklarheit über die Zielsetzung der RPPs und ihre Abgrenzung zu anderen Projekten. Außerdem fehle eine Koordinierung mit anderen Entwicklungs- und humanitären Programmen in den RPP-Ländern (Papadopoulou 2015).

Ab 2013 wurden die RPPs weiterentwickelt zu regionalen Entwicklungs- und Schutzprogrammen (*Regional Development and Protection Programmes*, RDPP). Das

erste RDPP wurde 2014 als Reaktion auf die hohe Zahl von Flüchtlingen aus Syrien installiert, um Jordanien, den Libanon und den Irak bei der Bewältigung des Zustuzugs zu unterstützen. Weitere RDPPs folgten 2015 für die Regionen Nordafrika und Horn von Afrika (Europäisches Parlament 2015: 63). Sie sollten auf den Erfahrungen aufbauen, die mit den RPPs gemacht worden waren. Die RDPPs sollen sich neben der traditionellen Schutzkomponente stärker auf Entwicklung beziehen. Sie haben zudem eine andere Governance-Struktur: Im Gegensatz zu den traditionellen RPPs sind bei der Verwaltung und Durchführung der RDPPs die Mitgliedstaaten stärker beteiligt. RDPPs werden jeweils von einem Mitgliedstaat geleitet (für das Horn von Afrika von den Niederlanden und für Nordafrika von Italien) und von einem Lenkungsausschuss gesteuert, der sich aus Vertretern und Vertreterinnen der EU-Kommission, des Europäischen Auswärtigen Dienstes, im Fall von Nordafrika zusätzlich des EASO und einzelner EU-/Dublin-Mitgliedstaaten zusammensetzt.¹⁹⁶ Finanziert werden sie in erster Linie aus verschiedenen EU-Fonds (EUTF, AMIF und im Fall von Nordafrika ENI) und aus Beiträgen der Mitgliedstaaten (COM(2018)3247).

Das RDPP für den Mittleren Osten wurde in den Jahren 2014 bis 2017 evaluiert (Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2018). **📌 Für die RDPPs in Afrika hingegen liegen bisher kaum umfassende, kohärente Erkenntnisse vor. Eine mehrjährige Evaluierung der Auswirkungen des RDPP am Horn von Afrika läuft noch bis Ende 2020. Ein erster Bericht dieser Evaluierung von August 2019 sieht Bedarfe oder Herausforderungen in verschiedenen Bereichen:** Durch die große Bandbreite der Aktivitäten, die im RDPP laufen, und die unterschiedlich stark ausgeprägte Koordinierung mit den nationalen und lokalen Autoritäten hätten Stakeholder und Geldgeberinnen und Geldgeber kein einheitliches Verständnis davon, welche Rolle das RDPP im breiteren System der Flüchtlingschutzmaßnahmen spielt; häufig werde es nur als ein Finanzierungsmechanismus neben anderen gesehen. Daher müsse dringend darauf hingearbeitet werden, dass alle Beteiligten eine gemeinsame kohärente Vision von den Zielen des RDPP entwickeln. **📌 Zudem fallen nach dem Bericht einige vulnerable Gruppen durch die Maschen der self-reliance-Strategie des RDPP. Es sei daher notwendig, die Entwicklungsmaßnahmen enger mit humanitären Programmen zu koordinieren.**

194 Das erste Mal angesprochen wurden regionale Schutzprogramme bereits in einer Mitteilung der Kommission *Improving Access to Durable Solutions* im Juni 2004 (COM(2004)410). Im November 2004 wurden sie vom Rat „Justiz und Inneres“ befürwortet. Darauf legte die Kommission im September 2005 eine Mitteilung zu den regionalen Schutzprogrammen vor (COM(2005)388).

195 Am Horn von Afrika fokussierte das Programm vor allem die Sicherheits- und Lebensbedingungen in den Flüchtlingscamps und die Bereitstellung von Basisdienstleistungen und von besonderen Hilfestellungen für vulnerable Gruppen.

196 Für Nordafrika sind beteiligt: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich. Für das Horn von Afrika sind beteiligt: Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Norwegen, die Schweiz, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich (COM(2018)3247).

Koordinierung und Planung könnten zudem durch eine größere Transparenz der verschiedenen Finanzierungsmechanismen erleichtert werden. Außerdem müssten das Erwartungsmanagement zwischen Geldgebern und Geldgeberinnen, an der Implementierung Beteiligten, nationalen und lokalen Autoritäten sowie der Bevölkerung verbessert und Ziele realistisch formuliert werden (RDPP 2019).

C.4.2.3 Das *Comprehensive Refugee Response Framework*

Vor dem Hintergrund des stark gestiegenen Zuzugs in die EU fand im September 2016 in New York ein UN-Gipfel zu Flucht und Migration statt, der darauf abzielte, die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich langfristig zu stärken. **Die auf dem Gipfel einstimmig verabschiedete New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten (*New York Declaration for Refugees and Migrants*) war ein wichtiger Schritt hin zur Überwindung der beschriebenen Defizite in der internationalen flüchtlings- und migrationspolitischen Zusammenarbeit. Beim Flüchtlingsschutz zielte sie besonders darauf, die Hauptaufnahmeländer zu entlasten und die Eigenständigkeit von Flüchtlingen zu stärken, verstärkt nach dauerhaften Lösungen zu suchen und in den Herkunftsländern die Bedingungen für eine Rückkehr zu verbessern.** Die Erklärung erkennt ausdrücklich an, dass die Unterbringung in Flüchtlingslagern die Ausnahme darstellt; sie sollte nur als temporäre Notmaßnahme zur ersten Bewältigung von Fluchtsituationen dienen. Stattdessen sollen Flüchtlinge bei der Entfaltung ihrer Potenziale unterstützt werden, indem ihnen u. a. der Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt eröffnet wird. Das soll ihre Eigenständigkeit fördern und die Abhängigkeit von Hilfsmaßnahmen reduzieren.

Um diese Ziele umzusetzen, wurde ein umfassender Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen ausgearbeitet – das *Comprehensive Refugee Response Framework* – und der UNHCR mit seiner Anwendung in konkreten Fluchtsituationen beauftragt. Unter den Pilotländern des CRRF befanden sich zahlreiche Länder in Subsahara-Afrika: Dschibuti, Äthiopien, Kenia, Ruanda, Tansania, der Tschad, Sambia sowie Uganda, das in vielerlei Hinsicht bereits vorher ein Vorbild für das CRRF darstellte (s. dazu bereits Kap. C.4.2.1). Außerdem wird der Rahmen-

plan auf die Flüchtlingssituation in Somalia angewandt (UNHCR 2018e: 2).

Wie Berichte des UNHCR und der *Humanitarian Policy Group* zeigen, werden in den afrikanischen Pilotländern seither Reformen in Richtung einer inklusiveren Flüchtlingspolitik angestoßen. Insbesondere zeigt sich eine zunehmende Abkehr vom bisher vorherrschenden Modell, Flüchtlinge in Lagern unterzubringen, und eine stärkere Anerkennung ihrer Rechte auf Arbeit und Eigentum. So hat Dschibuti ein neues Flüchtlingsrecht erlassen, das den Flüchtlingen größere Freizügigkeit und Zugang zu Basisdiensten gewährt (UNHCR 2018e: 34). Auch Äthiopien hat im Juli 2017 und im Januar 2019 sein Flüchtlingsrecht reformiert: Danach dürfen Flüchtlinge künftig arbeiten und außerhalb von Camps leben, normale Schulen besuchen, Sozial- und Finanzdienste in Anspruch nehmen und Lebensereignisse (wie Geburten, Hochzeiten und Todesfälle) offiziell registrieren lassen (UNHCR 2019c: 5). Ruanda stellt seit 2018 Identitätsdokumente für Flüchtlinge aus, um ihnen den Zugang zu öffentlichen und privaten Diensten, Beschäftigung und Mobilität zu erleichtern.¹⁹⁷ Besonders weitgehend sind die Maßnahmen in Uganda: Zur Koordinierung des CRRF wurden 2017 ein Lenkungsausschuss und ein Sekretariat mit einer Multi-Stakeholder-Struktur geschaffen. 2018 hat die Regierung begonnen, im Rahmen eines *Whole of Government*-Ansatzes eine Reihe von sektorspezifischen Reaktionsplänen auf den Weg zu bringen, mit denen Flüchtlinge in die nationalen Systeme integriert werden sollen.¹⁹⁸ Ab 2020 sollen Flüchtlinge zudem zum ersten Mal in der Geschichte des Landes in die nationalen und lokalen Entwicklungspläne einbezogen werden (Crawford/Holloway/Lowe 2019b: 8–9).¹⁹⁹ Die Regierung im Tschad hat Schulen in Flüchtlingscamps und -siedlungen in öffentliche Schulen umgewandelt; nun können Flüchtlingskinder und ansässige Kinder die gleichen Schulen besuchen (UNHCR 2018e: 40).

Es gab jedoch auch Rückschläge: In Kenia sind Versuche, eine Roadmap und ein neues Flüchtlingsrecht zur Förderung von *self-reliance* und *empowerment* von Flüchtlingen auf den Weg zu bringen, zum Stillstand gekommen. Zwar beschloss das Parlament 2017 einen entsprechenden Gesetzentwurf, der Fortschritte in Bezug auf das Recht zu arbeiten und den Erhalt eigenen Landes versprach; er wurde jedoch von Präsident Uhuru Kenyatta nicht unterzeichnet (O’Callaghan et al. 2019). Während

197 Das ruandische Recht gewährte Flüchtlingen bereits vor dem CRRF u. a. Freizügigkeitsrechte, das Recht zu arbeiten oder ein eigenes Unternehmen zu gründen und das Recht auf Eigentum. Trotz dieser fortschrittlichen Gesetzgebung bleiben in der Praxis jedoch die meisten Flüchtlinge abhängig von humanitärer Hilfe, und der praktische Zugang zu diesen Rechten gestaltet sich schleppend (Crawford/Holloway/Lowe 2019a: 3).

198 Die ersten Reaktionspläne waren der *Education Response Plan* von September 2018 und der *Health Sector Integrated Refugee Response Plan* von Januar 2019. Weitere Pläne betreffen die Wasserversorgung (*Water and Environment Response Plan*) und Beschäftigung (*Jobs and Livelihoods Response Plan*) (Crawford/Holloway/Lowe 2019b: 8).

199 Bereits im letzten ugandischen nationalen Entwicklungsplan (*National Development Plan II 2015–2020*) wurden Bezirke, die Flüchtlinge aufnehmen, als besonders vulnerabel anerkannt; Flüchtlinge wurden aber noch nicht als Teil der Gesamtbevölkerung einbezogen. Dies ist für den Entwicklungsplan 2020–2030 geplant (Crawford/Holloway/Lowe 2019b: 4, 9).

der parlamentarischen Debatten war der Gesetzestext zudem redigiert worden. Dabei wurde die Integration von Flüchtlingen in Kenia aus dem Text gestrichen, die vorher ausdrücklich als eine der angestrebten dauerhaften Lösungen genannt war, aus Angst davor, dass zu viele (vor allem somalische) Flüchtlinge eingebürgert werden könnten. Ein neuer Gesetzentwurf von Juli 2019 behält die bisherige Lagerpolitik²⁰⁰ des Landes bei und konzentriert sich auf die Registrierung von Flüchtlingen (O’Callaghan et al. 2019: 9).

Weiterhin beschloss die tansanische Regierung Anfang 2018, sich aus der Pilotierung des CRRF zurückzuziehen. Den Hintergrund bildeten Unstimmigkeiten mit Geberländern über die Finanzierung der tansanischen Flüchtlingspolitik: Tansania lehnte es ab, für die Umsetzung des CRRF (wenn auch unter vergünstigten Kreditkonditionen) Kredite bei der Weltbank aufzunehmen. In diesem Zusammenhang drückte der tansanische Präsident Unzufriedenheit darüber aus, dass die vorangegangene tansanische Politik der massenhaften Einbürgerung²⁰¹ burundischer Flüchtlinge nicht die erwartete und angekündigte finanzielle Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erhalten habe (Angenendt/Biehler 2018: 3; Betts 2018). Schließlich stellt die *Humanitarian Policy Group* fest, dass die Freizügigkeitsrechte von Flüchtlingen in Uganda, Kenia, Äthiopien und Ruanda zwar auf dem Papier zum Teil verbessert wurden, ihre Mobilität jedoch in der Praxis weiterhin stark eingeschränkt ist. Sie führt dies darauf zurück, dass in diesen Ländern humanitäre Hilfe nur in Flüchtlingscamps oder -siedlungen bereitgestellt wird. Selbst Flüchtlinge, die in urbanen Räumen leben, würden daher zum Teil in Camps zurückkehren, weil sie sonst von Hilfsleistungen abgeschnitten seien. Dies führe wiederum häufig zu Abhängigkeit von humanitären Hilfen, da sich die Lager in der Regel in abgelegenen ländlichen Gebieten befänden, wo es kaum Chancen auf wirtschaftliche Eigenständigkeit gebe (Crawford/O’Callaghan 2019: 10).

Die Berichte der *Humanitarian Policy Group* legen zudem nahe, dass sich die bereits ausführlich beschriebenen Probleme bei der Finanzierung des Flüchtlingsschutzes (s. Kap. C.4.1) auch bei der Umsetzung des CRRF fortsetzen. Danach sind z.B. die neuen Sektorpläne in Uganda bisher nur zu geringen Teilen finanziert. **📌 Die Forderung vieler Geber und Geberinnen nach stärkerer Inklusion von Flüchtlingen schlage sich in der Praxis nicht in höherer finanzieller Unterstützung nieder.** Die Inklusion in nationale Systeme erzeuge jedoch erheblich

höhere Kosten als die reine Bereitstellung humanitärer Mittel – diese Kosten könnten so nicht gedeckt werden (Crawford/O’Callaghan 2019: 6). Daher müsse für Entwicklung erheblich mehr berechenbare und langfristige Finanzierung bereitgestellt werden. Dies dürfe jedoch nicht dazu führen, dass stattdessen humanitäre Hilfe eingespart wird (Crawford/O’Callaghan 2019: 12–13).

C.4.2.4 Der Globale Flüchtlingspakt der Vereinten Nationen

Mit der New Yorker Erklärung verpflichteten sich die UN-Mitgliedstaaten 2016 außerdem, in den folgenden beiden Jahren Pakte zu Flucht und Migration auszuarbeiten, um eine Grundlage für bessere internationale Zusammenarbeit in diesen Bereichen zu schaffen. Die Erfahrungen mit der Umsetzung des CRRF in den Pilotländern flossen in den Globalen Pakt für Flüchtlinge (*Global Compact on Refugees*, GRC) ein, der am 17. Dezember 2018 von der UN-Vollversammlung mit großer Mehrheit angenommen wurde. Er umfasst den CRRF sowie ein Aktionsprogramm und Regelungen zur Begleitung seiner Umsetzung. Das Aktionsprogramm sieht Abmachungen zur Verantwortungsteilung vor und identifiziert einen Unterstützungsbedarf der Aufnahmeländer, vor allem für die aufnehmenden Gemeinden und bei der Suche nach dauerhaften Lösungen.

📌 Eine Bewertung des Globalen Flüchtlingspakts fällt angesichts seiner noch jungen Laufzeit schwer. Seine Verabschiedung an sich ist aber aus der Sicht des SVR zunächst einmal ein wichtiges politisches Signal für mehr internationale Solidarität bei der Bewältigung von Fluchtsituationen. ➡ Der Flüchtlingspakt wird sich darüber hinaus in den nächsten Jahren daran messen lassen müssen, welche konkreten Verbesserungen für Flüchtlinge und Aufnahmeländer er bewirken kann. Dabei soll der *Global Compact* nicht ‚das Rad neu erfinden‘. Er erfasst vielmehr zahlreiche Aspekte, die bereits in der Vergangenheit thematisiert, bisher aber unzureichend realisiert wurden. Seine zentralen Ziele sind, „i) den Druck auf die Aufnahmeländer zu mindern, ii) die Eigenständigkeit der Flüchtlinge zu erhöhen, iii) den Zugang zu Drittstaatenlösungen zu erweitern und iv) in den Herkunftsländern Bedingungen für eine Rückkehr in Sicherheit und Würde zu fördern“ (A/73/12 (Part II): 3). Der Flüchtlingspakt betont also in erster Linie dieselben Parameter, die bereits in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben wurden. **📌 Insofern ist er in erster Linie als**

200 Kenia verfolgt eine eher restriktive Flüchtlingspolitik. Danach sind Flüchtlinge verpflichtet, in Lagern zu leben, Freizügigkeit wird aus bestimmten Gründen gewährt und bürokratische und finanzielle Hindernisse beschränken den Zugang zu Beschäftigung und höherer Bildung (O’Callaghan et al. 2019: 3).

201 Tansania hat über 200.000 burundischen Flüchtlingen die Wahl eröffnet, entweder nach Burundi zurückzukehren oder die tansanische Staatsbürgerschaft anzunehmen. Etwa 80 Prozent der betroffenen Flüchtlinge entschieden sich für die Einbürgerung in Tansania. Das war die größte Einbürgerungswelle, die weltweit jemals verzeichnet wurde (Kuch 2016).

ein Instrument zu sehen, um öffentliche Aufmerksamkeit und politische Unterstützung für den Flüchtlingschutz zu gewinnen.

C.4.2.5 *Refugee compacts* als alternative Modelle der Flüchtlingsaufnahme?

Die New Yorker Erklärung und der Globale Flüchtlingspakt betonen die Notwendigkeit eines Multi-Stakeholder-Ansatzes, der nationale und lokale Regierungen, internationale Organisationen, internationale Finanzinstitutionen, Akteure und Akteurinnen der Zivilgesellschaft, den Privatsektor, die Medien und die Flüchtlinge selbst einbezieht. Angewandt wird dieser Ansatz u. a. in sog. *refugee compacts*. Diese sind auf den konkreten Umgang mit bestimmten Flüchtlingssituationen angelegt und nicht mit dem *Global Compact on Refugees* zu verwechseln. Sie bringen unterschiedliche Akteure und Akteurinnen zusammen, um mit verschiedenen Finanzierungswerkzeugen und politischen Instrumenten in mehrjähriger Zusammenarbeit einen effektiveren Flüchtlingsschutz zu gewährleisten. Das schafft eine wechselseitige Verantwortung zwischen Aufnahmeländern, Finanzgebern und -geberinnen, humanitären und Entwicklungsorganisationen, wobei die Beteiligten sich dazu verpflichten, einen verabredeten Beitrag zu leisten, z. B. in Form von Finanzmitteln oder politischen Reformen. *Refugee compacts* können in der Größe und in der Wahl ihrer Instrumente variieren und eigene Schwerpunkte setzen. Der wohl bekannteste wurde 2016 zwischen der jordanischen Regierung, verschiedenen internationalen Gebern und Geberinnen sowie Entwicklungsakteuren und -akteurinnen wie der Weltbank geschlossen (Info-Box 19). Ansätze in diese Richtung gibt es mittlerweile auch auf dem afrikanischen Kontinent, namentlich in Äthiopien.

Äthiopiens *Jobs Compact*

Der *Ethiopia Jobs Compact* entstand bereits 2016. Seine Umsetzung wurde jedoch aufgeschoben, bis das äthiopische Parlament im Januar 2019 die dafür nötigen flüchtlingsrechtlichen Änderungen vornahm (Gordon 2019). Der *compact* ist eine Vereinbarung zwischen der Regierung Äthiopiens und internationalen Partnern und Partnerinnen wie der EU, der Weltbank, dem *UK Department for International Development* (DFID) und der Europäischen Investitionsbank. Danach sollen mit mehr als 500 Millionen US-Dollar 100.000 Beschäftigungsmöglichkeiten vor allem in Sonderwirtschaftszonen (sog. Industrieparks) geschaffen werden, von denen 30 Prozent Flüchtlingen zugutekommen sollen (UK Department for International Development 2018). Der *Ethiopia Jobs Compact* hat zwar einen deutlich geringeren Umfang als der für Jordanien, für den afrikanischen Kontinent ist er aber trotzdem von besonderer Bedeutung: Äthiopien beherbergt nach Uganda und dem Sudan die meisten Flüchtlinge in Afri-

ka. Das Land hat mehr als 900.000 Schutzsuchende aufgenommen, vor allem aus dem Südsudan, dem Sudan, Somalia und Eritrea (UNHCR 2019g: 17, 66). Nach den Gesetzesänderungen, die für den *compact* notwendig waren, hat das Land nun eines der liberalsten Flüchtlingsregime des Kontinents (s. dazu bereits Kap. C.4.2.3).

⚠ **Die Verzögerung, die bei der Umsetzung des *Ethiopia Jobs Compact* eingetreten ist, birgt einen Vorteil: Dadurch können bei der Implementierung die Erfahrungen aus dem *Jordan Compact* einbezogen werden. Diese Chance sollte genutzt werden, um das Potenzial der Vereinbarung voll auszuschöpfen.** Die Erfahrungen mit dem *Jordan Compact* (Info-Box 19) haben gezeigt, dass eine höhere Beschäftigung von Flüchtlingen nur schwer zu erreichen ist, wenn die Arbeitsbedingungen den Qualifikationen und den Bestrebungen der Flüchtlinge nicht entsprechen oder die Arbeitsplätze vom Lebensmittelpunkt der Familien geografisch zu weit entfernt liegen. ➡ **Um ähnliche Hindernisse für das Gelingen des *Ethiopia Jobs Compact* in Äthiopien zu vermeiden, erscheint es sinnvoll, die Beschäftigungsmöglichkeiten stärker auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge abzustimmen. Dazu sollten die Erwartungen und Fähigkeiten der Flüchtlinge untersucht werden.**

Sustainable Development Zones

Wie bereits der *Jordan Compact* und der *Ethiopia Jobs Compact* knüpft auch der noch junge Vorschlag der *Sustainable Development Zones* (Refugee Cities et al. 2018) an das Modell der Sonderwirtschaftszonen an und verbindet es mit den Grundgedanken der sog. *Displacement Economies*: Letztere sollen wirtschaftliches Wachstum fördern, indem das Potenzial genutzt wird, das der Zuzug von Vertriebenen im Hinblick auf zusätzliche Arbeitskraft sowie neue Qualifikationen und Fähigkeiten bietet (Refugee Cities et al. 2018: 3).

Mit *Sustainable Development Zones* (SDZ) sollen auf einem geografisch begrenzten Gebiet ausländische Investitionen angelockt, Unternehmensgründungen erleichtert und neue Infrastrukturen geschaffen werden (s. ausführlich zu den SDZs Stürner/Bendel 2019). Das erzeugt dem Konzept zufolge mehr Arbeitsgelegenheiten und Ressourcen für alle. So konkurrieren die Vertriebenen weniger mit der ansässigen Bevölkerung um bestehende Angebote. Stattdessen wird auf dem betreffenden Gebiet das Angebot für beide Gruppen innerhalb kurzer Zeit deutlich erhöht. Die so geschaffenen Räume sollen die wirtschaftliche Aktivität sowohl der ansässigen Bevölkerung als auch der Vertriebenen unterstützen. In den SDZs sollen alle Einwohner und Einwohnerinnen freien Zugang zum Arbeitsmarkt und zu sozialen Diensten haben, unabhängig von ihrem Status und ihrer Nationalität (Refugee Cities et al. 2018: 5). Zudem sollen dort moderne Verwaltungsformen eingeführt werden: In Anlehnung an das Konzept der Übergangsverwaltungen

Info-Box 19 Der *Jordan Compact*

Der *Jordan Compact* geht zurück auf einen Vorschlag von Alexander Betts und Paul Collier (2015). Sein Ziel ist, 200.000 syrischen Flüchtlingen eine Arbeitsgenehmigung für Jordanien zu erteilen. Dazu sollen vor allem Sonderwirtschaftszonen (weiter-)entwickelt und gestärkt werden, in denen Flüchtlinge an der Seite von jordanischen Staatsangehörigen beschäftigt werden sollen. Um in diesen Zonen internationale und nationale Investoren und Investorinnen anzuziehen, die neue Arbeitsplätze schaffen, wurden Regulierungen für den Export in die Europäische Union erleichtert (Huang et al. 2018: 52; Schubert/Haase 2018).

Diese Konzeption des *Jordan Compact* hat allerdings bei der Implementierung zu erheblichen Schwierigkeiten geführt. Das betrifft vor allem die angestrebten Beschäftigungsmöglichkeiten für syrische Flüchtlinge. Um eine Konkurrenzsituation mit der einheimischen Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden, können Syrerinnen und Syrer nur dann eine Arbeitserlaubnis erhalten, wenn die infrage kommenden Unternehmen in den Sonderwirtschaftszonen bereits zu 30 Prozent jordanische Arbeitskräfte beschäftigen. Diesen Anteil erreichen die meisten Unternehmen in den Sonderwirtschaftszonen jedoch nicht, denn für die einheimischen Arbeitskräfte sind die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung in den Fabriken häufig nicht attraktiv (Temprano Arroyo 2018: 11–12). Stattdessen beschäftigen sie häufig arabische und asiatische ‚Gastarbeiterinnen‘ und ‚Gastarbeiter‘. Für diese ist die Arbeit in den Sonderwirtschaftszonen attraktiver als für die syrischen Flüchtlinge, da sie in der Regel ohne ihre Familien nach Jordanien kommen. Syrische Flüchtlinge wollen dagegen in der Regel lieber in der Nähe ihrer Angehörigen arbeiten als in den abgelegenen Sonderwirtschaftszonen. Zudem ist eine Beschäftigung im informellen Sektor in den Städten für sie attraktiver. Denn dadurch können sie Tätigkeiten ausüben, die Ausländern und Ausländerinnen offiziell nicht erlaubt sind, aber eher ihren Kompetenzen entsprechen und häufig auch besser bezahlt werden (Grawert 2019: 4; Schubert/Haase 2018). Die Sektoren, in denen Flüchtlinge arbeiten dürfen, wurden zwar im Laufe des *Jordan Compact* erweitert. Sie beschränken sich jedoch immer noch weitgehend auf Beschäftigungen im niedrig qualifizierten Bereich (Huang et al. 2018: 53; Schubert/Haase 2018). So kommen im Ergebnis auch nur wenige Unternehmen in den Genuss der vorgesehenen Handelserleichterungen, denn dafür müssen sie eine bestimmte Beschäftigungsquote für syrische Flüchtlinge erreichen (vor 2019: 15 %; seit 2019: 25 %). Zudem sind die Erleichterungen auf bestimmte Wirtschaftssektoren beschränkt, dadurch sind zwei Drittel der jordanischen Exportwirtschaft von vornherein von den Handelspräferenzen des *compact* ausgeschlossen. Und in den verbleibenden Sektoren sind andere Länder – im Mittelmeerraum und in Asien – wettbewerbsfähiger als Jordanien (Grawert 2019). Jenseits der Sonderwirtschaftszonen bestehen für syrische Flüchtlinge zudem weiterhin signifikante Hürden, wenn es darum geht, einen eigenen (Klein-)Betrieb zu gründen oder einen bestehenden zu formalisieren. Dies ist insofern sehr bedeutsam, als 80 Prozent aller neuen Jobs in Jordanien durch Kleingewerbe geschaffen werden (Huang et al. 2018: 53; Schubert/Haase 2018).

der UN sollen sie von einem sog. Administrator geleitet werden, der die meisten Regierungsaufgaben selbst übernimmt.²⁰² Indem dieser selbst die Möglichkeit hat, ohne administrative Umwege Genehmigungen und Lizenzen auszustellen und spezielle Regelungen für die SDZs aufzustellen, soll diese Form der Verwaltung ein attraktives Wirtschaftsumfeld schaffen und neues Investment fördern. Die Kontrolle des Administrators soll wiederum dadurch sichergestellt werden, dass ein Aufsichtsgremium geschaffen wird, das sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Aufnahmeregierung, internationaler Organisationen, der Zivilgesellschaft und der Einwohnerschaft

der SDZ zusammensetzt. So sollen SDZs „Inseln guter Regierungsführung“ bilden (Refugee Cities et al. 2018: 3, 7; Übersetzung d. SVR). Eine erste *Sustainable Development Zone* soll in Äthiopien als Pilotland eingerichtet werden (Rücker/Kleinschmidt/Castle-Miller 2019).²⁰³

🔴 **In die Konzeption der SDZs wurden frühere Erfahrungen mit Sonderwirtschaftszonen und *Displacement Economies* einbezogen. Trotzdem bestehen aus der Sicht des SVR noch einige offene Fragen zum Konzept und Herausforderungen für die Umsetzung.** Dazu gehört vor allem die Frage, wer die Rolle des Administrators übernehmen soll und wie gewährleistet werden

202 Dies geschieht ohne größere Mitwirkung der Landesregierung, die ihre Autoritäten weitgehend an den Administrator delegiert. Für diese Form der Verwaltung muss die Aufnahmeregierung einen speziellen rechtlichen Rahmen schaffen.

203 Dieses Pilotprojekt soll vor allem der Integration von Binnenvertriebenen dienen (Rücker/Kleinschmidt/Castle-Miller 2019).

kann, dass das Aufsichtsgremium diese Funktion effektiv kontrollieren kann: **📍 Welchen Rechenschaftspflichten unterliegt der Administrator und wie können etwaige Verstöße gegen die Regeln guter Regierungsführung oder Missmanagement sanktioniert werden? Wer garantiert die Einhaltung von fundamentalen Rechten wie den Menschenrechten?** Zu den Stärken der SDZs gehört nach Ansicht des SVR, dass sie die lokale Bevölkerung und die Flüchtlingsbevölkerung eng in den Prozess einbinden wollen. Noch unklar ist indes, wie diese Beteiligung in der Praxis ausgestaltet werden und wie weit sie gehen soll: Würden dafür Wahlen und eine demokratische Repräsentation erforderlich? Hätten diese Gruppen lediglich beratende Funktion oder ein Recht auf Mitentscheidung? Offen ist zudem die Frage, wie der Zugang in die SDZ geregelt werden soll: Erfolgt er frei – was bei einem Erfolg der SDZ zu einem beachtlichen Zuzug führen würde – oder reguliert, und wie würden in diesem Fall die Zuzugsvoraussetzungen festgelegt? Und schließlich: Was passiert, wenn sich eine *Sustainable Development Zone* tatsächlich als *good practice* erwiesen hat? Eine geografische Ausweitung des Konzepts dürfte langfristig den Interessen des Aufnahmelandes entgegenstehen, denn damit würde es die Kontrolle und Souveränität über immer größere Gebiete abgeben. Möglichkeiten einer späteren Erweiterung oder Übertragung des Ansatzes sollten von Anfang an mitgedacht werden.

Refugee Compacts als Erfolgsmodell?

➔ **Aus der Sicht des SVR sollte grundsätzlich in Kooperation mit den Aufnahmeländern weiter nach Lösungen auf nationaler Ebene gesucht werden mit dem Ziel, Flüchtlingsbelange in nationale Entwicklungspläne zu integrieren und erweiterte Rechte für Flüchtlinge landesweit zu gewährleisten. Aus verschiedenen Gründen sind jedoch nach wie vor viele afrikanische Länder nicht ohne Weiteres bereit, die dafür erforderlichen Reformen durchzuführen: Da die meisten Aufnahmeländer Entwicklungsländer sind, muss z. B. ihre berechtigte Sorge um die Versorgung der eigenen Bevölkerung ernst genommen werden.** Werden die Flüchtlinge in Lagern untergebracht, ist es für die Aufnahmeländer einfacher, ihre Versorgung dem UNHCR zu übertragen. Durch die größere Sichtbarkeit der Lager ist es zudem leichter, eine finanzielle Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft zu erreichen. ➔ **Innovative Maßnahmen des Flüchtlingsschutzes müssen daher einen Spagat schaffen: Einerseits müssen sie bessere Bedingungen für Flüchtlinge schaffen, andererseits dürfen sie aber nicht zugunsten von Flüchtlingen einseitig in die sozialen Gefüge des Aufnahmelandes eingreifen und diese ins Wanken bringen oder zusätzlich schwächen.** Die *refugee compacts* verfolgen einen ganzheitlichen Ansatz, indem sie Verbesserungen sowohl für die lokale Bevölkerung als auch für die Flüchtlingsbevölkerung anstreben.

Wo dieser Ansatz erfolgreich ist, bietet er die Chance, als Beispiel guter Praxis auch Anstöße zu umfassenderen Veränderungen auf nationaler Ebene zu geben.

📍 **Vor allem der Pilot-Compact in Jordanien hat noch zahlreiche Schwachstellen offenbart; so konnten die anvisierten Ziele im Ergebnis nicht erreicht werden.** ➔ **Diese Erfahrungen sollten aber nicht zum Anlass genommen werden, vom Modell der *refugee compacts* vorschnell Abstand zu nehmen. Nach Ansicht des SVR kann die politische Gestaltung globaler Wanderungsbewegungen nur durch eine enge Kooperation der internationalen Gemeinschaft gelingen – insbesondere zwischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmestaaten, Geberregierungen, humanitären und Entwicklungsorganisationen, Finanzakteuren und -akteurinnen sowie den Flüchtlingen selbst. Der Multi-Stakeholder-Ansatz der *refugee compacts* ist daher ein wichtiger Schritt hin zu einer Reformierung des Flüchtlingsschutzes.**

Um das Potenzial neuer und zukünftiger Vereinbarungen voll auszuschöpfen und aus den Erfahrungen mit dem *Jordan Compact* zu lernen, sollten diese systematisch und umfassend evaluiert werden und in die Gestaltung neuer *compacts* einfließen. Ebenso sollte mit dem *Ethiopia Jobs Compact* und den *Sustainable Development Zones* verfahren werden. Diese Ansätze sind derzeit noch zu jung, um ihre Umsetzung bewerten zu können. Der *Jordan Compact* hat aber bereits gezeigt, dass es wichtig ist, die Erwartungen und Fähigkeiten der Flüchtlinge in die Planung von *compacts* einzubeziehen. Verschiedene Studien in Uganda weisen zudem darauf hin, dass die Unterschiede zwischen Flüchtlingsgruppen verschiedener Herkunft berücksichtigt werden sollten. Es empfiehlt sich daher, bei der Evaluierung bestehender Praktiken funktionierende Beispiele zu identifizieren. Bei der Übertragung auf neue *compacts* muss jedoch zugleich der jeweilige Kontext des Aufnahmelandes und der Fluchtsituation berücksichtigt werden.

Die beschriebenen Modelle legen einen Schwerpunkt auf die ökonomische Integration von Flüchtlingen. Dahinter stehen Konzepte wie *self-reliance*, *empowerment* und Resilienz, die in der Flüchtlingspolitik seit einiger Zeit stärker betont werden. Höhere Eigenständigkeit, Handlungsfähigkeit und Widerstandskraft von Flüchtlingen sind in der Tat für eine nachhaltige Integration im Aufnahmeland wichtige Komponenten. ➔ **Um diese Ziele zu erreichen, müssen Maßnahmen jedoch nach Ansicht des SVR nicht allein die wirtschaftliche, sondern auch die politische und gesellschaftliche Teilhabe fördern. Wie u. a. der *Global Compact for Migration* anregt, ist es sinnvoll und notwendig, die Flüchtlinge selbst mit ihren Kenntnissen und Fähigkeiten wie auch die lokalen Entscheidungsträger und -trägerinnen, die lokale Wirtschaft und die jeweilige lokale Bevölkerung in planerische und politische Entscheidungen einzubeziehen. Die Zielsetzungen werden hingegen verfehlt, wenn**

Maßnahmen ausschließlich darauf abzielen, dass die Flüchtlinge von humanitären Hilfsgütern wirtschaftlich unabhängig werden, damit Hilfsorganisationen weniger Mittel bereitstellen müssen (Krause/Schmidt 2018: 28). Ein solcher Fokus auf wirtschaftliche Eigenständigkeit darf zudem nicht dazu führen, dass wichtige Hilfsleistungen zurückgefahren werden, bevor eine umfassende Unabhängigkeit davon tatsächlich erreicht ist. Diese Gefahr besteht vor allem in Situationen, in denen die Finanzmittel für den Flüchtlingsschutz ohnehin knapp sind. Besonders vulnerable Gruppen laufen dann Gefahr, durch die Maschen der *self-reliance*-Strategie zu fallen (Easton-Calabria/Omata 2018: 1467; International Refugee Rights Initiative 2018: 6).

Eine Grundvoraussetzung für das Gelingen neuer Ansätze ist deren ausreichende Finanzierung. Wie sich in der Vergangenheit gezeigt hat, bestehen bei der Finanzierung des Flüchtlingsschutzes gravierende Schwierigkeiten. **☞ Es ist daher wichtig, dass die Geberinnen und Geber für die compacts versprochene Mittel pünktlich und vollständig auszahlen. Andernfalls ziehen sich die betroffenen Aufnahmeländer ggf. aus den compacts zurück oder erfüllen ihrerseits ihre Verpflichtungen nicht. ⚠ Für Deutschland als eines der größten Geberländer der Welt erwächst daraus mehr Verantwortung, es gewinnt damit aber auch Einfluss und die Möglichkeit, sich bei Finanzierungsfragen stärker gestaltend einzubringen.**

C.4.3 Gewährleistung von Schutz in Europa

Komplexe globale Fluchtsituationen erfordern vielfältige Lösungswege: Wie bereits gezeigt wurde, findet die große Mehrzahl der afrikanischen Flüchtlinge – und der Flüchtlinge weltweit – Aufnahme in Entwicklungsländern ihrer Heimatregion, und in vielen Fällen dauert ihre Fluchtsituation mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte an, ohne Aussicht auf Veränderung. Aufgrund widriger Schutz- und Lebensumstände dort machen sich viele auf irregulären Routen wiederum auf den Weg in andere Länder. Diese Routen – vor allem solche mit dem Ziel, Europa zu erreichen – sind häufig mit großen Gefahren für Leib und Leben verbunden. Eindrückliche Beispiele hierfür sind die Wege durch die Wüstengebiete in Afrika, die nicht zuletzt durch von der EU geförderte stärkere Kontrollen immer gefährlicher werden, und die Mittelmeerrouten, die seit Jahren viele Todesopfer fordern

(UNHCR 2019a: 22). Diese Routen wurden in den letzten Jahren viel diskutiert, vor allem im Hinblick darauf, welchen Schutzauftrag die EU bei der Seenotrettung von Flüchtenden auf dem Mittelmeer hat (s. Kap. C.4.3.1).

Doch längst nicht alle Flüchtlinge haben die Möglichkeit oder die nötigen Ressourcen, um die Erstaufnahmeländer zu verlassen. Dies betrifft vor allem besonders vulnerable Gruppen. Um gerade in langanhaltenden Fluchtsituationen dauerhafte Lösungen zu finden, wird daher neben der Integration im Erstaufnahmeland auch immer wieder diskutiert, für Schutzbedürftige mehr reguläre Wege des Flüchtlingsschutzes zu eröffnen, bestehende Wege rascher zugänglich zu machen und sie länger offen zu halten.²⁰⁴ Im Interesse einer fairen Verantwortungsteilung in der Staatengemeinschaft sollen so die oft ärmeren Erstaufnahmeländer entlastet werden. Besondere Bedeutung haben hier zwei Modelle: humanitäre Visa (s. Kap. C.4.3.2) und Resettlement, also die Umsiedlung in sichere Drittländer (s. Kap. C.4.3.3). Gemein ist ihnen, dass sie versuchen, eine prägende Voraussetzung des europäischen Asylsystems zu umgehen, nämlich das Erfordernis der Anwesenheit auf dem europäischen Territorium für die Asylantragstellung.

C.4.3.1 Seenotrettung und die Situation in Libyen

Für die Seenotrettung im zentralen Mittelmeer wurden in den letzten Jahren zivilgesellschaftliche Organisationen immer wichtiger, vor allem, weil die operativen Kapazitäten zur Seenotrettung von staatlicher Seite durch Italien und andere EU-Länder stark eingeschränkt wurden. Im Sommer 2018 spitzte sich die Situation auf der zentralen Mittelmeerroute zu, als die damalige italienische Regierung zunehmend eine nationale Abschottungspolitik verfolgte: Sie begann die italienischen Häfen für Schiffe zu sperren, die Flüchtlinge aus dem Mittelmeer gerettet hatten. Zugleich forderte sie, die EU-Mission EUNAVFOR MED Operation Sophia umzugestalten: Verschiedene europäische Häfen sollten im regelmäßigen Wechsel dafür zuständig sein, schiffbrüchige Flüchtlinge aufzunehmen (DIMR 2018: 5). Die italienische Operationsführung begann, die Schiffe der Mission in entlegene Teile des Mittelmeers zu beordern, weit entfernt von Schmuggel- und Flüchtlingsrouten.²⁰⁵ Im März 2019 wurde dann der gemeinsame Einsatz von europäischen Schiffen insgesamt ausgesetzt; stattdessen sollte verstärkt auf Luftaufklärung gesetzt werden (Rat der Europäischen Union 2019a). Die Verteilungsfrage blieb offen; deshalb saßen gerettete Personen zum Teil wochenlang auf zivilen

²⁰⁴ Diskutiert werden solche Ideen auch im Globalen Flüchtlingspakt.

²⁰⁵ Unter Berufung darauf, dass die Schiffe so ihren Auftrag nicht mehr erfüllen könnten, zog die damalige deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen im Januar 2019 die deutschen Schiffe aus der Operation ab (Tagesschau.de 2019). Zum 30.06.2019 beendete die Bundesregierung dann die deutsche Beteiligung an der Operation gänzlich (BMVg 2019).

Rettungsschiffen fest. Für jedes Schiff musste erst einzeln darüber verhandelt werden, welche EU-Staaten die Menschen aufnehmen, bevor die jeweiligen Länder – vor allem Italien und Malta – ihnen die Einfahrt erlaubten.²⁰⁶

⚠ **In direktem Zusammenhang mit der gefährlichen Situation auf dem zentralen Mittelmeer steht die Lage in Libyen. Zwar haben die Überfahrten aus Libyen mittlerweile stark abgenommen. Trotzdem bleibt die dortige Situation politisch brisant. Denn noch immer befinden sich Tausende Flüchtlinge und sonstige Migrantinnen und Migranten im Land, die zum Teil seit vielen Jahren als ‚Gastarbeiter‘ dort leben; sie werden inhaftiert und sind schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt** (s. Kap. C.1.3). Um dieser Situation zu begegnen, führt die IOM ein Programm zur sog. freiwilligen humanitären Rückkehr (*Voluntary Humanitarian Return*) aus Libyen durch. Darüber kehrten im Jahr 2019 insgesamt 9.645 Personen zurück in ihre Herkunftsländer (IOM 2020; s. Kap. C.3.2.3). Zudem bringt der UNHCR potenzielle Flüchtlinge auf dem Weg des Resettlements in sichere Drittländer; seit November 2017 evakuiert er sie auch mit dem sog. *Emergency Transit Mechanism* über das Sammel- und Transitzentrum (*Gathering and Departure Facility*) in Tripolis nach Niger, um dort Resettlement-Lösungen für sie zu finden. Als ein weiteres Transitland für Evakuierungen aus Libyen kam im September 2019 Ruanda hinzu.²⁰⁷ Auf diesen Wegen wurden bis Februar 2020 insgesamt 5.530 Personen evakuiert oder umgesiedelt (UNHCR 2020h). Weitere 1.200 Personen warteten Ende 2019 im stark überlasteten Sammel- und Transitzentrum auf die Ausreise, die sehr schleppend verlief (UNHCR 2019). Ende Januar 2020 stellte der UNHCR seine Aktivitäten im Sammel- und Transitzentrum in Tripolis aus Sicherheitsgründen ein (UNHCR 2020f).

⚠ **Die anhaltend gefährliche Situation auf dem Mittelmeer und in Libyen erfordert aus der Sicht des SVR sofortige Maßnahmen. Ausgehend von der menschenrechtlichen Situation in Libyen können nach den vorliegenden Lageberichten Schutzsuchende unter Achtung des *non-refoulement*-Gebots nicht in das Land verbracht werden, solange sich die Situation dort nicht nachhaltig verbessert** (s. besonders UNHCR 2018g). Dies wirft die Frage auf, wer stattdessen die Seenotrettung und die anschließende Verteilung der auf See geretteten Personen verantworten sollte. Seit die EU die staatliche Seenotrettung zurückgebaut hat, stoßen Nichtregierungsorganisationen mit der zivilen Seenotrettung in ein Vakuum. Um dieses Vakuum nachhaltig zu füllen, bedarf es einer gemeinsamen europäischen

Lösung für die Bergung auf dem Mittelmeer und die anschließende Verteilung der Geretteten – eine solche erscheint aber wegen der unterschiedlichen Positionen der EU-Mitgliedstaaten weiterhin unrealistisch. ⚡ **Die Dringlichkeit der Lage im Mittelmeer gebietet darum, dass die handlungsbereiten Staaten voranschreiten. So muss die Verteilungsfrage notfalls unter einer ‚Koalition der Aufnahmewilligen‘ verhandelt werden. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung sich bereit erklärt hat, einen substanziellen Anteil aller geretteten Personen zu übernehmen, und an einer solchen Koalition arbeitet** (SVR 2019b). **Diese Schritte gilt es konsequent fortzusetzen.** Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft kann hierfür ggf. einen guten Rahmen bieten, wenn es der EU nicht vorher gelingt, in diesem Bereich voranzuschreiten. Allerdings ist das nur ein erster Schritt in die richtige Richtung. ⚡ **Der SVR plädiert dafür, außerdem eine neue Mission zur staatlichen Seenotrettung auf europäischer Ebene einzusetzen. Aber nicht nur die europäischen Staaten sollten Verantwortung übernehmen. Vielmehr befürwortet der SVR einen regionalen Ansatz: Die Mittelmeer-Anrainerstaaten sollen gemeinsam dafür sorgen, dass gerettete Personen an einen sicheren Ort gebracht werden, der internationalen Menschenrechtsstandards genügt.**

Zudem müssen für die Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten in den libyschen *detention centres* dringend Lösungen gefunden werden. **Die EU und Deutschland sollten die libysche Regierung nachdrücklicher als bisher auffordern, die Haftanstalten zu schließen, und wenn dies geschieht, sollten sie maßgeblich dazu beitragen, dass die inhaftierten Personen nach internationalen Standards versorgt werden. Solange die Lager noch bestehen, müssen die Anstrengungen intensiviert werden, den Menschen dort zu helfen und vor allem die Evakuierung aus den Lagern zu beschleunigen.** Dies ist keine leichte Aufgabe, zumal die Situation vor Ort volatil bleibt und sich beständig ändert. Die Erfahrungen mit Ausreisen über die Programme der IOM und des UNHCR haben gezeigt, dass der Evakuierung zahlreiche Hindernisse entgegenstehen: Die libysche Regierung kontrolliert bei vielen Haftanstalten den Zugang, der entsprechend nur unregelmäßig und limitiert erfolgen kann; zudem muss sie Ausreisen zustimmen.

Die Nachfrage nach den Programmen ist außerdem höher als deren aktuelle Kapazitäten. Vor allem bei den Evakuierungen des UNHCR entsteht durch schwerfällige Resettlement-Verfahren ein Rückstau. 2018 stoppte die nigrische Regierung für sieben Wochen die humanitären

206 Internationale Aufmerksamkeit erregte im Juni 2019 die Festnahme der deutschen Kapitänin Carola Rackete, die nach mehr als zweiwöchigem Warten den Hafen in Lampedusa anließ, obwohl italienische Behörden die Einfahrt verboten hatten.

207 Einige Organisationen kritisierten die Einbeziehung Ruandas als neues Transitland wegen der menschenrechtlichen Situation dort (vgl. Claes/Botti 2019).

Flüge, weil die Umsiedlung aus Niger in sichere Drittstaaten viel zu schleppend verlief (Claes/Botti 2019; UNHCR 2018i). Dadurch können weniger Schutzbedürftige nachkommen. Für dieses Programm sollte die Bundesrepublik ihre Anstrengungen erhöhen. 2018 ermöglichte sie erstmals die Aufnahme von 300 vulnerablen Personen, die von Libyen nach Niger evakuiert worden waren. Bei ihrem Besuch in Niger im Mai 2019 hat die Bundeskanzlerin zugesagt, dass Deutschland weitere 300 Resettlement-Plätze für Personen bereitstellt, die über den *Emergency Transit Mechanism* nach Niger evakuiert wurden (BT-Drs. 19/12116). Dies erfolgt aber im Rahmen der Aufnahme über das EU-Resettlement-Programm; es ist mithin keine zusätzliche Aufnahme, sondern lediglich eine Einbettung in bereits bestehende Kontingente. ➔ **Angesichts der anhaltenden Notlage vor Ort ist aus der Sicht des SVR ein zusätzliches und deutlich höheres deutsches Resettlement-Kontingent für das Evakuierungsprogramm des UNHCR notwendig. Zudem sollte die Bundesregierung ihre Resettlement-Prozesse beschleunigen und auch in Betracht ziehen, Menschen direkt aus Libyen zu evakuieren; das tun bisher nur einige wenige Staaten** (s. dazu ausführlich UNHCR 2019j).

C.4.3.2 Humanitäre Visa

Unter humanitären Visa versteht man solche, mit denen Personen in ein mögliches Ziel- bzw. Aufnahmeland einreisen, um einen Asylantrag zu stellen. Damit verwandt, aber nicht identisch ist das sog. Botschafts asyl: Hier kann die Asylantragstellung in einer Botschaft bzw. einem Konsulat im Herkunftsland erfolgen.²⁰⁸ Humanitäre Visa ermöglichen lediglich die Ausreise zum Zweck der Antragstellung (Kluth 2018: 368). Es gibt für solche Visa jedoch keine europarechtlichen Vorgaben, d.h. die Mitgliedstaaten der Europäischen Union können solche Visa vergeben, müssen dies aber nicht. Ihren Charme beziehen solche Instrumente daraus, dass sie offensichtlich die Territorialproblematik (s. Kap. C.2.1) lösen, denn sie bilden gewissermaßen eine rechtliche Brücke aus der Herkunftsregion nach Europa. So überwinden sie das Problem, dass von den in Europa garantierten Schutzoptionen nur diejenigen Gebrauch machen können, die sich physisch bereits auf dem Kontinent befinden.

In der Praxis spielen humanitäre Visa bislang kaum eine Rolle (s. jedoch Info-Box 20). Dafür lassen sich drei mögliche Gründe anführen. Zum einen besteht an dieser

Stelle ein Problem kollektiven Handelns. Entschließt sich ein Staat, eine solche Option regulärer Migration einzuführen – was rechtlich möglich ist –, erzeugt das aller Wahrscheinlichkeit nach Umlenkungs- bzw. Pull-Effekte: Bei diesem Staat werden Anträge auf Einreise zur Asylantragstellung stark zunehmen. Dadurch werden genau die Staaten entlastet, die sich bei der Schaffung solcher Möglichkeiten zurückhalten, denn dort werden dann weniger Asylanträge gestellt. Die mangelnde Kooperation dieser Staaten würde also quasi ‚belohnt‘. Das Instrument der humanitären Visa könnte der beschriebenen Problematik also nur dann effektiv begegnen, wenn solche Visa in abgestimmter und koordinierter Form europaweit vergeben würden. Ist dies nicht der Fall, wird Passivität prämiert und Aktivität sanktioniert. Dies ist einer der Gründe dafür, dass solche Visa in der Praxis nur eine untergeordnete Rolle spielen und wohl auch in Zukunft spielen werden.

Während Botschaftsvisa ermöglichen, vor Ort im Herkunftsland (auf dem Botschaftsgelände) einen Asylantrag zu stellen, sollen humanitäre Visa ‚lediglich‘ eine sichere Ausreise gewährleisten. Die eigentliche Antragstellung erfolgt dann im Zielland. Ein einmal im Land begründeter Aufenthalt lässt sich aber nur unter großen Problemen wieder rückgängig machen (s. dazu SVR 2019a: 85–101). Dies dürfte ein weiterer Grund dafür sein, dass die meisten europäischen Einwanderungsländer so zurückhaltend damit sind, humanitäre Visa überhaupt in Betracht zu ziehen. Um diesem Instrument eine höhere Akzeptanz zu verschaffen und es wieder als ernst zu nehmende politische Perspektive zu etablieren, bedarf es entsprechend einer nachhaltigen Rückkehr- und Reintegrationspolitik. Auf diesen Aspekt wird in Kap. C.5 detaillierter eingegangen.

Schließlich sind humanitäre Visa für die Ausstellerstaaten auch deshalb kaum attraktiv, weil es bereits eine legal unterlegte Migrationsalternative gibt, nämlich Resettlement. Dieses Instrument ist nicht nur in sehr viel größerem Umfang erprobt und wird bereits praktiziert, es ist für die Zielländer auch deutlich einfacher: Beim Resettlement entfallen die Einzelfallprüfungen, die eine Vergabe humanitärer Visa erfordern würde, und das Zielland kann die Auswahlentscheidung dem UNHCR überlassen, der in diesem Bereich seit vielen Jahren aktiv ist.

Länder wie Belgien und die Schweiz kennen humanitäre Visa als Ergänzung ihrer nationalen Asylsysteme.²⁰⁹

208 Die Schweiz ist das bekannteste Beispiel für ein Land, das einst die Möglichkeit vorsah, in Botschaften bzw. Konsulaten Asylanträge zu stellen. Dies wurde allerdings 2013 wieder aufgegeben.

209 Deutschland stellt keine humanitären Visa aus. Es gibt lediglich die Möglichkeit, über § 22 AufenthG aus dringenden humanitären Gründen einen Aufenthaltstitel zu beantragen. Dabei handelt es sich jedoch um eine einzelfallbezogene Klausel für Ausnahmefälle, nicht um eine generalklauselartige Befugnis. Die Vorschrift kommt nur in Betracht, „wenn Menschen sich in extremen Notsituationen befinden und ihre Lage zugleich durch Besonderheiten gekennzeichnet ist, die es erforderlich erscheinen lassen oder zumindest rechtfertigen, sie gerade in Deutschland aufzunehmen“ (Hecker 2016). 2018 erhielten 325 Personen diesen Status (BT-Drs. 19/8258: 16).

Info-Box 20 Die Revolution in der europäischen Flüchtlingspolitik fällt aus: das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache X, X gegen Belgien

Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) hätte humanitären Visa zum Durchbruch verhelfen können. Eine syrische Familie, die in ihrem Heimatland Krieg und individueller Verfolgung ausgesetzt war, beantragte im Oktober 2016 in der belgischen Botschaft in Beirut ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit aus humanitären Gründen (Art. 25 Abs. 1 lit. a VO (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex)), um Syrien auf sicherem Weg verlassen und in Belgien einen Asylantrag stellen zu können. Die belgischen Behörden lehnten den Antrag wegen begründeter Zweifel am Wahrheitsgehalt der Darstellung ab. Daraufhin riefen die Antragstellenden den belgischen Rat für Ausländerstreitsachen an, um die Entscheidung anzufechten. Sie meinten, die Charta der Grundrechte der EU (GRCh) und die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) erlegten den Mitgliedstaaten eine positive Verpflichtung auf, das Asylrecht zu gewähren, da dies die einzige Möglichkeit sei, einen Verstoß gegen das Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung zu verhindern. Um dies zu klären, legte das belgische Gericht die Sache im Eilverfahren dem EuGH zur Vorabentscheidung vor. Dabei ging es u. a. um die Frage, ob asylsuchenden Personen nach dem Visakodex unter bestimmten Bedingungen humanitäre Visa erteilt werden müssen, um einen Asylantrag zu stellen.

Rechtspolitisch spektakulär war in diesem Fall das Plädoyer des Generalanwalts Mengozzi: Dieser forderte in seinen Schlussanträgen im Februar 2017, ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit ausnahmsweise zu erteilen. Im Ergebnis hätte dies bedeutet, dass die territoriale Ausrichtung des europäischen Asylsystems aufgehoben werden kann. Das hätte das System des Flüchtlingschutzes auf den Kopf gestellt. Wäre der EuGH der Auffassung des Generalanwalts gefolgt, hätte dies letztendlich dazu geführt, dass in den Botschaften vor Ort die Schutzberechtigung materiell geprüft werden muss. Formal würde zwar nur ein Visum beantragt, aber dessen Erteilungsvoraussetzungen hätten sich an den Grundrechten orientiert. Faktisch hätte somit jede Person in jeder Botschaft effektiven Schutz beantragen können. Das hätte wohl nicht nur die deutschen Botschaften logistisch, personell und infrastrukturell vollkommen überfordert.

Auch vor diesem Hintergrund war es wenig überraschend, dass der EuGH dem Plädoyer des Generalanwalts in diesem Fall nicht folgte. Er stellte fest, dass der Visakodex nur die Vergabe von Visa für kurzfristige Aufenthalte von höchstens drei Monaten regelt (Art. 1 Visakodex). Und für die Qualifikation des Visumantrags sei ausschließlich entscheidend, zu welchem Zweck die Antragstellenden einreisen und wie lange sie sich im Land aufhalten wollen. Die Anträge der Antragstellenden fielen somit nicht in den Anwendungsbereich des Visakodex. Damit umschiffte der EuGH die eigentlich maßgebliche Frage, ob die europäischen Grundrechte die Mitgliedsländer dazu verpflichten, weltweit Schutz zu gewähren.

Allerdings sind die Ansprüche zur Erlangung eines solchen Visums relativ hoch.²¹⁰ In kleinerem Rahmen gibt es aber durchaus Abkommen mit europäischen Staaten für solche „humanitären Korridore“ im Rahmen von Pilotprojekten in Kooperation mit der katholischen Gemeinschaft Sant’Egidio mit Italien, Belgien und Frankreich für Flüchtlinge aus Syrien und Subsahara-Afrika (Sant’Egidio 2019).

Es bleibt abzuwarten, ob und ggf. wann humanitäre Visa auch in größerem Rahmen zu einer ernsthaften politischen Alternative werden. Allein aus den Stellungnahmen der Mitgliedstaaten in der Rechtssache X, X/Belgien

(Info-Box 20) wird deutlich, dass politische Mehrheiten in dieser Frage auf der Ebene des Rates derzeit unvorstellbar sind. Eine Lösung über die Unionsebene ist daher nicht zu erwarten (Kluth 2017: 110). Das Europäische Parlament hat im Dezember 2018 die Europäische Kommission aufgefordert, Rechtsvorschriften vorzulegen, nach denen Personen, die internationalen Schutz suchen, bei einer EU-Botschaft oder einem Konsulat ein Visum beantragen können. Die Kommission hat diesen Vorschlag abgelehnt mit der Begründung, das geplante *EU Resettlement Framework* (s. Kap. C.4.3.3) sei ausrei-

210 In den Schweizer Auslandsvertretungen sind beispielsweise Personen von der Antragstellung ausgeschlossen, die sich nicht in ihrem Herkunfts-, sondern bereits in einem Drittstaat aufhalten.

chend, um die Ziele der Parlamentsinitiative zu erfüllen (Europäisches Parlament 2019). In außereuropäischen Einwanderungsländern wie den USA, Kanada oder Australien gehören humanitäre Visa ebenfalls nicht zu den klassischen Instrumenten. Auch dort greift man eher auf das Resettlement zurück, das im Folgenden besprochen wird.

C.4.3.3 Resettlement

Das Resettlement hat wie humanitäre Visa den Vorteil, dass es nicht die physische Anwesenheit auf europäischem Boden voraussetzt (s. ausführlich zum Resettlement SVR-Forschungsbereich 2018b). Es ist definiert als organisierte und dauerhafte Neuansiedlung von Schutzbedürftigen aus einem Erstzufluchtsstaat in einem Drittstaat. Wie bei humanitären Visa entfällt auch hier eine irreguläre Einreise. Denn welche Personen über ein Resettlement-Verfahren (auf regulärem Weg) in Sicherheit gebracht werden, wird vor Ort entschieden, also in der Regel im Erstzufluchtsstaat.²¹¹ Darin liegt der Unterschied zum Instrument der humanitären Visa, denn diese bieten lediglich eine sichere Reiseoption, um im avisierten Ziel-land einen Asylantrag zu stellen (s. Kap. C.4.3.2).

Der Resettlement-Ansatz lässt sich als ‚Hol-Politik‘ beschreiben. Er ist in vielerlei Hinsicht dem Status quo des Territorialasyls überlegen, den Barbara John zutreffend als ‚Komm-Politik‘ kritisiert (Welt 2018). **Sein vermutlich größter Vorteil liegt wohl darin, dass er mit einer perversen Logik bricht, die dem klassischen europäischen Asyl innewohnt: Das Recht auf Schutz können faktisch nur Personen wahrnehmen, die auf irregulären und oft lebensgefährlichen Wegen nach Europa gelangen;** wer diesen Weg nicht einschlägt, hat keinen Zugang zum Asylsystem. Diesen Widerspruch umgeht das Resettlement durch die Auswahl der Personen vor Ort und die staatlich organisierte Einreise auf regulärem Weg; dadurch werden gefährliche Pfade vermieden. Darüber hinaus bietet ein Hol-Ansatz die Möglichkeit, den Bedürfnissen besonders vulnerabler Gruppen Rechnung zu tragen, z. B. von Frauen und Kindern oder Personen mit Erkrankungen oder Behinderungen, für die die auch physisch beschwerliche und zehrende Reise eine unüberwindbare Hürde darstellt. Beim klassischen Territorialasyl hingegen erfolgt eine ‚Bestenauslese‘: Es können sich nur diejenigen überhaupt auf den Weg machen, die über entsprechende (nicht nur finanzielle) Ressourcen verfügen.

Für solche proaktiven Verfahren sprechen des Weiteren innen- und sicherheits-, aber auch integrationspolitische Aspekte, also die Interessen des Aufnahmestaats. Denn dem Resettlement vorgeschaltet ist in der Regel eine umfassende Sicherheitsüberprüfung, die gewährleisten soll, dass Gefährdern und Gefährderinnen, Straftätern und Straftäterinnen oder gar Personen, die sich Kriegsverbrechen schuldig gemacht haben, die Einreise verweigert wird. **Dieser Faktor ist mit Blick auf die Akzeptanz in der Aufnahmegesellschaft nicht zu unterschätzen.** Außerdem erlaubt das Resettlement den Zielstaaten, sich auf die Aufnahme vorzubereiten und eine entsprechende Integrationsinfrastruktur vorzuhalten (s. dazu auch SVR-Forschungsbereich 2018b).

Trotz der offensichtlichen Vorteile eines solchen Hol-Ansatzes gegenüber dem derzeitigen Komm-Ansatz wäre es aber zu kurz gegriffen und falsch, politisch das eine durch das andere ersetzen zu wollen. Eine solche Überlegung scheitert bereits an den rechtlichen Rahmenbedingungen. Das klassische Asyl (der Komm-Ansatz) ist völkerrechtlich geschützt, Resettlement hingegen ist ein rein freiwilliges Engagement der Nationalstaaten. Dass man Flüchtlinge nicht in ein Land zurückschickt, wo ihnen Verfolgung droht (das *non-refoulement*-Gebot), ist und bleibt eine völkerrechtliche Verpflichtung; diese lässt sich nicht durch eine vage Aussicht auf (zahlenmäßig ohnehin geringes) Resettlement ersetzen. Die Eröffnung neuer Resettlement-Wege darf daher nicht als Versuch verstanden werden, irreguläre Wanderungen zu reduzieren. Hier würde nicht nur das Mittel den Zweck verfehlen; ein solcher Ansatz würde im internationalen und nationalen, politischen und öffentlichen Diskurs auch den Sinn und Wert von Resettlement verzerren – und den von Flüchtlingsschutzrechten allgemein. Unabhängig von zukünftigen Entwicklungen des Resettlement-Systems muss daher das Flüchtlingsrecht unangetastet bleiben. **Territorialasyl und Resettlement sind somit keine Alternativen, sondern sie ergänzen sich.**

Flüchtlingspolitische Akzente über das Instrument des Resettlements setzen bisher aber vor allem solche Länder, für die Territorialasyl kaum eine Rolle spielt. Die weltweit größten Kontingente für Resettlement stellen traditionell die USA und Kanada bereit (UNHCR 2019t: 82);²¹² die Kontingente der USA waren lange Zeit höher als die aller anderen Resettlement-Länder zusammengenommen. Zuletzt sind sie jedoch massiv reduziert worden (SVR-Forschungsbereich 2018b: 12).²¹³ Gemeinsam haben diese Länder ein geografisches ‚Privileg‘:

211 Eine zentrale Rolle spielt dabei der UNHCR. Er unterstützt Staaten, die Resettlement-Programme auflegen wollen, in Fragen der Auswahl und der Umsiedlungslogistik.

212 Allerdings ist ein Vergleich anhand der absoluten Zahlen nur bedingt aussagekräftig, da er Faktoren wie die Größe des Landes oder die Aufnahme von Schutzsuchenden über andere Kanäle (z. B. Asylzugang) nicht berücksichtigt. Auf die Einwohnerzahl umgerechnet belegen bei der Resettlement-Aufnahme Schweden, Norwegen und Kanada die ersten drei Plätze.

213 Die Resettlement-Kontingente der USA haben in der Vergangenheit erheblich geschwankt: Anfang der 1980er Jahre sank ihr Kontingent binnen weniger Jahre von über 230.000 Personen auf unter 70.000. 1993 war mit 142.000 Resettlement-Plätzen ein neuer Höchststand erreicht. Ab

Für Flüchtlinge, die im Rahmen des klassischen territorialen Asyls Schutz suchen, sind sie als Zielländer faktisch nahezu gänzlich un erreichbar. In vielen europäischen Ländern stehen dagegen niedrige Resettlement-Kontingente einem hohen Asylaufkommen gegenüber, denn die geografische Nähe zu Konfliktzonen macht Europa zu einem realistischen Ziel für Schutzsuchende.

In Europa gehören Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich zu den Ländern mit den ältesten bzw. den größten Resettlement-Programmen. Insgesamt beteiligen sich 24 europäische Staaten an Resettlement oder humanitärer Aufnahme (COM(2017)669). Einige nehmen über Resettlement-Programme jährlich mehrere Tausend Personen auf, darunter Frankreich, die Niederlande, Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich und mittlerweile auch Deutschland. In den meisten anderen Ländern bewegt sich die Zahl der bereitgestellten Plätze lediglich im zwei- bis dreistelligen Bereich. Neben dem ‚klassischen‘ Resettlement schaffen aber auch alternative Modelle wichtige Zugangswege nach Europa, vor allem staatliche humanitäre Aufnahmeprogramme und privat finanzierte Programme (*private sponsorship*); in vielen Fällen sind diese Programme deutlich größer als die Resettlement-Kontingente (SVR-Forschungsbericht 2018b).

Innerhalb der EU ist Resettlement bisher nicht einheitlich geregelt.²¹⁴ Seit einer ersten Mitteilung im Jahr 2000 zur gemeinsamen Asylpolitik und einer eventuellen Zusammenarbeit im Bereich Resettlement (COM(2000)755) hat die Europäische Kommission immer wieder versucht, Resettlement-Programme auf europäischer Ebene zu gestalten bzw. diese finanziell zu fördern (Perrin/McNamara 2013: 5). Erste Vorschläge für einen gemeinsamen EU-Ansatz zu legalen und sicheren Zugangswegen im Bereich der Fluchtmigration scheiterten jedoch daran, dass sich die Mitgliedstaaten im Rat gegen ‚mehr EU‘ in diesem Bereich entschieden. Erst 2008 einigten sie sich zum ersten Mal auf das gemeinsame Resettlement von 10.000 Flüchtlingen aus dem Irak (Bokshi 2013: 1). 2012 wurde dann mit dem EU-Resettlement-Programm ein gemeinsames Rahmenwerk für die freiwillige Teilnahme der Mitgliedstaaten an Resettlement-Aktivitäten geschaffen. 2015 beschloss der Europäische Rat erstmals, in einem Zeitraum von zwei Jahren 20.000 Flüchtlinge über Resettlement-Programme aufzunehmen (EUCO 22/15 CO EUR 8 CONCL 3).

Im September 2017 rief die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, innerhalb der folgenden zwei Jahre mindestens 50.000 Personen neu anzusiedeln (COM(2017)6504). Bis zum 7. Oktober 2019 waren 39.000 Umsiedlungen in die EU erfolgt (COM(2019)481: 18). Deutschland hat im Rahmen der deutschen Quote von 10.200 Plätzen bislang rund 6.200 Schutzberechtigte aufgenommen (Stand 15.10.2019).

➡ **Die EU und Deutschland sollten Resettlement quantitativ und qualitativ ausbauen, um den Ansprüchen des nachhaltigen Flüchtlingsschutzes und der Verantwortungsteilung zwischen den Staaten gerecht zu werden. Zudem müssen die festgelegten Kontingente auch tatsächlich ausgeschöpft werden.** Die meisten Flüchtlinge befinden sich wie bereits ausgeführt in Erstaufnahmeländern in weniger entwickelten Regionen der Welt; Resettlement kann dazu beitragen, diese Länder zu entlasten. ➡ **Darum gehört aus der Sicht des SVR neben finanzieller Unterstützung der Erstaufnahmestaaten Resettlement zwingend in das flüchtlingspolitische Portfolio der Staatengemeinschaft. Auch eine umfassendere private und zivilgesellschaftliche Beteiligung an der aktiven Aufnahme von Flüchtlingen könnte gefördert werden** (s. z. B. die von der Bundesregierung aufgelegte Initiative Nest, Info-Box 21); dies ist beispielsweise im Rahmen der *Global Refugee Sponsorship*-Initiative und des Globalen Flüchtlingspakts vorgesehen (Global Refugee Sponsorship Initiative 2019; UNHCR 2017b: 21).

➡ **Es ist zu begrüßen, dass die EU auf dem *Global Refugee Forum* im Dezember 2019 in Genf neue Zusagen für Resettlement getroffen hat:** Danach plant sie, im Jahr 2020 30.000 Personen aufzunehmen. Im Vergleich zum vorherigen Kontingent von 50.000 Personen über zwei Jahre hat sich die Aufnahmebereitschaft damit leicht erhöht. ➡ **Wenn Resettlement-Programme in Zukunft über ihren – zumindest in mengenmäßiger Hinsicht – symbolischen Status hinauswachsen sollen, müssten die Kapazitäten aber deutlich erhöht werden.** Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) schätzt den Bedarf an Resettlement für 2020 weltweit auf über 1,4 Millionen Plätze (UNHCR 2019g: 30). Auf dem afrikanischen Kontinent meldet der UNHCR aus 32 Ländern Bedarfe für über 667.000 Personen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Ostafrika (ca. 445.800 Plätze) und Zentralafrika (ca. 163.850 Plätze). Die Gesamt-

etwa 2002 lagen die Zahlen stabil bei 70.000 bis 80.000 Personen pro Jahr, bis die US-Regierung unter Barack Obama 2016 das Kontingent auf 85.000 erhöhte. Kurz darauf kündigte der neu gewählte Präsident Donald Trump an, die Zahl der Resettlement-Plätze zu halbieren (MPI 2018). Für 2018 wurde eine historisch niedrige Obergrenze von 45.000 Resettlement-Aufnahmen festgelegt, die in den nächsten Jahren weiter gesenkt wurde: 2019 auf 30.000 und 2020 auf 18.000. Damit besteht derzeit das niedrigste Kontingent seit Beginn des offiziellen US-Resettlement-Programms im Jahr 1980 (Fratzke 2017; Krogstad 2019).

214 Wie Resettlement definiert ist und wie es umgesetzt wird, unterscheidet sich von Land zu Land: Die Auswahlverfahren sind ebenso verschieden wie die rechtlichen Ansprüche der aufgenommenen Personen. In einigen Ländern erhalten sie einen Flüchtlingsstatus, in anderen eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis ohne Flüchtlingsstatus; in manchen Ländern müssen sie nach der Ankunft noch einen Asylprozess durchlaufen (Krasniqi/Suter 2015; Fratzke/Salant 2017; Europäisches Parlament 2017b; ERN+ 2018; Perrin/McNamara 2013).

Info-Box 21 Neustart im Team (NesT) – eine Kooperation von Staat und Zivilgesellschaft

„NesT – Neustart im Team“ ist ein ergänzendes Pilotprojekt, das bis zu 500 Flüchtlingen die Einreise nach Deutschland ermöglichen soll. Es wurde 2019 von der Bundesregierung aufgelegt. Die Umsetzung liegt beim Bundesinnenministerium, der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie dem BAMF. Aus einer Aufnahmeanordnung des Bundesinnenministeriums geht hervor, dass für eine Aufnahme Flüchtlinge aus Ägypten, Äthiopien, Jordanien und dem Libanon in Betracht kommen (BT-Drs. 19/10855: 2). Sie erhalten eine Aufenthaltserlaubnis für zunächst drei Jahre und haben u.a. Anspruch auf Zugang zu Integrationskursen und zum Arbeitsmarkt. Darüber hinaus haben sie Anspruch auf Sozialleistungen. Mit dem klassischen Resettlement hat NesT gemein, dass die Auswahl auf der Basis klarer, vom UNHCR entwickelter Schutzkriterien erfolgt, die Letztentscheidung aber bei der jeweils national verantwortlichen Asylverwaltung liegt, in diesem Fall beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. NesT ist aber kein klassisches Resettlement, denn in diesem Rahmen kooperiert der Staat mit der Zivilgesellschaft. Inspiriert wurde es von einem Modell, das in Kanada bereits seit einigen Jahren erprobt wird. Konkret können Institutionen und Vereine, aber auch Zusammenschlüsse von mindestens fünf Einzelpersonen Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen für eine Flüchtlingsfamilie oder eine Einzelperson sein und diese finanziell und ideell ein Jahr lang begleiten. An finanziellen Aufwendungen kommen auf die Mentorinnen und Mentoren vor allem Unterbringungskosten zu; diese sind genau vorab definiert, um spätere Probleme zu vermeiden. Die weiteren Kosten trägt der Staat.

zahl für Afrika ist seit 2019 um 6 Prozent gestiegen, nicht zuletzt aufgrund des andauernden Konflikts im Südsudan. Aber auch für Flüchtlinge aus der Demokratischen Republik Kongo, Zentralafrika, Eritrea, Somalia und dem Sudan gibt es einen hohen Bedarf an Resettlement (UNHCR 2019t: 10–11, 19, 23).

❗ **Das europäische Parlament hat 2017 gefordert, dass die Mitgliedstaaten jährlich 20 Prozent der vom UNHCR festgestellten Resettlement-Bedarfe decken** (Europäisches Parlament A8-0316/2017). **Das entspräche für das Jahr 2020 etwa 280.000 Plätzen. Eine so drastische Aufstockung der Kontingente ist zwar derzeit nicht realistisch:** Zum einen ist nicht zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten hierzu bereit wären. Zum anderen könnten durch eine rasche und signifikante Erhöhung der Kontingente auch die Aufnahmekapazitäten der Zielstaaten und die operativen Kapazitäten der durchführenden Organisationen, wie UNHCR oder IOM, an ihre Grenzen geraten (SVR-Forschungsbereich 2018b: 19). ❗ **Der Vorschlag verdeutlicht jedoch, dass ein erweitertes EU-Engagement auch andere Dimensionen annehmen könnte.** ➡ **Angesichts der hohen Resettlement-Bedarfe und der weltweit verfügbaren Plätze – deren Zahl vor allem infolge des Kurswechsels in den USA stark eingebrochen ist – wäre es wünschenswert, dass die EU hier eine noch stärkere Führungsrolle übernimmt. Hierfür besteht auch Spielraum,** denn durch die sinkende Zahl von Asylanträgen in den allermeisten Mitgliedstaaten stehen grundsätzlich Kapazitäten bereit, die für Resettlement genutzt werden könnten. Solange die Kontingente niedrig sind und in Aufnahmelandern und

internationalen Organisationen die Ressourcen für eine Umsetzung in großem Maßstab fehlen, ist es unwahrscheinlich, dass Resettlement die Vielzahl der akuten und langanhaltenden Fluchtsituationen weltweit nachhaltig verändern kann.

Unklar ist nach wie vor, ob es auf europäischer Ebene eine bindende EU-Verordnung zu Resettlement geben wird: Im Juli 2016 legte die EU-Kommission dazu einen Vorschlag vor, das sog. *EU Resettlement Framework*, mit dem das gemeinsame Resettlement-Engagement der EU strukturiert, harmonisiert und verstetigt werden soll. ➡ **Der SVR hält es für grundsätzlich richtig und wichtig, Resettlement auf der europäischen Ebene zu stärken. Dabei sollte Resettlement aber nicht mit Elementen der Migrationskontrolle verknüpft und so seine Relevanz als Schutzinstrument untergraben werden. Dies ist im Verordnungsentwurf zum *EU Resettlement Framework* vorgesehen:** Aus welchen Drittstaaten Personen über Resettlement aufgenommen werden, soll danach insbesondere davon abhängen, ob Drittstaaten sich bereit zeigen, irreguläre Grenzübertritte in die EU zu reduzieren, Rückübernahmevereinbarungen zu schließen und die eigenen Aufnahmekapazitäten sowie effektive Asylsysteme zu stärken (COM(2016)468: 11). ❗ **Hieran wird erneut deutlich, dass die Reduktion irregulärer Migration in der EU-Migrationspolitik das zentrale Ziel darstellt und andere Ziele – wie hier ein effektiver Flüchtlingschutz – diesem Interesse zunehmend untergeordnet werden** (s. Kap. C.3.1).

Rückkehr aus Europa und Reintegration in afrikanischen Herkunftsländern

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Das Kapitel behandelt die Kooperation zwischen der EU und Afrika in der Rückkehrpolitik. Diese hat in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Neben den verstärkten Bemühungen um eine bessere Kooperation bei der zwangsweisen Rückführung werden hier auch die Rückkehr- und Reintegrationsprogramme analysiert, die selbständige Ausreisen fördern und die Reintegration im Herkunftsland erleichtern sollen.

Dass zwangsweise Rückführungen nicht durchgeführt werden, hat viele Gründe. Ein zentraler Grund ist die mangelnde Kooperation der Herkunftsstaaten. Um die Zusammenarbeit zu verbessern, haben die EU und Deutschland lange Zeit auf förmliche Rückübernahmeabkommen gesetzt – jedoch häufig ohne Erfolg, weil die afrikanischen Staaten dagegen verschiedene Bedenken haben. Dass viele afrikanische Länder auf bisherige Kooperationsversuche der EU nur sehr zurückhaltend eingegangen sind, liegt auch daran, dass sich die EU-Mitgliedstaaten über zusätzliche Anreize ihrerseits nicht immer einig sind. Dies hat sich in der Vergangenheit insbesondere gezeigt, wenn es darum ging, für die Staatsangehörigen der betreffenden Länder reguläre Wege in die EU zu eröffnen.

Als Folge der stark divergierenden Interessen zeigen sich in der europäisch-afrikanischen Rückkehrkooperation zwei Tendenzen: Zum einen gehen einige afrikanische Staaten eher bilaterale Vereinbarungen mit den Mitgliedstaaten ein als solche auf EU-Ebene, zum anderen setzen die EU und auch Deutschland statt auf völkerrechtliche Verträge zunehmend auf informelle Absprachen. Dies ist insofern problematisch, als informelle Absprachen die politischen Kontrollmechanismen zu unterlaufen drohen, wenn ihr Inhalt nicht transparent kommuniziert wird und die Parlamente nicht zustimmen müssen. In rechtlicher Hinsicht erfolgen freilich auch Rückführungen nach informellen Absprachen nicht im luftleeren Raum.

Vereinbarungen zu Rückübernahmen sollten zudem nicht zum alleinigen Fokus der Migrationspolitik werden. Sie müssen vielmehr immer in andere migrationsbezogene und sonstige Politikansätze eingebettet werden, die länderspezifisch auszugestalten sind. Dazu gehört auch eine Reaktivierung der alten Idee eines migrationspolitischen *Do ut des* („Geben und Nehmen“) mit legalen Wanderungsoptionen und anderen Anreizen als Ausgleich für die Rückübernahme, um auch den Interessen der Partnerländer Rechnung zu tragen. Die Ausrichtung der EU und ihrer Mitgliedstaaten war hier zuletzt etwas zu einseitig.

Die Wirksamkeit bestehender Rückkehr- und Reintegrationsprogramme für afrikanische Länder ist bislang wenig erforscht. Traditionell haben internationale Geldgeber und Geldgeberinnen und die Regierungen der Zielländer Programme aufgelegt, die mit finanziellen Anreizen arbeiten. Forschungen zeigen aber, dass sie für eine Rückkehr ins Herkunftsland selten den Ausschlag geben. Rückkehrberatung und finanzielle Unterstützung erleichtern aber oft die Entscheidung zur Rückkehr. Seit 2017 richtet die deutsche Rückkehrpolitik den Blick stärker auf die Bedingungen der Reintegration im Herkunftsland. Beispielsweise bietet die GIZ in Beratungszentren im Herkunftsland Unterstützung vor Ort an. Die Wirkung ist bislang allerdings nicht hinreichend evaluiert.

Nach Einschätzung des SVR sollte die Rückkehrberatung der verschiedenen Programme und Akteure und Akteurinnen besser koordiniert werden, da (potenzielle) Teilnehmende oft unzureichend informiert sind und sich zwischen den verschiedenen Programmen kaum zurechtfinden. Unabhängige Rückkehrberatungsstellen könnten ausgebaut und gestärkt werden. Ferner sind die Reintegrationsprogramme bisher zu wenig langzeitorientiert. Auch die persönlichen Realitäten der Migrantinnen und Migranten sollten stärker berücksichtigt werden. Politiken müssen die Erfahrungen von Zurückgekehrten mehr im Blick behalten und Maßnahmen dem spezifischen Kontext anpassen, damit nachhaltige Rückkehr gelingt.

In der EU-afrikanischen Migrationszusammenarbeit erhält die Rückkehrpolitik – neben Maßnahmen zur Reduzierung irregulärer Migration (s. Kap. C.3) – einen immer höheren Stellenwert. Denn in Anbetracht der relativ niedrigen Rückkehrzahlen für Afrika (s. Kap. C.5.1) ist das Thema Rückkehr aufseiten der EU mehr und mehr zur Priorität geworden. Diese Tendenz zeigt sich sowohl in der Entwicklung transregionaler Dialoge als auch in der bilateralen Zusammenarbeit der EU mit afrikanischen Partnerländern. Auch Deutschland hat die Kooperation mit einigen afrikanischen Herkunftsstaaten im Bereich Rückkehr intensiviert. Die Bemühungen um eine bessere Kooperation betreffen auf beiden Ebenen vor allem die zwangsweise Rückführung afrikanischer Staatsangehöriger (s. Kap. C.5.2). Denn gegen eine selbständige Rückkehr ihrer Staatsangehörigen haben die Herkunftsländer in aller Regel keine Einwände. Wenn eine solche vom Aufnahmestaat gefördert werden soll, bestehen Hürden daher weniger in der Kooperation mit den Herkunftsländern als vielmehr in der Konzeption effektiver Rückkehr- und Reintegrationsprogramme (s. Kap. C.5.3).

C.5.1 Umfang der Rückkehr in afrikanische Länder

Die EU misst den Erfolg ihrer Rückkehrpolitik mit der sog. Rückkehrquote als zentralem Indikator. Um sie zu errechnen, setzt man die Zahl der zur Ausreise aufgeforderten Drittstaatsangehörigen ins Verhältnis zu der Zahl der nach Aufforderung zur Ausreise in einen anderen Staat zurückgekehrten Personen im gleichen Jahr (s. zu den Begriffen Info-Box 22). Eine Ausreiseentscheidung wird aber häufig nicht im selben Kalenderjahr in Form einer tatsächlichen Ausreise umgesetzt. Dadurch sind die Rückkehrquoten einzelner Jahre irreführend. So kann die Rückkehrquote für ein Land mehr als 100 Prozent erreichen, wenn Personen abgeschoben werden, bei denen die Ausreiseaufforderung bereits in den Vorjahren getroffen wurde (Mananashvili 2017). Akkurater sind die Ergebnisse deshalb, wenn man einen mehrjährigen Durchschnitt der Rückkehrquoten errechnet. Für alle Personen, die aus der EU nach Aufforderung zur Ausreise in einen Drittstaat zurückgekehrt sind, lag die Rückkehrquote im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2018 bei 38 Prozent; dabei umfassen die Zahlen jeweils sowohl geförderte Ausreisen als auch zwangsweise Abschiebungen. Bei den

afrikanischen Staatsangehörigen lag die durchschnittliche Rückkehrquote mit 15 Prozent deutlich darunter (Abb. C.16). Unter den afrikanischen Ländern ergingen 2018 die meisten Ausreiseaufforderungen an Staatsangehörige von Marokko, Algerien und Guinea. Tatsächlich zurückgeführt wurden die meisten Personen nach Marokko, Algerien und Nigeria (Kuschminder 2019).

Die für den EU-Raum zugänglichen Daten, die hier dargestellt sind, unterscheiden bei den Ausreisen allerdings nur unzureichend zwischen verschiedenen Ausreiseformen.²¹⁵ Im Folgenden wird daher detaillierter auf die Ausreisen aus Deutschland in nord-, west- und ostafrikanische Länder eingegangen. Hier gibt es genaue Daten zu zwangsweisen Rückführungen; andere Formen der Ausreise werden dagegen nicht vollständig erfasst (s. zu den Begriffen Info-Box 22). Dies liegt zum einen daran, dass es verschiedene Programme des Bundes und der Länder gibt, die zur selbständigen Rückkehr beraten und eine solche finanziell unterstützen. Dadurch werden Rückkehrende in verschiedenen Statistiken erfasst und ggf. mehrfach gezählt. Zum Teil sind auch die Angaben nicht vollständig (BT-Drs. 18/5862: 39–40). Verlässliche Zahlen gibt es nur für Rückreisen, die über das Bund-Länder-Rückkehr-Förderprogramm REAG/GARP (*Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme*) unterstützt werden. Dabei handelt es sich um eine Art Basisprogramm, zu dem andere Programme des Bundes meist nur zusätzlich hinzutreten. Somit ist zu erwarten, dass die Zahlen dazu zumindest die bundesgeförderten Ausreisen annähernd abbilden. Private Ausreisen ohne staatliche Finanzierung werden dagegen überhaupt nicht erfasst.

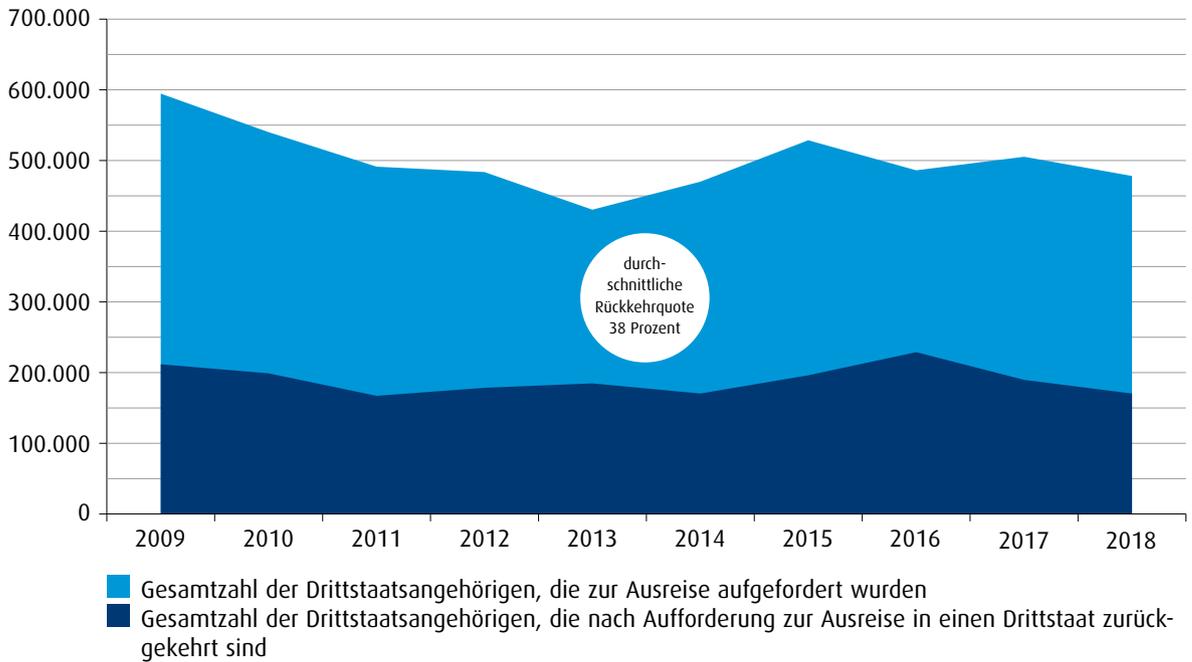
Nordafrika

❗ **Betrachtet man die Entwicklung der Rückführungszahlen zwischen 2014 und 2019 für Nordafrika (Tab. C.6), wird unmittelbar deutlich, dass in der Rückkehrpolitik vor allem die Maghreb-Länder Algerien, Marokko und Tunesien eine bedeutende Rolle spielen.** Im Fall von Libyen und dem Sudan werden zwar zunehmend Staatsangehörige in andere EU-Länder überstellt. Nach Libyen selbst wird jedoch überhaupt nicht abgeschoben und in den Sudan nur sehr wenig. Abschiebungen nach Ägypten haben in den letzten Jahren zwar zugenommen; auch hier fallen die Zahlen jedoch im Vergleich zu den Maghreb-Staaten nicht ins Gewicht.

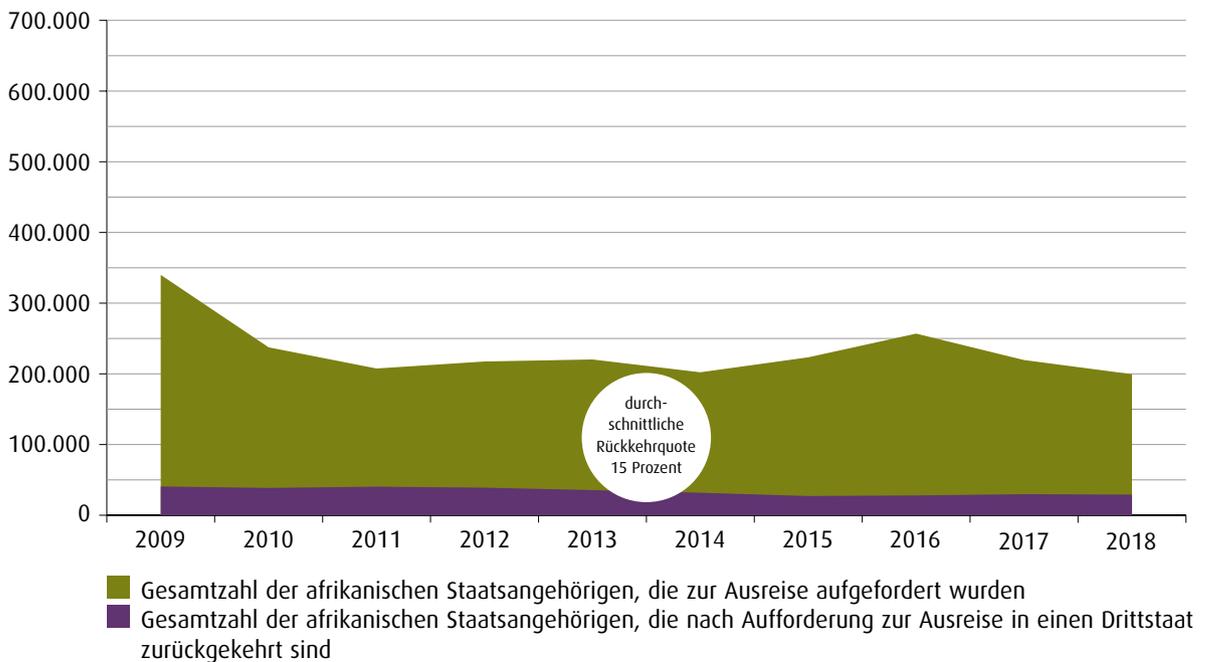
²¹⁵ Die von der EU-Kommission verwendeten Eurostat-Datensätze umfassen zwar viele Dimensionen, die für Rückkehrprozesse relevant sind. Dennoch sind diese Parameter nicht ausreichend, um Rückkehr adäquat zu erfassen. Daran haben auch Änderungen in der Datenerfassung im Jahr 2014 nichts geändert. Seitdem erfasst Eurostat zwar noch detailliertere Informationen in diesem Bereich; die Übermittlung der Daten durch die EU-Mitgliedstaaten erfolgt jedoch auf freiwilliger Basis. Zur Beurteilung von Rückkehr sind sie damit weiterhin nur begrenzt tauglich (Slagter 2019). So vermengen die Eurostat-Daten unter „Nach Ausweisung zurückgekehrte Drittstaatenangehörige“ Zahlen zu Abschiebungen und zu geförderten Ausreisen. Die Eurostat-Datenbestände „Zurückgekehrte Drittstaatenangehörige nach Art der Rückkehr und Staatsangehörigkeit“ unterscheiden zwar zwischen diesen Rückkehrformen; hier fehlen jedoch Zahlen zu Deutschland (und anderen EU-Ländern).

Abb. C.16 Ausreiseaufforderungen und tatsächliche Ausreisen aus der EU 2009–2018

alle Drittstaatsangehörigen



afrikanische Drittstaatsangehörige



Anmerkung: Um die Rückkehrquote zu errechnen, setzt man die Zahl der zur Ausreise aufgeforderten Drittstaatsangehörigen ins Verhältnis zur Zahl der nach Aufforderung zur Ausreise in einen anderen Staat zurückgekehrten Personen im gleichen Jahr. Für den Zeitraum 2009–2018 wurde aus diesen Quoten der Durchschnitt gebildet.

Quelle: Eurostat 2019e; eigene Darstellung

Dies verwundert nicht, denn mit Tunesien, Algerien und Marokko wurde in Sachen Rückkehr in den letzten Jahren intensiv verhandelt: Rückführungen in diese Länder waren lange nur sehr eingeschränkt möglich, weil sie bei der Passersatzbeschaffung nicht kooperierten (Zeit Online 2017; BT-Drs. 19/3150: 15). **📌 2016 einigte sich die Bundesregierung mit den Maghreb-Ländern auf Möglichkeiten, die Rückführung zu verbessern. Seither hat sich die Zahl der Abschiebungen in diese Länder vervielfacht (Tab. C.6) und die Maghreb-Länder gehören zu den afrikanischen Staaten, in welche die meisten Personen abgeschoben werden.** Dies zeigt, dass Maßnahmen der Migrationsaußenpolitik die Wirksamkeit der Rückkehrpolitik beeinflussen können. Doch obwohl sich die Kooperation mit den Maghreb-Ländern verbessert hat und Rückführungen dorthin verstärkt durchgeführt werden konnten, sind Abschiebungen in diese Länder nach wie vor beschränkt. Denn Marokko und Algerien erlauben zwar Abschiebungen, die von der Öffentlichkeit wenig wahrgenommen werden, z. B. solche per Boot aus Spanien und Rückführungen in Linienflügen. Sammelabschiebungen mit eigens dafür organisierten Charterflügen lassen sie jedoch nicht zu (Werenfels 2018: 25). Ein Abkommen mit Algerien begrenzt zudem die Zahl der Rückführungen auf 30 Personen je Flug (BT-Drs. 19/484: 27). Tunesien akzeptiert zwar Sammelabschiebungen per Charterflug, aber ebenfalls nur bis zu 25 Personen (Welt 2016). Diese Einschränkungen sind ein Zeichen dafür, dass die afrikanischen Regierungen diese Thematik für gesellschaftlich höchst brisant halten (s. dazu Kap. C.5.2.2).

Im Vergleich zu den Abschiebungen haben sich die Zahlen zur geförderten Rückkehr über das REAG/GARP-Programm nur wenig verändert (Tab. C.6). Einzig bei Algerien zeigt sich eine deutliche Entwicklung dahingehend, dieses Programm stärker in Anspruch zu nehmen. Bei Tunesien steigen die Zahlen ebenfalls, aber nur moderat; die Zahl der Ausreisen nach Marokko ist nach einem Anstieg im Jahr 2016 wieder zurückgegangen.

📌 Am Beispiel der Maghreb-Länder wird besonders deutlich, dass die verfügbaren Daten zu Abschiebungen und geförderten Ausreisen nicht genug Aufschluss darüber geben, wie und wohin Menschen aus Drittstaaten Deutschland verlassen: Zwischen Januar 2014 und September 2018 haben ca. 24.300 Personen aus Marokko, Tunesien und Algerien in Deutschland Asyl beantragt. Mehr als die Hälfte von ihnen (ca. 14.000) befanden sich Ende September 2018 nicht mehr in Deutschland (BT-Drs. 19/5818: 2, 8–10). Nimmt man Abschiebungen und geförderte Ausreisen für diesen Zeitraum zusammen (Tab. C.6), lässt sich damit weniger als die Hälfte dieser Ausreisen abbilden. Zum Verbleib der übrigen Ausgereisten liegen keine Daten vor.

Westafrika

Im Fokus der Rückkehrpolitik zu Westafrika steht vor allem Nigeria, das seit 2016 zu den zehn häufigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden in Deutschland gehört; 2019 stand es an fünfter Stelle. 2018 haben 11.073 nigerianische Staatsangehörige in Deutschland einen Asylantrag gestellt, 2019 waren es 10.533 (BAMF 2019b: 2; 2020a: 2). Die Anerkennungsquote für Asylsuchende aus Nigeria ist allerdings niedrig und in den letzten Jahren noch gesunken: von 9,9 Prozent im Jahr 2016 auf 6,9 Prozent 2019 (BAMF 2017: 50; BAMF 2020b: 3). Entsprechend hat in den letzten Jahren die Zahl der ausreisepflichtigen Nigerianer und Nigerianerinnen stark zugenommen. Ende 2019 lebten in Deutschland 12.354 ausreisepflichtige nigerianische Staatsangehörige (BAMF 2020c). **📌 Die Abschiebung nach Nigeria gestaltet sich schwierig. Zwar wurden in den letzten Jahren immer mehr nigerianische Staatsangehörige abgeschoben. Dabei handelte es sich jedoch zum Großteil um Überstellungen in andere EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des Dublin-Verfahrens. Abschiebungen nach Nigeria selbst haben zwar ebenfalls zugenommen, ihre Zahl liegt aber deutlich niedriger (Tab. C.7) und im Verhältnis zur Zahl der Ausreisepflichtigen aus Nigeria erscheint sie sehr gering.**

Probleme bei der Rückführung entstehen u. a. dadurch, dass viele nigerianische Ausreisepflichtige nicht über Passdokumente verfügen. Mitte 2019 befanden sich 4.535 Nigerianer und Nigerianerinnen in Deutschland, die aus diesem Grund geduldet waren. Häufig wirken die Betroffenen bei der Identitätsfeststellung und Passersatzbeschaffung nicht freiwillig mit: In den Jahren 2016 bis 2018 wurden knapp 2.000 nigerianische Staatsangehörige zu Sammelanhörungen zu diesem Zweck geladen; weniger als die Hälfte (48%) von ihnen erschien (BT-Drs. 19/10465: 13). Ein weiteres Hindernis liegt darin, dass die Kooperation mit Nigeria in der Rückkehrpolitik schwierig ist (s. Kap. C.5.2).

📌 Bei den meisten anderen westafrikanischen Ländern hat sich die Zahl der Abschiebungen in den letzten Jahren kaum verändert (Tab. C.7). Nach Niger, Senegal, Burkina Faso, Côte d'Ivoire und Mali werden jedes Jahr nur sehr wenige Menschen abgeschoben. Aus den meisten dieser Länder kommen aber auch nur wenige Personen nach Deutschland (s. zu den Asylantragszahlen BAMF 2019b; 2020a). Einzig für Côte d'Ivoire waren die Asylantragszahlen vergleichsweise höher (2018: 718; 2019: 592) (BAMF 2019b: 2; 2020a: 2). Die EU hat mit dem Land 2018 eine informelle Vereinbarung zur Verbesserung der Verfahren für die Identifizierung und Rückübernahme von irregulären Migranten und Migrantinnen getroffen (s. Kap. C.5.2.4); Auswirkungen auf die Zahl der Rückführungen sind bisher aber weder

Tab. C.6 Zahlen zur Rückkehr aus Deutschland für ausgewählte nordafrikanische Länder

		Zahl der zwangsweisen Rückführungen						Zahl der geförderten Ausreisen über das REAG/GARP-Programm						Zahl der Ausreisepflichtigen	
		2014	2015	2016	2017	2018	1. Hj. 2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	31.12.2018	31.12.2019
Algerien	abgeschobene Staatsangehörige	179	182	286	653	711	357	4	37	125	176	266	214	3.373	2.850
	davon Zielstaat Algerien	59	57	169	504	567	289								
Marokko	abgeschobene Staatsangehörige	214	176	228	753	857	409	23	19	113	67	53	48	3.518	3.052
	davon Zielstaat Marokko	70	62	113	634	722	344								
Tunesien	abgeschobene Staatsangehörige	112	79	146	275	382	177	8	17	33	45	67	37	1.301	1.203
	davon Zielstaat Tunesien	35	17	116	251	344	155								
Libyen	abgeschobene Staatsangehörige	29	47	40	42	161	53	3	-	-	-	-	-	1.289	1.383
	davon Zielstaat Libyen	8	-	-	-	-	-								
Ägypten	abgeschobene Staatsangehörige	50	32	43	83	130	65	70	55	54	60	75	55	1.728	1.949
	davon Zielstaat Ägypten	9	7	19	35	63	41								
Sudan	abgeschobene Staatsangehörige	61	34	48	128	279	98	6	23	35	48	41	23	1.110	923
	davon Zielstaat Sudan	-	-	-	2	3	7								

Anmerkung: Es finden jährlich deutlich mehr Ausreisen statt, als die Zahlen für Abschiebungen und geförderte Ausreisen zusammengenommen abbilden. Hierzu liegen jedoch keine Daten vor. Die verfügbaren Daten geben damit nicht umfassend Aufschluss darüber, wie viele Menschen aus Drittstaaten Deutschland verlassen und wohin sie wandern. *Die Zahlen der geförderten Ausreisen für 2019 sind vorläufig und können sich aufgrund von Stornierungen noch ändern.

Quelle: BT-Drs. 18/4025: 6, 10; BT-Drs. 18/7588: 5, 8, 10; BT-Drs. 18/11112: 6, 10, 12; BT-Drs. 19/800: 6, 11, 13; BT-Drs. 19/3150: 3-4; BT-Drs. 19/3151: 7-18; BT-Drs. 19/3702: 7, 11; BT-Drs. 19/5818: 2, 10, 22-24; BAMF 2020c

in Deutschland noch in anderen europäischen Ländern festzustellen (Eurostat 2019e).

Interessant ist dagegen ein näherer Blick auf die Zahlen zu Ghana, Gambia und Guinea: Abschiebungen nach Ghana haben in den letzten Jahren stetig zugenommen; mittlerweile werden fast 80 Prozent aller abgeschobenen ghanaischen Staatsangehörigen auch nach

Ghana zurückgeführt. Die deutsche Regierung hat in den letzten Jahren ihre Beziehungen zu Ghana intensiviert: 2018 wurden auf oberster politischer Ebene zwei Gespräche zwischen der deutschen Kanzlerin Angela Merkel und dem ghanaischen Präsidenten Nana Akufo-Ado geführt, in denen es auch um das Thema Rückkehr ging.²¹⁶ Abschiebungen nach Gambia sind vor allem 2018

²¹⁶ Zudem wurde 2016 zwischen der EU und Ghana eine Vereinbarung zu Migrationsfragen getroffen, die auch Fragen der Rückkehr beinhaltet. Die Auswirkungen dieser Vereinbarung werden jedoch bisher als eher gering eingeschätzt.

Tab. C.7 Zahlen zur Rückkehr aus Deutschland für ausgewählte westafrikanische Länder

		Zahl der zwangsweisen Rückführungen						Zahl der geförderten Ausreisen über das REAG/GARP-Programm						Zahl der Ausreisepflichtigen	
		2014	2015	2016	2017	2018	1. Hj. 2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	31.12.2018	31.12.2019
Ghana	abgeschobene Staatsangehörige	69	65	114	150	266	122	30	29	31	70	53	53	4.139	4.266
	davon Zielstaat Ghana	15	18	51	84	210	91								
Gambia	abgeschobene Staatsangehörige	75	162	171	218	384	155	5	5	12	44	54	52	4.211	4.837
	davon Zielstaat Gambia	6	9	29	31	144	60								
Guinea	abgeschobene Staatsangehörige	56	105	73	279	363	239	7	8	16	30	27	14	3.959	4.943
	davon Zielstaat Guinea	1	7	13	12	16	16								
Mali	abgeschobene Staatsangehörige	58	54	75	89	73	29	3	-	6	6	2	7	1.027	1.094
	davon Zielstaat Mali	-	2	7	3	7	-								
Côte d'Ivoire	abgeschobene Staatsangehörige	24	30	27	72	74	26	-	-	4	6	6	6	1.102	1.524
	davon Zielstaat Côte d'Ivoire	3	3	2	4	5	4								
Nigeria	abgeschobene Staatsangehörige	127	149	192	539	779	598	32	40	79	154	153	198	9.641	12.354
	davon Zielstaat Nigeria	37	50	44	110	195	213								
Senegal	abgeschobene Staatsangehörige	32	41	63	56	52	47	7	11	26	27	14	24	1.265	1.115
	davon Zielstaat Senegal	2	2	9	19	16	14								
Burkina Faso	abgeschobene Staatsangehörige	19	21	21	16	35	6	1	1	6	9	10	19	513	476
	davon Zielstaat Burkina Faso	2	2	1	2	7	1								
Niger	abgeschobene Staatsangehörige	29	41	25	28	29	8	2	2	2	3	6	2	385	348
	davon Zielstaat Niger	1	-	-	2	2	1								

Anmerkung: Es finden jährlich deutlich mehr Ausreisen statt, als die Zahlen für Abschiebungen und geförderte Ausreisen zusammengenommen abbilden. Hierzu liegen jedoch keine Daten vor. Die verfügbaren Daten geben damit nicht umfassend Aufschluss darüber, wie viele Menschen aus Drittstaaten Deutschland verlassen und wohin sie wandern. *Die Zahlen der geförderten Ausreisen für 2019 sind vorläufig und können sich aufgrund von Stornierungen noch ändern.

Quelle: BT-Drs. 18/4025: 6, 10; BT-Drs. 18/7588: 5, 8, 10; BT-Drs. 18/11112: 6, 10, 12; BT-Drs. 19/800: 6, 11, 13; BT-Drs. 19/3150: 3-4; BT-Drs. 19/3151: 7-18; BT-Drs. 19/3702: 7, 11; BT-Drs. 19/5818: 2, 10, 22-24; BAMF 2020c

Info-Box 22 Begriffe der staatlichen Rückkehrpolitik

Abschiebung (§ 58 AufenthG) bzw. **zwangsweise Rückführung** bedeutet, dass eine vollziehbare Ausreisepflicht zwangsweise durchgesetzt wird. Dies kommt zum Tragen, wenn ein Ausländer oder eine Ausländerin verpflichtet ist, das Land zu verlassen, und dies innerhalb einer gesetzten Frist nicht getan hat (vgl. Hailbronner 2014: 523).

Dublin-Überstellungen betreffen Schutzsuchende, für die nach der Dublin-III-Verordnung ein anderer EU-Mitgliedstaat, Norwegen, Island, Liechtenstein oder die Schweiz zuständig ist. Sie werden an den zuständigen Staat überstellt, damit dieser das Asylverfahren durchführt.

Rückführung ist der Oberbegriff für alle Maßnahmen, die einen Aufenthalt beenden. Sie betrifft „gleichermaßen alle Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt [in Deutschland] nicht oder nicht mehr erfüllen“ (Kohls 2014: 12). Darunter fallen Dublin-Überstellungen, Abschiebungen von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel und Zurückschiebungen. Mitunter wird sogar die geförderte Ausreise darunter gefasst.²¹⁷

Bei der sog. **freiwilligen Rückkehr** verlassen die betreffenden Personen selbständig das Bundesgebiet. Diese Form der Rückkehr kann über verschiedene Landes- und Bundesprogramme finanziell gefördert werden. Der Begriff der ‚freiwilligen‘ Rückkehr ist allerdings umstritten. Denn hier reisen die Betroffenen zwar selbständig aus; sie tun das aber in aller Regel, weil ihnen die Abschiebung droht. Das Adjektiv „freiwillig“ ist daher beschönigend. Der SVR benutzt daher stattdessen den Begriff der **geförderten Rückkehr**.

Zur Errechnung der **Rückkehrquote** wird die Zahl der zur Ausreise aufgeforderten Drittstaatsangehörigen zur Zahl der nach Aufforderung zur Ausreise in einen anderen Staat zurückgekehrten Personen im gleichen Jahr ins Verhältnis gesetzt.

deutlich gestiegen. Gambia ist zwar der kleinste Staat des afrikanischen Festlands, trotzdem kommt von dort seit einigen Jahren eine nicht unbedeutende Zahl von Asylsuchenden nach Deutschland (2018: 1.592; 2019: 1.133) (BAMF 2019b: 2; 2020a: 2). In Baden-Württemberg bilden Gambierinnen und Gambier mit 3.025 Personen die größte Gruppe der Ausreisepflichtigen (BT-Drs. 19/8021: 33). 2018 schloss die EU mit Gambia eine informelle Vereinbarung zur Rückübernahme. Das Land zeigte sich in diesem Bereich bis März 2019 kooperativ, erklärte dann jedoch ein Moratorium für alle Abschiebungen aus der EU (s. Kap. C.5.2.2). Bei guineischen Staatsangehörigen haben zwangsweise Rückführungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen, dies betrifft aber vor allem EU-interne Überstellungen aufgrund der Dublin-Verordnung. Die Zahl der Abschiebungen nach Guinea selbst hat sich dagegen kaum verändert. Anfang 2018 schloss die Bundesrepublik Deutschland mit Guinea ein neues Rückübernahmeabkommen. Ob sich infolgedessen die Abschiebungszahlen für 2019 und die folgenden Jahre erhöhen werden, bleibt abzuwarten. 📌 **Über das REAG/**

GARP-Programm geförderte Ausreisen nach Westafrika finden insgesamt relativ wenig statt (Tab. C.7). Nur bei Nigeria liegen die Zahlen vergleichsweise hoch. Im Verhältnis zur Zahl der ausreisepflichtigen nigerianischen Staatsangehörigen sind sie jedoch ebenfalls verschwindend gering.

Ostafrika

📌 **Neben Nigeria verzeichnet Deutschland vom afrikanischen Kontinent nur aus Somalia (2018: 5.754; 2019: 4.154) und Eritrea (2018: 5.920; 2019: 3.743) seit Jahren sehr hohe Zahlen von Asylsuchenden** (BAMF 2019b: 2–3; 2020a: 2–3). **Beide Länder haben jedoch hohe Anerkennungsquoten** (BAMF 2019d: 55; 2018b: 52). Diejenigen Asylsuchenden, die keinen Schutzstatus erhalten, werden zudem aufgrund der politischen Lage vor Ort nur sehr selten abgeschoben. Die Zahl der zwangsweisen Rückführungen hat sich in den letzten Jahren zwar vervielfacht, eine Rückführung erfolgt aber fast ausschließlich in andere EU-Staaten und nicht in die Herkunftsstaaten (Tab. C.8). 📌 **Auch in andere ostafrika-**

217 In Rheinland-Pfalz z. B. werden alle Formen der Beendigung eines Aufenthalts als Rückführung bezeichnet.

Tab. C.8 Zahlen zur Rückkehr aus Deutschland für ausgewählte ostafrikanische Länder

		Zahl der zwangsweisen Rückführungen						Zahl der geförderten Ausreisen über das REAG/GARP-Programm						Zahl der Ausreisepflichtigen	
		2014	2015	2016	2017	2018	1. Hj. 2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	31.12.2018	31.12.2019
Eritrea	abgeschobene Staatsangehörige	83	83	130	517	381	167	1	2	1	1	4	-	2.179	1.843
	davon Zielstaat Eritrea	-	-	-	1	-	-								
Somalia	abgeschobene Staatsangehörige	244	174	139	436	610	233	2	4	21	23	25	24	3.634	4.136
	davon Zielstaat Somalia	3	-	-	-	7	1								
Äthiopien	abgeschobene Staatsangehörige	18	16	24	138	112	43	19	23	23	45	42	52	1.746	2.624
	davon Zielstaat Äthiopien	1	2	3	1	24	4								
Uganda	abgeschobene Staatsangehörige	2	1	4	3	6	12	4	2	-	5	2	12	118	124
	davon Zielstaat Uganda	1	-	-	-	1	3								
Kenia	abgeschobene Staatsangehörige	4	8	7	7	18	2	6	9	4	10	13	14	597	661
	davon Zielstaat Kenia	4	3	6	2	6	1								
Tansania	abgeschobene Staatsangehörige	3	3	3	9	8	5	-	4	-	3	9	16	87	147
	davon Zielstaat Tansania	1	1	2	-	3	1								

Anmerkung: Es finden jährlich deutlich mehr Ausreisen statt, als die Zahlen für Abschiebungen und geförderte Ausreisen zusammengenommen abbilden. Hierzu liegen jedoch keine Daten vor. Die verfügbaren Daten geben damit nicht umfassend Aufschluss darüber, wie viele Menschen aus Drittstaaten Deutschland verlassen und wohin sie wandern. *Die Zahlen der geförderten Ausreisen für 2019 sind vorläufig und können sich aufgrund von Stornierungen noch ändern.

Quelle: BT-Drs. 18/4025: 6, 10; BT-Drs. 18/7588: 5, 8, 10; BT-Drs. 18/11112: 6, 10, 12; BT-Drs. 19/800: 6, 11, 13; BT-Drs. 19/3150: 3-4; BT-Drs. 19/3151: 7-18; BT-Drs. 19/3702: 7, 11; BT-Drs. 19/5818: 2, 10, 22-24; BAMF 2020c

nische Länder werden sehr wenige Menschen abgeschoben. Die Zahlen bewegen sich hier fast durchgängig im einstelligen Bereich. Dies liegt aber vor allem daran, dass aus diesen Ländern nur wenige Menschen nach Deutschland kommen (Eurostat 2019c). Eine Ausnahme bildet Äthiopien: Von dort sind in den letzten Jahren einige Tausend Asylsuchende nach Deutschland gekommen (2018: 1.290; 2019: 1.054) (BAMF 2019b: 2; 2020a: 2). Zwischen Äthiopien und der EU war es jedoch im Rahmen

der Migrationspartnerschaft zu politischen Spannungen gekommen, weil die EU einseitig auf das Thema Rückkehr fokussierte. Erst 2018 einigte man sich schließlich auf gemeinsame Rückkehrprozesse; deren Auswirkungen bleiben noch abzuwarten (Kipp 2018: 21). Wie in den anderen betrachteten Regionen sind auch in Ostafrika die Zahlen der geförderten Rückkehr gering. Eine Förderung der Rückkehr nach Eritrea und Somalia über das REAG/GARP-Programm ist nur eingeschränkt möglich.

C.5.2 Kooperation mit afrikanischen Ländern im Bereich der Rückübernahme

Es gibt zahlreiche Gründe, aus denen zwangsweise Rückführungen nicht durchgeführt werden (können). Hindernisse bestehen sowohl im ‚Inneren‘, d.h. in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, wie auch im ‚Äußeren‘. **⚠ Ihre Analyse wird jedoch dadurch erschwert, dass die Datenlage im Bereich der Rückkehr notorisch schlecht ist. Dies gilt sowohl für Deutschland** (s. zur Datenlage und zu den Hindernissen der Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik ausführlich SVR 2019a: 95–97) **als auch für die übergeordnete europäische Ebene.** Entsprechend haben die Staats- und Regierungschefs in ihrer Erklärung von Malta vom 3. Februar 2017 hervorgehoben, dass „die Rückkehrpolitik der Europäischen Union kritisch überprüft werden müsse, um objektiv zu analysieren, wie die auf Unionsebene und auf nationaler Ebene zur Verfügung stehenden rechtlichen, operativen, finanziellen und praktischen Instrumente tatsächlich angewandt werden“ (COM(2017)200: 2).

Im ‚Inneren‘ wurden in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen getroffen, um die nationalen Verwaltungssysteme und Rückführungsverfahren wirksamer zu gestalten (zu den Bemühungen auf europäischer Ebene Info-Box 23, zu Deutschland SVR 2019a; SVR 2019c). Im Mittelpunkt des folgenden Kapitels stehen jedoch vor allem die Hindernisse im ‚Äußeren‘, konkret: bei der Kooperation mit den Herkunftsstaaten. Im afrikanischen Kontext ist dieser Aspekt von besonderer Bedeutung. Denn die bisherigen Verhandlungen haben offenbart, dass viele afrikanische Herkunftsstaaten wenig Interesse daran haben, in diesem Bereich zu kooperieren (s. Kap. C.5.2.2). Nach dem Völkerrecht sind Staaten zwar verpflichtet, ihre eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen.²¹⁸ Dafür muss aber deren Identität geklärt sein; darüber hinaus müssen mit den (einzelnen) Ländern Verfahren der Rückübernahme etabliert sein. Die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten bei der Identifizierung ihrer eigenen Staatsangehörigen, der Ausstellung von Passersatzpapieren und der tatsächlichen Rückübernahme gestaltet sich oft schwierig. Um sie zu verbessern, wird in oftmals langwierigen Verhandlungen mit diesen Ländern nach Lösungen gesucht. Das geschieht sowohl auf der Ebene der EU als auch auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten (Info-Box 23).

C.5.2.1 Förmliche Rückübernahmeabkommen

⚠ Die EU versucht schon seit längerem, afrikanische Staaten im Bereich der Rückübernahme zu einer besseren Zusammenarbeit zu bewegen. Dies spiegelt sich in den Ergebnissen einer ganzen Reihe von regionalen Dialogen wider. Bereits 2000 einigten sich die EU und die Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) im Abkommen von Cotonou über eine Regelung der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger, die sich irregulär in Europa aufhalten. Zudem wird die Verbesserung der Rückkehr immer wieder als gemeinsames Ziel bekräftigt, u. a. in den verschiedenen Erklärungen und Aktionsplänen des Rabat-Prozesses ab 2006, in der Erklärung zur Gründung des Khartoum-Prozesses von 2014, in den Erklärungen des Migrationsgipfels in Valletta von 2015 und in denen des EU-AU-Gipfeltreffens in Abidjan von 2017 (s. zu den EU-Afrika-Kooperationen generell Kap. C.1.2). **⚠ Auch auf bilateraler Ebene, d.h. in Verhandlungen mit einzelnen afrikanischen Herkunfts- und Transitländern, wirbt die EU für bessere Kooperation. Lange Zeit wurde dabei auf den Abschluss förmlicher Rückübernahmeabkommen gesetzt. Die Versuche, solche Abkommen auszuhandeln, endeten jedoch häufig erfolglos.** Ein gutes Beispiel hierfür sind die Mobilitätspartnerschaften: Deren – aus EU-Sicht – wichtigstes Ziel bestand darin, Rückübernahmeabkommen im Gegenzug zu Visaliberalisierungen auszuhandeln (s. Kap. C.1.2). Im Ergebnis schloss die EU nur im Rahmen der ersten Partnerschaft mit Cabo Verde ein Rückübernahmeabkommen, mit den anderen Partnerländern Marokko und Tunesien konnte sie die Verhandlungen darüber bisher nicht zum Abschluss bringen (Abderrahim 2019: 7).²¹⁹ Das Rückübernahmeabkommen mit Cabo Verde ist bis heute das einzige förmliche Abkommen mit einem afrikanischen Staat auf europäischer Ebene (BMI 2018). Mit Nigeria wurden im Jahr 2016 Verhandlungen aufgenommen; auch hier konnte jedoch bislang keine Einigung erzielt werden (Slagter 2019).

⚠ Auch die Bundesrepublik Deutschland hat insgesamt nur drei förmliche Rückübernahmeabkommen mit afrikanischen Staaten geschlossen, das letzte Anfang 2018 mit Guinea. Die anderen beiden Abkommen mit Algerien und Marokko bestehen schon seit 1997 bzw. 1998 (BMI 2018). Diese Fälle zeigen jedoch, dass die Länder in der Praxis zum Teil weiterhin nicht bereit sind zu kooperieren, selbst wenn ein förmliches Rückübernahmeabkommen besteht (BT-Drs. 19/3150: 15–16;

218 Diese Verpflichtung ist auch in vielen völkerrechtlichen Abkommen ausdrücklich verankert, z. B. mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) in Artikel 13 des Abkommens von Cotonou. Zudem gibt es zahlreiche spezielle Rückübernahmeabkommen mit einzelnen Staaten (s. u.).

219 Die Verhandlungen mit Marokko begannen bereits im Jahr 2000 und wurden im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften weitergeführt.

Info-Box 23 Maßnahmen zur Effektivierung des Rückkehrsystems der Europäischen Union

Die EU sieht Schwachstellen in ihrem derzeitigen Rückkehrsystem als einen Anreiz für irreguläre Migrantinnen und Migranten. Maßnahmen der Rückkehrpolitik sind daher aus ihrer Sicht zentral, um die irreguläre Migration nach Europa zu verringern. Dies ist auch ein wichtiger Bestandteil der Europäischen Migrationsagenda (COM(2015)240: 12; s. auch EUCO 9/18: 3). Als wesentlich wird hierbei eine Erhöhung der Rückkehrquote gesehen (s. Kap. C.5.1; COM(2015)240: 12). Hierfür werden Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen getroffen:

Auf rechtlicher Ebene soll darauf hingearbeitet werden, dass die Mitgliedstaaten die **Rückführungsrichtlinie** konsequenter anwenden, die bis zum Jahr 2010 umzusetzen war. Die Richtlinie verpflichtet die Staaten zur Rückführung von Personen ohne Aufenthaltsrecht und definiert Standards, die bei der Rückführung zu beachten sind. Sie wird von den Mitgliedstaaten jedoch uneinheitlich und vor allem nicht konsequent umgesetzt und ist dadurch nur eingeschränkt effektiv. Im Interesse einer „wirksameren und kohärenteren europäischen Rückführungspolitik“ machte die Europäische Kommission daher Ende 2018 einen Vorschlag zur Reform der Richtlinie (COM(2018)634: 1). Darin ist u. a. vorgesehen, die Verfahren für den Erlass von Rückkehrentscheidungen zu vereinfachen und die Fristen für Rechtsmittel zu verkürzen; zudem soll die Abschiebungshaft wirksamer genutzt werden (COM(2018)634).

Im Jahr 2018 schlug die Europäische Kommission außerdem vor, das **Mandat der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Frontex)** zu erweitern. Außerdem soll diese mit weiteren finanziellen, technischen und personellen Ressourcen ausgestattet werden. Darüber soll sie auch eigenständiger verfügen können, um die Mitgliedstaaten bei Rückführungen auch operativ zu unterstützen (COM(2018)634: 2); bisher hat Frontex hier lediglich eine koordinierende Rolle. Dieser langfristige Ausbau der Grenzschutzagentur wurde Ende 2019 formell verabschiedet und trat Anfang Dezember 2019 bereits in Kraft.²²⁰ Zuvor war ihr Mandat bereits sukzessive ausgeweitet worden: Anfang 2017 wurde beispielsweise eine neue Einheit initiiert, um abgelehnte Asylbewerberinnen und -bewerber schneller abzuschieben. Außerdem wurde die Grenzschutzagentur befugt, unter bestimmten Bedingungen eigeninitiativ Abschiebeexpertinnen und -experten in einen Mitgliedstaat zu entsenden (EurActiv.de 2017). Seit 2016 kann sie außerdem von sich aus Abschiebeflüge organisieren. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Rolle von Frontex innerhalb des Rückkehrsystems der EU in den letzten Jahren gestärkt wurde.

Zudem soll das Rückkehrsystem auf EU-Ebene dadurch gestärkt werden, dass zwischen den Mitgliedstaaten der **Informationsaustausch** in Bezug auf Rückführungen verbessert wird. Dazu wurden im Jahr 2018 Maßnahmen ergriffen, um das Schengener Informationssystem²²¹ zu reformieren (Verordnung 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates). Beispielsweise wurden darin zusätzliche Ausschreibungskategorien aufgenommen, u. a. zu Rückführungsentscheidungen, die die Mitgliedstaaten erlassen haben. Dies soll verhindern, dass Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat zur Ausreise verpflichtet wurden, problemlos in einen anderen Mitgliedstaat gehen können, weil die nationalen Behörden nicht genügend Informationen austauschen (Europäisches Parlament 2018).

s. auch Kap. C.5.1). Die Hindernisse beim Abschluss förmlicher Rückübernahmeabkommen und ihre zum Teil we-
nig effektive Umsetzung haben dazu geführt, dass die

Europäische Union und auch die Bundesrepublik keine
völkerrechtlichen Verträge mehr schließen, sondern vermehrt auf informelle Absprachen setzen (s. Kap. C.5.2.3).

220 Verordnung (EU) 2019/1896 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624; ABl. 2019 L 295/1.

221 Mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen wurde 1990 der Wegfall der Grenzkontrollen beschlossen. Gleichzeitig wurden Ausgleichsmaßnahmen geschaffen, um die innere Sicherheit im neu geschaffenen Schengen-Raum aufrechtzuerhalten. Eine dieser Maßnahmen war die Einrichtung eines gemeinsamen Fahndungs- und Informationssystems, des sog. Schengener Informationssystems (SIS).

Info-Box 24 Verhältnis der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich Rückkehr

Maßnahmen im Bereich der Rückkehr erfolgen parallel sowohl auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene. Damit stellt sich die Frage der Kompetenzverteilung. Das betrifft besonders Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten, um Hindernisse bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht zu beseitigen.

Auf EU-Ebene bevollmächtigt der Rat die Europäische Kommission zu entsprechenden Verhandlungen mit Partnerländern. Für die Verabschiedung solcher Abkommen ist außerdem die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich (Art. 218 Abs. 6 i. V. m. Art. 78 Abs. 3 AEUV). Ein bilaterales Rückübernahmeabkommen zwischen einem EU-Mitgliedstaat und einem Drittstaat kann nur dann geschlossen werden, wenn mit dem betreffenden Drittstaat kein vergleichbares Abkommen auf EU-Ebene vorliegt, denn sonst entfalten die EU-Verträge gegenüber den nationalen Abkommen eine Sperrwirkung (Carli 2019: 16). Dies folgt einem im Vertrag über die Europäische Union festgeschriebenen Grundsatz: Die Mitgliedstaaten sollen „Maßnahmen [unterlassen], die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten“ (EUV Art. 4(3); Thym 2016: Rn. 22). In den derzeit siebzehn EU-Rückübernahmeabkommen ist jeweils zusätzlich verankert, wie sie sich zu bestehenden bilateralen Rückübernahmeabkommen der Mitgliedstaaten verhalten. Danach haben die Bestimmungen des jeweiligen EU-Abkommens Vorrang vor bestehenden bzw. geplanten nationalen Maßnahmen, soweit diese nicht mit denen des EU-Abkommens vereinbar sind (Carli 2019: 16).²²² Zusätzlich können Mitgliedstaaten aber im Rahmen der EU-Rückübernahmeabkommen mit den betreffenden Drittstaaten bilaterale Durchführungsprotokolle abschließen, die operative Details der Rückführung regeln (Ministry of the Interior Finland 2019). Für Deutschland existieren sieben bilaterale Rückübernahmeabkommen parallel zu entsprechenden EU-Rückübernahmeabkommen (mit Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kasachstan, Mazedonien und Serbien) (BMI 2018: 1–2; 5–6).

Die Praxis zeigt, dass sich die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen eine Vereinbarung sowohl mit der EU als auch bilateral besteht, bei der Umsetzung mehrheitlich auf das entsprechende EU-Abkommen stützen. Vereinzelt wird jedoch auch das nationale Rückübernahmeabkommen präferiert; solche Fälle werden u. a. damit begründet, dass für die EU-Rückübernahmeabkommen entsprechende bilaterale Durchführungsprotokolle fehlen. Die Europäische Kommission kritisiert diese Praxis; aus ihrer Sicht untergräbt sie die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der EU-Rückübernahmeabkommen. Zudem bestehe die Gefahr, dass wichtige Garantien in den EU-Abkommen, z. B. in Bezug auf Menschenrechte und internationalen Schutz, unwirksam werden könnten (COM(2011)76).

C.5.2.2 Politische Bedenken aufseiten afrikanischer Staaten

❗ Welche Bedenken afrikanische Staaten gegen eine Kooperation bei der Rückübernahme haben, lässt sich nicht allgemeingültig beantworten, denn die Gründe dafür variieren je nach Herkunftsland und politischem Kontext. Bei einigen Ländern, mit denen bisherige Versuche der Zusammenarbeit im Bereich der Rückkehr wenig Erfolg hatten, zeigen sich jedoch Gemeinsamkeiten.

❗ Zuallererst ist Rückkehr nicht nur in Europa, sondern auch in Afrika ein politisch hochsensibles Thema. Migration wird in afrikanischen Ländern oft als etwas

Alltägliches angesehen. Zudem haben viele Einwohner und Einwohnerinnen Verwandte im Ausland, die ihnen Rücküberweisungen schicken; diese sind für viele Familien ihre Haupteinnahmequelle (UNCTAD 2018b: 133, 135). Wenn die jeweiligen Regierungen auf diesem Gebiet kooperieren, setzen sie sich damit also dem Risiko aus, dass dies ihrem Ansehen im Inland schadet. Welche politische Bedeutung das Thema annehmen kann, zeigen besonders eindrücklich die Wahlen im Senegal im Jahr 2019: Hier wurde das Thema Abschiebungen im Wahlkampf konkret thematisiert und damit ‚geworben‘, dass keine Kooperationen hierzu eingegangen würden (Zanker et al. 2019). In Gambia regten sich Proteste ge-

²²² Dazu gibt es zwei Ausnahmen: Das Vereinigte Königreich und Irland haben im Rahmen von sog. Opt-outs die Möglichkeit, die Abkommen nicht anzuwenden (Protokoll 21 AEUV). Und Dänemark beteiligt sich generell nicht an der EU-Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (Protokoll 22 AEUV).

gen Abschiebungen, nachdem sich die Regierung dafür offen gezeigt hatte, im Bereich Rückkehr mit der EU zusammenzuarbeiten. Daraufhin erließ sie im März 2019 ein Moratorium für Abschiebungen aus der gesamten EU (Zanker et al. 2019).²²³ Und Marokko und Algerien erlauben Abschiebungen, die von der Öffentlichkeit wenig wahrgenommen werden; ‚sichtbare‘ Sammelabschiebungen über Charterflüge lehnen sie jedoch ab (s. Kap. C.5.1). Das zeigt ebenfalls, für wie gesellschaftlich aufgeladen die Regierungen dieser Länder die Thematik halten.

Viele Länder profitieren zudem von Wanderungsbewegungen und haben daher wenig Interesse daran, sie zu verringern. So haben sich im Zusammenhang mit Migration häufig lokale Ökonomien gebildet, die gerade in ärmeren Ländern für die wirtschaftliche Entwicklung wichtig sein können. **📍 In vielen afrikanischen Ländern spielen außerdem Rücküberweisungen eine wichtige wirtschaftliche Rolle** (s. dazu ausführlich Kap. B.2.2). Nigeria, das rückkehrpolitisch für die EU und Deutschland wegen der hohen Fallzahlen eine bedeutende Rolle einnimmt (s. Kap. C.5.1), ist auch gleichzeitig das subsaharische Land, in das zahlenmäßig die meisten Rücküberweisungen gehen. Im Jahr 2018 flossen dorthin mehr als 24 Milliarden US-Dollar an offiziellen Rücküberweisungen; das entspricht 6,1 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts. In Gambia machten die Rücküberweisungen (245 Mio. US-Dollar) sogar 15,3 Prozent des BIP aus (Weltbank 2019b). Dabei kommen Rücküberweisungen nicht nur von regulären, häufig hoch qualifizierten Migrantinnen und Migranten, sondern auch von irregulär Gewanderten (Zanker et al. 2019).²²⁴ Auch Direktinvestitionen aus der Diaspora sind ein willkommener Effekt der Migration. **📍 Wenn diese Länder also im Bereich der Rückkehr mit der EU oder ihren Mitgliedstaaten kooperieren, laufen sie daher Gefahr, hohe wirtschaftliche Verluste zu erleiden.** Die hohen Rücküberweisungen und Direktinvestitionen sind zudem ein Grund dafür, dass solche Länder versuchen, ihre Diaspora auch in politischer Hinsicht stärker einzubinden (s. Kap. C.6). **📍 Eine Kooperation im Bereich der Rückkehr bedeutet für eine Regierung daher nicht nur wirtschaftliche Einbußen, sie kann sie auch politischen Rückhalt in der Diaspora kosten** (Mouthaan 2019 zum Senegal und zu Ghana; Zanker et al. 2019 zu Nigeria, Gambia und dem Senegal).

📍 Ein weiterer zentraler Streitpunkt in bisherigen Verhandlungen war die Forderung der EU, dass die

Partnerländer sich in den Abkommen verpflichten, nicht nur ihre eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen, sondern auch Angehörige dritter Länder, wenn diese über das jeweilige Partnerland nach Europa gereist waren (COM(2011)76: 10).²²⁵ Dies erschwerte beispielsweise die Verhandlungen mit Marokko und Tunesien zu Rückübernahmeabkommen: Vor allem Marokko, das selbst als Zielland für subsaharische Migrantinnen und Migranten immer wichtiger wird, sah eine solche Regelung als ungerechte Verteilung der Verantwortung (Carrera et al. 2016: 6). Zudem widerspräche sie den ökonomischen und geopolitischen Interessen Marokkos und Tunesiens in der Zusammenarbeit mit subsaharischen Ländern. Denn dann müssten die beiden nordafrikanischen Länder wiederum mit subsaharischen Herkunftsländern kooperieren, um deren Staatsangehörige zurückführen zu können – ein unpopuläres Thema: Zum einen machen sich Marokko und Tunesien damit bei den subsaharischen Ländern nicht unbedingt beliebt, zum anderen müssten sie dafür ihrerseits Zugeständnisse machen (Abderrahim 2019). Entsprechend stellte die Europäische Kommission bereits 2011 in einer Evaluation der EU-Rückübernahmeabkommen fest, dass ohne die Forderung nach einer entsprechenden Klausel bestimmte laufende Verhandlungen bereits hätten abgeschlossen werden können (z. B. mit Marokko und der Türkei). Sie empfahl daher, bei künftigen Verhandlungen nur noch dann auf der Rückübernahme von Angehörigen dritter Länder zu bestehen, wenn „wegen der geografischen Lage des betreffenden Landes [...] das potenzielle Risiko der irregulären Zuwanderung in die EU durch das Hoheitsgebiet des Landes groß ist“ (COM(2011)76: 10). Bisher besteht die EU in den Verhandlungen mit Marokko und Tunesien weiter darauf, eine solche Regelung aufzunehmen.

📍 Abgesehen von solchen generellen Bedenken können die Konditionen, die die EU in den Verhandlungen fordert, bei ihren Verhandlungspartnern auf Ablehnung stoßen. Hinsichtlich der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger war man sich z. B. mit Marokko und Tunesien vor allem uneinig über technische Details und Prozesse, die die Abkommensentwürfe vorsahen. Insbesondere ging es dabei um die Prozesse zur Identifizierung eigener Staatsangehöriger. Für Kritik auf tunesischer Seite sorgten die kurz bemessene Frist (zwei bis acht Arbeitstage), innerhalb derer die tunesische Diplomatie auf Anfragen der EU wegen der Ausstellung von Reisedokumenten antworten sollte. Bei Tunesien und

223 Das Rückführungsmoratorium ist seit November 2019 insoweit wieder aufgehoben, als Rückführungen nach Gambia auf Linienflügen wieder möglich sind.

224 Im Fall von Gambia kommt z. B. der Großteil der finanziellen Rücküberweisungen aus Spanien. Dort sind die meisten Migranten und Migrantinnen irregulär eingereist (Zanker et al. 2019).

225 Eine solche Klausel enthalten alle bisher geschlossenen EU-Rückübernahmeabkommen (COM(2011)76: 5).

Marokko stieß der Vorschlag der EU auf Widerstand, irreguläre Migranten und Migrantinnen statt mit nationalen Passdokumenten mit einem europäischen Laissez-passer einreisen zu lassen, wenn die Frist abgelaufen wäre. Sie sahen diesen Vorschlag als Verletzung ihrer Souveränität (Abderrahim 2019: 21). Diese Kritik wurde auch im Senegal geäußert: Senegalesische Vertreter und Vertreterinnen beklagen Laissez-passers der EU als Souveränitätsverletzung und bewerten Identifizierungsprozesse ohne Beteiligung des Senegals als unrechtmäßig (Mouthaan 2019). Das westafrikanische Land ist trotz wiederholter Verhandlungsversuche der EU ebenfalls kein Rückübernahmeabkommen eingegangen.

C.5.2.3 Fehlende Kohärenz zwischen EU-Mitgliedstaaten und EU-Institutionen

Angesichts der stark divergierenden Interessenlagen überrascht es kaum, dass viele afrikanische Länder auf bisherige Ansätze der EU nur sehr zurückhaltend eingegangen sind und im Bereich der Rückkehr kaum Zugeständnisse gemacht haben. **➊ Zusätzliche Entwicklungsgelder aus der EU für den Bereich Migration (insbesondere über den EUTF) sind zwar für afrikanische Länder durchaus reizvoll. In vielen dieser Länder übersteigen die jährlich eingehenden Rücküberweisungen jedoch die zusätzlichen Mittel, die die EU als positiven Anreiz zur Kooperation anbietet.** Nach Schätzungen der Weltbank gingen aus den EU28-Ländern im Jahr 2017 Rücküberweisungen in Höhe von mindestens 25,3 Milliarden US-Dollar in afrikanische Länder (Weltbank 2018; eigene Berechnung). Im gleichen Jahr flossen über die offizielle Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Aid*, ODA) aus der EU nach Afrika Leistungen in Höhe von ca. 20,2 Milliarden US-Dollar (OECD 2019a; eigene Berechnung). Staaten, in denen diese Differenz besonders hoch ausfällt, haben aus wirtschaftlicher Sicht wenig Interesse daran, die Situation grundlegend zu ändern. Nigeria etwa erhielt aus der EU28 2017 ca. 8 Milliarden US-Dollar an *remittances* und im Wege der Entwicklungszusammenarbeit ca. 1,1 Milliarden US-Dollar. In den Senegal flossen im gleichen Jahr aus der EU 1,4 Milliarden US-Dollar finanzielle Rücküberweisungen gegenüber 261 Millionen US-Dollar an Entwicklungsgeldern (Weltbank 2018; OECD 2019a; eigene Berechnungen).

In afrikanischen Ländern mit niedrigen Rücküberweisungen kann die Situation sich auch umgekehrt darstellen: Niger etwa ist kein bedeutendes Herkunftsland für Migration; entsprechend erhielt es aus der EU im Jahr 2017 ‚nur‘ ca. 21 Millionen US-Dollar in Form von Rücküberweisungen gegenüber 511 Millionen US-Dollar an Entwicklungsgeldern (Weltbank 2018; OECD 2019a; eigene Berechnungen). Als Transitland hat Niger jedoch andere wirtschaftliche Interessen an den durch das Land führenden Migrationsrouten. So profitierte der Norden

des Landes vor allem bis 2015 wirtschaftlich von den Wanderungsbewegungen, indem er Transportmöglichkeiten und andere Dienstleistungen bereitstellte. Diese Interessen gab Niger in den Folgejahren auf, als es begann, mit der EU im Bereich Migration zu kooperieren. 2016 ging das Land eine Migrationspartnerschaft mit der EU ein und gilt mittlerweile „als einer [ihrer] zuverlässigsten Mitstreiter in Subsahara-Afrika“ (Müller 2018: 36, 39), denn durch die Zusammenarbeit mit der EU erwartete sich die nigrische Regierung außenpolitische, sicherheits- und entwicklungspolitische Vorteile.

Niger spielt zwar im Bereich der Rückübernahme für die EU keine bedeutende Rolle, weil aus dem Land wenig Menschen nach Europa kommen. Das Beispiel zeigt aber, dass bei afrikanischen Staaten nicht nur die Bedenken gegen eine Kooperation mit der EU komplex sind. Vielseitig sind auch die Gründe, aus denen sich manche afrikanischen Länder für eine Zusammenarbeit im Migrationsbereich entscheiden. **➋ Dies verdeutlicht erneut die Vielfalt der Kooperationskontexte, in denen sich die EU bei ihrer externen Migrationspolitik bewegt: Die politischen Interessenlagen und gesellschaftlichen Kontexte hängen z. B. davon ab, ob ein Land vornehmlich Herkunfts-, Transit- oder selbst Aufnahmeland ist. Ob eine Regierung sich in der Migrationspolitik proaktiv oder eher reaktiv verhält, kann u. a. von ihrer staatlichen Verfasstheit, ihrer kolonialen Vergangenheit und dem regionalen und subregionalen Kontext abhängen** (Koch/Weber/Werenfels 2018: 73–77).

➌ Um mit (afrikanischen) Ländern erfolgreich zusammenzuarbeiten, muss sich die EU daher umfassend mit den jeweiligen Interessen und Voraussetzungen eines Landes auseinandersetzen. Ein ‚One size fits all‘-Ansatz ist zum Scheitern verurteilt. Dementsprechend unterscheiden sich auch die Anreize, die die EU für Kooperation setzen kann, je nach den politischen und wirtschaftlichen Prioritäten der Partnerländer. Bei wirtschaftlich schwachen Ländern können finanzielle Hilfen aus Entwicklungsgeldern zwar u. U. Anreize für Kooperation bieten (wenn dem nicht andere ökonomische Interessen entgegenstehen). Oft geht es aber nicht in erster Linie um finanzielle Zuwendungen, sondern um strategische Interessen, etwa die Aufhebung von Sanktionen oder internationale Anerkennung. Auch Interessen wie Machterhaltung und eine Legitimation der Eliten spielen eine bedeutende Rolle. Vor allem Länder, die bereits über eine europäische Diaspora verfügen und in die erhebliche Rücküberweisungen fließen, sind zudem an einer Ausweitung legaler Zuwanderungswege interessiert.

➍ Über mögliche zusätzliche Anreize für Kooperation, etwa im Handelsbereich oder bei der Eröffnung regulärer Zugangswege nach Europa, sind sich die EU-Mitgliedstaaten jedoch häufig nicht einig. Denn von einer gemeinsamen Ausrichtung in der Migrationspolitik in Bezug auf Afrika sind sie weit entfernt: Ihre Interessen

sind vielmehr sehr unterschiedlich und widersprechen sich zum Teil; häufig hängen sie mit ihren bilateralen Beziehungen und historischen Verbindungen zu afrikanischen Ländern zusammen und damit, wie groß ihre afrikanische Diaspora-Bevölkerung ist (Castillejo 2017b). Überdies waren sich in Fragen der Migration auch die EU-Institutionen untereinander bisher nicht immer einig. So fordern vor allem das Generalsekretariat des Rates und die Generaldirektion HOME der EU-Kommission eine Priorisierung von Rückkehr; der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Generaldirektion DEVCO hingegen befürworten, Migrationsfragen im Verhältnis zu anderen Politikbereichen nicht ein vorrangiges Gewicht zu geben (s. zu den EU-Akteuren und -Akteurinnen der Migrationspolitik Info-Box 9 in Kap. C.1).

❗ **Die fehlende Einigkeit der EU-Mitgliedstaaten hat sich in der Vergangenheit insbesondere gezeigt, wenn es darum ging, im Gegenzug zu einer verbesserten Zusammenarbeit bei der Rückübernahme für die Staatsangehörigen der betreffenden Länder reguläre Wege in die EU zu eröffnen.** Solche Maßnahmen erfordern die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, denn Erwerbsmigrationspolitik ist nach wie vor in erster Linie eine nationalstaatliche Angelegenheit. Dementsprechend hat die EU-Kommission kaum Möglichkeiten, dies als Anreiz für Kooperation anzubieten (SVR-Forschungsbereich/MPI 2019: 18). Sie selbst kann lediglich die Verfahren zur Erteilung von Visa vereinfachen (Kipp/Koch 2018: 12).

❗ **Entsprechend bleiben die Angebote der EU im Bereich der Visaerleichterung bisher hinter den Erwartungen der Partnerländer zurück und bieten diesen nicht genügend Anreiz, um im Bereich der Rückkehr Zugeständnisse zu machen.** Dies zeigt sich z. B. bei Marokko und Tunesien (s. dazu Abderrahim 2019). In diesem Bereich haben die einzelnen Mitgliedstaaten somit mehr Handlungsspielraum als die EU selbst (s. zu regulären Wegen nach Deutschland Kap. C.2; SVR-Forschungsbereich 2018a).

❗ **Während sich die EU-Mitgliedstaaten bei der Eröffnung neuer regulärer Wege also zurückhaltend zeigen, haben sie sich 2019 darauf geeinigt, die Visumpolitik in anderer Weise als Druckmittel bzw. Anreiz für mehr Kooperation bei der Rückübernahme zu nutzen.** Dafür soll der europäische Visakodex als Hebel eingesetzt werden: Die Kommission soll die Kooperation von Drittstaaten bei der Rückübernahme regelmäßig bewerten. Wenn ein Staat nicht kooperiert, kann sie dem Rat vorschlagen, in Bezug auf die Visumbearbeitung und –eventuell – die Visumgebühr spezifische restriktive Maßnahmen anzuwenden. Erweist sich ein Land dagegen bei der Rückübernahme als kooperativ, kann die Kommission dem Rat vorschlagen, einen Durchführungsbeschluss über eine Senkung der Visumgebühren, eine Verkürzung der Entscheidungsfrist für Visumanträge oder eine Ver-

längerung der Gültigkeitsdauer von Mehrfachvisa zu erlassen (Rat der Europäischen Union 2019b). Die neuen Regelungen gelten seit Februar 2020. Inwiefern sie in der Praxis angewandt werden und welche Wirkungen sie ggf. entfalten, bleibt abzuwarten.

C.5.2.4 Tendenz zu bilateralen und informellen Vereinbarungen

Die stark divergierenden Interessen in Bezug auf Rückkehr erschweren eine Zusammenarbeit in diesem Bereich. Angesichts dessen zeigen sich in der europäisch-afrikanischen Rückkehrkooperation zwei Tendenzen.

❗ **Zum einen gehen einige afrikanische Staaten eher bilaterale Vereinbarungen mit den Mitgliedstaaten ein als solche auf EU-Ebene.** Denn angesichts der beschriebenen Unstimmigkeiten zwischen EU-Mitgliedstaaten und EU-Institutionen können sie bei bilateralen Absprachen eher mit konkreten Verhandlungserfolgen rechnen und insofern für sich bessere Ergebnisse erzielen (Koch/Weber/Werenfels 2018: 71). Solche Vereinbarungen haben für sie auch den Vorteil, dass sie politisch weniger ‚sichtbar‘ sind als EU-weite Abkommen und dass sie weniger Zurückkehrende betreffen. Wenn sie mit einzelnen Mitgliedstaaten Einigungen erzielen, senkt dies zudem die Notwendigkeit und den Druck, Vereinbarungen auf EU-Ebene einzugehen: Denn die EU-Mitgliedstaaten haben wenig Interesse am Abschluss von EU-Abkommen, wenn diese ihnen keinen Mehrwert gegenüber ihren eigenen bereits bilateral ausgehandelten Vereinbarungen bieten.

❗ **Zum anderen wird immer stärker auf informelle Absprachen gesetzt statt auf förmliche Rückübernahmeabkommen** (Slagter 2019). Dazu ist die EU in Anbetracht der Verhandlungsschwierigkeiten bei förmlichen Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten schon vor einigen Jahren übergegangen. Anders als noch bei den Mobilitätspartnerschaften stand schon bei ihrem bilateralen Nachfolgemodell, den Migrationspartnerschaften, nicht mehr der Abschluss förmlicher Abkommen im Mittelpunkt: Nach dem *Migration Partnership Framework* soll „die zügige operative Durchführung der Rückkehr und nicht unbedingt der Abschluss förmlicher Rückübernahmeabkommen oberste Priorität“ haben (COM(2016)385: 8). Obwohl die Rückübernahme das zentrale Interesse der EU an den Migrationspartnerschaften darstellte, konnten auch in diesem Rahmen zunächst kaum Fortschritte erreicht werden (Castillejo 2017b). Mit Mali wurde 2016 eine Vereinbarung (*Standard Operating Procedures*) ausgehandelt, die die malische Regierung schlussendlich jedoch nicht unterschrieb (Generaldirektion HOME 2017). In den letzten Jahren wurden jedoch vor allem in Subsahara-Afrika neue informelle Vereinbarungen zur Rückübernahme getroffen, u. a. 2017 mit Guinea

(ST 11428 2017 INIT) und 2018 mit Äthiopien (ST 5710 2018 INIT: 12; ST 15762 2017 INIT²²⁶), Gambia (ST 8570 2018 INIT) und Côte d'Ivoire (ST 10600 2018 INIT). Diese Absprachen variieren hinsichtlich ihres Umfangs und ihres Inhalts; sie reichen von Verwaltungsabsprachen zur Festlegung standardisierter Abläufe bei der Rückübernahme bis zur Verpflichtung zur Zusammenarbeit in Rückkehrverfahren (Slagter 2019).

Auch die Bundesregierung betont, dass der Abschluss förmlicher Rückübernahmeabkommen in der Rückkehrpolitik nicht immer der ‚Königsweg‘ sei. Absprachen auf Verwaltungsebene seien oftmals zielführender (BT-Drs. 19/6372: 2). Entsprechende informelle Vereinbarungen wurden 2016 mit den Maghreb-Staaten getroffen (s. Kap. C.5.1). Mit Nigeria gibt es seit 2012 eine bilaterale Absichtserklärung zur Zusammenarbeit im Bereich der irregulären Migration, die jährlich dem aktuellen Bedarf angepasst wird. Seit 2016 konnten in diesem Rahmen u. a. monatliche Anhörungsrunden zur Identifizierung von nigerianischen Staatsangehörigen vereinbart werden. Seit Juli 2018 werden regelmäßig nationale Charterrückführungen aus Deutschland nach Nigeria durchgeführt (BT-Drs. 19/10465: 13). Darüber hinaus hat der Bund im Januar 2016 auf administrativer Ebene eine Organisationseinheit im Bundespolizeipräsidium eingerichtet, die speziell für die Beschaffung von Passersatzpapieren für neunzehn afrikanische Herkunftsländer (und Vietnam) zuständig ist (BT-Drs. 19/4156: 2).

❗ **Für die afrikanischen Partnerländer kann es leichter sein, solche informellen Vereinbarungen einzugehen als förmliche Abkommen. Die Inhalte solcher Vereinbarungen sind in der Regel öffentlich weniger sichtbar**, u. a. mangels einer parlamentarischen Beteiligung; so entsteht auch weniger Erklärungsbedarf gegenüber der eigenen Bevölkerung. Dies erzeugt innenpolitisch u. U. weniger Spannungen als ein förmliches Abkommen (Slagter 2019). ❗ **Wie der Fall Gambias zeigt, kann eine solche Intransparenz aber auch von Nachteil sein**: Wenn in der Bevölkerung Gerüchte über eine bestehende Zusammenarbeit mit der EU oder einzelnen Mitgliedstaaten entstehen, kann dies innenpolitisch genauso schwerwiegende Folgen haben wie der Abschluss förmlicher Abkommen. Darunter leidet im Ergebnis der Ruf der nationalen afrikanischen Regierungen genauso wie der der EU (Zanker et al. 2019). Zudem besteht bei informellen Vereinbarungen die Gefahr, dass sie noch weniger verlässlich sind. Ein Beispiel hierfür ist wiederum Gambia: Relativ kurz nach dem Abschluss der genannten informellen Vereinbarung mit der EU verkündete die Regierung ein Moratorium für alle Abschiebungen aus der EU (s. Kap. C.5.2.2).

Der Übergang zu informellen Vereinbarungen birgt aber noch ein weiteres Problem: ❗ **Die EU-Verträge sehen bei der Unterzeichnung nicht bindender Übereinkommen keine spezifische Rolle des Europäischen Parlaments vor**. Dies steht in starkem Kontrast zu der gestärkten institutionellen Position, die das Europäische Parlament seit dem Vertrag von Lissabon beim Abschluss internationaler Verträge hat. ❗ **Der Trend zu informellen Vereinbarungen ist daher problematisch im Hinblick auf die demokratische Rechenschaftspflicht bezüglich solcher Vereinbarungen. Zudem hat das Europäische Parlament keinen formell garantierten Zugang zu Informationen über die Verhandlungen**. Auf dieses Problem hat es in den letzten Jahren mehrfach hingewiesen (s. ausführlich Santos Vara 2019: 31). ➔ **Auch wenn sich mit informellen Vereinbarungen womöglich kurzfristige Erfolge im Bereich der Rückkehr erzielen lassen, sollte die EU auch die Risiken solcher Kooperationen berücksichtigen und die jeweiligen Vor- und Nachteile im Einzelfall abwägen**. Freilich erfolgen auch Rückführungen nach informellen Absprachen rechtlich nicht im luftleeren Raum: Hier greifen die Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG der Europäischen Union, europäische und internationale Grundrechtsgarantien sowie die jeweiligen nationalen Gesetze, die allesamt von deutschen und europäischen Gerichten überwacht werden.

C.5.3 Geförderte Rückkehr nach und Reintegration in Afrika

Auch im Bereich der geförderten Ausreise in afrikanische Länder sind die Zahlen sehr niedrig. Das liegt aber weniger in der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern begründet als vielmehr in den individuellen Entscheidungen afrikanischer Migrantinnen und Migranten. In Deutschland leben sehr viele Ausreisepflichtige z. B. aus Nigeria, Algerien und Marokko. Dies legt nahe, dass viele der betroffenen Personen selbst dann lieber in Deutschland bleiben, wenn ihr Aufenthalt dort rechtlich nicht gesichert ist. Dies mag auch daran liegen, dass die Zahl der Abschiebungen in die Herkunftsländer sehr gering und damit die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass die Bundesrepublik den Aufenthalt nicht zwangsweise beenden wird (s. Kap. C.5.1). ❗ **Um die Zahl der selbständigen Ausreisen zu erhöhen, haben die meisten europäischen Länder Rückkehr- und Reintegrationsprogramme aufgelegt. Auch Deutschland hat verschiedene solche Programme geschaffen**. Diese sollen vor allem Rückkehrbestrebungen unterstützen und fördern, zunehmend aber auch die Reintegration im Herkunftsland erleich-

226 Das Dokument ist nicht öffentlich zugänglich. Ein Entwurf der Vereinbarung wurde jedoch von Statewatch (2017) veröffentlicht.

tern. **!** **Trotzdem verbleiben für die Reintegration der Zurückkehrenden im Herkunftsland zahlreiche Hürden, die noch wenig erforscht sind.**

C.5.3.1 Institutionalisierte Rückkehrprogramme

Dieses Kapitel beschreibt die verschiedenen Arten von Rückkehr- und Reintegrationsprogrammen und versucht, deren Erfolg zu bilanzieren, sofern die vorliegende Empirie dies zulässt. Insgesamt sind die (Langzeit-)Wirkungen der verschiedenen Arten von Rückkehr- und Reintegrationsprogrammen bisher wenig evaluiert.

Der traditionelle Ansatz: finanzielle Anreize

! **Programme, die die selbständige Ausreise fördern sollen, arbeiten seit Langem hauptsächlich mit finanziellen Anreizen. Ein klassisches Beispiel für diesen Ansatz ist das Bund-Länder-Programm REAG/GARP, das es in Deutschland schon seit vierzig Jahren gibt. Ob und ggf. welche finanzielle Unterstützung Rückkehrende erhalten, hängt u. a. von ihrer Staatsangehörigkeit ab.** Möglich sind die Erstattung der Reisekosten, eine finanzielle Unterstützung für die Reise in Höhe von 200 Euro pro Person und eine einmalige finanzielle Starthilfe in Höhe von 1.000 Euro. Erfolgt die Ausreise innerhalb des Zeitraums von der Meldung der Asylsuche bis zwei Monate nach Erstellung des Asylbescheids, kann zusätzlich zu den regulären Beträgen eine Sonderförderung von 500 Euro gewährt werden (Kuschminder 2019: 14; s. dazu ausführlich SVR-Forschungsbereich 2017a: 14). Finanziert wird das Programm vom Bundesinnenministerium und dem Migrations- und Integrationsfonds der EU.

Ergänzend zum REAG/GARP-Programm gewährt das 2017 ins Leben gerufene Programm „StarthilfePlus“ finanzielle Unterstützung nach einem Stufensystem. Umgesetzt wird es vom BAMF; die IOM unterstützt die Durchführung. Das Programm richtet sich insbesondere an Personen, die im Asylverfahren geringe Erfolgsaussichten haben. Es soll sie motivieren, möglichst noch im Asylverfahren, spätestens aber innerhalb der Ausreisefrist zurückzukehren (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019: 5). In diesem Programm ist die finanzielle Unterstützung der Rückkehr zeitlich abgestuft: Wer Deutschland vor Abschluss des Asylverfahrens verlässt, erhält 1.200 Euro; nach Abschluss des Verfahrens und innerhalb der Ausreisefrist sind es 800 Euro (BMI 2017). Die Förderprogramme REAG/GARP und „StarthilfePlus“ wurden zu Beginn des Jahres 2019 umgestaltet, die grundlegenden Mechanismen haben sich aber nicht geändert.

! **In den Jahren 2017 und 2018 haben etwa 15.000 Personen eine Förderung über „StarthilfePlus“ erhalten. Afrikanische Staatsangehörige nehmen das Programm bisher jedoch kaum in Anspruch.** Unter den zwölf Hauptherkunftsländern von Personen, für die 2017 und 2018 eine Rückkehrförderung in Anspruch genommen wurde, findet sich nur ein afrikanisches Land, und das steht an letzter Stelle: Algerien (mit 2,1 % der geförderten Ausreisen).²²⁷ Im Jahr 2017 erfolgten nur knapp 7 Prozent der geförderten Ausreisen in afrikanische Länder (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019: 17, 19–20; eigene Berechnung). In einer Studie des BAMF und der IOM, die das Programm evaluierte, gaben zwei Drittel der Teilnehmenden an, dass sie zum Zeitpunkt der Rückkehrentscheidung (im Jahr 2017) einen negativen Asylbescheid erhalten hatten; ein Drittel befand sich noch im Verfahren (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019: 5). **➔ Die Staffelung des Programms soll Schutzsuchende durch eine ‚Verzichtsprämie‘ motivieren, schon vor Abschluss ihres Asylverfahrens auszureisen und damit ein ihnen zustehendes rechtsstaatliches Verfahren aufzugeben. Das sieht der SVR nach wie vor als fragwürdig an (s. bereits SVR-Forschungsbereich 2017a: 40; SVR 2019a).**

! **Ergänzend gibt es das Programm ERRIN (European Return and Reintegration Network), das größtenteils von der EU finanziert wird;** auch Deutschland beteiligt sich daran. Es unterstützt ebenfalls die Rückkehr mit bis zu 2.000 Euro pro Person; im Familienverbund sind es bis zu 3.300 Euro insgesamt (Kuschminder 2019: 15). Hinzu kommen Reintegrationshilfen wie Maßnahmen beruflicher Qualifizierung, Unterstützung bei Existenzgründungen, Grundausstattung für die Wohnung und Begleitung zu behördlichen und medizinischen Einrichtungen. Durchgeführt wird das Programm vom BAMF in Deutschland und den entsprechenden Vertragspartnern im Herkunftsland.

Auf der Ebene der Bundesländer gibt es in Bayern Sonderregelungen für eine selbständige Rückkehr nach Afrika. Ein allgemeines bayerisches Rückkehrprogramm unterstützt Migrantinnen und Migranten finanziell bei der Rückreise und der Reintegration im Herkunftsland.²²⁸ Für afrikanische Staatsangehörige gibt es noch zusätzliche Anreize für eine Rückkehr: Ihnen wird ein weiterer Zuschuss von 250 Euro pro Monat zur Sicherung des Lebensunterhalts gewährt, in der Regel für zwölf Monate. Dafür müssen sie eine Erklärung abgeben, dass sie „freiwillig und dauerhaft“ in ihr Herkunftsland zurückkehren (Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen 2019: 3).

227 Über 80 Prozent der Teilnehmenden reisten 2017 und 2018 in elf nichtafrikanische Zielländer aus: Irak (23,8 %), Russische Föderation (13,1 %), Afghanistan (8,0 %), Ukraine (7,4 %), Iran (7,4 %), Georgien (6,1 %), Aserbaidschan (5,3 %), Armenien (4,6 %), Pakistan (3,0 %), Libanon (2,6 %) und Tadschikistan (2,3 %) (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019: 19).

228 Gewährt werden z. B. Gepäcktransportkosten und Reisekosten, eine persönliche Reintegrationshilfe, ein Zuschuss zur Existenzgründung, Ausbildungsbeihilfe bzw. ein Lohnkostenzuschuss und ein Wohnkostenzuschuss.

Nach Einschätzung einer Expertin (Hintergrundgespräch BMI, Juni 2019) motivieren monetäre Unterstützungsleistungen allerdings selten zu einer Rückkehr. Kombiniert mit Rückkehrberatung erleichtern sie vielen jedoch die letztendliche Entscheidung. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommt die Evaluierung des „Starthilfe-Plus“-Programms durch das BAMF und die IOM: **📌 Das wichtigste Motiv für eine Rückkehr der Teilnehmenden in die Herkunftsregion sei die mangelnde Bleibeperspektive**; eine Rolle spielten aber auch der Wunsch nach Nähe zur Familie im Herkunftsland und das Gefühl, in Deutschland fremd zu sein. **📌 Die finanzielle Unterstützung erzeuge bei den Studienteilnehmenden nur selten eine grundsätzliche Rückkehrbereitschaft. Für Personen, die eine Rückkehr bereits in Betracht zögen, könne sie die letztendliche Entscheidung dazu aber wesentlich fördern** (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019; kritisch zur Studie Feneberg 2020). Eine Studie der gambischen Diaspora in Deutschland ermittelt als einen der Hauptgründe, aus denen sich Migrantinnen und Migranten für eine Rückkehr entschieden, dass deutsche Behörden Druck aufbauen, z. B. durch Ablehnungsbescheide, Kürzung von Sozialleistungen, Entzug der Arbeitserlaubnis oder Aufforderungen zur Ausreise (Altrogge 2019: 31).

📌 Interessant können finanzielle Anreize dagegen für Personen mit hohen Ausreisekosten sein, beispielsweise für größere Familien (Hintergrundgespräch BMI; Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019: 5). Sinnvoll ist auch die finanzielle Förderung nach der Rückkehr, da viele Rückkehrende in den ersten Monaten selbst kein ausreichendes Einkommen erwirtschaften können. Die Mehrheit der Befragten aus dem Programm „StarthilfePlus“ verwendet die erste Förderrate überwiegend für die Deckung des täglichen Bedarfs; zum Teil bezahlen sie damit auch noch offene Schulden. Auch die zweite Rate wird häufig für solche Ausgaben verwendet. Darüber hinaus fließt sie aber etwas häufiger auch in Investitionen wie Unternehmensgründungen oder Bildung (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019: 61). Allerdings sind die Auszahlungsmodalitäten für die Rückkehrenden mitunter problematisch. Dies betrifft die Erreichbarkeit der IOM bei der Kontaktaufnahme; für Personen, die in abgelegenen Gegenden wohnen, ist zudem die Anreise zu den IOM-Büros sehr aufwendig (Hintergrundgespräch BMI). In den beiden afrikanischen Ländern, in die 2017 am meisten geförderte Ausreisen stattfanden – Algerien und Nigeria –, wurde beispielsweise nur 49 bzw. 58 Prozent der Ausgereisten die zweite Rate ausgezahlt (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019: 20).

Neuer Fokus in der deutschen Rückkehrpolitik: Reintegration

📌 Parallel zu diesen Ansätzen, Rückkehr finanziell zu unterstützen, wandelten sich in der deutschen Rückkehrpolitik ab 2017 die Instrumente: Neben ordnungs-

politischen Fragen richtete sich der Blick nun stärker auf entwicklungspolitische Aspekte und die Nachhaltigkeit der Rückkehr. Die Idee hierbei ist, Zurückkehrende nach der Ankunft in ihrem Herkunftsland durch Beratung und weitere Programme zu unterstützen, um ihren Zugang zu Bildung oder Beschäftigung zu fördern. Auch der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (GCM), den die Vereinten Nationen Ende 2018 angenommen haben, unterstreicht in seinem Ziel 21 die Bedeutung einer „sicheren und würdevollen Rückkehr und Wiederaufnahme sowie einer nachhaltigen Reintegration“.

Das bereits beschriebene Programm „StarthilfePlus“ beinhaltet ebenfalls schon Komponenten der Reintegration. Es arbeitet jedoch auch in diesem Bereich in erster Linie mit finanziellen Anreizen und Sachleistungen. Diese sind bei der Reintegration zwar hilfreich. Sie können jedoch nicht die vielfältigen Herausforderungen adressieren, mit denen Rückkehrende konfrontiert sind. Bei den Befragten, die im Jahr 2017 an diesem Programm teilgenommen hatten, lag z. B. die Beschäftigungsquote acht Monate nach der Rückkehr nur bei recht moderaten 39 Prozent. Und nur 15 Prozent der Befragten konnten von dem Einkommen leben, das sie mit ihrer Beschäftigung erzielten (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019: 47).

📌 Um eine nachhaltige Reintegration zu fördern, rief das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im März 2017 das Programm „Perspektive Heimat“ ins Leben, in dessen Rahmen die GIZ das Teilprogramm „Migration für Entwicklung“ durchführt. Darüber sollen auf dem afrikanischen Kontinent in Tunesien, Marokko, Nigeria, Ghana, Gambia, dem Senegal und Ägypten sowie in weiteren Ländern (Irak, Afghanistan, Albanien, Kosovo, Pakistan und Serbien) Startchancen für Rückkehrende geschaffen werden. Insgesamt bietet das Programm „Migration für Entwicklung“ in dreizehn Partnerländern Beratung zu Arbeits- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen an. Das Ziel ist, durch Beschäftigung Bleibe- und Zukunftsperspektiven in den Herkunftsländern zu schaffen; dazu werden Rückkehrende vor und während der Rückkehr sowie beim Wiedereinstieg vor Ort begleitet. Den Kern des Programms bilden sog. Beratungszentren für Jobs, Migration und Reintegration, welche die GIZ in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen nationalen Arbeitsagenturen vor Ort aufbaut. Geboten wird Unterstützung bei Jobsuche, Aus- und Weiterbildung und Existenzgründungen sowie Hilfe bei der Wohnungssuche und bei Fragen zu Gesundheitsversorgung und psychosozialer Hilfe. Dabei wird ein inklusiver Ansatz verfolgt: Die dafür neu geschaffenen Strukturen sollen nicht nur den Rückkehrenden zugänglich sein, sondern auch der Bevölkerung vor Ort.

📌 Die Wirkung der von der GIZ geförderten Beratungszentren ist bislang allerdings unzureichend evaluiert; so ist über die individuellen Erfahrungen der

Rückkehrer und Rückkehrerinnen wenig bekannt (Kuschminder 2019: 22). Was die Fallzahlen angeht, konnten nach Angaben der Bundesregierung von Juli 2017 bis Juli 2018 in den bis dahin aktiven elf Programmländern²²⁹ insgesamt 939 Rückkehrer und Rückkehrerinnen aus Deutschland in eine Beschäftigung vermittelt werden. Nur ein sehr geringer Teil davon betraf allerdings die afrikanischen Länder des Programms: In Tunesien wurden nur sechs zurückgekehrte Personen in einen Job vermittelt, im Senegal eine und in Marokko, Ghana, Ägypten und Nigeria gar keine. 99 Prozent aller Arbeitsmöglichkeiten, die über das Programm an Rückkehrende vermittelt werden konnten, ergingen stattdessen in südosteuropäischen Ländern (BT-Drs. 19/4298: 18; eigene Berechnung). Woran dies liegt, ist bisher empirisch wenig untersucht. Die Vermittlungsquoten hängen aber vermutlich eng mit wirtschaftlichen Faktoren im jeweiligen Herkunftsland zusammen. In Ländern mit insgesamt hoher struktureller Arbeitslosigkeit fehlt es an entsprechenden Arbeitsplätzen – dies lässt sich nur durch grundlegende systemische Reformen beheben. Ein weiterer Erklärungsfaktor könnte Skepsis bei den Rückkehrenden sein, staatlichen Institutionen im Herkunftsland zu vertrauen. Beispielsweise zögern ghanaische Rückkehrer und Rückkehrerinnen aus Misstrauen gegenüber den Behörden im Herkunftsland, an Reintegrationsangeboten teilzunehmen, wenn diese in Kooperation mit Lokalbehörden durchgeführt werden (Mensah 2016: 319).

Niedrige Fallzahlen sollten aber nicht die alleinige Grundlage sein, um das Programm „Migration für Entwicklung“ zu bewerten. Denn zum einen können diese sich mit zunehmender Erfahrung in den Beratungszentren erhöhen. Neuere Zahlen aus Nigeria legen bereits nahe, dass die Effektivität der Beratung dort mit der Zeit steigt: Während das Zentrum in Nigeria 2018 nur 3 Rückkehrende aus Deutschland in eine Beschäftigung vermitteln konnte, waren es 2019 bis zum dritten Quartal bereits 49, wobei es sich in 36 Fällen um individuelle Existenzgründungen handelte (BT-Drs. 19/14703: 14). Zum anderen ist die Reintegration von Rückkehrenden eine komplexe Aufgabe (s. Kap. C.5.3.2), die in ihrer Gesamtheit kaum zahlenmäßig erfasst werden kann. Die Arbeit der Beratungszentren sollte daher umfassend evaluiert und entsprechend den Ergebnissen weiterentwickelt werden. Es wäre sinnvoll, dabei auch Erfahrungen aus bestehenden (kleineren und/oder nichtstaatlichen) Reintegrationsprogrammen stärker einzubeziehen, die in diesem Bereich zum Teil schon länger mit Partnern und Partnerinnen vor Ort zusammenarbeiten.

Als eine Komponente des Programms „Migration für Entwicklung“ betreibt die GIZ in Kooperation mit der

Bundesagentur für Arbeit das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM). Es unterstützt die Rückkehr von in Deutschland ansässigen Fachkräften in ihre Herkunftsländer, indem es versucht, sie an lokale Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen zu vermitteln. Damit soll es den Wissenstransfer fördern und so einen nachhaltigen Beitrag zur Entwicklung des Landes leisten. Dies geschieht durch Übernahme von Reise- und Umzugskosten, Beratung, Karriereplanung und Jobvermittlung vor Ort, Vernetzungsaktivitäten sowie Gehalts- und Praktikumszuschüsse, finanzielle Unterstützung bei Fort- und Weiterbildung und bei Existenzgründungen (Tangermann/Deubler 2018).

Für den afrikanischen Kontinent liegen zu diesem Programm bisher keine Erfahrungsberichte vor. Rückkehrende nach Indonesien bewerteten es aber in der Regel positiv: Sie zeigten sich erstaunt darüber, dass eine fremde Regierung ihnen beim Wiedereinstieg im Herkunftsland hilft, und fanden den Gehaltszuschuss je nach Branche mehr oder weniger hilfreich (Schenck 2014: 19). Für in der Wissenschaft Tätige reichte der Zuschuss in der Regel aus, um die Gehaltseinbußen gegenüber einer Tätigkeit in Deutschland auszugleichen. Die Gehaltszuschüsse liefen nach zwei Jahren aus. In dieser Zeit konnten die Betroffenen normalerweise eine höhere Position erreichen, sodass sie den Zuschuss dann nicht mehr benötigten. Rückkehrer und Rückkehrerinnen, die eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst aufnahmen, konnten jedoch innerhalb von zwei Jahren selten in der Hierarchie aufsteigen und sahen dafür in der Regel wenig Perspektiven. Oft wünschten sie nach Ablauf der Zweijahresfrist das Tätigkeitsfeld zu wechseln.

❗ **Als Schwierigkeiten im Reintegrationsprozess benannten Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Programms vor allem, dass sie sich an bestimmte Aspekte der Arbeitsgestaltung und der Lebensweise in Deutschland gewöhnt hatten.** So führten andere Normen und Werte in Bezug auf Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Zeitmanagement und Kommunikation beim Einfinden in den Alltag des Herkunftslands zu Frustration. Auch in Punkten wie Religion, Sozialstaat, Demokratie, Geschlechterrollen und Umweltbewusstsein sahen sich Rückkehrende gezwungen, sich mit ihrer Herkunftskultur auseinanderzusetzen. ❗ **Als hilfreich bewerteten die Teilnehmenden die Reintegrationsseminare der GIZ** (Schenck 2014: 13).

Information und Beratung zur geförderten Rückkehr

Auch das Informationsangebot zur geförderten Rückkehr wurde ausgebaut. Im Mai 2017 entwickelte das BAMF zusammen mit der IOM das Onlineportal *Returning from Germany*. Dieses bündelt Informationen über Förder-

229 Zu dem Zeitpunkt, als die Bundesregierung auf die Anfrage antwortete, befand sich das Programm „Perspektive Heimat“ in Ägypten noch im Aufbau und Gambia war noch nicht Teil des Programms.

möglichkeiten, die nächstgelegene Rückkehrberatung und die Herkunftsländer (EMN/BAMF 2018: 96). **⚡ Diese Angebote erleichtern es zwar, sich über Rückkehr zu informieren. Nach wie vor gibt es aber keine einheitliche Rückkehrberatung.** Diese wird von einer Vielzahl von Akteuren und Akteurinnen durchgeführt, z. B. kommunalen Ausländerbehörden, Wohlfahrtsverbänden, der GIZ und Diaspora-Organisationen. Bundesweit gibt es über 1.000 Beratungsstellen.

Für die Entscheidungsfindung potenzieller Rückkehrerinnen und Rückkehrer hat die Rückkehrberatung eine große Bedeutung. Nach der Evaluation des BAMF und der IOM hörten z. B. die meisten Befragten, die an dem Programm „StarthilfePlus“ teilnahmen, davon zum ersten Mal in der Rückkehrberatung, vor allem bei staatlichen Stellen und Wohlfahrtsverbänden. Informelle Kanäle wie Familie, Freunde und Freundinnen oder Ehrenamtliche waren dagegen als erste Quelle dieser Information weniger relevant. Etwa 60 Prozent der Befragten gaben zudem an, dass die freiwillige und ergebnisoffene Rückkehrberatung den Entscheidungsprozess maßgeblich beeinflusst habe. Besonders unentschlossene Personen fanden die Angebote hilfreich, um sich informieren und ihre individuelle Situation besprechen zu können (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019: 6). Unklar sind jedoch vielen Teilnehmenden die Unterschiede zwischen den einzelnen Förder- und Programmstrukturen; dies erschwert die Rückkehrentscheidung (Flahaux 2017: 2). In der Regel wussten sie nicht, an welchem Rückkehr- und Reintegrationsprogramm sie teilgenommen hatten; offenbar haben die Programme kaum einen eigenen „Erkennungswert“ (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019: 71).

Als Vorzeigeland für Rückkehrberatung wird in der Literatur Belgien zitiert, das ein umfangreiches Beratungsangebot zu Rückkehrformalitäten und möglichen (finanziellen) Leistungen sowie psychologische Unterstützung bereitstellt (Kuschminder 2019: 23). Allerdings verweist Lietaert (2017: 9) darauf, dass belgische Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen, die Migranten und Migrantinnen auf eine Rückkehr in ihr Herkunftsland vorbereiten sollen, nur wenig länderübergreifendes Wissen besitzen und das Zielland selten besucht haben. Damit sind sie aus der Sicht der Rückkehrenden nur eingeschränkt in der Lage, sie adäquat zu unterstützen.

➡ **Angesichts der wichtigen Rolle der Beratung für die Rückkehrentscheidung sollte nach Ansicht des SVR in Deutschland weiter daran gearbeitet werden, Rückkehrberatung besser zu koordinieren.** Betroffene und andere Beteiligte sollten zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens nachvollziehen können, wer wann für die konkrete Beratung zuständig ist (Feneberg/Olivier-Mensah 2018). **➡ Wie der SVR bereits in seinem Jahresgutachten 2019 betont hat, sollte die Beratung zudem nicht durch das BAMF erfolgen, sondern institutionell getrennt durch einen anderen (unabhängigen) Träger** (SVR 2019a: 95).

Das gilt besonders, wenn sich die Betroffenen noch im Asylverfahren befinden. Es ist zwar wünschenswert, dass Rückkehrinformationen schon früh vermittelt werden, damit die Betroffenen genug Zeit haben, sich zu entscheiden und zu planen. Trotzdem muss eine unabhängige Beratung gesichert sein, die entweder von privaten Trägern durchgeführt wird oder von anderen staatlichen Stellen als denen, die für die Asylentscheidung zuständig sind. Nur so lässt sich vermeiden, dass missverständliche Signale über den Ausgang des Asylverfahrens gesendet werden, der zu diesem Zeitpunkt noch nicht feststeht (Feneberg/Olivier-Mensah 2018).

C.5.3.2 Soziale Folgen von Rückkehr als Hürden für Reintegration

Ein Perspektivwechsel auf die einzelne Person macht deutlich, dass die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen im Herkunftsland und die emotionalen Bindungen im Ziel- und Herkunftsland für eine Rückkehr weitaus entscheidender sind als die Ausgestaltung von Rückkehrprogrammen (Leerkes/van Os/Boersema 2016). Beispielsweise zeigt Mbah (2014: 230) am Beispiel von Nigeria, dass viele (Hoch-)Qualifizierte vorhaben, nach der Ausbildung im europäischen Ausland zurückzukehren, allerdings erst, wenn sich ihnen eine gute berufliche Option bietet (oder aus familiären Gründen). Auch bei Angehörigen der gambischen Diaspora wird die Inanspruchnahme von Rückkehrprogrammen ausgebremst von der anhaltend schlechten Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation im Herkunftsland (Altrogge 2019: 30). **⚡ Insgesamt sind für eine Rückkehr die wirtschaftlichen Perspektiven in der Herkunftsregion entscheidend. Reintegrationsangebote können dabei unterstützend wirken. Sie schaffen es aber bisher selten, eine langfristige Reintegration zu gewährleisten.** ➡ **Dazu müssen auch bedarfsdeckende Einkommensquellen geschaffen werden** (Kuschminder 2019: 29).

⚡ **Die Rückkehr von Migrantinnen und Migranten hat erhebliche Auswirkungen auf die Sozialstrukturen des Herkunftslands.** Trotzdem beschränkt sich ein Großteil der Forschung auf die Umsetzung der Rückkehrprogramme selbst. ➡ **Wenig erforscht ist dagegen bislang, wie der Reintegrationsprozess im Herkunftsland abläuft und wie er sich auf das Sozialleben der Rückkehrenden und auf deren nähere Umgebung auswirkt.**

In der Tat können Rückkehrprogramme für die Gesellschaft des Herkunftslands und für die Einzelnen sehr unterschiedliche soziale Folgen haben. Diese hängen u. a. davon ab, in welchem Grad die Rückkehr freiwillig erfolgt. Beispielsweise zeigen Lietaert, Broekaert und Derluyn (2017), dass Abschiebung in den sozialen Netzwerken der Rückkehrer und Rückkehrerinnen einen Riss erzeugt, denn sie konnten sich vor der Abschie-

bung weder adäquat von Freunden und Freundinnen oder Bekannten verabschieden noch Kontaktdaten austauschen. Ähnliches beschreibt Mensah (2016) in ihrer Studie zu ghanaischen Rückkehrenden aus Libyen. Von dort mussten viele spontan und kaum vorbereitet nach Ghana zurückkehren, weil sich die Sicherheitslage rapide verschlechtert hatte. **❗ Insgesamt beeinflusst eine ungeplante Rückkehr den Reintegrationsprozess negativ.** Sie tritt bei irregulären Migranten und Migrantinnen tendenziell häufiger ein als bei jenen, die im Zielland einen regulären Status haben (Fentaw 2018). Bei den Rückkehrenden erzeugt sie nicht nur finanzielle Schwierigkeiten, sondern hat auch psychologische und soziale Folgen, etwa Scham darüber, von ihren Familien im Herkunftsland abhängig zu sein (Flahaux 2017: 12).

Aber auch geförderte Rückkehrer und Rückkehrerinnen berichten von Schwierigkeiten bei der Integration und der Anpassung an den Heimatkontext. So ist die Gesellschaft des Herkunftslands nicht zwangsläufig offen für neue Normen und Werte, die sich Rückkehrende im Zielland angeeignet haben (Wahba 2015: 1). Im Herkunftsland haben sich die sozialen Strukturen hingegen während ihrer Abwesenheit in der Regel gar nicht oder kaum verändert. So kann die Rückkehr dorthin zu starken psychischen Belastungen führen (Ghanem 2003: 37).

Für Frauen birgt die Rückkehr oft zusätzliche Herausforderungen, etwa wenn Geschlechterrollen im Heimatkontext neu verhandelt werden müssen (so Kuschminder 2013 für Äthiopien). Wie Wong (2014) am Beispiel von Ghana ausführt, hat ein unterschiedliches Verständnis von Geschlechterrollen und Familie Einfluss darauf, wie sich Rückkehr- und Reintegrationsprozesse gestalten. Teils üben Männer soziale Kontrolle über ihre Partnerinnen aus und bestimmen darüber, ob diese ins Herkunftsland zurückkehren oder nicht, und nach der Rückkehr fallen sie oft zurück in ein traditionelles Rollenmuster.

Die Wiedereingliederung wird auch durch formale Hürden erschwert, etwa beim Zugang zum lokalen Wohnungsmarkt oder der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen (Néya 2015; OECD 2017a). Im Ausland erworbene Kompetenzen und Fertigkeiten erweisen sich im Heimatkontext nicht immer als brauchbar. Rückkehrer und Rückkehrerinnen haben es dann schwer, dort auf dem lokalen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen (Mensah 2016: 315). Wie Schenck (2019) in einem historischen Rückblick dokumentiert, fanden z.B. ehemalige Vertragsarbeiter und -arbeiterinnen aus Angola und Mosambik, die aus der Deutschen Demokratischen Republik zurückkehrten, für ihre neu erworbenen Fähigkeiten oft keine passende Arbeitsstelle. Dadurch sahen sie sich auch mit Einbußen im Komfort des täglichen Lebens, ihrem sozialen Status und ihren wirtschaftlichen Erregenschaften konfrontiert. Bisweilen erschweren auch Korruption und administrative Barrieren die Aufnahme einer Tätigkeit im Herkunftsland (Wahba 2015: 1).

❗ Nicht zuletzt zögern viele Mitglieder der Diaspora, ins Herkunftsland zurückzukehren, weil dies als Scheitern wahrgenommen wird oder werden könnte, vor allem bei einer Rückkehr aus Europa. In vielen afrikanischen Ländern, beispielsweise in Gambia, gilt Migration auch als *rite de passage*, der den Übergang vom Jugend- zum Mannesalter markiert. So ist eine Rückkehr mit Scham und Stigma besetzt, besonders dann, wenn die erweiterte Familie die (häufig irreguläre) Ausreise finanziell gefördert hat. Die Angehörigen verstehen oft nicht, warum Migranten und Migrantinnen zurückkehren. Das kann zu starken psychosozialen Belastungen führen, besonders wenn die Zurückgekehrten zu verbergen suchen, dass ihre Rückkehr eine permanente ist und nicht temporär (s. zum Senegal und zur Demokratischen Republik Kongo Flahaux 2017: 12). Wie Altrogge (2019) am Beispiel Gambias skizziert, erleben einige Rückkehrer und Rückkehrerinnen die Heimkehr als traumatischen Moment des Scheiterns. Dem können kurzzeitige Qualifizierungsmaßnahmen und Unterstützungszahlungen kaum ausreichend entgegenwirken. Die Scham, gescheitert zu sein, erschwert auch die Wiedereingliederung in bestehende soziale Netzwerke. In (ehemaligen) Konfliktgesellschaften spielen ferner Prozesse gelingender Aussöhnung oder deren Ausbleiben eine zentrale Rolle.

Die Familie und der Freundeskreis können den Prozess der Wiedereingliederung im Herkunftsland positiv beeinflussen, indem sie emotionale wie finanzielle Unterstützung bieten. Letztere ist jedoch oft schwierig, denn die Familienangehörigen haben in der Regel selbst wenig Geld und erwarten eher, dass die Rückkehrenden sie finanziell unterstützen (Mensah 2016: 314). Kuschminder (2013) resümiert entsprechend für Äthiopien, dass wirtschaftliche Faktoren wie die Arbeitsmarktsituation im Herkunftsland für die Wiedereingliederung ebenso entscheidend sind wie bestehende soziale Netzwerke und kulturelle Faktoren. Kehren Migranten und Migrantinnen in ihr ehemaliges soziales Umfeld im Herkunftsland zurück, fällt ihnen das Wiederankommen häufig leichter.

❗ Dabei scheint für den Reintegrationsprozess entscheidend zu sein, wie der Auslandsaufenthalt verlaufen ist. Rückkehrern und Rückkehrerinnen aus Äthiopien, die lange im Ausland gelebt und sich dort gut integriert gefühlt hatten, gelang die Wiedereingliederung in den Heimatkontext zumeist besser (Kuschminder 2013).

Ferner kritisieren Lietaert, Broekaert und Derluyn (2017), die Unterstützungsprogramme seien nicht differenziert genug, um der heterogenen Gruppe der Rückkehrenden gerecht zu werden. Die Literatur verweist auf verschiedene Stolpersteine: Danach deckt die relativ geringe finanzielle Unterstützung für die Teilnehmenden oft kaum die Kosten des täglichen Bedarfs; die Trainingsprogramme sind selten auf den entsprechenden lokalen Kontext zugeschnitten, und die Teilnehmenden werden auf den Rückkehrprozess zu wenig vorbereitet. Zudem

fehlt eine Langzeitevaluierung der Erfahrungen vor Ort nach der Rückkehr (Flahaux 2017: 2).

Bezüglich der Faktoren, die eine langfristige Wiedereingliederung in den Heimatkontext fördern, ist die Forschungslage insgesamt nicht ausreichend, um empirisch fundierte Aussagen zu treffen (Kuschminder 2019: 22). Eine der wenigen vorliegenden Studien zum afrikanischen Kontext stellt die Bedeutung des rechtlichen Status heraus: Damit hängt sowohl die Fähigkeit zusammen, sich auf die Rückkehr adäquat vorzubereiten, als auch die Frage, ob der Prozess individuell als Trauma bewertet wird oder nicht. **➊ Migranten und Migrantinnen, die den Zeitpunkt ihrer Rückkehr selbst bestimmen konnten, sind mit ihrem Leben im Herkunftsland im Schnitt am zufriedensten. Ob Menschen nach der Rückkehr ins Herkunftsland auf Dauer dort bleiben oder wieder auswandern wollen, hängt auch davon ab, inwieweit sie sich wieder in ihre dortigen sozialen Netzwerke integrieren können** (Flahaux 2017: 10–11).

➋ Für staatliche Akteure und Akteurinnen und Politiken bedeuten diese (recht allgemeinen und partiellen) Erkenntnisse, dass sie in ihren Programmen zur geförderten Rückkehr die Situation und die Perspektiven der Teilnehmenden stärker im Blick behalten sollten. Dazu gehören die jeweiligen persönlichen Realitäten der Migrantinnen und Migranten, etwa finanzielle Verantwortlichkeiten gegenüber Angehörigen im Herkunftsland, um in Ländern mit geringen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen ihre soziale Absicherung zu gewährleisten, oder die Frage, wie sie selbst und ihre Angehörigen die Rückkehr wahrnehmen und ob diese mit Scham und Stigma besetzt ist. **➌ Aus der Perspektive der Teilnehmenden gedacht sollten institutionalisierte Rückkehrprogramme zudem stärker auf nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten fokussieren, die ihren (im Residenzland) erworbenen Qualifikationen und Fähigkeiten entsprechen, damit die Rückkehr nicht als ‚Scheitern‘ wahrgenommen wird.**

Formen von Diaspora-Politiken

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Der Begriff der Diaspora ist vielfältig und in der Wissenschaft nicht eindeutig definiert. Man versteht darunter in der Regel alle im Ausland lebenden (ehemaligen) Staatsbürger und Staatsbürgerinnen eines Landes und ihre Nachkommen, die eng mit der Herkunftsregion verbunden bleiben.

Diaspora-Politiken können verschiedene Formen haben. Sie sind unterschiedlich stark institutionalisiert, und auch die daran Beteiligten unterscheiden sich. Zum einen gibt es staatliche Bestrebungen: Die Regierungen der Herkunftsländer wollen ihre im Ausland lebenden (ehemaligen) Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und deren Nachkommen an sich binden. Dazu gewähren sie ihnen u. a. politische Rechte und binden sie in die wirtschaftliche Entwicklung des Landes ein. Zum anderen engagieren sich zivilgesellschaftliche Diaspora-Initiativen transnational, indem sie mit staatlichen Akteuren und Akteurinnen im Herkunfts- und Residenzland zusammenarbeiten, um beispielsweise transnationale Modelle der sozialen Absicherung zu schaffen. Eine dritte Form von Diaspora-Politiken sind nichtstaatliche Programme der Zivilgesellschaft. Viele widmen sich der Pflege ihrer Herkunftskultur und beteiligen sich an Entwicklungsprojekten in ihren Herkunftsländern, aber auch an Integrationsangeboten im Residenzland.

Entwicklungspolitisches Engagement von Diaspora-Organisationen im Herkunftsland steht vor zahlreichen politischen und administrativen Herausforderungen. Diaspora-Gruppen können etwa von Herkunfts- und Aufnahmeländern politisch instrumentalisiert werden. Zudem fehlen ihnen oft personelle und finanzielle Kapazitäten. Insofern stellt sich die Frage, welche Diaspora-Vereine der Staat wie unterstützen kann, ohne den zivilgesellschaftlichen Charakter des bürgerlichen Engagements zu unterminieren.

In der Migrationsforschung hat in den letzten Jahren das Konzept des Transnationalismus Einfluss gewonnen. Es beschäftigt sich mit grenzüberschreitenden sozialen Netzwerken und Beziehungen von Migranten und Migrantinnen, die sich zwischen Herkunftsland und Residenzland aufspannen (vgl. Nyberg-Sørensen/van Hear/Engberg-Pedersen 2002: 19, basierend auf Glick-Schiller et al. 1991; auch Frankenhaeuser/Noack 2015: 6). Das Konzept trägt neueren Forschungsergebnissen Rechnung, nach denen Migration kein klar begrenzbarer Prozess einer Wanderungsbewegung von Herkunftsland A nach Residenzland B ist. Sie ist vielmehr gekennzeichnet durch vielfältige Verflechtungen von Herkunfts- und Residenzland in Form grenzüberschreitender Praktiken von Migranten und Migrantinnen.

Ein Beispiel solcher transnationaler Praktiken ist das Engagement von sog. **⚡ Diaspora-Gruppen. Der Begriff bezeichnet (ehemalige) Staatsbürger und Staatsbürgerinnen und ihre Nachkommen, die außerhalb ihres Herkunftsstaats leben und durch einen transnationalen Lebensstil im Herkunfts- wie im Residenzland verankert sind** (vgl. Nyberg-Sørensen et al. 2002: 42). Nach Mörath (2015: 6) sind Diaspora-Gruppen alle ethnischen

Minderheiten mit Migrationshintergrund, die ihren Lebensmittelpunkt in einem anderen Land haben, aber starke emotionale und/oder materielle Beziehungen zum Herkunftsland aufrechterhalten. Die aktuelle Staatsangehörigkeit entscheidet dabei nicht über die Zugehörigkeit. Die vielfältigen sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen von Diaspora-Mitgliedern sind getrieben von emotionalen Bindungen und dem Wunsch, ihren sozialen Status im Herkunftsland zu erhalten. Häufig werden sie institutionell gefördert (Vari-Lavoisier 2015). Neben dieser weit gefassten Definition grenzt ein Teil der Forschung den Begriff der Diaspora stärker ein. Danach bezeichnet er ethnische oder religiöse Minderheiten, die meist über Generationen hinweg Bezüge zum Herkunftsland aufrechterhalten; ihr Selbstverständnis ist geprägt von einer (manchmal traumatischen) Wanderungsgeschichte und Diskriminierungserfahrungen in der Zuwanderungsregion. Mitglieder von Diaspora-Gruppen (ob nach der engeren oder der weiter gefassten Definition) fühlen sich durch Abstammung und identitätsbildende Erzählungen über das Herkunftsland, die Religion und/oder die Kultur untereinander verbunden (Nieswand 2018).

Historisch gesehen verwies der Begriff Diaspora lange Zeit zum einen auf die Vertreibung der jüdischen Bevölkerung nach der Zerstörung des Tempels in Jerusalem im sechsten vorchristlichen Jahrhundert, zum anderen auf die Zwangsmigration und Versklavung von Afrikanern und Afrikanerinnen. Ideengeschichtlich unterliegen ihm somit gewaltvolle Erfahrungen der Assimilation, Kolonialisierung und Verfolgung von ethnischen Minderheiten (Nieswand 2018). Heute ist der Diaspora-Begriff häufig emotional aufgeladen und wird gleichgesetzt mit dem Anspruch einer Bevölkerungsgruppe, ihre Identitäten und Loyalitäten explizit zum Ausdruck zu bringen (Nieswand 2018). **📌 So sind auch die verschiedenen Formen der Diaspora-Politiken zunächst einmal als normativ offen zu werten. Ihre Effekte können positiv sein, sie können aber auch Zielkonflikte zwischen Herkunfts- und Residenzland aufwerfen oder die betroffenen transnationalen Familien in Loyalitätskonflikte bringen.**

Die Afrikanische Union definiert als „afrikanische Diaspora“ Gruppen von Personen afrikanischer Herkunft, die außerhalb des Kontinents leben – unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft oder Nationalität – und die bereit sind, an der Entwicklung des Kontinents und der Errichtung der Afrikanischen Union mitzuwirken (Tangermann/Deubler 2018). Seit ihrer Entstehung im Jahr 2002 versucht die Afrikanische Union, ‚ihre‘ Diaspora in die Entwicklung des Kontinents und die Stärkung der regionalen Integrationsbestrebungen einzubinden, und verleiht der Idee eines Panafricanismus in ihrer Arbeit einen besonderen Stellenwert. Unter anderem verabschiedete sie im Jahr 2012 die *Declaration of the Global African Diaspora Summit*, um Diaspora-Politiken in ihrer Entwicklung voranzutreiben. Dazu gründete sie beispielsweise das *African Remittances Institute* (s. Kap. B.2.2), einen afrikanischen Diaspora-Investment-Fonds, und erstellte eine Datenbank für afrikanische Diaspora-Fachkräfte (Mangala 2019: 17).

📌 Diaspora-Politiken sind kurz gesagt Initiativen von Gemeinschaften von Migranten und Migrantinnen, die transnational agieren und ihre jeweiligen Herkunftsländer unterstützen. Solche Initiativen können durchaus auch staatlich angeregt sein.²³⁰ **📌 Sie umfassen daher sowohl staatliches als auch zivilgesellschaftliches Handeln, das Verbindungen zwischen Herkunfts- und Residenzland herstellt und aufrechterhält.** Dieses Kapitel beleuchtet anhand von Fallbeispielen verschiedene Arten des Diaspora-Engagements: die Einbindung von Diaspora-Gruppen in die finanzielle Unterstützung der Wirtschaft im Herkunftsland und die Gewährung eines Auslandswahlrechts als Formen staatlicher Diaspora-Poli-

tiken (s. Kap. C.6.1), transnationale soziale Absicherung als Modell transnationaler Kooperation (s. Kap. C.6.2), schließlich Maßnahmen der Integration von Diaspora-Mitgliedern im Residenzland und Entwicklungsförderung im Herkunftsland als Formen nichtstaatlicher Diaspora-Politiken (s. Kap. C.6.3). Abschließend skizziert das Kapitel mögliche Stolpersteine bei den verschiedenen Formen von Diaspora-Politiken (s. Kap. C.6.4). Zudem wird auf Zielkonflikte eingegangen, die solche Politiken bisweilen erzeugen, denn das Engagement von Diaspora-Gruppen kann ambivalent wirken und ist für Herkunfts- oder Residenzland sowie für die transnationalen Migrantinnen und Migranten nicht immer unterstützend.

C.6.1 Institutionalisierte Formen von Diaspora-Politiken

Wie bereits in Kap. B.2 dargelegt, wird im Zuge der Diskussionen über Migration und Entwicklung und deren Wechselwirkungen im politischen Diskurs auch erörtert, inwieweit Diaspora-Organisationen als Katalysatoren von Wirtschaftsförderung, sozialer Entwicklung und Demokratisierung der Herkunftsländer wirken können (s. Faist 2008; Leerkes/van Os/Boersema 2016). **📌 Diaspora-Engagement kann in Form von finanziellen Rücküberweisungen und der Diffusion sozialer Normen und Praktiken zur Entwicklung des Herkunftslands beitragen** (vgl. Kap. B.2.2). Aufgrund dieses entwicklungsfördernden Potenzials legen bilaterale und multilaterale Entwicklungskooperationen vermehrt Programme auf, um Diaspora-Gruppen einzubinden. In diesem Feld sind auch viele afrikanische Staaten selbst aktiv (ADPC 2016). Die Idee, Diaspora-Organisationen für die Entwicklung des Herkunftslands zu mobilisieren, kam erstmals 1994 auf einer Konferenz der Vereinten Nationen in Kairo auf. Seitdem zirkuliert sie als Konzept in der Entwicklungskooperation (Mangala 2019: 3). Diaspora-Organisationen werden dabei als Brückenbauerinnen zwischen Herkunfts- und Residenzland gesehen. Allerdings kann ein Zugriff des Herkunftslands auf (ehemalige) Staatsangehörige auch alles andere als brückenschlagende Wirkungen bezwecken. Eine besonders drastische Form von Diaspora-Politik behandelt Info-Box 25.

Wie im Folgenden näher ausgeführt, beziehen sich staatlich institutionalisierte Formen von Diaspora-Politiken darauf, dass Diaspora-Gruppen die lokale Wirtschaft finanziell unterstützen und den Transfer von Wissen aus dem Ausland fördern und dass im Ausland lebenden Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern politische

230 Zu Diaspora-Organisationen zählen entsprechend all jene Migrantinnenorganisationen, deren Arbeit auch ein transnationales, oft entwicklungspolitisches Engagement beinhaltet; dabei lässt sich die Grenze nicht immer trennscharf ziehen. Diaspora-Organisationen lassen sich insofern als Teil von Migrant(en)organisationen verstehen; zugleich ist nicht jede Migrantinnenorganisation eine Diaspora-Organisation.

Info-Box 25 Eritreas autoritäres Regime und seine Diaspora-Politik

Eritrea ist ein besonderer Fall einer institutionalisierten Diaspora-Politik, die (ehemalige) Staatsangehörige erheblich unter Druck setzen kann. Dort hat die Regierung für alle im Ausland lebenden Menschen aus Eritrea eine Steuer in Höhe von 2 Prozent eingeführt, unabhängig davon, ob sie formal eritreische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sind oder eine andere Staatsbürgerschaft angenommen haben. Während des Unabhängigkeitskriegs versuchte die Regierung ferner, die (potenziellen) Diaspora-Mitglieder dazu zu bewegen, ein Monatsgehalt für die Landesverteidigung zu spenden. Viele im Ausland lebende Eritreer und Eritreerinnen litten unter Schuldgefühlen, weil sie nicht aktiv am Befreiungskampf ihres Herkunftslands teilnahmen, sich dem Land jedoch weiter emotional stark verbunden fühlten.

Insgesamt bestand und besteht weiterhin ein hoher sozialer Druck, die Diaspora-Steuer zu zahlen. Zusätzlich zeichnen eritreische Botschaften weltweit seit 1992 alle geleisteten Zahlungen auf. Nur wer seine Steuern entrichtet hat, erhält eine sog. *clearance*. Eine solche ist nötig, um Dienstleistungen der Botschaft oder der Behörden in Eritrea in Anspruch nehmen zu können, beispielsweise um einen Reisepass zu verlängern, Geburts- und Heiratsurkunden ausstellen zu lassen oder auch in Eritrea Land zu erwerben. Ohne solche Dokumente ist auch eine Aufenthaltsverfestigung im Residenzland teilweise gar nicht erst möglich. So benötigen Zuwanderer und Zuwanderinnen in der Regel einen gültigen Pass, um im Residenzland eine Arbeitserlaubnis zu erhalten. Außerdem befürchteten viele (ehemalige) eritreische Staatsangehörige, dass bei Nichtzahlung der Steuer Druck auf ihre Angehörigen im Herkunftsland ausgeübt wird, sie z. B. ihre Geschäftslizenzen verlieren oder keine Nahrungscoupons erhalten (Hirt 2019).

Asylsuchende setzt die eritreische Regierung besonders unter Druck. Sie müssen einen sog. Reuebrief unterschreiben, in dem sie ihr Bedauern kundtun, das Land illegal verlassen zu haben, und zusagen, dass sie (1) im Fall einer Rückkehr jegliche Bestrafung akzeptieren, die die Regierung für angebracht hält, und (2) fortan die Diaspora-Steuer zahlen. Anerkannte Flüchtlinge aus Eritrea, die in Deutschland leben, sind dadurch in einer Zwickmühle. Denn die deutschen Behörden verlangen regelmäßig Dokumente wie Pässe, Geburts- oder Heiratsurkunden. Dadurch sind sie gezwungen, mit den eritreischen Behörden in Kontakt zu treten, vor denen sie ursprünglich geflüchtet sind (Hirt 2019).

Partizipationsrechte gewährt werden. Staatliche Formen von Diaspora-Politiken sind häufig fragmentiert und folgen keiner koordinierten Strategie. Es handelt sich vielmehr um eine Reihe von Gesetzen, Programmen und Institutionen, die auf verschiedenen Ebenen der Herkunftsländer angesiedelt sind (Mangala 2019: 7).

C.6.1.1 Finanzielle und wissensbasierte Unterstützung des Herkunftslands

⚠ **Staatliche oder institutionalisierte Formen von Diaspora-Politiken werden in der Regel von den Regierungen der Herkunftsländer initiiert. Diese betrachten Diaspora-Gruppen weitgehend als strategische Ressource zur Realisierung von Entwicklungsprojekten** (Frankenhaeuser/Noack 2015: 10). Wie in Kap. B.2.2 bereits skizziert, versuchen die Regierungen der Herkunftsländer oft,

die finanziellen und soziokulturellen Rücküberweisungen von Diaspora-Gruppen gezielt zu lenken, um die Entwicklung der lokalen Wirtschaft zu stärken. Modellcharakter hat die Entwicklungsförderung durch Diaspora-Gruppen, die von den Philippinen praktiziert wird; sie könnte auch für den afrikanischen Kontinent fruchtbar gemacht werden: Die philippinische Regierung versendet gut ausgebildete Fachkräfte in die ganze Welt, um der Arbeitslosigkeit im Herkunftsland zu begegnen und *remittances* zu generieren.²³¹ Im Gegenzug schützt sie ihre im Ausland lebenden Staatsbürger und Staatsbürgerinnen aktiv gegen Arbeitsausbeutung im Residenzland. Zu diesem Zweck gingen beispielsweise im Jahr 2009 etwa 1,7 Prozent der Regierungsausgaben an Sonderabteilungen im Außen- und im Sozialministerium und an Auslandsvertretungen (Agunias/Newland 2012; Koinova/Tsourapas 2018). Ein weiteres Beispiel ist Nigeria: Hier versucht die

231 Etwa 10 Prozent (oder 10 Mio. Menschen, Stand 2018) der philippinischen Bevölkerung leben im Ausland, vornehmlich in den USA, der Golfregion, Malaysia, Kanada, Australien, Italien und dem Vereinigten Königreich (s. Commission on Filipinos Overseas 2020; Central Intelligence Agency 2019).

Regierung durch sog. *matching funds* Anreize dafür zu schaffen, dass finanzielle Rücküberweisungen in nachhaltige Projekte investiert werden (Ogen 2017).

Auch Marokko versucht aktiv, Kooperationen mit Diaspora-Gruppen für Investitionsprojekte vor Ort aufzubauen (Hanafi/Hites 2017). Marokkanische Banken haben in Deutschland Zweigstellen eingerichtet, die sich auf *remittances* spezialisiert haben und unter bestimmten Voraussetzungen Transfers kostenfrei anbieten. Weiterhin versucht die marokkanische Regierung, Diaspora-Gruppen für Investitionen im Herkunftsland zu gewinnen. Dazu hat sie zwischen 2002 und 2013 sechzehn regionale Investitionszentren eingerichtet, die Auslandsmarokkaner und -marokkanerinnen beim Aufbau von Unternehmen unterstützen sollen. Diese Zentren sind bis heute aktiv; sie bieten Beratung, Information und Hilfe bei administrativen Schritten an. Allerdings scheitern Investitionsvorhaben oft an ungünstigen Rahmenbedingungen in der Herkunftsregion, beispielsweise der herrschenden Korruption oder dem politischen Zerwürfnis zwischen dem Nordteil des Landes und der Zentralregierung (GIZ 2013: 32–35).

Der Senegal wird häufig als Erfolgsmodell für eine geglückte Diaspora-Politik angeführt. Dort nutzt die Regierung sog. Ko-Entwicklungsmodelle, um Diaspora-Organisationen für Infrastrukturprojekte wie Schulen, Gesundheitszentren, Wasser- und Elektrizitätsversorgung zu mobilisieren (OECD 2007: 100). Dabei bietet sie den Diaspora-Gruppen finanzielle Privilegien (beispielsweise in Form von Sparkonten), um ihre Investitionstätigkeit im Herkunftsland zu stärken (Mangala 2019: 24). Zusammen mit der französischen Regierung finanzieren Diaspora-Gruppen Projekte wie kleine und mittelständische Unternehmen, die von Zurückkehrenden aufgebaut werden. Diaspora-Organisationen agieren als Brückenbauerinnen für Joint Ventures, denn französischen Unternehmen fehlt oft das Kontextwissen für Auslandsinvestitionen. Die senegalesische Regierung unterhält dafür eine Datenbank mit den Fertigkeiten und Kompetenzen von Diaspora-Gruppen und fördert im Sinne einer zirkulären Migration Kurzzeitaufenthalte im Herkunftsland (Panizzon 2011: 190; Toma 2017).

Die ghanaische Regierung hat auf die Emigration gut ausgebildeter Arbeitskräfte nach Europa ebenfalls mit einer aktiven Migrationspolitik reagiert. Diese sieht u. a. vor, Diaspora-Gruppen in die Entwicklungsförderung des Landes einzubinden (Asarae 2012; Devillard/Bacchi/Noack 2015). So gründete die Regierung mithilfe der GIZ und der IOM im Jahr 2012 die *Diaspora Support Unit* (Teye/Alhassan/Boatema Setrana 2017). Wegen der großen Diaspora – in Deutschland leben etwa 70.000 bis 80.000 ghanaische Staatsangehörige und Menschen mit ghanaischem Migrationshintergrund – hat die ghanaische Botschaft 2014 außerdem einen *Diaspora Desk* eingerichtet, um Beziehungen zu Diaspora-Gruppen in

Deutschland aufzubauen. Dabei hat sich jedoch herausgestellt, dass der strategische Einsatz von Diaspora-Gruppen nur unter bestimmten Voraussetzungen gelingt. Im Fall Ghana stellt sich beispielsweise das Problem, dass die Angehörigen ghanaischer Diaspora-Gruppen zu einem erheblichen Teil Analphabeten und Analphabetinnen sind. Damit sind sie für grenzüberschreitende Kontakt- und Beziehungspflege nur sehr begrenzt geeignet (Mörath 2015: 37; Info-Box 26).

Auch Gambia versucht im Zuge seiner demokratischen Öffnung, Diaspora-Gruppen stärker an Prozessen im Herkunftsland zu beteiligen. Dafür hat die Regierung 2018 eine Diaspora-Strategie veröffentlicht und einen Diaspora-Entwicklungsfonds gegründet; derzeit arbeitet sie am Aufbau eines *Gambia Diaspora Directorate* mit Sitz im Außenministerium. Insgesamt zielt die Regierung darauf, Geldtransfers zu vereinfachen und die Mittel in Investitionsprojekte vor Ort zu lenken (Altrogge 2019: 28).

❗ **Allerdings fehlt es Diaspora-Organisationen oft an technischen, finanziellen und administrativen Kapazitäten und Kompetenzen** (Hanafi/Hites 2017). Kleininvestoren und -investorinnen aus dem Ausland scheitern im Herkunftsland beispielsweise an administrativen Hürden (Gubert/Nordman 2011: 123). In Ägypten wird derzeit mit Unterstützung der GIZ ein Modell erprobt, das hier Abhilfe schaffen könnte: Im Ausland lebende ägyptische Geschäftsleute, sog. *angel investors*, werden mit Akteuren und Akteurinnen vor Ort vernetzt, um Investitionen in Unternehmen zu fördern. Die GIZ unterstützt den Aufbau von Kapazitäten und Netzwerken, um die Transaktionskosten zu senken, Zeit zu sparen und den Vertrauensaufbau zu fördern, außerdem fungiert sie als Mediatorin. So konnten nach ihren Angaben bisher etwa 1.100 neue Arbeitsplätze geschaffen werden (Einschätzung der GIZ, Projekt *Promotion of Access to Financial Services for SMEs in Egypt*, Stand Februar 2019).

Andere Initiativen gestalten sich als Programme temporärer und zirkulärer Migration, um den Risiken eines Braindrain (s. Kap. B.2.1) durch Wissenstransfer zu begegnen. So soll im Ausland erworbenes Wissen genutzt werden, um im Herkunftsland fehlende Kapazitäten aufzubauen (s. Faist 2008; Schultz/Rijks 2014b; vgl. das Konzept der *social remittances*, Kap. B.2.2). Beispielsweise unterhält Nigeria seit 2007 das Programm *Linkage with Experts and Academics in the Diaspora Scheme*. Sein Ziel ist die Reformierung des Bildungssektors. Das Programm soll im Ausland arbeitende nigerianische Akademiker und Akademikerinnen aus den Bereichen Medizin, Mathematik, Naturwissenschaften, Ingenieurwesen, IT und BWL dafür gewinnen, für drei bis zwölf Monate in ihr Herkunftsland zurückzukehren (Marchand/Langley/Siegel 2015: 36).

Bei solchen Initiativen werden die Herkunftsländer oft von internationalen Geldgebern und Geldgeberinnen unterstützt. Die deutsche Regierung etwa fördert über

Info-Box 26 Staatliche bzw. institutionalisierte Formen von Diaspora-Politiken

Der Begriff der Diaspora-Institutionen umfasst alle staatlichen Strukturen der Beteiligung von im Ausland lebenden Staatsbürgern und Staatsbürgerinnen, die sich mit Diaspora-Angelegenheiten befassen. Sie sollen die Arbeit der Botschaften und Konsulate im Ausland ergänzen (Gamlen et al. 2013; Gamlen 2014), denn diese können aufgrund ihrer begrenzten finanziellen und personellen Kapazitäten der Aufgabe, aktiv mit Diaspora-Gruppen zusammenzuarbeiten, häufig nur bedingt gerecht werden (Crush 2011: 61). Solche staatlichen Diaspora-Politiken zielen in der Regel darauf, die nationale Identität der Diaspora-Mitglieder und ihre Bindung an das Herkunftsland zu stärken (Mangala 2019: 8).

So haben einige afrikanische Länder gesonderte Ministerien für Diaspora-Angelegenheiten geschaffen, z. B. Algerien, Kenia, Cabo Verde oder Marokko. Andere haben dafür innerhalb eines Ministeriums Sonderabteilungen eingerichtet. Dazu zählen Ghana, Burundi, Malawi, Äthiopien, Niger und Nigeria. In wieder anderen Ländern wurden die Zuständigkeiten eines Ministeriums erweitert; das ist in Ägypten, Mali, dem Senegal und Tunesien der Fall. In Mali gibt es zusätzlich einen sog. Diaspora-Rat (*High Council of Malians Abroad*). Er besteht aus Vertretern und Vertreterinnen der Regierung und der Zivilgesellschaft und soll die Regierung in Diaspora-Angelegenheiten beraten. Marokko hat ergänzend die Hassan II-Stiftung ins Leben gerufen, um besser mit Diaspora-Gruppen kommunizieren zu können (Agunias/Newland 2012: 42). Sie soll die Rechte von Diaspora-Mitgliedern im Residenzland sichern und deren Verbindungen zum Herkunftsland, ihr Zugehörigkeitsgefühl und ihre nationale Identität stärken. Solche Initiativen können als Symbolpolitik gelten. Denn damit signalisieren nationale Regierungen, dass sie explizit den Dialog mit ihren Staatsbürgern und Staatsbürgerinnen im Ausland suchen (Frankenhaeuser/Noack 2015: 14–15). Auf diese Weise wollen sie die individuellen Bestrebungen von Diaspora-Gruppen bündeln, zur Prosperität des Herkunftslands beizutragen.²³²

das Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit seit 2016 in einigen Herkunftsländern dreiwöchige bis sechsmonatige Einsätze von Diaspora-Fachkräften, um die Entwicklungswirkung der Diaspora zu potenzieren. Über solche Einsätze im Rahmen des Programms „Migration und Diaspora“ unterstützt die GIZ die Teilnehmenden mit Beratungsleistungen, Vernetzungsveranstaltungen, finanzieller Aufwandsentschädigung und Reisekostenübernahme. Hochqualifizierte werden in lokalen Ministerien, Hochschulen und zivilgesellschaftlichen Institutionen eingesetzt, um die Herkunftsländer an dem im Ausland gewonnenen Wissen, den Fähigkeiten und internationalen Netzwerken der Diaspora-Mitglieder teilhaben zu lassen. Das Programm stößt allerdings bei Diaspora-Organisationen in Deutschland auf Zurückhaltung. Denn nur wenige Fachkräfte können über mehrere Monate von ihrem Job in Deutschland freinehmen, um vor Ort tätig zu werden (so geäußert auf dem Workshop zu Diaspora-Politik im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration, Themenforum Migration und Entwicklungszusammenarbeit, Berlin, Juni 2019). Zusätzlich unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Unternehmensgründungen von Diaspora-Mitgliedern im

Herkunftsland durch fachliche Begleitung; dazu gehören auch Vorbereitungskurse in Deutschland und Beratungsleistungen im Herkunftsland. Sie stellt jedoch kein Startkapital zur Verfügung. Auf diese Weise konnten seit 2011 80 Unternehmensgründungen gefördert werden (Tangermann/Deubler 2018; Hintergrundgespräch mit der GIZ, Berlin, September 2019).

⚠ **Die Idee von Braingain und zirkulärem Wissenstransfer über temporäre Mobilität durch die aktive Unterstützung zirkulärer Migrationsprozesse (vgl. Kap. B.2.2) kann in der Umsetzung aber auf Hürden stoßen – das zeigt nicht nur ein Blick auf die aktuelle Politik, sondern auch ein historischer Rückblick.** Schenck (2016) beschäftigte sich beispielsweise in einer qualitativen Studie mit den Wanderbewegungen von Arbeitskräften aus Angola und Mosambik in die ehemalige Deutsche Demokratische Republik (DDR) und zurück. Sie zeigt u. a., dass angeworbene Arbeitskräfte mit der Ambition nach Ostdeutschland kamen, ihre Fertigkeiten und Qualifikationen auszubauen, um die Entwicklung ihrer Herkunftsländer zu unterstützen. Allerdings waren sie oft unzureichend oder falsch darüber informiert, wie sich ihr Alltag im Residenzland tatsächlich gestalten würde. So

232 Eine Ausnahme bildet hier Eritrea: Die dortige Regierung erlaubt keine Direktinvestitionen von Diaspora-Gruppen in den Herkunftsregionen oder die Gründung von Kleinunternehmen vor Ort. Stattdessen belegt sie die im Ausland lebende Gemeinschaft mit einer Steuer, um die Mittel in staatliche Kanäle zu lenken (Hirt 2019; Info-Box 25).

wurden ihre Erwartungen vielfach enttäuscht. Sie erlebten teilweise bittere Realitäten von Arbeitsausbeutung, unattraktiven Arbeitsbedingungen und alltäglicher Diskriminierung. Viele hatten auch Probleme, die Trainings- und Ausbildungsprogramme in der DDR zu absolvieren und so ihre Ausbildung zu vervollständigen, denn diese Programme waren kaum auf die Bedürfnisse ausländischer Lernender ausgelegt. Ihre Hoffnungen auf einen Kompetenzgewinn erfüllten sich somit nicht – und falls sie neue Kompetenzen erwarben, konnten sie diese im Herkunftsland nicht zwangsläufig einsetzen.

C.6.1.2 Formen der politischen Partizipation von Diaspora-Gruppen

❗ **Auch der Einfluss, den die im Ausland lebenden Diaspora-Gruppen auf politische Prozesse im Herkunftsland haben können, ist nicht zwangsläufig nur positiv.** Diaspora-Mitglieder können zwar einerseits Impulse für Entwicklungen geben und z. B. durch Zusammenarbeit mit kommunalen Akteuren und Akteurinnen und der Zivilgesellschaft im Herkunftsland zu Friedensverhandlungen beitragen (Nordien 2017). Das wurde für die Konfliktländer Burundi, Somalia oder Sudan nachgewiesen: Dort haben Diaspora-Gruppen zu Friedensverhandlungen und in der Phase nach der Konfliktbeilegung zu politischen Agenden beigetragen, indem sie zwischen Konfliktparteien vermittelten und den Dialog mit internationalen Mediatoren und Mediatorinnen und die Umsetzung von Friedensvereinbarungen förderten. In Ländern wie Kenia, Liberia und Simbabwe halfen sie beim Aufbau einer Übergangsgerechtigkeit (Vanore 2018). ❗ **Durch die Beteiligung an Wahlen können Diaspora-Gruppen auch eine tragende Rolle bei der Ausgestaltung politischer Institutionen spielen.** So können ihre Wählerstimmen aus dem Ausland für das Wahlergebnis entscheidend sein, und sie können das politische System vielfältiger machen, da sie oft andere Interessen und Meinungen vertreten. Teilweise werden ehemalige Diaspora-Mitglieder auch in lokalen Regierungen aktiv. So bestand im Jahr 2011 ein Drittel aller lokalen Regierungen Somalias aus Zurückgekehrten²³³ (Vanore 2018).

❗ **Andererseits kann die politische Beteiligung von Diaspora-Gruppen jedoch in fragilen Kontexten den Wettbewerb um Macht und Ressourcen verstärken** (Vanore 2018). Die Mobilisierung entlang ethnischer Grenzen kann konservativ-nationalistische Kräfte im Herkunftsland stützen und soziale Disparitäten verschärfen (Tangermann/Deubler 2018). Diaspora-Organisationen können somit durch finanzielle und politische Unterstützung einer Konfliktpartei polarisierend wirken und lokale Konflikte verlängern (Nordien 2017: 6).

Ein gutes Fallbeispiel hierfür ist Eritrea: Es gibt zwar keine Zahlen zur politischen Zugehörigkeit der verschiedenen eritreischen Diaspora-Gruppen, aber diese sind politisch gespalten zwischen Regierungsanhängern und -anhängerinnen, die das autokratische System unterstützen, und der Opposition. Zum Teil hat die Regierung selbst ein transnationales Überwachungssystem etabliert, indem die Regierungspartei aktiv Organisationen rund um den Globus gründete. Gleichzeitig wurden unabhängige politische Diaspora-Gruppen systematisch unterwandert. Beispielsweise hat die Regierung in der Diaspora, u. a. in stark frequentierten Kirchengemeinden, ein Netz von Informanten und Informantinnen aufgebaut. Diese registrieren aufkommende Kritik und melden die betreffenden Personen der Botschaft. Dennoch haben Oppositionsgruppen in der Diaspora einen größeren Handlungsspielraum als im Land selbst, wo sie seit der Unabhängigkeit Eritreas komplett verboten sind. Teile der Diaspora praktizieren allerdings einen ‚Nationalismus‘ aus der Ferne. Hier gedeihen auch antidemokratische Einstellungen in Bezug auf ihr Herkunftsland, denn auch Oppositionelle sind nicht per se demokratisch (Hirt 2019).

Ob Regierungen der Herkunftsländer ihren im Ausland aufhältigen Staatsangehörigen politische Rechte einräumen, hängt oft davon ab, ob und wie viel Einfluss Diaspora-Gruppen auf die Politik des Herkunftslands haben, sei es durch politischen Druck über Lobbyarbeit oder durch die Zusammenarbeit mit Parteien. Finanzielle Rücküberweisungen und ihre Bedeutung für die Wirtschaft spielen ebenfalls eine Rolle (Lafleur 2011; Jaulin 2015). Fließen sie in erheblicher Höhe, ist dies für die Herkunftsländer ein Grund, im Ausland lebenden Staatsangehörigen politische Mitwirkungsrechte einzuräumen.

❗ **Die häufigsten Instrumente hierfür sind das Recht auf doppelte Staatsbürgerschaft und ein formales Wahlrecht aus dem Ausland** (s. de Haas 2007). Anstelle der doppelten Staatsbürgerschaft gewähren einige Länder ehemaligen Staatsangehörigen mit einem Pass des neuen Residenzlands alternative Identitätsdokumente, mit denen sie beim Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu Eigentum Inländern und Inländerinnen rechtlich gleichgestellt bleiben (s. Faist 2008; Mangala 2017). Beispielsweise hat Äthiopien in Ermangelung einer Regelung zur doppelten Staatsbürgerschaft 2007 die *Ethiopian Origin Identity Card* eingeführt. Sie ermöglicht Emigranten und Emigrantinnen, ohne Visum in ihr Herkunftsland einzureisen, sich dort niederzulassen und Immobilien zu kaufen; außerdem gewährt sie ihnen freien Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt und uneingeschränkter Zugriff auf öffentliche Dienstleistungen (Warnecke 2015: 27).

233 Manche Staaten scheuen deshalb davor zurück, Staatsangehörigen im Ausland ein Wahlrecht zuzugestehen: Sie befürchten, dass die dortigen Wahlberechtigten gegenüber der Regierung weniger loyal sind (Mangala 2019).

❗ **Die Regierungen der Herkunftsländer tragen also der Tatsache Rechnung, dass sie ihrer Diaspora politische Teilhaberechte gewähren müssen, wenn sie finanzielle Rücküberweisungen und Investitionen in die heimische Wirtschaft erwarten** (Mangala 2019: 9). Ghana führte beispielsweise im Jahr 2000 die doppelte Staatsbürgerschaft ein und 2006 das Recht, aus dem Ausland zu wählen (Agunias/Newland 2012: 31). Insgesamt gewähren inzwischen auch mehr und mehr Länder ihren im Ausland lebenden Staatsangehörigen ein formales Auslandswahlrecht und stärken so deren Bindung an ihr Heimatland: Aktuelle Daten zu den letzten Wahlen in 55 afrikanischen Ländern zeigen, dass im Ausland lebende Staatsangehörige sich in 30 dieser Länder an den letzten Präsidentschaftswahlen beteiligen konnten, in 28 Ländern an der Wahl des Parlaments, in 18 Ländern an nationalen Referenden und in einem Land (Togo) an regionalen und lokalen Wahlen. In 15 Ländern hatten sie dagegen keinerlei Auslandswahlrechte (International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2019).

❗ **Das heißt nicht, dass Mitglieder der Diaspora ihr Recht auf politische Partizipation dann tatsächlich auch nutzen (können).** Diese Rechte scheinen teils lediglich auf dem Papier zu bestehen. In einer für den SVR angefertigten Expertise zu diesem Thema zeigt Mangala (2019: 23), dass das Gewähren politischer Rechte oft mehr Symbolpolitik ist als eine tatsächliche Möglichkeit der politischen Mitwirkung, denn in der Umsetzung mangelt es nicht selten am politischen Willen und an institutionellen Kapazitäten. Bürokratische Hürden spielen bei der Ausübung des Auslandswahlrechts ebenfalls eine Rolle. Beispielsweise ist die Informationslage unzureichend und es erfordert viel Zeit, sich für die Wahl aus dem Ausland zu registrieren (Bermudez/Lafleur 2015: 12).

❗ **Inwieweit sich im Ausland lebende Staatsangehörige an Wahlen im Heimatland beteiligen und wie sich das auswirkt, ist nach Jaulin (2015: 7) aufgrund der schlechten Datenlage schwer zu bemessen.** Vorliegende Studien zur politischen Partizipation von im Ausland lebenden Staatsangehörigen beschränken sich meist auf die Analyse der Wählerschaft und befassen sich weniger mit den Folgen, die politischer Druck aus dem Ausland für die Regierungen der Herkunftsländer haben könnte. So stellt Jaulin anhand einer Fallstudie zu Tunesien fest, dass die Wahlbeteiligung von Diaspora-Mitgliedern nicht sonderlich von der inländischen Wahlbeteiligung abweicht. Das Wahlverhalten unterscheidet sich jedoch danach, in welchem Land die Wählenden leben. Beispielsweise geben Diaspora-Mitglieder in Frankreich und Nordamerika ihre Stimme nur selten islamisch orientierten Parteien; jene, die in Italien, Deutschland und den Ländern der Arabischen Halbinsel leben, tun das deutlich häufiger. Der Autor führt dies auf das unterschiedliche sozioökonomische Profil der Wählerschaft in den verschiedenen

Ländern zurück. Ihm zufolge wählen Diaspora-Mitglieder einer bestimmten sozialen Schicht im Ausland ähnlich wie die entsprechende Schicht im Inland, und geringer qualifizierte Personen wählen tendenziell eher islamistische Parteien (Jaulin 2015: 23). Das Wahlsystem und die Regierungsform des Residenzlands scheinen dagegen für die Wahlentscheidung weniger eine Rolle zu spielen.

Inwieweit Diaspora-Gruppen im Residenzland politisch aktiv sind, hängt laut Yalaz (2015: 2–3) davon ab, wie sie ihren Status wahrnehmen. Wenn sie sich marginalisiert fühlen, so die (recht verallgemeinernde) These, wenden sich Migranten und Migrantinnen oft dem Heimatland zu. Die Autorin untermauert ihr Argument mit einem Vergleich von türkischen Diaspora-Gruppen in Deutschland und maghrebischen Diaspora-Gruppen in Frankreich. Danach haben die Migranten und Migrantinnen in Deutschland weniger das Gefühl, dass sie auf die Politik ihres Residenzlands einwirken können; sie setzen sich deshalb verstärkt für das Recht auf doppelte Staatsbürgerschaft und Islamunterricht an deutschen Schulen ein. Migrantische Gruppen in Frankreich fühlten sich tendenziell weniger diskriminiert und seien deshalb politisch weniger aktiv (Yalaz 2015).

C.6.2 Transnationale Diaspora-Kooperationen zum Zweck der sozialen Absicherung

Bei den bisher dargestellten Formen von Diaspora-Politiken ging es darum, wie die Regierungen der Herkunftsländer ihre im Ausland lebenden Staatsbürger und Staatsbürgerinnen formal und institutionell einbinden. Die transnationale Gestaltung sozialer Absicherung bildet eine Mischform von Diaspora-Politik: Sie wurde initiiert durch Kooperationen zwischen staatlichen Institutionen im Heimatland und zivilgesellschaftlichen Diaspora-Gruppen im Ausland.

Wie Serra Mingot und Mazzucato (2018) ausführen, ist die Versorgung von Angehörigen in vielen afrikanischen Herkunftsländern eine fest verankerte soziale Norm. ❗ **Migration hat immer auch Folgen für den jeweiligen familiären Kontext** (OECD 2007; Info-Box 27). **So kann sie einen wichtigen Beitrag zur sozialen Absicherung der Familien im Heimatland leisten** (s. Ambrosius/Zeeb 2009). Transnationale Sozialversicherungsmodelle sollen dazu beitragen.

Einige afrikanische Diaspora-Gruppen in Europa arbeiten aktiv mit staatlichen Institutionen in Ziel- und Herkunftsländern zusammen, um transnationale Systeme zur Absicherung im Krankheitsfall zu entwickeln. ❗ **Kooperative Mikro-Sozialversicherungssysteme, die von Diaspora-Gruppen getragen werden, gewähren den Empfängern und Empfängerinnen von remittances Zugang zur öffentlichen (oder privaten) Sozial-**

Info-Box 27 Transnationale Familien und ihr Zusammenhalt

Die Auswirkungen von Migration auf den Familienkontext bilden in der Migrationsforschung einen eigenen Schwerpunkt. Berckmoes und Mazzucato (2018: 3) skizzieren beispielsweise die psychosozialen Folgen der Migration nigerianischer Familienmitglieder in die Niederlande, die sich u. a. in Gefühlen von Einsamkeit, Schuld, Stress und Depressionen niederschlagen können. Ausgewanderte versuchen, die Trennung von der Familie durch Instant Messaging, Anrufe und gelegentliche Besuche zu überbrücken; das erfordert jedoch entsprechende finanzielle und technische Mittel.

Wie sich die Auswanderung eines Elternteils auf zurückbleibende minderjährige Kinder auswirkt, ist in der Forschung umstritten. *Remittances* können dafür sorgen, dass die Kinder eine umfassendere Schulbildung erhalten, weil sie dann weniger zum Lebensunterhalt der Familie beitragen müssen (OECD 2007). Die Abwesenheit eines Elternteils kann jedoch auch zu emotionaler Verunsicherung führen und dadurch zu schlechteren Schulleistungen und höherer Gewaltbereitschaft. Eindeutige Rückschlüsse lässt die vorliegende Empirie allerdings nicht zu (Cebotari/Mazzucato/Appiah 2018: 1768). Entscheidend sind hier laut Berckmoes und Mazzucato (2018) Alter und Geschlecht des Kindes, die Zahl der Kinder, die Stabilität der Elternbeziehung und die Beziehung der Kinder zum abwesenden Elternteil (s. auch Mazzucato/Dito 2018). Nach Caarls et al. (2018: 1) bedeutet die Migration von Müttern oft einen gravierenderen Einschnitt. Denn im traditionellen Rollenverständnis – das in vielen afrikanischen Ländern der Regelfall ist – obliegt die Betreuung der Kinder den Müttern. Die Migration von Vätern, die oft als Versorger der Familie gelten, hat demgegenüber nach Caarls et al. (2018: 1) weniger negative Auswirkungen, vor allem wenn es eine erweiterte Familie bzw. eine Großfamilie gibt, die Betreuungsfunktionen übernehmen kann. Ferner sei eine räumliche Trennung von Eltern und Kindern in manchen Herkunftskontexten nicht unüblich.

Eine Studie zu ghanaischen Kindern von 12 bis 21 Jahren zeigt, dass Kinder in der Regel gesünder sind und bessere schulische Leistungen erbringen, wenn entweder beide Elternteile migriert sind oder der Vater (Cebotari et al. 2018: 9). Insgesamt sei für das Wohlbefinden der Kinder die Stabilität der Betreuungsstrukturen entscheidend, so die Autorinnen und Autoren der Studie. Allerdings sind die Kriterien Schulleistungen und Gesundheitszustand nicht unbedingt hinreichend, um das Wohlbefinden der Kinder abzubilden. Eine weitere Studie verweist auf Gendereffekte: Danach gehen Mädchen mit der Abwesenheit eines oder beider Elternteile positiver um als Jungen (Cebotari/Mazzucato/Siegel 2017: 990). Insgesamt zeigen die Studien, dass sich transnationale Familienstrukturen auf die Entwicklung der zurückbleibenden Kinder nicht zwangsläufig negativ auswirken müssen. Vielmehr können sie je nach familiärem Kontext in manchen Bereichen auch entwicklungsfördernd sein.

versicherung in ihren Herkunftsländern. Solche Versicherungen sind eine Form des Risikomanagements: Gegen Zahlung einer Versicherungsprämie wird das Risiko eines Krankheitsfalls von der versicherten Person auf die Versicherung übertragen. Grundsätzlich ist das Prinzip der Prämienzahlung für eine Verbindung mit finanziellen Rücktransfers geeignet (Ambrosius/Zeeb 2009).

Wie Diaspora-Gruppen im Bereich transnational sozialer Absicherung aktiv werden können, zeigen zwei Beispiele aus der Demokratischen Republik Kongo, auch wenn beide Programme dort mittlerweile eingestellt wurden: Migrantinnen und Migrantinnen in Belgien zahlten eine geringe Prämie an dortige Krankenkassen, dafür konnten Mitglieder ihrer Familien im Kongo Gesundheitsleistungen empfangen (Lafleur/Lizin 2015). Hier gab es zwei Varianten: Zum einen konnten kongolesische Emigrantinnen und Emigrantinnen in Belgien

für 18 Euro im Monat eine Person ihrer Wahl im Kongo krankenversichern. Leistungen konnten allerdings nur in Gesundheitszentren der Hauptstadt Kinshasa abgerufen werden. Die Initiative wurde 2014 eingestellt, weil die Versicherungslogik im Kongo unbekannt war und oft zu Konflikten führte. Beispielsweise versuchten Angehörige, das Geld für jene Monate zurückzufordern, in denen keine Gesundheitsleistungen benötigt wurden, was der Logik von Versicherungen entgegenläuft. Ferner war das Vertrauen in die Regierung zu gering, da diese für die Bedürfnisse ihrer Bürger und Bürgerinnen wenig aufkam. Zudem bedeutete die länderübergreifende soziale Koordinierung einen erheblichen bürokratischen Aufwand. Anstelle des Programms bevorzugten die Migrantinnen und Migrantinnen und ihre Angehörigen Rücküberweisungen, um Angehörige im Fall von Krankheit zu versorgen.

Die zweite Variante wurde von der Diaspora-Initiative *Solidarco* gestartet. Hier konnten Angehörige von in Belgien lebenden kongolesischen Diaspora-Mitgliedern in Krankenhäusern im Kongo versorgt werden. In diesem Beispiel eines Transfers sozialer Normen (s. Kap. B.2.2 zu *social remittances*) wurde in Kooperation mit öffentlichen Gesundheitsversorgern ein Versicherungssystem geschaffen, in das Migranten und Migrantinnen 30 Euro im Monat einzahlten; damit konnten sie die Grundversorgung von bis zu sieben Familienmitgliedern im Herkunftsland sicherstellen. Allerdings gab es auch bei diesem Programm Implementierungsprobleme. So gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen den Diaspora-Organisationen und den kongolesischen Behörden schwierig. Belgische Organisationen, die die Diaspora-Initiativen in die Programmgestaltung eingebunden hatten, wurden mit Blick auf die koloniale Vergangenheit als problematisch betrachtet. Ferner berichteten Teilnehmende von Spannungen in kongolesischen Großfamilien, da über dieses Modell maximal sieben Familienmitglieder versorgt werden konnten (Lafleur/Lizin 2015: 20).

Ein ähnliches Abkommen besteht seit vierzig Jahren zwischen Frankreich und Mali: 1979 wurde eine Konvention zur Sozialversicherung verabschiedet. Seither können in Frankreich lebende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Frankreich eine Versicherungsprämie zahlen, dadurch erhalten ihre Familienangehörigen in Mali automatisch Zugang zur Gesundheitsversorgung. Allerdings hat sich auch hier die Umsetzung aufgrund der fehlenden Infrastruktur und bürokratischer Hürden im Herkunftsland als schwierig erwiesen (Lafleur/Lizin 2015: 10). Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommt Toma (2017) für den Senegal: Auch hier können bilaterale Verträge wegen administrativer Herausforderungen kaum durchgesetzt werden.

Andere Modelle transnationaler Absicherung beinhalten spezielle medizinische Visa für Angehörige, Familienzusammenführung, Kostenübernahme bei Gesundheitsdienstleistungen für eingereiste Familienmitglieder im Residenzland oder Kurzaufenthalte von medizinischem Fachpersonal für Behandlungen und Informationskampagnen im Herkunftsland (die sich jedoch als wenig nachhaltig erwiesen haben) (Lafleur/Lizin 2015: 7). Diaspora-Organisationen sammeln außerdem zum Teil Spenden, um eine Gesundheitsinfrastruktur im Herkunftsland zu finanzieren, oder senden individuell finanzielle Rücküberweisungen, um für die medizinische Behandlung von Angehörigen im Herkunftsstaat aufzukommen (vgl. Kap. B.2.2).

Die transnationale Gestaltung von Modellen sozialer Absicherung zielt jedoch nicht nur darauf, im Herkunftsland zurückgebliebene Angehörige zu versorgen. Wie schon weiter oben beschrieben (s. Kap. C.6.1.1), versuchen einige Regierungen der Herkunftsländer wie die Philippinen auch, ihre im Ausland lebenden Staatsange-

hörigen zu schützen – solche Beispiele könnten auch für den afrikanischen Kontinent interessant sein. So können philippinische Migranten und Migrantinnen freiwillig in die öffentliche Sozialversicherung ihres Herkunftslands einzahlen und erhalten damit Zugang zum staatlichen Renten- und Krankenversicherungssystem, während sie im Ausland leben. Der philippinische Sozialversicherungsträger unterhält mehrere Auslandsbüros in den wichtigen Zielländern, wo er gemeinsam mit NGOs und Diaspora-Organisationen Aufklärungsarbeit leistet, um den Anteil der versicherten Migranten und Migrantinnen zu erhöhen (Ambrosius/Zeeb 2009). Beispielsweise eröffnet Marokko Personen, die temporär oder dauerhaft zurückkehren, Sonderzugänge zum Gesundheitssystem (Lafleur/Romero 2018).

C.6.3 Nichtstaatliche Formen von Diaspora-Politiken

Nicht an allen Initiativen und Formen von Diaspora-Politiken sind Regierungen der Herkunftsländer beteiligt. Manche Programme werden von Diaspora-Initiativen selbst gestaltet, teils mit Unterstützung nationaler oder internationaler Geldgeber und Geldgeberinnen. Der Grund hierfür ist nicht selten fehlendes Vertrauen von Diaspora-Gruppen in die Regierungen ihrer Herkunftsländer, die zum Teil nicht demokratisch verfasst sind und stattdessen autokratisch bzw. autoritär agieren (Agunias/Newland 2012).

Ein Großteil der Arbeit nichtstaatlicher, zivilgesellschaftlicher Initiativen wird über Ehrenamt abgewickelt. Das liegt zum Teil in der Natur von zivilgesellschaftlichem Engagement, zum Teil aber auch an finanziellen und personellen Engpässen (Plaza/Ratha 2011: 34). Im Folgenden werden zwei Bereiche skizziert, in denen zivilgesellschaftliche Diaspora-Organisationen aktiv sind: zum einen die Förderung der Integration im Residenzland, zum anderen entwicklungspolitische Arbeit im Herkunftsland.

C.6.3.1 Zivilgesellschaftliche Förderung von Integration im Residenzland

❗ **Afrikanische Diaspora-Organisationen in Deutschland sind in zwei Aufgabenbereichen aktiv. Zum einen deckt ihre oft ehrenamtliche Arbeit ein breites Portfolio von Integrationsaufgaben ab.** So füllen Diaspora-Organisationen oft Versorgungslücken, bieten Hilfe bei der Integration – z.B. als Ansprechpartnerinnen bei Konflikten mit der deutschen Bürokratie – und unterstützen präventive Daseinsvorsorge durch Beratung und Informationsveranstaltungen (Halm 2013: 13). ❗ **Zum anderen sehen sie sich als politische Organisationen, die in die Aufnahmegesellschaft hineinwirken wollen,**

um Ausgrenzungs- und Diskriminierungsdynamiken zu bekämpfen. Nach Einschätzung eines Vertreters einer afrikanischen Diaspora-Selbstorganisation in Berlin sind Diaspora-Mitglieder der ersten Generation vor allem in kulturellen Vereinen aktiv, die neu Ankommende in Deutschland unterstützen und ihr eigenes Nationalbewusstsein in Bezug auf ihre Herkunftsregion bewahren wollen. Jene ab der zweiten Generation seien dagegen eher in Vereinen aktiv, die transnational agieren; was sie verbinde, sei das Schwarzsein. Hier liege der Fokus der Arbeit darauf, Gleichbehandlung und soziale Teilhabe in der Mehrheitsgesellschaft zu erreichen (Hintergrundgespräch MSO, Berlin, Oktober 2019).

❗ **Dieses Beispiel zeigt, dass eine klare Unterscheidung von Migrantorganisationen und Diaspora-Organisationen schwer möglich ist, da ihr Aufgabenschwerpunkt sich bisweilen auch über die Generationen verändert:** Eine Organisation, die anfangs stark auf das Herkunftsland und die Pflege der Herkunftskultur gerichtet war (und insoweit der anfangs zitierten Definition einer Diaspora-Organisation entspricht; s. o.), kann durchaus im Laufe der Zeit verstärkt – oder auch über die gesamte Zeit hinweg parallel – Aktivitäten entfalten, die auf das Residenzland gerichtet sind.

Kurz gefasst lassen sich zivilgesellschaftliche Diaspora-Initiativen am besten nach dem Schwerpunkt ihrer Arbeit unterscheiden. Das häufigste Modell sind Kulturvereine, die sich der Pflege der Herkunftskultur widmen, aber ergänzend auch Beratung anbieten, die das Ankommen im Residenzland erleichtern soll. Oft haben sie sich im Zuge der ‚Gastarbeiter‘-Migration gegründet wie im marokkanischen Fall. Sie bilden eine wichtige Anlaufstelle für Neuankömmlinge, bieten Sprachkurse an und widmen sich der Traditionspflege (Metzger 2015: 18). Beispielsweise haben äthiopische und ägyptische Diaspora-Vereine den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die soziokulturelle Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen in Deutschland gelegt. Sie bieten außerdem bildungspolitische Projekte an, um rassistischen Tendenzen in der deutschen Gesellschaft entgegenzuwirken (s. Warnecke 2015; Weißköppl 2015). Einige Diaspora-Organisationen, wie im nigerianischen Fall, stehen ihren Mitgliedern nur beratend zur Seite und machen wenig konkrete Integrationsangebote.

Stellvertretend für die Integrationsarbeit von Diaspora-Organisationen in Deutschland kann das Beispiel Ghana genannt werden. In Deutschland lebende ghanaische Diaspora-Gruppen haben sich bereits ab den 1970er Jahren in Vereinen und informellen Gruppen organisiert und eigene Kirchengemeinden etabliert. 2003 wurde ein gemeinsamer Dachverband gegründet, die *Ghana Union*. Die Diaspora-Vereine unterstützen ihre Mitglieder in schwierigen Lebenslagen wie bei Krankheit, beraten Eltern in Bildungs- und Erziehungsfragen, stellen Angebote zu Berufsorientierung und Existenzgründung in Deutsch-

land bereit, beraten in Diskriminierungs- und Rechtsfragen und sind kulturell aktiv, indem sie Veranstaltungen organisieren und interkulturelle Netzwerke mit migrantischen Gruppen anderer afrikanischer Herkunft fördern. Sie haben auch eine wichtige Lobby-Funktion gegenüber der Regierung des Residenzlands, indem sie sich für gesellschaftliche Teilhabe der nachfolgenden Generationen einsetzen (Mörath 2015: 18–19).

Den Erfahrungen der ghanaischen Diaspora-Gruppen in Deutschland vergleichbar sind die von gambischen Diaspora-Vereinen, die im Kontext von Fluchtmigration seit 2012 stark zugenommen haben (Altrogge 2019: 6). Sie sind vor allem in den Bereichen Integrationsarbeit, kultureller Austausch und soziale Unterstützungsangebote aktiv. Insgesamt sind sie jedoch im Vergleich zu Diaspora-Initiativen aus anderen afrikanischen Ländern schwach organisiert. Sie sind bislang weder systematisch untereinander vernetzt, noch haben sie einen zentralen Dachverband. Altrogge (2019: 34) erklärt dies mit dem politischen Regime Gambias: Dieses war bis Ende 2016 durch eine Diktatur geprägt, was verstärkt wurde durch Informanten und Informantinnen der Geheimdienste im Ausland. Entsprechend wurde ihm wenig Vertrauen entgegengebracht. Gambische Diaspora-Gruppen sind vergleichsweise wenig aktiv und durch innere Spannungen gekennzeichnet (Altrogge 2019: 32). Insgesamt gibt es verschiedene diasporische politische Gruppierungen, die sich oft entlang ethnischer und geografischer Spaltungen im Herkunftsland bilden (Marchand et al. 2015: 24; s. Metzger 2015).

Im Gegensatz dazu engagieren sich einige Diaspora-Vereine transnational. Exemplarisch für transnationale Initiativen kann der Berliner Verein *Each One Teach One* e. V. genannt werden. Dieser politische Verein beschreibt sich selbst sowohl als Migrantenselbstorganisation (MSO) als auch als neue deutsche Organisation. Entstanden ist er aus einer ehrenamtlich geführten Kiezbibliothek für und über afrikanische Diaspora-Gruppen. Die Geschäftsstelle setzt sich in vier Bereichen ein: (1) Bildungs- und Kulturarbeit, um andere Perspektiven auf die deutsche Geschichtsschreibung zu eröffnen, z.B. im Hinblick auf die Kolonialzeit; (2) Jugendarbeit, um Jugendlichen Raum für einen Austausch über Identitätsfragen zu geben (u.a. durch Jugendreisen, um den Austausch mit afrikanischen Diaspora-Gruppen weltweit zu fördern); (3) *policy-* und *advocacy-*Arbeit, um auf verschiedene Formen von Rassismus aufmerksam zu machen und die Interessen diverser Diaspora-Gruppen auf verschiedenen politischen Ebenen zu vertreten; (4) in der Arbeit der Antidiskriminierungsstelle, die ein Monitoring von Rassismus in Berlin einschließt (Hintergrundgespräch MSO, Berlin, Oktober 2019).

In der wissenschaftlichen Debatte dazu, wie Diaspora-Organisationen im engeren oder Migrantenerorganisationen im weiteren Sinne wirken, wird mittlerwei-

le nicht mehr so sehr die Grundsatzfrage erörtert, ob Migrantenorganisationen per se integrativ wirken oder per se Abschottung fördern, denn diese Frage hat sich als zu vereinfachend erwiesen.²³⁴ Pries und Sezgin (2010) kommen stellvertretend für andere zu dem Schluss, dass nicht gefragt werden sollte, wie Migrantenorganisationen wirken, sondern unter welchen Bedingungen sie dies tun, also wann sie segregierend wirken und wann integrativ.

C.6.3.2 Zivilgesellschaftliche Förderung der Entwicklung des Herkunftslands

Der zweite große Bereich, in dem Diaspora-Vereine sich engagieren, sind Projekte für Entwicklung in den Bereichen (Hochschul-)Bildung, Gesundheit und Infrastruktur im Herkunftsland. Dies wird unterstützt durch Sach- und Geldspenden oder ehrenamtliches Engagement vor Ort (Mörath 2015: 21; auch Ong'ayo 2016).

In Deutschland arbeitet die GIZ eng mit verschiedenen Diaspora-Gruppen zusammen; z. B. unterstützt sie entwicklungsorientierte Rückkehr oder Unternehmensgründungen im Herkunftsland (s. Kap. C.6.1.1). Durch das Programm „Migration und Diaspora“ fördert sie außerdem über einen Zeitraum von 18 Monaten die Kooperation von Diaspora-Organisationen mit 22 Partnerländern. Afrikanische Partnerländer sind Äthiopien, Gambia, Ghana, Kamerun, Kenia, Marokko, Nigeria, der Senegal und Tunesien. Die Förderung beinhaltet Zuschüsse für Kleinprojekte in den Partnerländern, Beratung bei der Antragstellung, Projektplanung und -umsetzung sowie Vernetzungsveranstaltungen. Seit 2010 konnten in den jeweiligen Herkunftsländern über 150 solcher Projekte durchgeführt werden (Tangermann/Deubler 2018; Hintergrundgespräch GIZ, Berlin, September 2019).

Das Beispiel der ghanaischen Diaspora-Initiativen zeigt dabei eindrücklich die Herausforderungen zivilgesellschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit im Herkunftsland. So wissen die interessierten Vereine häufig zu wenig über die formalisierten Strukturen von Entwicklungszusammenarbeit, um ihre Projektideen erfolgreich ausgestalten zu können (Agunias/Newland 2012). Aufgrund der überwiegend ehrenamtlichen Strukturen ist es für sie außerdem schwierig, Reisen in die Herkunftsländer zu finanzieren, um die Projektfortschritte der Partner und Partnerinnen zu überprüfen (Bonfiglio/McGregor/Siegel 2015: 31).

Administrative Hürden erschweren die Durchführung von Diaspora-initiierten Projekten zusätzlich (vgl. ADPC 2016). **⚠ Diaspora-Organisationen fehlt es oft an Kenntnissen in Projektmanagement und an ausreichend professionalisiertem Personal, um die Anforderungen von (deutschen) Gebern und Geberinnen in Bezug auf die administrative Abwicklung der Projekte zu erfüllen.**

Hinzu kommt, dass eine Bewerbung auf Förderlinien des BMZ einen hohen Aufwand für geringe Fördervolumina erfordert, den die teils überlasteten Diaspora-Organisationen nach eigenen Aussagen nicht leisten können. So konzentrieren sich beispielsweise äthiopische Diaspora-Initiativen in Deutschland auf die Unterstützung von neu ankommenden Geflüchteten, weil ihnen die Ressourcen fehlen, um die Anforderungen externer Geldgeber und Geldgeberinnen für die Finanzierung von Projekten im Herkunftsland zu erfüllen (Warnecke 2015: 19).

Außerdem haben manche Diaspora-Organisationen den Eindruck, dass sie von den Institutionen der deutschen Entwicklungshilfe nicht als vertrauenswürdige Partnerinnen wahrgenommen werden. Nicht zuletzt erschweren Misswirtschaft und Korruption in Ländern wie Ghana die Implementierung von Projekten vor Ort; es gibt kaum Raum für Kooperation und Verzahnung mit formalen Diaspora-Strukturen der ghanaischen Regierung (Mörath 2015: 40). Ähnliches berichten marokkanische Diaspora-Gruppen in Deutschland. Viele Migranten und Migrantinnen stehen außerdem staatlichen Institutionen im Herkunftsland nach wie vor misstrauisch gegenüber, trotz der zahlreichen demokratischen Reformen seit den 1990er Jahren. Das limitiert ein entwicklungspolitisches Engagement ihrer Mitglieder (Metzger 2015: 17).

Einige Residenzländer versuchen den skizzierten Herausforderungen dadurch zu begegnen, dass sie zu Fragen des Projektmanagements aktive Unterstützung anbieten. Dies ist etwa in den Niederlanden der Fall. Auch Kanada unterstützt Diaspora-Initiativen durch Mentoring-Partnerschaften mit lokalen kanadischen NGOs, die die entsprechenden administrativen Fertigkeiten und Prozesskenntnisse besitzen. Als beliebtes Instrument oder Dach für entsprechende Aktivitäten gelten auch Städtepartnerschaften auf lokaler Ebene. In den Niederlanden gibt es 39 solcher Partnerschaften. Die Stadt Amsterdam hat von dieser Art der Kooperation allerdings wieder Abstand genommen, weil eine Zusammenarbeit mit Diaspora-Organisationen sich aufgrund deren Politisierung und innerer Spannungen in der Praxis schwierig gestaltete (Agunias/Newland 2012: 40).

⚠ Auch eine unzureichende Vernetzung erschwert die Arbeit zivilgesellschaftlicher Diaspora-Vereine in Deutschland. Dies bezieht sich zum einen auf den Austausch untereinander, zum anderen auf die Beziehungen zu deutschen Akteuren und Akteurinnen. In Bezug auf Letztere meinen Diaspora-Selbstorganisationen, dass deutsche Ministerien die Bereiche Migration und Entwicklung im Herkunftsland und Integration im Residenz-

234 S. dazu auch SVR-Forschungsbereich 2019.

land zu wenig zusammendenken – dabei könnten nur Migranten und Migrantinnen developmentpolitisch aktiv werden, die vor Ort gut integriert seien (so geäußert auf dem Workshop zu Diaspora-Politik im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration, Themenforum Migration und Entwicklungszusammenarbeit, Berlin, Juni 2019). Wenn Diaspora-Vereine sowohl in der Integration vor Ort aktiv sind als auch die developmentpolitik der Herkunftsländer unterstützen, bedeutet dies in der Praxis, dass ihre Aktivitäten von unterschiedlichen deutschen Ministerien und Programmlinien gefördert werden. Diese an sich erfreuliche Tatsache kann in der täglichen Arbeit zur Herausforderung werden, wenn potenzielle Synergieeffekte ungenutzt bleiben und die Programmlogiken ein Zusammendenken von integrationspolitischen Anliegen und developmentpolitischer Arbeit verhindern (so geäußert auf dem Workshop zu Diaspora-Politik, Berlin, Juni 2019). Wie Evaluationen zeigen, besteht zudem die Gefahr, dass durch externe Fördermittel der Entwicklungs- und Gestaltungsspielraum einer Organisation eingeengt wird (Agunias/Newland 2012).

C.6.4 Diaspora-Politiken mit Hürden

Wie eingangs angemerkt, ist die Wirkung von Diaspora-Politiken insgesamt vielfältig und lässt sich nicht von vornherein als positiv oder negativ einordnen. Tatsächlich können Diaspora-Vereine oder auch einzelne ihrer Mitglieder zu Polarisierung beitragen, vor allem im Kontext von Konflikten (Tangermann/Deubler 2018). Beispielsweise sind sowohl nigerianische als auch äthiopische Diaspora-Gruppen entlang ethnischer und politischer Trennlinien im Herkunftsland gespalten (Marchand et al. 2015: 24; Warnecke 2015). Bisweilen verfolgen auch die Herkunftsländer selbst bei der Adressierung von Diaspora-Gruppen Ziele, die mit der Eingliederung im Residenzland nur bedingt vereinbar sind: Ethnische Vereine können für Regierungen der Herkunftsländer zentrale Institutionen der Meinungs- und Willensbildung sein, die versuchen, ausländische Staatsregierungen und Parteien zu instrumentalisieren, um Wahlen zu gewinnen, Loyalitäten aufrechtzuerhalten oder politische Unterstützung zu organisieren (Hunger 2004).

➔ **Noch näher zu untersuchen ist die Frage, unter welchen Bedingungen Diaspora-Politiken einen positiven Beitrag zur Weiterentwicklung des Herkunftslands leisten können.** In der Tat können im Ausland lebende Staatsangehörige eine Brückenfunktion wahrnehmen. Denn sie kennen sowohl den kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontext des Residenz- als auch den des Herkunftslands; so können sie neue Perspektiven einbringen und Investitionsmöglichkeiten auf-

decken. Über den Lokalkontext haben sie oft besseres Wissen als westliche Entwicklungshilfeorganisationen (Panizzon 2011: 186; ADPC 2016).

Allerdings wäre es vermessend zu glauben, Diaspora-Organisationen könnten im Herkunftsland einen Strukturwandel initiieren. Dazu bedarf es in der Regel institutioneller Reformen im Land bzw. vor Ort. **Die Kooperation mit Diaspora-Initiativen funktioniert daher in aller Regel nur in Ländern, denen es gelungen ist, effektive Strukturen der Zusammenarbeit zu schaffen** (Mudungwe 2017). Beispielsweise kämpfen viele Unternehmensgründer und -gründerinnen in ihren Herkunftsländern mit bürokratischen Hürden. Es bedarf daher guter wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen, damit Migrantinnen und Migranten bereit sind, ihr Geld und ihre Fähigkeiten in ihren Herkunftsländern zu investieren. Dazu zählen politische und wirtschaftliche Stabilität und Offenheit (Bonfiglio/McGregor/Siegel 2015).

➔ **Insgesamt laufen formale Politiken der Herkunftsländer in ihrer jetzigen Form Gefahr, Diaspora-Gruppen lediglich als strategische Ressource und Geldgeberinnen zu behandeln und zu instrumentalisieren. Diaspora-Initiativen können aber nur dann gestalterisch tätig werden, wenn man ihnen bei der Konzeption und Umsetzung von Programmen auch Spielraum für aktive Gestaltung zugesteht.** Laut der aktuellen Forschung fehlt es vielen Herkunftsländern an Prozesswissen, um Diaspora-Gruppen effektiv einzubinden (vgl. Frankenhaeuser/Noack 2015). Eine Rolle spielt ferner mangelndes Vertrauen der Diaspora-Mitglieder in die Regierungen der Herkunftsstaaten (Mangala 2017).

Aber auch aufseiten der Diaspora-Organisationen gibt es Strukturprobleme (Metzger 2015). **Eine Hürde für zivilgesellschaftliche Diaspora-Arbeit kann die geringe finanzielle Ausstattung der Vereine sein.** Das gilt für viele Vereine, nicht nur für Diaspora-Organisationen. Bei Migrantenorganisationen, zu denen auch Diaspora-Vereine gerechnet werden können, ist die finanzielle Lage jedoch oft noch prekärer als bei anderen Vereinen,²³⁵ denn sie erheben entweder gar keine oder sehr geringe Mitgliedsbeiträge, und Mitgliedschaften werden oft nicht formalisiert. Wie Mörath (2015) am Beispiel der ghanaischen Communitys zeigt, wird bei Diaspora-Gruppen in Deutschland die Vereinsarbeit vor allem auf ehrenamtlicher Basis geleistet; sie verfügen oft nicht über eigene Räumlichkeiten und sind insofern auf eine Kooperation mit anderen zivilgesellschaftlichen oder sozialen Einrichtungen angewiesen. Insgesamt wird berichtet, dass es zivilgesellschaftlichen Diaspora-Initiativen häufig an personellen und finanziellen Ressourcen, abrufbaren Kompetenzen und Wissen fehlt, um ihr integrationsförderndes und developmentpolitisches Potenzial zu entfalten

235 S. dazu auch SVR-Forschungsbereich, Projekt „Migrantenorganisationen als Partner von Politik und Zivilgesellschaft“ (Laufzeit 2019–2020).

(Mörath 2015: 40). Ferner ist es in Diaspora-Organisationen schwierig, ein institutionelles Gedächtnis für Vorgänge und Prozesse aufzubauen, da ihre Mitglieder aufgrund zirkulärer Migrationsbewegungen häufig wechseln. Mitglieder, die zeitintensive Führungsaufgaben ehrenamtlich übernehmen, sind ebenfalls schwer zu gewinnen (Bonfiglio/McGregor/Siegel 2015: 31). Außerdem spiegeln manche Diaspora-Vereine – wie andere zivilgesellschaftliche Organisationen auch – die Bevölkerung aus den entsprechenden Herkunftsländern nur unvollständig wider. Denn häufig sind in den Vereinen vor allem Akademikerinnen und Akademiker aktiv, nichtakademische Zuwanderer und Zuwanderinnen engagieren sich seltener (Metzger 2015; Weißköppel 2015). **📍 In der Frage, was Diaspora-Organisationen leisten können, besteht daher in der Regel eine relativ große Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit** (Warnecke 2015).

Nicht zuletzt birgt die Zusammenarbeit mit Diaspora-Organisationen afrikanischer Länder im Residenzland Risiken, wenn diese Organisationen als homogene Gruppe, die repräsentativ für den Herkunftskontext ist, wahrgenommen werden. **📍 Oft fehlen ausreichende Daten über die demografische Struktur und Zusammensetzung verschiedener Diaspora-Gruppen, um diese in ihrer Vielfalt zu sehen** (vgl. Frankenhaeuser/Noack 2015: 9). Diaspora-Organisationen selbst bemängeln fehlende gleichberechtigte Teilhabe – sie meinen, dass sie und ihre Sichtweisen in die Gestaltung von Programmen der Bundesregierung zu wenig einbezogen werden (so geäußert auf dem Workshop zu Diaspora-Politik, Berlin, Juni 2019). **📍 Hier ist von zentraler Bedeutung, dass man von den tatsächlichen Interessen der Diaspora-Vereine ausgeht und ihnen nicht Aufgaben zuschreibt, die sie selbst gar nicht als ihre Aufgabe sehen.**

📍 Insgesamt bewerten Vertreter und Vertreterinnen der afrikanischen Diaspora in Deutschland die Zusammenarbeit mit deutschen Akteuren und Akteurinnen im Bereich Integration als deutlich fortschrittlicher als im Bereich Entwicklungskooperation. In Ersterem fühlen sie sich in Konsultationsprozessen und Entscheidungsgremien oft auf Augenhöhe einbezogen, können für ihre Arbeit Strukturförderung beantragen und auf Beratungsstrukturen der Bundesländer zum Kapazitätsaufbau zurückgreifen. **📍 Im entwicklungspolitischen Handlungsfeld** ist dies hingegen seltener der Fall. Hier fordern Vertreter und Vertreterinnen von Diaspora-Selbstorganisationen mehr Mitgestaltungsspielraum in Entscheidungsprozessen und bei der Ausgestaltung von bundesfinanzierten Programmen (Hintergrundgespräch MSO, Berlin, Dezember 2019).

Insofern stellt sich die Frage, welche Diaspora-Vereine der Staat wie unterstützen kann, ohne den zivilgesellschaftlichen Charakter des bürgerlichen Engagements zu unterminieren. Dies könnte beispielsweise vom Schwerpunkt der Arbeit abhängen. Wenn Diaspora-Vereine etwa in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind und in Projekten mit der GIZ kooperieren, könnten sie beim Kapazitätsaufbau unterstützt werden.

Derzeitige Förderlinien sind oft projektgebunden. Das bewerten Träger immer wieder als problematisch. Eine strukturelle Dauerförderung ist aber nicht zwangsläufig möglich oder wünschenswert. Vielversprechend erscheint hier ein Ansatz, den die Bundesregierung derzeit schon im Bereich Integration mit dem Förderprogramm *House of Resources* verfolgt: Gerade kleinere Vereine und Initiativen erhalten passgenau und bedarfsorientiert finanzielle Mittel. Dieses Modell könnte auf den Bereich der Entwicklungskooperation ausgeweitet werden. Wünschenswert wäre zudem mehr Raum für Dialogformate. Das könnte helfen, deutsche Initiativen stärker auf die Potenziale, aber auch die Bedürfnisse und Erfordernisse von Diaspora-Organisationen auszurichten. Außerdem sollten Diaspora-Politiken wissenschaftlich stärker evaluiert werden, um die Stolpersteine in der Umsetzung ihrer Ziele und Initiativen zu identifizieren. Insgesamt ist der ressortgebundene Ansatz der deutschen Politik zu überdenken, denn er erschwert das Ineinandergreifen entwicklungs- und integrationspolitischer Initiativen.

Außerdem bleiben die beteiligten Akteure und Akteurinnen oft unzureichend untereinander vernetzt. Hier sind vor allem die Diaspora-Organisationen selbst gefragt. Unterstützt werden könnten sie von den Migranten(dach)organisationen, die sich bereits stärker strukturiert und professionalisiert haben. Ein entsprechendes Ziel verfolgt beispielsweise die Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen. Kleine und mittelständische Unternehmen in den Herkunftsländern könnten zudem stärker mit Diaspora-Gruppen in Deutschland vernetzt werden, um sie durch *remittances* finanziell zu unterstützen. In Joint Ventures zwischen deutschen und afrikanischen Unternehmen könnte die deutsche Seite die afrikanische finanziell und im Aufbau von professionalisierten Strukturen fördern. Dabei könnten Diaspora-Gruppen als Brückenbauerinnen fungieren. Denkbar wäre hier auch eine ressortübergreifende Kooperation zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und dem Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit.

Anhang I: Verzeichnisse

Abbildungen

Abb. A.1	Einteilung Afrikas in Großregionen	17
Abb. A.2	Migrantinnen und Migranten weltweit 1990–2017 nach Herkunftsregion in Millionen.....	18
Abb. A.3	Migrantinnen und Migranten aus Afrika 2017 nach Herkunfts- und Zielregion in Millionen.....	19
Abb. A.4	Zielländer von afrikanischen Migrantinnen und Migranten nach Herkunftsregion 2017.....	21
Abb. A.5	Anteil Zugewanderter aus afrikanischen Staaten an der Gesamtbevölkerung europäischer Staaten 2018.....	30
Abb. A.6	Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für afrikanische Staatsangehörige in der EU nach dem Grund für die Erteilung 2009–2018	32
Abb. A.7	Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für Staatsangehörige nordafrikanischer Länder in der EU nach dem Grund für die Erteilung 2009–2018	33
Abb. A.8	Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für Staatsangehörige westafrikanischer Länder in der EU nach dem Grund für die Erteilung 2009–2018	34
Abb. A.9	Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für Staatsangehörige ostafrikanischer Länder in der EU nach dem Grund für die Erteilung 2009–2018	34
Abb. A.10	Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für Staatsangehörige zentralafrikanischer Länder in der EU nach dem Grund für die Erteilung 2009–2018	34
Abb. A.11	Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für Staatsangehörige von Ländern des südlichen Afrikas in der EU nach dem Grund für die Erteilung 2009–2018	34
Abb. A.12	Zu- und Fortzüge von afrikanischen Staatsangehörigen für Deutschland 2000–2017.....	38
Abb. A.13	Zuzüge von afrikanischen Staatsangehörigen nach Deutschland 2010–2017 nach Nationalität.....	39
Abb. B.1	Zentrale Wandlungsmotive von (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen aus ost- und westafrikanischen Ländern mit dem Ziel Europa (EU28) 2017–2019.....	48
Abb. B.2	Das Zusammenspiel verschiedener Faktoren bei Migrationsentscheidungen	49
Abb. B.3	Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt 2018 in Afrika und Europa in US-Dollar	50
Abb. B.4	Zentrale ökonomische Motive von (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen aus ost-, zentral- und westafrikanischen Ländern mit dem Ziel Europa (EU28) 2017–2019.....	53
Abb. B.5	Zentrale Wandlungsmotive von (irregulären) Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen aus ostafrikanischen Ländern mit dem Ziel Europa (EU28) 2017–2019	57
Abb. B.6	Gegenüberstellung der (erwarteten) Altersentwicklung in Europa und Afrika 2015 und 2030 ...	59
Abb. B.7	Geldtransfers und offizielle Entwicklungshilfe in afrikanische Länder 2007–2017 im Vergleich (in Milliarden US-Dollar)	72
Abb. C.1	Die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften ECOWAS und IGAD	78
Abb. C.2	Am Rabat-Prozess beteiligte Länder.....	83
Abb. C.3	Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten an Mobilitätspartnerschaften	84
Abb. C.4	Am Khartoum-Prozess beteiligte Länder	85
Abb. C.5	Partnerländer der Migrationspartnerschaften	91
Abb. C.6	Wichtige Instrumente der EU-Afrika-Kooperation im Bereich Migration.....	92
Abb. C.7	Modell des temporären Arbeitsvisums für Niedrigqualifizierte aus afrikanischen Ländern	106
Abb. C.8	Afrikanische Bildungsmigrantinnen und -migranten in Deutschland 2018	108
Abb. C.9	Internationale Studierende an deutschen Hochschulen: die Top Five der afrikanischen Herkunftsländer 2009–2019	111
Abb. C.10	Idealtypischer Weg afrikanischer Studieninteressierter an deutschen Hochschulen.....	113
Abb. C.11	Personen, die zum Zweck der betrieblichen Aus- oder Fortbildung von Afrika nach Deutschland gekommen sind, 2015–2018.....	115
Abb. C.12	Anzahl der verwendeten Wörter „fight“, „combat“ bzw. „irregular“ in Dokumenten zum europäisch-afrikanischen Migrationsmanagement.....	125
Abb. C.13	Hauptherkunfts- und Aufnahmeländer von Flüchtlingen und Anzahl von Flüchtlingen in Millionen 2018.....	137

Abb. C.14	Zweckgebundenheit der Finanzmittel des UNHCR.....	141
Abb. C.15	Zweckgebundenheit der durch die EU und Deutschland bereitgestellten Finanzmittel des UNHCR 2016–2019	142
Abb. C.16	Ausreiseaufforderungen und tatsächliche Ausreisen aus der EU 2009–2018.....	161

Tabellen

Tab. A.1	Afrikanische Staatsangehörige in Deutschland 2017	42
Tab. B.1	Arbeitslosigkeit und Erwerbsarmut in Afrika 2017–2020.....	52
Tab. B.2	Finanzielle Rücktransfers (<i>remittances</i>) nach Herkunftsregion in Milliarden US-Dollar	71
Tab. B.3	Volumen der Rücküberweisungen (<i>remittances</i>) aus Deutschland und Frankreich in ausgewählte afrikanische Länder und Anteil dieser Länder an allen Rücküberweisungen nach Afrika in Millionen US-Dollar (2017)	73
Tab. C.1	Aus dem EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika finanzierte Programme 2015–2020.....	90
Tab. C.2	Drittstaatsangehörige, die nach der Bildungsmigration eine Arbeit in Deutschland aufnehmen (2017 und 2018)	109
Tab. C.3	Deutschlandaufenthalte von Studierenden deutscher Exportstudiengänge im Ausland 2016–2018.....	114
Tab. C.4	Verteilung der EUTF-Gelder nach Projektzielen in Millionen Euro	126
Tab. C.5	Unterbringungssituation in den afrikanischen Ländern mit den höchsten Flüchtlingszahlen	136
Tab. C.6	Zahlen zur Rückkehr aus Deutschland für ausgewählte nordafrikanische Länder.....	163
Tab. C.7	Zahlen zur Rückkehr aus Deutschland für ausgewählte westafrikanische Länder	164
Tab. C.8	Zahlen zur Rückkehr aus Deutschland für ausgewählte ostafrikanische Länder	166

Info-Boxen

Info-Box 1	Legale/illegale, reguläre/irreguläre Migration: Begriffe zur Beschreibung eines internationalen Phänomens.....	16
Info-Box 2	Zuwanderung nach Afrika.....	20
Info-Box 3	Unterscheiden sich Migrantinnen und Migranten in Bezug auf ihre Qualifikation von den Menschen, die in den Herkunftsländern bleiben?.....	46
Info-Box 4	Libyen als Beispiel für innerafrikanische Wirtschaftsmigration	51
Info-Box 5	Umweltveränderungen und Migration in der Tschadsee-Region	62
Info-Box 6	Informations- und Kommunikationstechnologie und Migration	64
Info-Box 7	Deutsche Aktivitäten zur Vorbeugung von Braindrain aus Afrika.....	70
Info-Box 8	Migrationstrends in der ECOWAS- und in der IGAD-Region.....	79
Info-Box 9	EU-Akteure und EU-Akteurinnen der Migrationspolitik.....	87
Info-Box 10	Rechtsgrundlagen der Bildungsmigration nach Deutschland und Europa	110
Info-Box 11	Deutsche Berufsbildung in Afrika: Wachstumsmarkt und Entwicklungszusammenarbeit zugleich.....	117
Info-Box 12	Nichts für ‚Schema F‘ – die Migrationspartnerschaften der EU.....	122
Info-Box 13	Der EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (EUTF)	124
Info-Box 14	Der Marshallplan mit Afrika als migrationspolitisches Instrument?.....	127
Info-Box 15	Abschiebungen innerhalb Afrikas	131
Info-Box 16	Informationskampagnen gegen irreguläre Migration	132
Info-Box 17	Mandat und Rolle des UNHCR	138
Info-Box 18	Neue Finanzierungsinstrumente für den Flüchtlingsschutz	140
Info-Box 19	Der <i>Jordan Compact</i>	150
Info-Box 20	Die Revolution in der europäischen Flüchtlingspolitik fällt aus: das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache X, X gegen Belgien.....	155
Info-Box 21	Neustart im Team (NesT) – eine Kooperation von Staat und Zivilgesellschaft.....	158
Info-Box 22	Begriffe der staatlichen Rückkehrpolitik	165
Info-Box 23	Maßnahmen zur Effektivierung des Rückkehrsystems der Europäischen Union	168
Info-Box 24	Verhältnis der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich Rückkehr.....	169
Info-Box 25	Eritreas autoritäres Regime und seine Diaspora-Politik	182
Info-Box 26	Staatliche bzw. institutionalisierte Formen von Diaspora-Politiken.....	184
Info-Box 27	Transnationale Familien und ihr Zusammenhalt.....	187

Abkürzungen

Vgl. zur Begriffsverwendung im SVR-Jahresgutachten das SVR-Glossar unter www.svr-migration.de/glossar

AA	Auswärtiges Amt
ACBF	African Capacity Building Foundation/Afrikanische Stiftung für den Aufbau von Kapazitäten
ADPC	African Diaspora Policy Centre
AEI	Australian Education International
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AIR	African Institute of Remittances/Afrikanisches Institut für Remittances
AKP	African, Caribbean and Pacific Group of States/Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
AMADPOC	African Migration and Development Policy Centre/Afrikanisches Migrations- und Entwicklungspolitisches Zentrum
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
AU	African Union/Afrikanische Union
AUC	African Union Commission/Kommission der Afrikanischen Union
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BICC	Bonn International Center for Conversion/Internationales Konversionszentrum Bonn
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMM	Better Migration Management Programme
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BWL	Betriebswirtschaftslehre
C-BERT	Cross-Border Education Research Team
CAMM	Common Agenda on Migration and Mobility/Gemeinsame Agenda zu Migration und Mobilität
CEDEFOP	European Centre for the Development of Vocational Training/Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CRRF	Comprehensive Refugee Response Framework/Umfassender Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DIW Berlin	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DR	Demokratische Republik
DZHW	Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EASO	European Asylum Support Office/Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
ECOWAS	Economic Community of West African States/Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENI	Europäisches Nachbarschaftsinstrument
ERN+	European Resettlement Network + Other Legal Pathways
EU	Europäische Union
EUBAM	EU Border Assistance Mission/EU-Grenzunterstützungsmission
EUCAP	EU Capacity Building Mission/EU-Kapazitätsaufbaupmission
EUNAVFOR MED	European Union Naval Force – Mediterranean
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EUTF	EU Emergency Trust Fund for Africa/Nothilfe-Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FH	Fachhochschule
FKEG	Fachkräfteeinwanderungsgesetz
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights Agency/Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

GAM	Global Approach to Migration/Gesamtansatz zur Migrationsfrage
GAMM	Global Approach to Migration and Mobility/Gesamtansatz für Migration und Mobilität
GCM	Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration/Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration
GCR	Global Compact on Refugees/Globaler Pakt für Flüchtlinge
GD DEVCO	Directorate-General for International Cooperation and Development/Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung
GD ECHO	Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations/Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz
GD HOME	Directorate-General for Migration and Home Affairs/Generaldirektion Migration und Inneres
GD NEAR	Directorate-General for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations/Generaldirektion Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GOVET	German Office for International Cooperation in Vocational Education and Training/Zentralstelle der Bundesregierung für internationale Berufsbildungscooperation
GPS	Global Positioning System
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
HWWI	Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut
IBMF	Integrated Border Management Fund/Fonds für integriertes Grenzmanagement
IGAD	Intergovernmental Authority on Development/Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
IMF	International Monetary Fund/Internationaler Währungsfonds
IMIS	Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques/Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsstudien
IOM	International Organisation for Migration/Internationale Organisation für Migration
ISF	Internal Security Fund/Europäischer Fonds für die innere Sicherheit
JRC	Joint Research Centre/Gemeinsame Forschungsstelle
KWI	Kulturwissenschaftliches Institut Essen
MFR	Mehrfähriger Finanzrahmen
MIDWA	Migration Dialogue for West Africa/Migrationsdialog für Westafrika
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
Mio.	Millionen
MobiPro-EU	Programm zur Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa
MPI	Migration Policy Institute
Mrd.	Milliarden
MSO	Migrantenselbstorganisation
NesT	Programm Neustart im Team
NGO	Non-Governmental Organisation/Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance/Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (United Nations)/Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte
OIOS	Office of Internal Oversight Services (United Nations)
RDPP	Regional Development and Protection Programme/Regionales Entwicklungs- und Schutzprogramm
REAG/GARP	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme
RPP	Regional Protection Programmes/Regionale Schutzprogramme
RSC	Refugee Studies Centre (University of Oxford)
SADC	Southern African Development Community/Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika
SDZ	Sustainable Development Zones
SME	Small and Medium Enterprises/Kleine und mittelständische Unternehmen
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
TANG	The African Network of Germany e. V.
UN	United Nations/Vereinte Nationen
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development/Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs/Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen
UNDP	United Nations Development Programme/Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa/Wirtschaftskommission für Afrika
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe/Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
UNFPA	United Nations Population Fund/Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime/Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
VO	Verordnung
WHO	World Health Organization/Weltgesundheitsorganisation

Literatur

A

- Abderrahim, Tasnim* 2019: A Tale of Two Agreements: EU Migration Cooperation with Morocco and Tunisia. EuroMeSCo Paper 41, Barcelona.
- Abebe, Tsion Tadesse/Abebe, Allehone/Sharpe, Marina* 2019: The 1969 OAU Refugee Convention at 50. Africa Report 19, Pretoria.
- ACBF* 2018: Brain Drain in Africa: The Case of Tackling Capacity Issues in Malawi's Medical Migration. Occasional Paper 31, Harare.
- Adams, Richard H./Page, John* 2005: Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?, in: World Development, 33: 10, 1645–1669.
- Adepoju, Aderanti* 2011: Reflections on International Migration and Development in Sub-Saharan Africa, in: African Population Studies, 25: 2, 298–319.
- Adepoju, Aderanti* 2015: Operationalizing the ECOWAS Protocol on Free Movement of Persons: Prospects for Sub-Regional Trade and Development, in: Panizzon, Marion/Zürcher, Gottfried/Fornalé, Elisa (Hrsg.): The Palgrave Handbook of International Labour Migration, London, 441–462.
- Adepoju, Aderanti* 2016: Migration within and from Africa. Shared Policy Challenges for Africa and Europe. Delmi Research Overview 5, Stockholm.
- Adepoju, Aderanti/Boulton, Alistair/Levin, Mariah* 2010: Promoting Integration through Mobility: Free Movement under ECOWAS, in: Refugee Survey Quarterly, 29: 3, 120–144.
- ADPC* 2016: The Potential of Diaspora Advocacy and Lobbying, Den Haag.
- Adsera, Alicia/Pytlíkova, Mariola* 2012: The Role of Language in Shaping International Migration. IZA Discussion Paper 6333, Bonn.
- AEI* 2019: International Student Data. (https://international.education.gov.au/research/international-student-data/pages/default_annual.aspx, 10.12.2019)
- African Institute for Remittances* 2018: Progress Report on the African Institute for Remittances, Addis Abeba.
- Afrikanische Union* 2018: Note to Editors: African Union Will Enhance Free Movement and Single Air Transport Market during the Extraordinary Summit on the AfCFTA in Kigali, Rwanda on the African Continental Free Trade. Pressemitteilung vom 19.03.2018, Addis Abeba.
- Afrikanische Union* 2019: The AU-EU-UN Task Force Meeting Calls to Rescue Stranded Migrants and Refugees in Libya. Pressemitteilung vom 18.04.2019, Addis Abeba.
- Agunias, Dovelyn Rannveig/Newland, Kathleen* 2012: Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development. A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries, Genf/Washington D. C.
- Aksoy, Cevat Giray/Poutvaara, Panu* 2019a: Refugees' and Irregular Migrants' Self-Selection into Europe: Who Migrates Where? CESifo Working Paper 7781, München.
- Aksoy, Cevat Giray/Poutvaara, Panu* 2019b: Refugees' and Irregular Migrants' Self-Selection into Europe: Who Migrates Where? IZA Discussion Paper 12800, Bonn.
- Altrogge, Judith* 2019: Gambische Diaspora in Deutschland, Eschborn.
- Alvarez, Sandra Paola/Briod, Pascal/Ferrari, Olivier/Rieder, Ulrike* 2015: Remittances: How Reliable Are the Data?, in: Migration Policy Practice, 5: 2, 42–46.
- AMADPOC* 2016: Evaluation of the African Union Migration Policy Framework, Nairobi.
- Ambrosius, Christian/Zeeb, Matthias* 2009: Remittances und soziale Sicherheit, Eschborn.
- Amnesty International* 2017a: Eritrea 2017. (<https://www.amnesty.de/jahresbericht/2017/eritrea>, 22.11.2019)
- Amnesty International* 2017b: Libya's Dark Web of Collusion. Abuses against Europe-Bound Refugees and Migrants, London.
- Angenendt, Steffen* 2012: Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin.
- Angenendt, Steffen/Bendel, Petra* 2017: Internationale und nationale Aspekte des Whole of Government. Elemente einer kohärenten deutschen Flüchtlings- und Migrationsaußenpolitik, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“, Berlin, 40–57.
- Angenendt, Steffen/Biehler, Nadine* 2018: Auf dem Weg zum Globalen Flüchtlingspakt. Der „Zero Draft“: Ein guter, aber noch kein hinreichender Schritt. SWP-Aktuell 23, Berlin.
- Angenendt, Steffen/Biehler, Nadine/Kipp, David/Meier, Amrei* 2019: Mehr Flüchtlinge, unzureichende Finanzmittel. Wie kann der internationale Flüchtlingsschutz finanziert werden? SWP-Studie 16, Berlin.
- Angenendt, Steffen/Clemens, Michael/Merda, Meiko* 2014: Der WHO-Verhaltenskodex. Eine gute Grundlage für die Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften? SWP-Aktuell 25, Berlin.
- Angenendt, Steffen/Kipp, David* 2017: „Better Migration Management“. Ein guter Ansatz zur Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten? SWP-Aktuell 52, Berlin.
- Angenendt, Steffen/Kipp, David/Meier, Amrei* 2017: Gemischte Wanderungen. Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik, Gütersloh.
- Angenendt, Steffen/Koch, Anne* 2016: Fluchtursachenbekämpfung: Ein entwicklungspolitisches Mantra ohne Inhalt?, in: Perthes, Volker (Hrsg.): Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik, Berlin, 41–44.
- Angenendt, Steffen/Koch, Anne* 2017: „Global Migration Governance“ im Zeitalter gemischter Wanderungen. Folgen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik. SWP-Studie 8, Berlin.
- Angenendt, Steffen/Martin-Shields, Charles/Schraven, Benjamin* 2017: Mehr Entwicklung — mehr Migration? Der „Migration Hump“ und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika. SWP-Aktuell 69, Berlin.

- Apolinarski, Beate/Brandt, Tasso* 2018: Ausländische Studierende in Deutschland 2016. Ergebnisse der Befragung bildungsausländischer Studierender im Rahmen der 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt vom DZHW, Berlin.
- Appiah-Nyamekye Sanny, Josephine/Logan, Carolyn/Gyimah-Boadi, Emmanuel* 2019: In Search of Opportunity: Young and Educated Africans Most Likely to Consider Moving Abroad. Afrobarometer Dispatch 288, Accra.
- Aresin, Jana/Carrasco Heiermann, Adrián/Kaps, Alisa/Klingholz, Reiner* 2019: Europa als Ziel? Die Zukunft der globalen Migration. Studie gefördert von der Stiftung Mercator, Berlin.
- Asarae, Phyllis* 2012: Labour Migration in Ghana, Bonn.
- Atong, Kennedy/Mayah, Emmanuel/Odigie, Akhator* 2018: Africa Labour Migration to the GCC States: The Case of Ghana, Kenya, Nigeria and Uganda. An African Trade Union Overview, Lome.
- Auswärtiges Amt* 2015: Deutsch als Fremdsprache weltweit. Datenerhebung 2015, Berlin.
- Azizi, Nerges/Schmalz, Diana* 2018: Werben gegen Asyl. Gedanken zur „Rumours about Germany“-Kampagne. Beitrag vom 08.01.2018. (<https://fluechtlingsforschung.net/werben-gegen-asyl>, 23.01.2020)
- B**
- BA* 2019: Praxishandbuch: Transnationale Mobilität in der Berufsausbildung, Nürnberg.
- Bakewell, Oliver* 2007: Keeping Them in Their Place: The Ambivalent Relationship between Development and Migration in Africa. IMI Working Paper 8, Oxford.
- Baldwin-Edwards, Martin* 2006: „Between a Rock & a Hard Place“: North Africa as a Region of Emigration, Immigration & Transit Migration, in: Review of African Political Economy, 33: 108, 311–324.
- Baldwin-Edwards, Martin/Lutterbeck, Derek* 2019: Coping with the Libyan Migration Crisis, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 45: 12, 2241–2257.
- BAMF* 2011: Das Bundesamt in Zahlen 2010. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Nürnberg.
- BAMF* 2017: Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Nürnberg.
- BAMF* 2018a: Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik. Berichtszeitraum: 01.01.2018–30.09.2018, Nürnberg.
- BAMF* 2018b: Das Bundesamt in Zahlen 2017. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.
- BAMF* 2018c: Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Bericht für das Jahr 2017, Nürnberg.
- BAMF* 2019a: Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe: Oktober 2019, Nürnberg.
- BAMF* 2019b: Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik. Berichtszeitraum: 01.01.2018–31.12.2018, Nürnberg.
- BAMF* 2019c: Anzahl Drittstaatsangehörige (afrikanische Herkunftsländer) in der BRD mit ausgewählten Aufenthaltstiteln. Sonderauswertung des Ausländerzentralregisters für den SVR, Nürnberg.
- BAMF* 2019d: Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.
- BAMF* 2019e: Enge Zusammenarbeit von BAMF und UNHCR vereinbart. Pressemitteilung vom 16.05.2019, Nürnberg.
- BAMF* 2019f: In Deutschland aufhältige Personen aus Drittstaaten mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 17 Abs. 1 AufenthG (sonstige Ausbildungszwecke) für die Stichtage 31.12.2018, 31.12.2017, 31.12.2016, 31.12.2015. Sonderauswertung des Ausländerzentralregisters für den SVR, Nürnberg.
- BAMF* 2019g: Wanderungsmonitoring: Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2018, Nürnberg.
- BAMF* 2020a: Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik. Berichtszeitraum: 01.01.2019–31.12.2019, Nürnberg.
- BAMF* 2020b: Aktuelle Zahlen. Ausgabe: Dezember 2019, Nürnberg.
- BAMF* 2020c: Sonderauswertung des Ausländerzentralregisters im Auftrag des SVR, Nürnberg.
- Barrett, Alan* 2012: Welfare and Immigration. Migration Policy Centre Research Report 7, Florenz.
- Barsbai, Toman/Rapoport, Hillel/Steinmayr, Andreas/Trebesch, Christoph* 2017: The Effect of Labor Migration on the Diffusion of Democracy: Evidence from a Former Soviet Republic, in: American Economic Journal: Applied Economics, 9: 3, 36–69.
- Bartels, Inken* 2018: Geld gegen Migration. Der Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika, Berlin.
- Basilio, Leilanie/Bauer, Thomas K./Kramer, Anica* 2017: Transferability of Human Capital and Immigrant Assimilation: An Analysis for Germany, in: LABOUR, 31: 3, 245–264.
- Bauer, Thomas K.* 2002: Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik. IZA Discussion Paper 505, Bonn.
- Bauer, Thomas K./Haisken-DeNew, John P./Schmidt, Christoph M.* 2005: International Labour Migration, Economic Growth and Labour Markets: The Current State of Affairs, in: Macura, Miroslav/Macdonald, Alphonse L./Haug, Werner (Hrsg.): The New Demographic Regime: Population Challenges and Policy Responses, Genf, 111–135.
- Bauer, Thomas K./Lofstrom, Magnus/Zimmermann, Klaus F.* 2000: Immigration Policy, Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments towards Immigrants. Evidence from 12 OECD Countries, in: Swedish Economic Policy Review, 7: 2, 11–53.
- Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen* 2019: Bayerische Richtlinie zur Förderung der freiwilligen Rückkehr ins Herkunftsland. „Bayerisches Rückkehrprogramm“ vom 30.08.2019, München.
- BBC* 2019: Nigeria to Repatriate 600 Citizens amid Violence. Beitrag vom 09.09.2019. (<https://www.bbc.com/news/world-africa-49639113>, 14.11.2019)
- BBSR* 2017: Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern, Bonn.
- BDA/HRK/BDI* 2014: Internationales Potenzial für Deutschlands Zukunft nutzen. Kompetenzen für Wissenschaft und Wirtschaft gewinnen, Berlin.
- Beauchemin, Cris* 2018: Introduction, in: Beauchemin, Cris (Hrsg.): Migration between Africa and Europe, Cham, 1–10.
- Beber, Bernd/Scacco, Alexandra* 2019: The Myth of the Misinformed Irregular Migrant? Insights from Nigeria, Berlin.
- Beine, Michel/Docquier, Frédéric/Özden, Çağlar* 2011: Diasporas, in: Journal of Development Economics, 95: 1, 30–41.

- Beine, Michel/Docquier, Frédéric/Rapoport, Hillel* 2008: Brain Drain and Human Capital Formation in Developing Countries: Winners and Losers, in: *The Economic Journal*, 118: 528, 631–652.
- Beine, Michel/Parsons, Christopher R.* 2017: Climatic Factors as Determinants of International Migration: Redux, in: *CESifo Economic Studies*, 63: 4, 386–402.
- Benček, David/Schneiderheinze, Claas* 2019: More Development, Less Emigration to OECD Countries – Identifying Inconsistencies between Cross-Sectional and Time-Series Estimates of the Migration Hump. Kiel Working Paper 2145, Kiel.
- Bendel, Petra* 2015: Flüchtlingspolitik in der Europäischen Union. Menschenrechte wahren! WISO Diskurs 18, Bonn.
- Bendel, Petra* 2016: Refugee Policy in the European Union: Protect Human Rights! WISO Diskurs 3, Bonn.
- Bendel, Petra* 2017: EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen, Bonn.
- Bendel, Petra* 2018a: Contemporary Politics of International Protection in Europe: From Protection to Prevention, in: Weinart, Agnieszka/Bonjour, Saskia/Zhyznomirska, Lyubov (Hrsg.): *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, London, 293–302.
- Bendel, Petra* 2018b: Wanderungsbewegungen nach Europa: Fester Bestandteil von Politik – überall?, in: *ZAR*, 38: 5–6, 187–193.
- Bendiek, Annegret/Bossong, Raphael* 2019: Grenzverschiebungen in Europas Außen- und Sicherheitspolitik. Rechtsstaatliche Defizite überwinden, Berlin.
- Berckmoes, Lidewyde H./Mazzucato, Valentina* 2018: Resilience among Nigerian Transnational Parents in the Netherlands: A Strength-Based Approach to Migration and Transnational Parenting, in: *Global Networks*, 18: 4, 589–607.
- Berlemann, Michael/Steinhardt, Max F.* 2017: Climate Change, Natural Disasters, and Migration – a Survey of the Empirical Evidence, in: *CESifo Economic Studies*, 63: 4, 353–385.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung* 2017: Education First! Bildung entscheidet über die Zukunft Sahel-Afrikas, Berlin.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung* 2019: Afrikas demografische Vorreiter. Wie sinkende Kinderzahlen Entwicklung beschleunigen, Berlin.
- Bermudez, Anastasia/Lafleur, Jean-Michel* 2015: Diaspora Contributions to Democratic Processes at Home: The External Vote of Andean Migrants, Lüttich.
- Berquist, Brett/Hall, Rebecca/Morris-Lange, Simon/Shields, Hayley/Stern, Vivienne/Thi Tran, Ly* 2019: Global Perspectives on International Student Employability, Melbourne.
- Bertelsmann Stiftung* 2019: Governance-Index. (<https://www.bti-project.org/de/daten/rankings/governance-index>, 22.11.2019)
- Betts, Alexander* 2018: Don't Make African Nations Borrow Money to Support Refugees. Beitrag vom 21.02.2018. (<https://foreignpolicy.com/2018/02/21/dont-make-african-nations-borrow-money-to-support-refugees>, 10.12.2019)
- Betts, Alexander/Chaara, Imane/Omata, Naohiko/Sterck, Olivier* 2019: Refugee Economies in Uganda: What Difference Does the Self-Reliance Model Make?, Oxford.
- Betts, Alexander/Collier, Paul* 2015: Help Refugees Help Themselves: Let Displaced Syrians Join the Labor Market, in: *Foreign Affairs*, 94: 6, 84–92.
- Beyer, Audun/Brekke, Jan-Paul/Thorbjørnsrud, Kjersti* 2017: Communicating Borders: Informing Migrants and Potential Asylum Seekers through Social Media. Institute for Social Research Report 4, Oslo.
- Bhagwati, Jagdish/Hamada, Koichi* 1974: The Brain Drain, International Integration of Markets for Professionals and Unemployment: A Theoretical Analysis, in: *Journal of Development Economics*, 1: 1, 19–24.
- Bhalla, Nita* 2019: Ethiopia Allows Almost 1 Million Refugees to Leave Camps and Work. Beitrag vom 17.01.2019. (<https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-refugees-rights/ethiopia-allows-almost-1-million-refugees-to-leave-camps-and-work-idUSKCN1PB2QH>, 14.11.2019)
- BIBB* 2017: Auf Wachstum ausgerichtet. Zehn Jahre Trends im Bildungsexport, Bonn.
- BIBB* 2020: Datenbank Berufsbildungszusammenarbeit. (<https://www.bibb.de/govet/de/2358.php>, 22.01.2020)
- Bither, Jessica/Ziebarth, Astrid* 2018: Legale Zugangswege schaffen, um irreguläre Migration zu verringern? Was wir von der Westbalkanregelung lernen können, Gütersloh u. a.
- BKA* 2018: Menschenhandel und Ausbeutung. Bundeslagebild 2017, Wiesbaden.
- BMAS* 2011: Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin.
- BMBF* 2017: Duale Berufsausbildung schafft weltweit Chancen. Das internationale Engagement des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bonn/Berlin.
- BMI* 2012: Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin.
- BMI* 2017: Stärkere Unterstützung für freiwillige Rückkehrer. Ab 1. Februar gibt es „StarthilfePlus“. Pressemitteilung vom 31.01.2017. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2017/01/starthilfe-plus.html>, 24.01.2019)
- BMI* 2018: Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer, Berlin.
- BMI/BAMF* 2019: Migrationsbericht der Bundesregierung 2016/2017. Vorläufige Fassung vom 23.01.2019, Berlin/Nürnberg.
- BMVg* 2019: Deutsches Engagement an Operation „Sophia“ soll beendet werden. Pressemitteilung vom 06.06.2019. (<https://www.bmvg.de/de/aktuelles/engagement-an-operation-sophia-soll-beendet-werden-55862>, 05.12.2019)
- BMZ* 2015: BMZ-Bildungsstrategie. Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen, Bonn/Berlin.
- BMZ* 2017: Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika, Bonn.
- BMZ* 2019: Bilaterale Netto-ODA nach Förderbereichen und Ländern 2017, Bonn/Berlin.
- Böckenförde, Markus/Braune, Elisabeth* (Hrsg.) 2018: Prospective Migration Policy – Scenario Building on Relations between West Africa and Europe, Duisburg.
- Bohnet, Heidrun/Schmitz-Pranghe, Clara* 2019: Uganda: A Role Model for Refugee Integration? BICC Working Paper 2, Bonn.
- Bokshi, Elona* 2013: Refugee Resettlement in the EU: The Capacity to Do It Better and to Do It More. KNOW RESET Research Report 4, Fiesole.

- Bollard, Albert/McKenzie, David/Morten, Melanie/Rapoport, Hillel* 2011: Remittances and the Brain Drain Revisited: The Microdata Show that More Educated Migrants Remit More, in: *World Bank Economic Review*, 25: 1, 132–156.
- Bommes, Michael/Geddes, Andrew* 2000: *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, London.
- Bonfiglio, Ayla/McGregor, Elaine/Siegel, Melissa* 2015: *Diaspora Engagement in Development: An Analysis of the Engagement of the Kenyan Diaspora in Germany and the Potentials for Cooperation*, Eschborn.
- Borjas, George J.* 1987: Self-Selection and the Earnings of Immigrants, in: *American Economic Review*, 77: 4, 531–553.
- Borjas, George J.* 1999: Immigration and Welfare Magnets, in: *Journal of Labor Economics*, 17: 4, 607–637.
- Boyer, Florence* 2017: West Africa: Lasting and Fragile Complementarities between Agriculture and Migration, in: *FAO/CIRAD* (Hrsg.): *Rural Africa in Motion: Dynamics and Drivers of Migration South of the Sahara*, Rom, 30–31.
- Brekke, Jan-Paul/Beyer, Audun* 2019: „Everyone wants to leave“: Transit Migration from Khartoum – The Role of Information and Social Media Campaigns. Institute for Social Research Report 11, Oslo.
- Brekke, Jan-Paul/Thorbjørnsrud, Kjersti* 2018: Communicating Borders: Governments Deterring Asylum Seekers through Social Media Campaigns, in: *Migration Studies* 2018, 1–23.
- Brenner, Yermi/Forin, Roberto/Frouws, Bram* 2018: The „Shift“ to the Western Mediterranean Migration Route: Myth or Reality? Beitrag vom 22.08.2018. (<http://www.mixedmigration.org/articles/shift-to-the-western-mediterranean-migration-route>, 29.08.2019)
- British Council/DAAD* 2014: *Impacts of Transnational Education on Host Countries: Academic, Cultural, Economic and Skills Impacts and Implications of Programme and Provider Mobility*, London.
- Brücker, Herbert/Bertoli, Simone/Facchini, Giovanni/Mayda, Anna M./Peri, Giovanni* 2012: Understanding Highly Skilled Migration in Developed Countries: The Upcoming Battle for Brains, in: Boeri, Tito/Brücker, Herbert/Docquier, Frédéric/Rapoport, Hillel (Hrsg.): *Brain Drain and Brain Gain – The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*, Oxford, 66–105.
- Bruder, Martin/Burkhardt, Simone/Wiktorin, Christoph* 2015: *Verbleib ausländischer Studierender und Absolventen in Deutschland. DAAD-Blickpunkt*, Bonn.
- Buckel, Sonja* 2014: „Welcome to Europe“ – Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juristische Auseinandersetzungen um das „Staatsprojekt Europa“, Bielefeld.
- Burkert, Carola/Haase, Marianne* 2017: *Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung? WISO direkt* 2, Bonn.
- Bussemer, Johanna/Riethmüller, Dorit* 2019: *Atlas der Migration. Daten und Fakten über Menschen in Bewegung*, Berlin.
- Byiers, Bruce* 2016: *The Political Economy of Regional Integration in Africa. IGAD Report*, Maastricht.
- C**
C-BERT 2017: *Branch Campus Listing* (Updated January 3, 2017). (<http://cbert.org/wp-content/uploads/2017/01/Branch-Campus-Listing-Updated-1-20-2017.xlsx>, 12.12.2019)
- Caarls, Kim/Haagsman, Karlijn/Kraus, Elisabeth K./Mazzucato, Valentina* 2018: African Transnational Families: Cross-Country and Gendered Comparisons, in: *Population, Space and Place*, 24: 7, 1–16.
- Campaniello, Nadia* 2014: The Causal Effect of Trade on Migration: Evidence from Countries of the Euro-Mediterranean Partnership, in: *Labour Economics*, 30, 223–233.
- Capps, Randy/McCabe, Kristen/Fix, Michael* 2012: *Diverse Streams: African Migration to the United States*, Washington D. C.
- Carbone, Giovanni* 2017: Between a Rock and a Hard Place: Why Africans Migrate, in: Carbone, Giovanni (Hrsg.): *Out of Africa. Why People Migrate*, Mailand, 13–30.
- Carli, Eugenio* 2019: EU Readmission Agreements as Tools for Fighting Irregular Migration: An Appraisal Twenty Years on from the Tampere European Council, Neapel.
- Carling, Jørgen/Schewel, Kerilyn* 2018: Revisiting Aspiration and Ability in International Migration, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44: 5, 945–963.
- Carrera, Sergio/Cassarino, Jean-Pierre/El Qadim, Nora/Lahlou, Mehdi/den Hertog, Leonhard* 2016: *EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A Model to Follow?*, Brüssel.
- Castillejo, Clare* 2017a: *Der Nothilfe Treuhandfonds der EU für Afrika und seine Auswirkungen auf die EU-Entwicklungspolitik*, Bonn.
- Castillejo, Clare* 2017b: *The EU Migration Partnership Framework: Time for a Rethink? DIE Discussion Paper* 28, Bonn.
- Castillejo, Clare* 2019: *The Influence of EU Migration Policy on Regional Free Movement in the IGAD and ECOWAS Regions. DIE Discussion Paper* 11, Bonn.
- Cebotari, Victor/Mazzucato, Valentina/Appiah, Ernest* 2018: A Longitudinal Analysis of Well-Being of Ghanaian Children in Transnational Families, in: *Child Development*, 89: 5, 1768–1785.
- Cebotari, Victor/Mazzucato, Valentina/Siegel, Melissa* 2017: Gendered Perceptions of Migration among Ghanaian Children in Transnational Care, in: *Child Indicators Research*, 10: 4, 971–993.
- CEDEFOP* 2017: *The Changing Nature and Role of Vocational Education and Training in Europe. Vol. 2: Results of a Survey among European VET Experts*, Luxemburg.
- Central Intelligence Agency* 2019: *The World Fact Book, Philippines*. (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html>, 09.01.2020)
- Centre for International Governance Innovation* 2018: *Using Frozen Assets to Assist the Forcibly Displaced. A Policy Proposal for Canada. World Refugee Council Discussion Paper* 2, Waterloo.
- Cerna, Lucie* 2016: The Crisis as an Opportunity for Change? High-Skilled Immigration Policies across Europe, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42: 10, 1610–1630.
- Claes, Johannes/Botti, Danielle* 2019: A New Normal: Evacuations from Libya to Niger and Rwanda. Beitrag vom 20.09.2019. (<http://www.mixedmigration.org/articles/a-new-normal-evacuations-from-libya-to-niger-and-rwanda>, 18.11.2019)
- Clemens, Michael A./Pettersson, Gunilla* 2008: New Data on African Health Professionals Abroad, in: *Human Resources for Health*, 6: 1, 1–11.

- Clemens, Michael A./Postel, Hannah M.* 2018: Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries, in: *Population and Development Review*, 44: 4, 667–693.
- Cold-Ravnkilde, Signe M.* 2018: A Fragile Military Response: International Support of the G5 Sahel Joint Force. DIIS Policy Brief, Kopenhagen.
- Collett, Elizabeth/Ahad, Aliyyah* 2017: EU Migration Partnerships: A Work in Progress, Brüssel.
- Commission on Filipinos Overseas* 2020: Stock Estimates of Overseas Filipinos. (<http://cfo.gov.ph/yearly-stock-estimation-of-overseas-filipinos/>, 30.01.2020)
- Connor, Philip* 2018: At Least a Million Sub-Saharan Africans Moved to Europe Since 2010. Sub-Saharan Migration to the United States Also Growing. Beitrag vom 22.03.2018. (<https://www.pewresearch.org/global/2018/03/22/at-least-a-million-sub-saharan-africans-moved-to-europe-since-2010>, 23.08.2019)
- Conseil Supérieur de l'Emploi* 2018: Les immigrés nés en dehors de l'Union Européenne sur le marché du travail en Belgique. Rapport 2018, Brüssel.
- Corrado, Alessandra* 2017: Migrant Crop Pickers in Italy and Spain, Berlin.
- Cortinovis, Roberto* 2015: The External Dimension of EU Asylum Policy: Gaining Momentum or Fading Away?, Mailand.
- Crawford, Nicholas/Holloway, Kerrie/Lowe, Christina* 2019a: The Comprehensive Refugee Response Framework: Progress in Rwanda. HPG Working Paper, London.
- Crawford, Nicholas/Holloway, Kerrie/Lowe, Christina* 2019b: The Comprehensive Refugee Response Framework: Progress in Uganda. HPG Working Paper, London.
- Crawford, Nicholas/O'Callaghan, Sorcha* 2019: The Comprehensive Refugee Response Framework: Responsibility-Sharing and Self-Reliance in East Africa. HPG Working Paper, London.
- Crawley, Heaven/Düvell, Franck/Jones, Katharine/McMahon, Simon/Sigona, Nando* 2016: Destination Europe? Understanding the Dynamics and Drivers of Mediterranean Migration in 2015. MEDMIG Final Report, Coventry.
- Crush, Jonathan* 2000: Migrations Past: An Historical Overview of Cross-Border Movement in Southern Africa, in: McDonald, David (Hrsg.): *On Borders: Perspectives on International Migration in Southern Africa*, Kapstadt/New York, 12–24.
- Crush, Jonathan* 2011: Diasporas of the South: Situating the African Diaspora in Africa, in: Plaza, Sonia/Ratha, Dilip (Hrsg.): *Diaspora for Development in Africa*, Washington D. C., 55–78.
- Cummings, Clare/Pacitto, Julia/Lauro, Diletta/Foresti, Marta* 2015: Why People Move: Understanding the Drivers and Trends of Migration to Europe. ODI Working Paper 430, London.
- D**
- DAAD* 2012: Transnationale Bildung in Deutschland. Positionspapier des DAAD, Bonn.
- DAAD* 2014a: Ergebnisbericht zur Evaluierung des DAAD-Programms. STIBET I und STIBET III Matching Funds, Bonn.
- DAAD* 2014b: Qualifizierte internationale Bewerber gewinnen und Studienerfolg sichern. Vorschläge für eine Reform des Hochschulzugangs für Ausländer, Bonn.
- DAAD/DZHW* 2015: Wissenschaft weltoffen. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bielefeld.
- DAAD/DZHW* 2018: Wissenschaft weltoffen 2018. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bielefeld.
- DAAD/DZHW* 2019a: Wissenschaft weltoffen 2019. (<http://www.wissenschaftweltoffen.de/wwo2019>, 12.08.2019)
- DAAD/DZHW* 2019b: Wissenschaft weltoffen kompakt 2019. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bielefeld.
- DAAD/DZHW* 2019c: Ausländer, Bildungsausländer, Bildungsinländer, Anzahl Studierende insgesamt und weiblich, Weltregionen und Staaten in %, WS 2017/18 Wissenschaft weltoffen, ergänzende Online-Tabellen. (http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/wwo2019online_1.7.xls, 03.03.2020)
- DAAD/DZHW* 2019d: Ausländer, Weltregionen und Staaten, Anzahl, Anteil Fächergruppen in %, WS 2017/18 Wissenschaft weltoffen, ergänzende Online-Tabellen. (http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/wwo2019online_1.11.xls, 03.03.2020)
- DAAD/DZHW* 2019e: Bildungsausländer, Weltregionen und Staaten, Anzahl, Anteil angestrebte Abschlussarten in %, WS 2017/18 Wissenschaft weltoffen, ergänzende Online-Tabellen. (http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/wwo2019online_1.10.xls, 03.03.2020)
- Dauvergne, Catherine* 2016: The New Politics of Immigration at the End of Settler Societies, Cambridge.
- Dayton-Johnson, Jeff/Katseli, Louka T.* 2006: Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development, Paris.
- Debusmann, Bernd* 2018: Ethiopian Domestic Workers Banned from Travelling to UAE. Beitrag vom 13.12.2018. (<https://www.arabianbusiness.com/politics-economics/409674-ethiopian-domestic-workers-banned-from-travelling-to-uae>, 07.06.2019)
- Deetz, Marcus/Ammon, Anna/Döpfkens, Neele* 2018: Migration und Geld. Können Remittances den Wohlstand eines Landes fördern?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 87: 3, 165–179.
- Dekker, Rianne/Engbersen, Godfried* 2012: How Social Media Transform Migrant Networks and Facilitate Migration. IMI Working Paper 64, Oxford.
- Demary, Vera/Geis, Wido/Konegen-Grenier, Christiane/Plünnecke, Axel/Seyda, Susanne* 2013: Internationalisierung der Bildung. Wie das deutsche Bildungssystem für Menschen aus dem Ausland attraktiver werden kann, Köln.
- Deutsche Welle* 2018: Algeria Abandons Hundreds More African Migrants in Desert. Beitrag vom 15.07.2018. (<https://www.dw.com/en/algeria-abandons-hundreds-more-african-migrants-in-desert/a-44687637>, 14.11.2019)
- Deutschlandfunk* 2019: „Compact with Africa“ – Merkel empfängt afrikanische Staats- und Regierungschefs. (https://www.deutschlandfunk.de/compact-with-africa-merkel-empfaengt-afrikanische-staats.1939.de.html?drn:news_id=1071486, 20.11.2019)
- Development Initiatives* 2018: Global Humanitarian Assistance Report 2018, Bristol.
- Development Initiatives* 2019: Global Humanitarian Assistance Report 2019, Bristol.

- Devillard, Alexandre/Bacchi, Alessia/Noack, Marion* 2015: A Survey on Migration Policies in West Africa, Wien/Dakar.
- Diabate, Idrissa/Mesplé-Somps, Sandrine* 2015: Female Genital Mutilation and Migration in Mali: Do Return Migrants Transfer Social Norms?, Cambridge, MA.
- Dick, Eva/Rudolf, Markus* 2019: Von globalen Flüchtlingsnormen zu lokalen „Realitäten“: Die Umsetzung des CRRF in Kenia. DIE Briefing Paper, Bonn.
- Dick, Eva/Schraven, Benjamin* 2018: Regional Migration Governance in Africa and beyond: A Framework of Analysis. DIE Discussion Paper 9, Bonn.
- Dick, Eva/Schraven, Benjamin* 2019a: Die Herausforderungen afrikanischer Migrationsgovernance auf regionaler Ebene anhand der Beispiele IGAD und ECOWAS. Expertise für den SVR, Bonn.
- Dick, Eva/Schraven, Benjamin* 2019b: Towards a Borderless Africa? Regional Organisations and Free Movement of Persons in West and North-East Africa. DIE Briefing Paper 1, Bonn.
- DIMR* 2018: Seenotrettung und Flüchtlingsschutz. Menschenrechtliche und seerechtliche Pflichten solidarisch erfüllen, Berlin.
- Docquier, Frédéric* 2014: The Brain Drain from Developing Countries. IZA World of Labor 31, Bonn.
- Dünnwald, Stephan* 2015: Remote Control? Europäisches Migrationsmanagement in Mauretanien und Mali, in: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung*, 1: 1, 1-32.
- E**
- EAD* 2019: The European Union's Partnership with the G5 Sahel Countries, Brüssel.
- EASO* 2019: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018, Valletta.
- Easton-Calabria, Evan/Omata, Naohiko* 2018: Panacea for the Refugee Crisis? Rethinking the Promotion of „Self-Reliance“ for Refugees, in: *Third World Quarterly*, 39: 8, 1458-1474.
- ECOWAS* 2008: ECOWAS Common Approach on Migration. 33rd Ordinary Session of the Head of State and Government, Abuja.
- ECRE* 2018: Algeria: Mass Deportations of African Migrants. Beitrag vom 30.03.2018. (<https://www.ecre.org/algeria-mass-deportations-of-african-migrants>, 14.11.2019)
- EMN/BAMF* 2018: Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2017. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das EMN, Nürnberg.
- Engler, Marcus* 2019: Umkämpfte Externalisierung. Zur Dynamik der Diskussionen über regionale „Ausschiffungszentren“ und ihre Folgen für die europäische und globale Flüchtlingspolitik, in: *Z'Flucht. Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung*, 3: 1, 128-145.
- ERN+* 2018: Resettlement, Relocation or Humanitarian Admission?! We Explain the Terminology, Brüssel.
- Euler, Dieter* 2013: Das duale System in Deutschland – Vorbild für einen Transfer ins Ausland? Eine Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Bielefeld.
- EurActiv.de* 2017: Frontex startet Einheit zur schnelleren Abschiebung. Beitrag vom 11.01.2017. (<https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-grenzbehoerde-frontex-startet-einheit-zur-abschiebung>, 29.11.2019)
- Europäische Kommission* 2015a: Statistics on Resident Permits: The Main Definitions and Methodological Concepts, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2015b: Zusammenarbeit der Europäischen Union mit Afrika im Bereich der Migration, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2016: The European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa. Strategic Orientation Document, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2018a: Atlas of Migration 2018, Luxemburg.
- Europäische Kommission* 2018b: Data Collection on Trafficking in Human Beings in the EU, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2018c: Eine umfassende Migrationssteuerung. Vermerk der Kommission zur Tagung des Europäischen Rates im Juni 2018, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2018d: EU Budget for the Future: The Neighbourhood and the World, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2018e: International Migration Drivers. A Quantitative Assessment of the Structural Factors Shaping Migration, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2018f: Many More to Come? Migration from and within Africa, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2018g: Nothilfekonzepte für Afrika: EU startet neue Programme für 150 Mio. Euro. Pressemitteilung vom 26.02.2018, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2018h: Questions and Answers: Future EU Funding for Borders and Migration. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_4127, 20.11.2019)
- Europäische Kommission* 2018i: Rede von Präsident Jean-Claude Juncker im Europäischen Parlament anlässlich der Debatte zur Zukunft Europas mit Bundeskanzlerin Angela Merkel, am 13.11.2018 in Straßburg. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_18_6411, 20.11.2019)
- Europäische Kommission* 2019a: Countries and Regions: Algeria. (<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/algeria>, 09.01.2020)
- Europäische Kommission* 2019b: Countries and Regions: Morocco. (<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/morocco>, 09.01.2020)
- Europäische Kommission* 2019c: Countries and Regions: Tunisia. (<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/tunisia>, 09.01.2020)
- Europäische Kommission* 2019d: Countries and Regions: West Africa. (<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/west-africa/>, 09.01.2020)
- Europäische Kommission* 2019e: European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations: Libya. (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/libya_en, 16.08.2019)
- Europäische Kommission* 2020: EU Emergency Trust Fund for Africa. State of Play and Financial Resources. (https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en, 24.02.2020)
- Europäischer Rat* 2015: Valletta Summit, 11.-12. November 2015, Political Declaration. (<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>, 23.08.2016)

- Europäisches Parlament* 2015: Migranten im Mittelmeerraum: Schutz der Menschenrechte, Brüssel.
- Europäisches Parlament* 2017a: Refugee Policies in Africa: Open Borders but Limited Integration. Briefing, September 2017.
- Europäisches Parlament* 2017b: Resettlement of Refugees: EU Framework. Briefing: EU Legislation in Progress, Brüssel.
- Europäisches Parlament* 2018: Verbesserung des Schengener Informationssystems. Beitrag vom 17.10.2018. (<https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/security/20181011ST015882/verbesserung-des-schengener-informationssysteme>, 29.11.2019)
- Europäisches Parlament* 2019: Legislative Train: Proposal for a Regulation on Establishing a European Humanitarian Visa, Brüssel.
- Eurostat* 2019a: Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht [migr_asyappctza] (Stand 15.10.2019), Luxemburg.
- Eurostat* 2019b: Bevölkerung am 1. Januar nach Altersgruppen, Geschlecht und Geburtsland [migr_pop3ctb] (Stand: 27.02.2019), Luxemburg.
- Eurostat* 2019c: Erstinstanzliche Entscheidungen über Asylanträge nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht [migr_asydcfst] (Stand: 15.10.2019), Luxemburg.
- Eurostat* 2019d: Erstmals erteilte Aufenthaltstitel nach dem Grund für die Erteilung, der Gültigkeitsdauer und nach der Staatsangehörigkeit [migr_resfirst] (Stand 28.10.2019), Luxemburg.
- Eurostat* 2019e: Nach Ausweisung zurückgekehrte Drittstaatenangehörige [migr_eirnt] (Stand: 23.09.2019), Luxemburg.
- F**
- Fabritius, Franziska* 2019: Umweltmigration: Eine sicherheitspolitische Herausforderung. Kurzum 43, Berlin.
- Fackler, Thomas/Giesing, Yvonne/Laurentsyeve, Nadzeya* 2018: Knowledge Remittances: Does Emigration Foster Innovation? CESifo Working Paper 7420, München.
- Faini, Riccardo* 2007: Remittances and the Brain Drain: Do More Skilled Migrants Remit More?, in: The World Bank Economic Review, 21: 2, 177–191.
- Faist, Thomas* 2008: Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round of the Migration-Development Nexus, in: Population, Space and Place, 14: 1, 21–42.
- Faist, Thomas/Gehring, Tobias/Schultz, Susanne U.* 2019: Mobilität statt Exodus: Migration und Flucht in und aus Afrika. COMCAD Working Paper 165, Bielefeld.
- Faßmann, Heinz/Münz, Rainer* 2003: Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Ost-West-Wanderung, Düsseldorf.
- Faure, Raphaëlle/Gavas, Mikaela/Knoll, Anna* 2015: Challenges to a Comprehensive EU Migration and Asylum Policy, Brüssel.
- Feneberg, Valentin* 2020: Rückkehrförderung auf dem Prüfstand: Eine kritische Diskussion der Evaluation des Programms „StarthilfePlus“. Beitrag vom 22.01.2020. (<https://blog.fluchtforschung.net/ruckkehrforderung-auf-dem-prufstand-eine-kritische-diskussion-der-evaluation-des-programms-starthilfeplus/>, 11.03.2020)
- Feneberg, Valentin/Olivier-Mensah, Claudia* 2018: Gute Rückkehrpolitik braucht gute Rückkehrberatung. Empfehlungen zu ihrer Gestaltung. BICC Policy Brief, Bonn.
- Fentaw, Alemu Eshetu* 2018: Ethiopian Returnee Women from Arab Countries: Challenges of Successful Reintegration, in: African and Black Diaspora, 11: 1, 33–50.
- FH Aachen* 2020: Kooperation mit der Universität Moulay Ismail in Meknès. (<https://www.fh-aachen.de/fachbereiche/energietechnik/deutsch-marokkanisches-studienprogramm/>, 21.01.2020)
- Fiedler, Anke* 2017: Migration von Subsahara-Afrika nach Europa: Motive, Informationsquellen und Wahrnehmung deutschen Engagements, Stuttgart.
- Fioramonti, Lorenzo/Nshimbi, Chris* 2016: Regional Migration Governance in the African Continent: Current State of Affairs and the Way Forward, Bonn.
- Flahaux, Marie-Laurence* 2017: Home, Sweet Home? The Effect of Return Migration Support Mechanisms on Reintegration, in: Espace Populations Sociétés, 13: 1.
- Flahaux, Marie-Laurence/de Haas, Hein* 2016: African Migration: Trends, Patterns, Drivers, in: Comparative Migration Studies, 4: 1, 1–25.
- Foresight* 2011: Migration and Global Environmental Change. Final Project Report, London.
- FRA* 2016: Guidance on How to Reduce the Risk of Refoulement in External Border Management when Working in or Together with Third Countries, Wien.
- Frankenhaeuser, Malin/Noack, Marion* 2015: Promoting Diaspora Engagement: What Have We Learnt?, Wien.
- Fratzke, Susan* 2017: In Wake of Cuts to U. S. Refugee Program, Global Resettlement Falls Short. Beitrag vom 13.12.2017. (<https://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2017-issue-6-wake-cuts-us-refugee-program-global-resettlement-falls-short>, 30.01.2020)
- Fratzke, Susan/Salant, Brian* 2017: Tracing the Channels Refugees Use to Seek Protection in Europe. MPI Europe, Brüssel.
- French, Howard W.* 2014: China's Second Continent: How a Million Migrants are Building a New Empire in Africa, New York.
- Frouws, Bram/Phillips, Melissa/Hassan, Ashraf/Twigt, Mirjam* 2016: Getting to Europe the „WhatsApp“ Way: The Use of ICT in Contemporary Mixed Migration Flows to Europe, Nairobi.
- G**
- Gamlen, Alan* 2014: Diaspora Institutions and Diaspora Governance, in: International Migration Review, 48: 1, 180–217.
- Gamlen, Alan/Cummings, Michael/Vaaler, Paul M./Rossouw, Laura* 2013: Explaining the Rise of Diaspora Institutions, Oxford.
- García Andrade, Paula/Martín, Iván* 2015: EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration. Study for the LIBE Committee of the European Parliament, Brüssel.
- Geddes, Andrew* 2018: The Politics of European Union Migration Governance, in: Journal of Common Market Studies, 56, 120–130.
- Gehring, Kai* 2019: Kann Entwicklungszusammenarbeit für mehr Wachstum und Stabilität in Entwicklungsländern sorgen?, in: ifo Schnelldienst, 23/2019: 23–26.
- Generaldirektion HOME* 2017: Letter to Claude Moraes, MEP: EU Readmission Developments – State of Play October 2017, Brüssel.
- Ghanem, Tania* 2003: When Forced Migrants Return „Home“: The Psychosocial Difficulties Returnees Encounter in the Reintegration Process, Oxford.

- GHK 2009: Evaluation of Pilot Regional Protection Programmes. DG Justice, Freedom and Security. Request 22 – Framework Service Contract No. JLS/2006/A1/004, Brüssel.
- Giménez-Gómez, José-Manuel/Walle, Yabibal M./Zergawu, Yitagesu Zewdu* 2017: Trends in African Migration to Europe: Drivers beyond Economic Motivations. CEGE Discussion Paper 330, Göttingen.
- de Giorgi, Giacomo/Pellizzari, Michele* 2006: Welfare Migration in Europe and the Cost of a Harmonised Social Assistance, Bonn.
- GIZ 2013: Migration und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Eschborn.
- GIZ 2019a: Unterstützung des Grenzprogramms der Afrikanischen Union – Niger. (<https://www.giz.de/de/weltweit/57301.html>, 14.11.2019)
- GIZ 2019b: Zusammenarbeit mit der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Dürren am Horn von Afrika. (<https://www.giz.de/de/weltweit/34480.html>, 14.11.2019)
- GIZ 2020: Gewinnung von Arbeitskräften aus Vietnam zur Ausbildung in der Krankenpflege. (<https://www.giz.de/de/weltweit/40207.html>, 22.01.2020)
- Global Health Now* 2018: Nigeria's Medical Brain Drain. Beitrag vom 21.11.2018. (<https://www.globalhealthnow.org/2018-11/nigerias-medical-brain-drain>, 12.06.2019)
- Global Migration Group* 2017: Handbook for Improving the Production and Use of Migration Data for Development, Washington D. C.
- Global Refugee Sponsorship Initiative* 2019: What We Do. (<http://refugeesponsorship.org/what-we-do>, 03.12.2019)
- Goethe-Institut* 2018: Stellungnahme des Goethe-Instituts zum Referentenentwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, München.
- Goethe-Institut* 2020: Standorte. (<https://www.goethe.de/de/wwt.html>, 21.01.2020)
- Gordon, Jennifer* 2019: What Ethiopia Can Learn from the Jordan Compact. Beitrag vom 18.02.2019. (<https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2019/02/18/what-ethiopia-can-learn-from-the-jordan-compact>, 17.12.2019)
- Gould, David M.* 1994: Immigrant Links to the Home Country: Empirical Implications for United States Bilateral Trade Flows, in: *Review of Economics and Statistics*, 76: 2, 302–316.
- Grapsa, Erofili/Ghio, Daniela* 2018: Future Demographic Trends in Sub-Saharan Africa, in: Lutz, Wolfgang/Goujon, Anne/KC, Samir/Stonawski, Marcin/Stilianakis, Nikolaos (Hrsg.): *Demographic and Human Capital Scenarios for the 21st Century: 2018 Assessment for 201 Countries*, Luxemburg, 75–84.
- Grawert, Elke* 2019: The EU-Jordan Compact. A Model for Burden-Sharing in Refugee Crises? BICC Policy Brief 3, Bonn.
- Grote, Janne/Vollmer, Michael* 2016: Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltswegen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, Nürnberg.
- Gubert, Flore/Nordman, Christophe J.* 2011: Diaspora Bonds: Tapping the Diaspora during Difficult Times, in: Plaza, Sonia/Ratha, Dilip (Hrsg.): *Diaspora for Development in Africa*, Washington D. C., 103–126.
- H**
- de Haas, Hein* 2006a: International Migration and National Development: Viewpoints and Policy Initiatives in Countries of Origin. The Case of Nigeria. Working Paper Migration and Development 6, Oxford.
- de Haas, Hein* 2006b: Turning the Tide? Why „Development Instead of Migration“ Policies Are Bound to Fail, in: *Development and Change*, 38: 5, 1–38.
- de Haas, Hein* 2007a: North African Migration Systems: Evolution, Transformations and Development Linkages. IMI Working Paper 6, Amsterdam.
- de Haas, Hein* 2007b: Remittances, Migration and Social Development: A Conceptual Review of the Literature. Social Policy and Development Programme Paper 34, Genf.
- de Haas, Hein* 2008: The Myth of Invasion: The Inconvenient Realities of African Migration to Europe, in: *Third World Quarterly*, 29: 7, 1305–1322.
- de Haas, Hein* 2009: Focus MIGRATION. Länderprofil Marokko, Osnabrück/Bonn.
- de Haas, Hein* 2011: The Determinants of International Migration: Conceptualizing Policy, Origin and Destination Effects. IMI Working Paper 32, Amsterdam/Oxford.
- de Haas, Hein* 2014a: Euro-Mediterranean Migration Futures: The Cases of Morocco, Egypt and Turkey, in: Sievers, Wiebke/Bommes, Michael/Faßmann, Heinz (Hrsg.): *Migration from the Middle East and North Africa to Europe: Past Developments, Current Status and Future Potentials*, Amsterdam, 29–74.
- de Haas, Hein* 2014b: What Drives Human Migration?, in: Anderson, Bridget/Keith, Michael (Hrsg.): *Migration: The COMPAS Anthology*, Oxford, 178–179.
- de Haas, Hein/Czaika, Mathias* 2013: Measuring Migration Policies: Some Conceptual and Methodological Reflections, in: *Migration and Citizenship* (Newsletter of the American Political Science Association – Organized Section on Migration and Citizenship), 1: 2, 40–47.
- de Haas, Hein/Czaika, Mathias/Flahaux, Marie-Laurence/Mahendra, Edo/Natter, Katharina/Vezzoli, Simona/Villares-Varela, María* 2019: International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects, in: *Population and Development Review*, 45: 4, 885–922.
- de Haas, Hein/Natter, Katharina/Vezzoli, Simona* 2016: Growing Restrictiveness of Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies, in: *International Migration Review*, 52: 2, 324–367.
- Haase, Marianne/Bendel, Petra* 2010: Land unter? (Menschen-) Rechtliche Konsequenzen des Klimawandels für Migrantinnen und Migranten, in: *Zeitschrift für Menschenrechte*, 4: 2, 28–47.
- Haase, Marianne/Honerath, Pia* 2016: Return Migration and Reintegration Policies: A Primer, Bonn/Washington D. C.
- Hagen-Zanker, Jessica* 2008: Why Do People Migrate? A Review of the Theoretical Literature. MGSoG Working Paper 2, Maastricht.
- Hagen-Zanker, Jessica* 2015: Why Do People Migrate? A Review of the Theoretical Economic Literature, in: Acosta Arcarazo, Diego/Wiesbrock, Anja (Hrsg.): *Global Migration: Old Assumptions, New Dynamics*, Santa Barbara/Denver, 59–80.
- Hahn, Karola/Lanzendorf, Ute* 2008: Transnational Education in the European Context – Provision, Approaches, and Policies. Geographical Annex, Brüssel.

- Hailbronner, Kay* 1997: Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit Their Own and Foreign Nationals, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 57: 1, 1–49.
- Hailbronner, Kay* 2014: Asyl- und Ausländerrecht. 3. Aufl., Stuttgart.
- Halm, Dirk* 2013: (Des-)Integrative Wirkungen von Migrantenverbänden bzw. Migrantenorganisationen. Expertise für den SVR, Berlin.
- Hampshire, James* 2016: Speaking with One Voice? The European Union's Global Approach to Migration and Mobility and the Limits of International Migration Cooperation, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 42: 4, 571–586.
- Hanafi, Leila/Hites, Danielle* 2017: Morocco and Diaspora Engagement: A Contemporary Portrait, in: Mangala, Jack (Hrsg.): Africa and Its Global Diaspora: The Policy and Politics of Emigration, London, 61–82.
- Hanganu, Elisa* 2015: Bleibequoten von internationalen Studierenden im Zielstaaten-Vergleich, Nürnberg.
- Hanganu, Elisa/Heß, Barbara* 2014: Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen. Ergebnisse der BAMF-Absolventenstudie, Nürnberg.
- Haug, Sonja/Sauer, Lenore* 2006: Bestimmungsfaktoren internationaler Migration: Ein Überblick über Theorien zur Erklärung von Wanderungen, in: Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid – Migration und ethnische Minderheiten, 1, 7–34.
- Hawthorne, Lesleyanne* 2010: How Valuable Is „Two-Step Migration“? Labor Market Outcomes for International Student Migrants to Australia, in: Asian and Pacific Migration Journal, 19: 1, 5–36.
- Hecker, Jan* 2016: AufenthG § 22, in: Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht.
- Heidebrecht, Joachim* 2018: Blending: Eine sinnvolle Ergänzung des Entwicklungsfinanzierungs-Instrumentariums. KfW Development Research. Entwicklungspolitik Kompakt, Frankfurt am Main.
- Heinzmann, Cornelia* 2015: Mobilitätspartnerschaften und zirkuläre Migration zwischen der EU und Afrika. Politische und rechtliche Rahmenbedingungen, Bern.
- Helbling, Marc/Kalkum, Dorina* 2017: Migration Policy Trends in OECD Countries, in: Journal of European Public Policy, 25: 12, 1779–1797.
- Helbling, Marc/Meierrieks, Daniel* 2019: Globus in Bewegung: Klima und Migration, Berlin.
- Héran, François* 2018: Europe and the Spectre of Sub-Saharan Migration, in: Population & Societies, 50: 558, 1–4.
- Héran, François* 2019: Die Konstruktion eines Orakels. Von der Prophezeiung eines afrikanischen Ansturms auf Europa. Beitrag vom 10.05.2019. (<https://blog.fluchtforschung.net/die-konstruktion-eines-orakels-von-der-prophezeiung-eines-afrikanischen-ansturms-auf-europa/>, 23.01.2019)
- Herbert, Ulrich* 2014: „Asylpolitik im Rauch der Brandsätze“ – der zeitgeschichtliche Kontext, in: Luft, Stefan/Schimany, Peter (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, Bielefeld, 87–103.
- den Hertog, Leonhard* 2016: Money Talks – Mapping the Funding for EU External Migration Policy. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe 95, Brüssel.
- den Hertog, Leonhard/Tittel-Mosser, Fanny* 2017: Implementing Mobility Partnerships: Delivering What?, in: Carrera, Sergio/Geddes, Andrew/Guild, Elspeth/Stefan, Marco (Hrsg.): Pathways towards Legal Migration into the EU: Reappraising Concepts, Trajectories and Policies, Brüssel, 95–105.
- Hirschman, Albert O.* 1974: „Exit, Voice, and Loyalty“: Further Reflections and a Survey of Recent Contributions, in: The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society, 58: 3, 430–453.
- Hirt, Nicole* 2019: Forced Migration (erzwungene Migration) aus Eritrea und die transnationalen Strukturen des eritreischen Staates, Berlin.
- Hornig, Anja* 2009: Die Auswirkungen irregulärer Migration auf die Europäisch-Afrikanischen Beziehungen. Partnerschaft auf Augenhöhe? Anspruch und Wirklichkeit der Kooperation, Potsdam.
- Horwood, Chris/Forin, Roberto/Frouws, Bram* 2018: Mixed Migration Review 2018. Highlights. Interviews. Essays. Data, Genf.
- Huang, Cindy/Ash, Nazanin/Gough, Katelyn/Post, Lauren* 2018: Designing Refugee Compacts: Lessons from Jordan, in: Forced Migration Review, 57, 52–54.
- Human Rights Council* 2017: Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Eritrea, New York.
- Human Rights Watch* 2017: „Working Like a Robot“: Abuse of Tanzanian Domestic Workers in Oman and the United Arab Emirates, New York.
- Human Rights Watch* 2019: No Escape from Hell. EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya. Beitrag vom 21.01.2019. (<https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell/eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya>, 20.11.2019)
- Hunger, Uwe* 2004: Wie können Migrantenselbstorganisationen den Integrationsprozess betreuen? Wissenschaftliches Gutachten für den SVR, Berlin.
- I**
- Idrissa, Rahmane* 2019: Dialogue in Divergence: The Impact of EU Migration Policy on West African Integration. The Cases of Nigeria, Mali, and Niger, Berlin.
- IGAD* 2012: IGAD Regional Migration Policy Framework, Addis Ababa.
- IGAD* 2013: IGAD-Migration Action Plan (MAP) to Operationalize the IGAD Regional Migration Policy Framework (IGAD-RMPF) 2015–2020, Dschibuti.
- ILO* 2017: Arbeitsmigration im Wandel: Die damit verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen angehen. Bericht IV, Genf.
- ILO* 2018a: Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture. 3. Aufl., Genf.
- ILO* 2018b: World Employment Social Outlook: Trends 2018, Genf.
- ILO* 2019: World Employment Social Outlook: Trends 2019, Genf.
- Imafidon, Joyce* 2018: One Way Traffic: Nigeria's Medical Brain Drain. A Challenge for Maternal Health and Public Health System in Nigeria?, Los Angeles.

IMF 2019: IMF DataMapper. (https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD, 25.11.2019)

Inheteen, Katharina 2010: Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers. Akteure, Macht, Organisation. Eine Ethnographie im Südlichen Afrika, Bielefeld.

INSEE 2018a: Immigrés, étrangers. Données complémentaires, graphique 3. Origine géographique des immigrants arrivés en France en 2016, Paris.

INSEE 2018b: Répartition des immigrants par groupe de pays de naissance en 2018. (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381755>, 20.03.2019)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2019: Africa. (<https://www.idea.int/data-tools/continent-view/Africa/44>, 21.01.2020)

International Refugee Rights Initiative 2018: Uganda's Refugee Policies: The History, the Politics, the Way Forward. Rights in Exile Policy Paper, Kampala.

IOM 2012: Migrants Caught in Crisis: The IOM Experience in Libya, Genf.

IOM 2017: Migration and Migrants: Regional Dimensions and Developments, in: World Migration Report 2018, Genf, 43–93.

IOM 2018: IOM Niger: Immigration and Border Management. Beitrag vom 29.03.2018. (<https://world-border-congress.com/iom-niger-immigration-and-border-management/>, 17.12.2019)

IOM 2019a: IOM Libya Update, 16.–31. Dezember 2019. (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/biweekly_update_16-31_december_2019.pdf, 30.01.2020)

IOM 2019b: Libya's Migrant Report: Displacement Tracking Matrix. Round 25, Le Grand-Saconnex.

IOM 2019c: Mixed Migration Flows in the Mediterranean. Compilation of Available Data and Information, May 2019, Le Grand-Saconnex.

IOM 2019d: Return and Reintegration: Key Highlights 2018, Le Grand-Saconnex.

IOM 2019e: Within and beyond Borders: Tracking Displacement in the Lake Chad Basin, Dakar.

IOM 2020: IOM Libya Update 16–31 December 2019, Genf.

Ionesco, Dina/Mokhnacheva, Daria/Gemenne, François 2017: Atlas der Umweltmigration, Bonn.

J
Jakob, Christian/Schindwein, Simone 2018: Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert, Bonn.

Jaulin, Thibaut 2015: The Geography of External Voting: The 2011 Tunisian Election Abroad. Transnational Studies Initiative Working Paper 1, Cambridge, MA.

Joppke, Christian 2005a: Exclusion in the Liberal State: The Case of Immigration and Citizenship Policy, in: European Journal of Social Theory, 8: 1, 43–61.

Joppke, Christian 2005b: Selecting by Origin: Ethnic Migration in the Liberal State, Cambridge, MA.

Joppke, Christian 2020: Neonationalism, Cambridge (i. E.).

K

Kappel, Robert 2017: Deutschlands neue Afrikapolitik vor dem Aufbruch, Hamburg.

Kaps, Alisa/Reinig, Alexandra/Klingholz, Reiner 2018: Vom Hungerland zum Hoffnungsträger. Wird Äthiopien zum Vorbild für den afrikanischen Aufschwung?, Berlin.

Kaps, Alisa/Schewe, Ann-Kathrin/Klingholz, Reiner 2019: Afrikas demografische Vorreiter. Wie sinkende Kinderzahlen Entwicklung beschleunigen, Berlin.

Kapur, Devesh/McHale, John 2005: Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World, Washington D. C.

Katem, Eman 2018: Top 10 Countries of Citizenship that Received the Most Express Entry Invitations to Apply in 2017. Beitrag vom 01.06.2018. (<https://www.cicnews.com/2018/06/top-10-countries-of-citizenship-that-received-the-most-express-entry-invitations-to-apply-in-2017-0610727.html#gs.ttev8t>, 21.01.2020)

Kerr, William R. 2008: Ethnic Scientific Communities and International Technology Diffusion, in: Review of Economics and Statistics, 90: 3, 518–537.

Khartoum Process 2019: Actors and Governance. (<https://www.khartoumprocess.net/about/actors-and-governance>, 23.01.2020)

Kiefer, Ute 2014: Erfahrungen marokkanischer Studierender an Hochschulen in Deutschland, Wiesbaden.

Kipp, David 2018: Vom Notfall zum Regelfall – der EU-Treuhandfonds für Afrika. SWP-Studie 21, Berlin.

Kipp, David/Koch, Anne 2018: Auf der Suche nach externen Lösungen. Instrumente, Akteure und Strategien der migrationspolitischen Kooperation Europas mit afrikanischen Staaten, in: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hrsg.): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement, Berlin, 9–22.

Kirwin, Matthew/Anderson, Jessica 2018: Identifying the Factors Driving West African Migration. West African Paper 17, Paris.

Knuth, Winfried 2017: Das humanitäre Visum als Instrument der sicheren Fluchtmigration, in: ZAR, 37: 3, 105–110.

Knuth, Winfried 2018: Die Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten: eine verfahrensrechtliche Herausforderung, in: ZAR, 38: 10, 375–380.

Knerr, Beatrice 2008: Rücküberweisungen: Gefahren für die langfristige Entwicklung der Empfängerländer. Dossier Migration und Entwicklung, Berlin.

Knoll, Anna/Veron, Pauline 2019: Migration and the Next EU Long-Term Budget: Key Choices for External Action. ECDPM Discussion Paper 250, Brüssel.

Knoll, Anna/de Weijer, Frauke 2016: Understanding African and European Perspectives on Migration – Towards a Better Partnership for Regional Migration Governance? ECDPM Discussion Paper 203, Brüssel.

Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle 2018: Vielfalt der Kooperationskontexte als Herausforderung für die EU, in: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hrsg.): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement, Berlin, 71–79.

Koch, Florian 2017: Zuckerbrot und Peitsche? Der neue Takt in der EU-Migrationspolitik gegenüber Afrika, Berlin.

- Kohls, Martin* 2014: Wirksamkeit von Wiedereinreisesperren und Rückübernahmeabkommen. BAMF Working Paper 58, Nürnberg.
- Kohnert, Dirk* 1993: „Wer hat Angst vorm Schwarzen Mann“? Afrikanische Flüchtlinge in Europa – Spielball der Politiker, in: Institut für Afrika-Kunde/Hofmeier, Rolf (Hrsg.): Afrika Jahrbuch 1992. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara, Wiesbaden, 65–76.
- Koinova, Maria/Tsourapas, Gerasimos* 2018: How Do Countries of Origin Engage Migrants and Diasporas? Multiple Actors and Comparative Perspectives, in: International Political Science Review, 39: 3, 311–321.
- König, Nicole* 2017: The EU's External Migration Policy: Towards Win-Win Partnerships, Berlin.
- Krasniqi, Arton/Suter, Brigitte* 2015: Refugee Resettlement to Europe 1950–2014: An Overview of Humanitarian Politics and Practices. MIM Working Paper 15: 1, Malmö.
- Krause, Ulrike/Schmidt, Hannah* 2018: Vom Opfer zum Akteur? Diskurse über Resilienz von Flüchtlingen und im Flüchtlingschutz, in: IMIS-Beiträge, 52, 7–32.
- Krawatzek, Félix/Müller-Funk, Lea* 2019: Two Centuries of Flows between „Here“ and „There“: Political Remittances and Their Transformative Potential, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 45, 1–22.
- Krogstad, Jens Manuel* 2019: Key Facts about Refugees to the U.S. Beitrag vom 07.10.2019. (<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/07/key-facts-about-refugees-to-the-u-s/>, 23.01.2020)
- Kuch, Amelia* 2016: Naturalisation of Burundian Refugees in Tanzania, in: Forced Migration Review, 18: 52, 63–65.
- Kuschminder, Katie* 2013: Female Return Migration and Reintegration Strategies in Ethiopia. Dissertation, Maastricht.
- Kuschminder, Katie* 2019: SVR Migration Expert Paper: Return and Reintegration Policy between Europe and Africa, Berlin.
- Kuschminder, Katie/de Bresser, Julia/Siegel, Melissa* 2015: Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices, Maastricht.
- L**
- Lacroix, Thomas* 2015: The Communicative Dimension of Migrant Remittances and Its Political Implications, Cambridge, MA.
- Lacroix, Thomas/Levitt, Peggy/Vari-Lavoisier, Ilka* 2016: Social Remittances and the Changing Transnational Political Landscape, in: Comparative Migration Studies, 4: 1, 1–5.
- Lafleur, Jean-Michel* 2011: Why Do States Enfranchise Citizens Abroad? Comparative Insights from Mexico, Italy and Belgium, in: Global Networks, 11: 4, 481–501.
- Lafleur, Jean-Michel/Lizin, Olivier* 2015: Transnational Health Insurance Schemes: A New Avenue for Congolese Immigrants in Belgium to Care for Their Relatives' Health from Abroad? TSI Working Paper 3, Cambridge, MA.
- Lafleur, Jean-Michel/Romero, Maria Vivas* 2018: Combining Transnational and Intersectional Approaches to Immigrants' Social Protection: The Case of Andean Families' Access to Health, in: Comparative Migration Studies, 6: 14, 1–17.
- Lavenex, Sandra/Jurje, Flavia/Givens, Terri E./Buchanan, Ross* 2016: Regional Migration Governance, in: Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (Hrsg.): Oxford Handbook of Comparative Regionalism, Oxford, 457–485.
- Lecadet, Clara* 2017: Deportation Ghettos in Mali: Expelled Migrants between State Exclusion and Self-Organization, in: Gaibazzi, Paolo/Bellagamba, Alice/Dünnwald, Stephan (Hrsg.): EurAfrican Borders and Migration Management: Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives, New York, 109–126.
- Leerkes, Arjen/van Os, Rianne/Boersema, Eline* 2016: What Drives „Soft Deportation“? Understanding the Rise in Assisted Voluntary Return among Rejected Asylum Seekers in the Netherlands, in: Population, Space and Place, 23: 8, 1–11.
- Lehne, Stefan* 2016: Upgrading the EU's Migration Partnerships. Beitrag vom 21.11.2016. (<https://carnegieeuropa.eu/2016/11/21/upgrading-eu-s-migration-partnerships-pub-66209>, 26.08.2019)
- Lehner, Roman* 2019: Bildungsmigrationsrecht in Deutschland: Systematik, Zielsetzung und Entwicklung, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 67: 2, 126–141.
- Levitt, Peggy* 1998: Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural Diffusion, in: International Migration Review, 32: 4, 926–948.
- Lietaert, Ine* 2017: Transnational Knowledge in Social Work Programs: Challenges and Strategies within Assisted Voluntary Return and Reintegration Support, in: Transnational Social Review, 7: 2, 158–173.
- Lietaert, Ine/Broekaert, Eric/Derluyn, Ilse* 2017: From Social Instrument to Migration Management Tool: Assisted Voluntary Return Programmes – The Case of Belgium, in: Social Policy and Administration, 51: 7, 961–980.
- Lippert, Barbara* 2015: Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden, 277–286.
- M**
- Magrin, Géraud* 2016: The Disappearance of Lake Chad: History of a Myth, in: Journal of Political Ecology, 23: 1, 204–222.
- Mananashvili, Sergo* 2017: EU's Return Policy: Mission Accomplished in 2016? Reading between the Lines of the Latest EUROSTAT Return Statistics. ICMPD Policy Brief, Wien.
- Mangala, Jack* 2017: Africa and Its Global Diaspora: The Policy and Politics of Emigration, London.
- Mangala, Jack* 2019: Diaspora Engagement and Circular Migration: A State of the Art Review of Policies and Practices in Africa and EU-Africa Relations, Berlin.
- Marchand, Katrin/Langley, Sarah/Siegel, Melissa* 2015: Diaspora Engagement in Development: An Analysis of the Engagement of the Nigerian Diaspora in Germany and the Potentials for Cooperation, Eschborn.
- Marchand, Katrin/Reinold, Julia/Dias e Silva, Raphael* 2017: Study on Migration Routes in the East and Horn of Africa, Maastricht.
- Martens, Jonathan* 2007: Moving Freely on the African Continent: The Experiences of ECOWAS and SADC with Free Movement Protocols, in: Cholewinski, Ryszard/Perruchoud, Richard/MacDonald, Euan (Hrsg.): International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges, Den Haag, 349–361.

- von Martius, Lea 2017: Mapping the Challenges: Labour Migration from West and East Africa to the Gulf and MENA Region, Brüssel.
- Massey, Douglas S. 1998: March of Folly – U.S. Immigration Policy after NAFTA, in: *The American Prospect*, 37, 22–33.
- Massey, Douglas S./Arango, Joaquín/Hugo, Graeme/Kouaouci, Ali/Pellegrino, Adela/Taylor, J. Edward 1998: *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford.
- Mazzucato, Valentina/Dito, Bilisuma B. 2018: Transnational Families: Cross-Country Comparative Perspectives, in: *Population, Space and Place*, 24: 7, 1–7.
- Mbah, Melanie Veronika 2014: „Brain drain“ aus Entwicklungsländern. Migrationsmotive und -prozesse Hochqualifizierter am Beispiel von Nigeria. Dissertation, Karlsruhe.
- Méango, Romuald 2016: What Makes Brain Drain More Likely? Evidence from Sub-Saharan Africa. CESifo Working Paper 6209, München.
- Médecins sans Frontières 2019: „Healthwise, It Was a Disaster“ in Libya’s Zintan and Gharyan Detention Centres. Beitrag vom 21.06.2019. (<https://www.msf.org/catastrophic-medical-situation-libyan-detention-centres>, 20.11.2019)
- van Meeteren, Masja/Engbersen, Godfried/Snel, Erik/Faber, Marije 2014: Understanding Different Post-Return Experiences: The Role of Preparedness, Return Motives and Family Expectations for Returned Migrants in Morocco, in: *Comparative Migration Studies*, 2: 3, 335–360.
- Mensah, Esi Akyere 2016: Involuntary Return Migration and Reintegration: The Case of Ghanaian Migrant Workers from Libya, in: *Journal of International Migration and Integration*, 17: 1, 303–323.
- Metcalf-Hough, Victoria/Fenton, Wendy/Poole, Lydia 2019: *Grand Bargain Annual Independent Report 2019*, London.
- Metzger, Stefan 2015: Entwicklungspolitisches Engagement marokkanischer Migrantenorganisationen in Deutschland. Studie im Auftrag des BMZ, Eschborn.
- Middendorff, Elke/Apolinarski, Beate/Becker, Karsten/Bornkessel, Philipp/Brandt, Tasso/Heißenberg, Sonja/Poskowsky, Jonas 2017: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2016. 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung, Hannover.
- Migration Data Portal 2019: Migration & Vulnerability: Smuggling of Migrants. (<https://migrationdataportal.org/themen/menschenschmuggel>, 17.12.2019)
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2018: Evaluation of the Regional Development and Protection Programme in Lebanon, Jordan and Iraq 2014–2017, Kopenhagen.
- Ministry of the Interior Finland 2019: Readmission Agreements. (<https://intermin.fi/en/areas-of-expertise/migration/voluntary-and-forced-return/readmission-agreements>, 29.11.2019)
- Mixed Migration Centre 2018: *Mixed Migration Review 2018: Highlights. Interviews. Essays. Data*, Genf.
- Mixed Migration Monitoring Mechanism Initiative 2017: *Invisible Labour: Women’s Labour Migration to Libya*, Genf.
- Mixed Migration Monitoring Mechanism Initiative 2019: *4Mi Survey: Why Leave?*, Genf.
- Mohapatra, Sanket/Ratha, Dilip 2011: Migrant Remittances in Africa: An Overview, in: Mohapatra, Sanket/Ratha, Dilip (Hrsg.): *Remittance Markets in Africa*, Washington D. C., 3–70.
- Mörath, Verena 2015: Die ghanaische Diaspora in Deutschland, Eschborn.
- Mouthaan, Melissa 2019: Unpacking Domestic Preferences in the Policy-„Receiving“ State: The EU’s Migration Cooperation with Senegal and Ghana, in: *Comparative Migration Studies*, 7, 35.
- MPI 2018: U.S. Annual Refugee Resettlement Ceilings and Number of Refugees Admitted, 1980–Present. (<https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/us-annual-refugee-resettlement-ceilings-and-number-refugees-admitted-united>, 05.12.2019)
- Mudungwe, Peter 2017: Leveraging the African Diaspora for Development. ADPC Research Report 4, Den Haag.
- Müller, Bettina/Haase, Marianne/Kreienbrink, Axel/Schmid, Susanne 2012: Klimamigration. Definitionen, Ausmaß und politische Instrumente in der Diskussion. BAMF Working Paper 45, Nürnberg.
- Müller, Melanie 2018: Migrationskonflikt in Niger: Präsident Issoufou wagt, der Norden verliert, in: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hrsg.): *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin, 36–46.
- N**
- Nagarajan, Chitra/Pohl, Benjamin/Rüttinger, Lukas/Sylvestre, Florence/Vivekananda, Janani/Wall, Martin/Wolfmaier, Susanne 2018: *Climate-Fragility Profile: Lake Chad Basin*, Berlin.
- Natale, Fabrizio/Migali, Silvia 2018: *International Migration Drivers Infographics*, Luxemburg.
- Néya, Sihé 2015: From Diaspora to Diaspora: An „Unwelcome“ Reverse Transnationalism among Burkinabè Return Migrants from Côte d’Ivoire to their Country of Origin, Cambridge, MA.
- Nieswand, Boris 2018: Was ist eine Diaspora? (<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoessiers/264009/was-ist-eine-diaspora?p=all>, 17.12.2019)
- Nigeria Healthwatch/NOIPOLLS 2017: *Emigration of Nigerian Medical Doctors. Survey Report*, Abuja.
- Njuki, Caroline 2017a: The IGAD Migration Programme – an Overview. Vortrag auf dem Workshop on Best Practices in the IGAD Region, 28.–29. März 2017, Dschibuti.
- Njuki, Caroline 2017b: The IGAD Regional Migration Policy Framework. Vortrag auf dem Workshop on Best Practices in the IGAD Region, 28.–29. März 2017, Dschibuti.
- Nordien, Jasmin 2017: *Diaspora Building Peace*. ADPC Research Paper, Den Haag.
- Norte, Cláudia/Mortágua, Maria João/Valente Rosa, Maria João/Duarte Silva, Pedro/Santos, Vanda 2004: *The Impact of Immigration on Europe’s Societies: The Case of Portugal*. Study for the European Migration Network, Lissabon.
- Nuscheler, Franz 1995: *Internationale Migration. Flucht und Asyl*, Opladen.
- Nyberg Sørensen, Ninna/van Hear, Nicholas/Engberg-Pedersen, Poul 2002: The Migration–Development Nexus: Evidence and Policy Options. State-of-the-Art Overview, in: *International Migration*, 40: 5, 3–47.

O

O'Callaghan, Sorcha/Manji, Farah/Holloway, Kerrie/Lowe, Christina 2019: The Comprehensive Refugee Response Framework: Progress in Kenya. HPG Working Paper, London.

Observatório da Emigração 2017: Portuguese Emigration Factbook 2016, Lissabon.

Observatório da Emigração 2018: Portuguese Emigration Factbook 2017, Lissabon.

Odysseus Network 2017: Memorandum of Understanding on Cooperation in the Fields of Development, the Fight against Illegal Immigration, Human Trafficking and Fuel Smuggling and on Reinforcing the Security of Borders between the State of Libya and the Italian Republic, Brüssel.

OECD 2007: Policy Coherence for Development, Paris.

OECD 2010: Lernen für die Arbeitswelt. OECD-Studien zur Berufsbildung, Paris.

OECD 2013: International Migration Outlook 2013, Paris.

OECD 2017a: Interrelations between Public Policies, Migration and Development, Paris.

OECD 2017b: Multi-Year Humanitarian Funding, Paris.

OECD 2019a: Aid (ODA) Disbursements to Countries and Regions [DAC2a]. (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A>, 13.01.2020)

OECD 2019b: Development Aid at a Glance: Statistics by Region – Africa, Paris.

OECD 2019c: International Student Mobility: Tertiary Mobile Enrolment, Total Number. (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EAG_ENRL_MOBILES_ORIGIN, 23.01.2020)

OECD 2019d: Health Workforce Migration: Foreign-Trained Doctors – Stock, Paris.

OECD 2019e: International Development Statistics. (https://www.oecd-ilibrary.org/development/data/oecd-international-development-statistics_dev-data-en, 15.01.2020)

Oette, Lutz/Babiker, Mohamed Abdelsalam 2017: Migration Control à la Khartoum: EU External Engagement and Human Rights Protection in the Horn of Africa, in: Refugee Survey Quarterly, 36: 4, 64–89.

Office for National Statistics 2019: Population of the UK by Country of Birth and Nationality. Juli 2017–Juni 2018. (<https://www.ons.gov.uk/file?uri=/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/datasets/populationoftheunitedkingdombycountryofbirthandnationality/july2017tojune2018/populationbycountryofbirthandnationalityjul17tojune18.xls>, 20.03.2019)

Ogen, Olukoya 2017: Nigeria: Diaspora Engagement Policies in National Context, in: Mangala, Jack (Hrsg.): Africa and Its Global Diaspora: The Policy and Politics of Emigration, London, 113–142.

OHCHR 2017a: EU „Trying to Move Border to Libya“ Using Policy that Breaches Rights – UN Experts. Pressemitteilung vom 17.08.2017. (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21978&LangID=E>, 17.12.2019)

OHCHR 2017b: Libya Must End „Outrageous“ Auctions of Enslaved People, UN Experts Insist. Pressemitteilung vom 30.11.2017. (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22475&LangID=E>, 17.12.2019)

OHCHR 2018: End of Mission Statement of the UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, Felipe González Morales, on His Visit to Niger (1.–8. Oktober 2018), Niamey.

OIOS Internal Audit Division 2018: Audit of the Operations in Uganda for the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Report 97, o.O.

Okoro, Sussie U./Okoro, Ephraim A. 2017: Globalization and National Development: An Analysis of Brain Drain and Brain Circulation in Sub-Saharan Africa, in: International Journal of Business and Social Science, 8: 7, 19–25.

Oltmer, Jochen 2012: Globale Migration. Geschichte und Gegenwart, München.

Oltmer, Jochen 2016: Globale Migration. Geschichte und Gegenwart. 2., überarb. Aufl., München.

Ong'ayo, Antony Otiemo 2016: Diaspora Organisations and Their Development Potential, Maastricht.

Oucho, John O. 2006: Migration and Refugees in Eastern Africa: A Challenge for the East African Community, in: Cross, Catherine/Gelderblom, Derik/Roux, Niel/Mafukidze, Jonathan (Hrsg.): Views on Migration in Sub-Saharan Africa: Proceedings of an African Migration Alliance Workshop, Kapstadt, 130–147.

P

Palloni, Alberto/Massey, Douglas S./Ceballos, Miguel 2001: Social Capital and International Migration: A Test Using Information on Family Networks, in: American Journal of Sociology, 106: 5, 1262–1298.

Panizzon, Marion 2011: France's Codevelopment Program: Financial and Fiscal Incentives to Promote Diaspora Entrepreneurship and Transfers, in: Plaza, Sonia/Ratha, Dilip (Hrsg.): Diaspora for Development in Africa, Washington D. C., 183–230.

Paoletti, Emanuela 2011: Power Relations and International Migration: The Case of Italy and Libya, in: Political Studies, 59: 2, 269–289.

Papadopoulou, Aspasia 2015: Regional Protection Programmes: An Effective Policy Tool? Domaid Discussion Paper, Brüssel.

PASCH 2020: Weltkarte aller PASCH-Schulen. (<https://weltkarte.pasch-net.de/>, 22.01.2020)

Pedersen, Peder/Pytlíkova, Mariola/Smith, Nina 2008: Selection and Network Effects – Migration Flows into OECD Countries 1990–2000, in: European Economic Review, 52: 7, 1160–1186.

Perkowski, Nina 2019: „There Are Voices in Every Direction“: Organizational Decoupling in Frontex, in: Journal of Common Market Studies, 57: 5, 1182–1199.

Perrin, Delphine/McNamara, Frank 2013: Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames. KNOW RESET Research Report 3, San Domenico di Fiesole.

Del Pistoia, Debora 2018: Why Algeria Is Emptying Itself of African Migrant Workers. Beitrag vom 10.07.2018. (<https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2018/07/10/why-algeria-is-emptying-itself-of-african-migrant-workers>, 21.11.2019)

Plaut, Martin 2018: Concerns over Eritrea's Role in Efforts by Africa and EU to Manage Refugees. Beitrag vom 28.11.2018. (<http://theconversation.com/concerns-over-eritreas-role-in-efforts-by-africa-and-eu-to-manage-refugees-107616>, 04.09.2019)

- Plaza, Sonia/Ratha, Dilip 2011: Harnessing Diaspora Resources for Africa, in: Plaza, Sonia/Ratha, Dilip (Hrsg.): *Diaspora for Development in Africa*, Washington D. C., 1–54.
- Plickert, Philip 2019: Fast 40 Prozent der Afrikaner denken ans Auswandern. Beitrag vom 29.03.2019. (<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/fast-40-prozent-der-afrikaner-denken-ans-auswandern-16113117.html>, 14.01.2020)
- Ponsot, Frédéric/Terry, Donald F./Vásquez, Bibiana/de Vasconcelos, Pedro 2017: *Sending Money Home: Contributing to the SDGs, One Family at a Time*, Rom.
- Poole, Lydia/Mowjee, Tasneem 2017: *Grand Bargain Workstream on Reducing Earmarking*. Background Paper for Workshop, 29.05.2017, Genf.
- Poppe, Annelien/Jirovsky, Elena/Blacklock, Claire/Laxmikanth, Pallavi/Moosa, Shabir/De Maeseneer, Jan/Kutalek, Ruth/Peersman, Wim 2014: *Why Sub-Saharan African Health Workers Migrate to European Countries that Do Not Actively Recruit: A Qualitative Study Post-Migration*, in: *Global Health Action*, 7: 1, 1–9.
- Poutvaara, Panu/Drometer, Marcus/Burmann, Martina/Rhode, Carla 2018: *Qualifizierte Zuwanderung in Deutschland. Vorschlag für ein neues Zuwanderungskonzept für Fachkräfte auf Basis internationaler Erfahrungen. Ifo-Studie im Auftrag der IHK, München*.
- Pries, Ludger/Sezgin, Zeynep 2010: *Jenseits von „Identität oder Integration“: Grenzen überspannende Migrantenorganisationen*, Wiesbaden.
- R**
- Rabat Process 2015: *Mobility Partnerships (MP) and Common Agendas on Migration and Mobility (CAMP) in the Rabat Process Region*, Wien.
- Rabat Process 2019: *Our Partners*. (<https://www.rabat-process.org/en/about/our-partners>, 19.12.2019)
- Rabenschlag, Ann-Judith 2016: *Arbeiten im Bruderland. Arbeitsmigranten in der DDR und ihr Zusammenleben mit der deutschen Bevölkerung*. (<https://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/233678/arbeiten-im-bruderland-arbeitsmigranten-in-der-ddr-und-ihr-zusammenleben-mit-der-deutschen-bevoelkerung>, 26.04.2019)
- Raji, Abdulwasiiu Adeyemi/Akowe, Joel/Ebenezer, Joel Tope/Attah, Emmanuel Y. 2018: *The Effect of Brain Drain on the Economic Development of Developing Countries: Evidence from Selected African Countries*, in: *Journal of Health and Social Issues*, 7: 2, 66–76.
- Raleigh, Clionadh/Jordan, Lisa/Salehyan, Idean 2008: *Assessing the Impact of Climate Change on Migration and Conflict*, Washington D. C.
- Rat der Europäischen Union 2019a: *EUNAVFOR MED Operation SOPHIA: Mandat bis 30. September 2019 verlängert*. Pressemitteilung vom 29.03.2019. (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/03/29/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-30-september-2019>, 28.11.2019)
- Rat der Europäischen Union 2019b: *Visumpolitik: Rat bestätigt Einigung über Änderungen am Visakodex*. Pressemitteilung vom 20.02.2019. (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/02/20/visa-policy-council-confirms-agreement-on-changes-to-the-visa-code/>, 19.12.2019)
- RDP 2019: *RDP Learning and Evaluation Trajectory*. Regional Baseline Report, Brüssel.
- Refugee Cities/Politas Consulting/ipa switxboard/Dr. Joachim Rücker Beratung 2018: *Sustainable Development Zones. Tools for Economic Development for Communities in Mass Displacement Scenarios*, Los Angeles u. a.
- Regional Durable Solutions Secretariat 2018: *Uganda Case Study 2018: Are Integrated Services a Step towards Integration?*, Nairobi.
- Regional Mixed Migration Secretariat 2015: *A Certain Catalyst: An Overview of the (Mixed) Migration and Development Debate with Special Focus on the Horn of Africa Region*, Nairobi.
- Reinhardt, Dieter 2019: *Finanzierung der humanitären UN-Hilfe. Konflikt zwischen Partikularinteressen und Global-Common-Politik*, Berlin.
- Reitano, Tuesday 2016: *The Khartoum Process: A Sustainable Response to Human Smuggling and Trafficking?* ISS Policy Brief 93, Pretoria.
- Reuters 2019: *Merkel vor „Compact with Africa“-Treffen – Afrika ist „mehr Chance als Risiko“*. Beitrag vom 19.11.2019. (<https://de.reuters.com/article/deutschland-afrika-wirtschaft-konferenz-idDEKBN1XTOKN>, 20.02.2020)
- Rodriguez, Anne-Line 2019: *Exploring Assumptions Behind „Voluntary“ Returns from North Africa*. RSC Research in Brief 13, Oxford.
- Roll, Stephan 2018: *Ägypten: Migrationspolitik und Herrschaftskonsolidierung*, in: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hrsg.): *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin, 60–70.
- Roy, Andrew Donald 1951: *Some Thoughts on the Distribution of Earnings*, in: *Oxford Economic Papers*, 3: 2, 135–146.
- Rücker, Joachim/Kleinschmidt, Kilian/Castle-Miller, Michael 2019: *Creating Sustainable Development Zones in Ethiopia: Proposal for a Bankable „SME City“ Pilot Project as a Model for Optimized Local Governance for All Social Groups Including Internally Displaced Persons*, Nairobi.
- Ruhs, Martin 2010: *Migrant Rights, Immigration Policy and Human Development*, in: *Journal of Human Development and Capabilities*, 11: 2, 259–279.
- Ruhs, Martin 2011: *Openness, Skills and Rights: An Empirical Analysis of Labour Immigration Programmes in 46 High- and Middle-Income Countries*, Oxford.
- Ruhs, Martin/Martin, Philip 2008: *Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs*, in: *International Migration Review*, 42: 1, 249–265.
- S**
- SADC 2005: *Protocol on the Facilitation of Movement of Persons*, Gaborone.
- Sant'Egidio 2019: *Humanitarian Corridors in Europe. Dossier: Humanitarian Corridors in Italy, France, Belgium and Andorra, the Principality of Monaco*. Update: 25. September 2019, Rom.
- Santos Vara, Juan 2019: *Soft International Agreements on Migration Cooperation with Third Countries: A Challenge to Democratic and Judicial Controls in the EU*, in: Carrera, Sergio/Santos Vara, Juan/Strik, Tineke (Hrsg.): *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis: Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham, 21–38.

- Schapendonk, Joris* 2012: Turbulent Trajectories: African Migrants on Their Way to the European Union, in: *Societies*, 2: 2, 27–41.
- Schapendonk, Joris/van Moppes, David* 2007: Migration and Information: Images of Europe, Migration Encouraging Factors and en Route Information Sharing. Working Paper Migration and Development 16, Nijmegen.
- Schaub, Max L.* 2012: Lines across the Desert: Mobile Phone Use and Mobility in the Context of Trans-Saharan Migration, in: *Information Technology for Development*, 18: 2, 126–144.
- Schenck, Marcia C.* 2014: Remigration im Kontext internationaler Entwicklungszusammenarbeit: Eine empirische Untersuchung der Programmkomponente Rückkehrende Fachkräfte in Indonesien, Eschborn.
- Schenck, Marcia C.* 2016: From Luanda and Muputo to Berlin: Uncovering Angolan and Mozambican Migrants' Motives to Move to the German Democratic Republic (1979–1990), in: *African Economic History*, 44, 202–235.
- Schenck, Marcia C.* 2019: Negotiating the German Democratic Republic: Angolan Student Migration during the Cold War, 1976–90, in: *Africa*, 89: 1, 144–166.
- Schimany, Peter* 2014: Asylmigration nach Deutschland, in: Luft, Stefan/Schimany, Peter (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, Bielefeld, 33–66.
- Schmid, Thomas* 2017: Migration aus dem Senegal: „Sie wollen unseren Fisch – aber uns wollen sie nicht“. (<https://www.boell.de/de/2017/09/19/sie-wollen-unsere-fisch-aber-uns-wollen-sie-nicht>, 29.11.2019)
- Schmiege, Evita* 2015: Handelspolitische Optionen für Sub-Sahara-Afrika. SWP-Aktuell 35, Berlin.
- Schmiege, Evita* 2019: Zusammenhänge zwischen Handelspolitik und Migration. SWP-Studie 22, Berlin.
- Schmitt, Martin/Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana* 2019: Geförderte Rückkehr aus Deutschland: Motive und Reintegration. Eine Begleitstudie zum Bundesprogramm StarthilfePlus, Nürnberg.
- Schneider, Jan/Parusel, Bernd* 2011: Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk. BAMF Working Paper 35, Nürnberg.
- Schneiderheinze, Claas/Thiele, Rainer* 2019: Kann Entwicklungshilfe den Migrationsdruck mindern?, in: ifo Schnelldienst, 23/2019: 20–22.
- Schoumaker, Bruno/Flahaux, Marie-Laurence/Schans, Djamil/Beauchemin, Cris/Mazzucato, Valentina/Sakho, Pape* 2013: Changing Patterns of African Migration: A Comparative Analysis. MAFE Working Paper 18, Paris.
- Schraven, Benjamin* 2017: Der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Migration in West-Afrika. Herausforderungen und Lösungsansätze, in: *Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen*, 19: 107, 55–60.
- Schraven, Benjamin* 2019: Fluchtursachenbekämpfung: Die deutsche Debatte. Notes du Cerfa 146, Paris.
- Schraven, Benjamin/Leininger, Julia/Dick, Eva* 2018: Entwicklungszusammenarbeit gegen Fluchtursachen in Afrika – kann das gelingen?, in: *APuZ*, 68: 43–45, 17–23.
- Schubert, Manuel/Haase, Imke* 2018: So funktioniert Fluchtursachenbekämpfung. Der EU-Jordan Compact im Praxistest, Sankt Augustin/Berlin.
- Schultz, Caroline/Rijks, Barbara* 2014: Mobility of Health Professionals to, from and within the European Union. *IOM Migration Research* 48, Genf.
- Schulzek, Nina* 2012: The Impact of Welfare Systems on Immigration: An Analysis of Welfare Magnets as a Pull-Factor for Asylum Seekers and Labour Migrants, London.
- Securun Palet, Laura* 2018: Rising in the Middle East: Forced Labor from Africa. Beitrag vom 07.01.2018. (<https://www.ozy.com/fast-forward/rising-in-the-middle-east-forced-labor-from-africa/82554>, 07.06.2019)
- Serra Mingot, Ester/Mazzucato, Valentina* 2018: Providing Social Protection to Mobile Populations: Symbiotic Relationships between Migrants and Welfare Institutions, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44: 13, 2127–2143.
- Shachar, Ayelet* 2011: Picking Winners: Olympic Citizenship and the Global Race for Talent, in: *Yale Law Journal*, 120: 8, 2088–2139.
- Shachar, Ayelet/Hirschl, Ran* 2013: Recruiting „Super Talent“: The New World of Selective Migration Regimes, in: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 20: 1, 71–107.
- Skeldon, Ronald* 2009: Of Skilled Migration, Brain Drains and Policy Responses, in: *International Migration*, 47: 4, 3–29.
- Slagter, Jonathan* 2019: An „Informal“ Turn in the European Union's Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa. Beitrag vom 10.01.2019. (<https://www.migrationpolicy.org/article/eu-migrant-returns-policy-towards-sub-saharan-africa>, 12.06.2019)
- Smith, Stephen* 2018: Nach Europa! Das junge Afrika auf dem Weg zum alten Kontinent, Berlin.
- Spaeth, Andreas* 2018: Migration und Flucht aus Afrika südlich der Sahara, in: *Standort*, 42: 1, 10–19.
- Staack, Michael* 2019: Gibt es eine (neue) deutsche Westafrikapolitik?, in: Ehrhart, Hans-Georg/Staack, Michael (Hrsg.): Sicherheits- und Friedensordnungen in Afrika. Nationale und regionale Herausforderungen, Baden-Baden, 45–60.
- Stark, Oded* 1991: *The Migration of Labor*, Oxford.
- Stark, Oded/Lucas, Robert E. B.* 1988: Migration, Remittances and the Family, in: *Economic Development and Cultural Change*, 36: 3, 465–481.
- Statewatch* 2017: Admission Procedures for the Return of Ethiopians from European Union Member States. (<http://www.statewatch.org/news/2018/jan/eu-council-regugees-return-ethiopians-15762-17.pdf>, 19.12.2019)
- Statistics Canada* 2019: Postsecondary Enrolments, by Registration Status, Institution Type, Status of Student in Canada and Gender. (<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3710001801>, 27.11.2019)
- Statistisches Bundesamt* 2018a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus 2017. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2018b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2017. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2018c: Studierende insgesamt und Studierende Deutsche nach Geschlecht. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Hochschulen/Tabellen/Irbil01.html>, 12.08.2019)
- Statistisches Bundesamt* 2018d: Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland: Deutschland, Jahre, Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12711-0006 (Stand: 14.12.2018), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2019: Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2018/2019. Fachserie 11 Reihe 4.1, Wiesbaden.

Steinbrink, Malte 2015: Focus MIGRATION. Länderprofil Südafrika, Osnabrück/Bonn.

Stürner, Janina/Bendel, Petra 2019: A Refugee Tent Does Not Come with Canaries Included, in: Stürner, Janina/Bendel, Petra (Hrsg.): Valuing Local Ownership: Refugees and Municipalities as Actors in the Search for Sustainable Solutions to Displacement, Erlangen, 49–87.

Süddeutsche Zeitung 2019: „Den Schleusern passiert nichts“. Das UN-Flüchtlingshilfswerk fordert einen härteren Kampf gegen Menschenschmuggler in Libyen. Beitrag vom 03.11.2019. (<https://www.sueddeutsche.de/politik/migration-den-schleusern-passiert-nichts-1.4665687>, 23.03.2020)

SVR 2011: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin.

SVR 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2016: Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2017: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.

SVR 2018: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.

SVR 2019a: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.

SVR 2019b: Notfallmechanismus für aus Seenot Gerettete: wichtiger Schritt zu mehr europäischer Solidarität in der Flüchtlingspolitik. Pressemitteilung vom 07.10.2019. (https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/notfallmechanismus_seenot/, 11.12.2019)

SVR 2019c: Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz), Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2012: Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2017a: Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2017b: Vom Hörsaal in den Betrieb? Internationale Studierende beim Berufseinstieg in Deutschland, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2018a: Alternativen zum Asylantrag? Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2018b: Die Zukunft der Flüchtlingspolitik? Chancen und Grenzen von Resettlement im globalen, europäischen und nationalen Rahmen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2018c: EASO reloaded: Kann die neue Asylagentur der EU ein einheitliches Schutzsystem garantieren?, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2019a: Dem demografischen Wandel entgegen. Wie schrumpfende Hochschulstandorte internationale Studierende gewinnen und halten, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2019b: Neue Wege für legale Migration nach Europa: Die Europäische Union im Spannungsfeld zwischen Rhetorik, begrenzten Kompetenzen und mitgliedstaatlichen Interessen. Kurzinformation 1, Berlin.

SVR-Forschungsbereich/MPI 2019: Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive, Berlin.

T Tagesschau.de 2019: Aus für „Sophia“: Marine-Operation ohne Schiffe. Beitrag vom 27.03.2019. (<https://www.tagesschau.de/ausland/sophia-operation-101.html>, 05.12.2019)

TANG e. V. 2017: Ergebnisse der Umfrage: In Deutschland lebende Menschen schaffen Arbeitsplätze in Afrika, Freiburg.

Tangermann, Julian/Deubler, Stephanie 2018: Relevanz und Potenzial der Diaspora als Akteur der Entwicklungszusammenarbeit. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/263622/diaspora-als-akteur-der-entwicklungszusammenarbeit?p=all>, 19.12.2019)

Tangermann, Julian/Kreienbrink, Axel 2019: Umwelt- und Klimamigration: Begriffe und Definitionen. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/286832/umwelt-und-klimamigration-begriffe-und-definitionen>, 20.09.2019)

Tardis, Matthieu 2018: European Union Partnerships with African Countries on Migration: A Common Issue with Conflicting Interests, Paris.

Temprano Arroyo, Heliodoro 2018: Promoting Labour Market Integration of Refugees with Trade Preferences: Beyond the EU-Jordan Compact, Kiel.

Teye, Joseph K./Alhassan, Osman/Boatemaa Setrana, Mary 2017: Evolution and Nature of Diaspora Engagement Policies in Ghana, in: Mangala, Jack (Hrsg.): Africa and its Global Diaspora: The Policy and Politics of Emigration, London, 143–174.

The Fund for Peace 2019: Fragile State Index: Annual Report 2019, Washington D. C.

Thym, Daniel 2013: Towards International Migration Governance? The European Contribution, in: Van Vooren, Bart/Blockmans, Steven/Wouters, Jan (Hrsg.): The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimensions, Oxford, 289–305.

Thym, Daniel 2016: Legal Framework for EU Asylum Policy, in: Hailbronner, Kay/Thym, Daniel (Hrsg.): EU Immigration and Asylum Law. A Commentary. 2. Aufl., München u. a., 1023–1053.

Thym, Daniel 2017a: Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 2), in: ZAR, 37: 9, 361–370.

Thym, Daniel 2017b: Migrationsfolgenrecht, in: Grenzüberschreitungen. Migration. Entterritorialisierung des öffentlichen Rechts. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 76, 169–216.

Thym, Daniel 2018: Migrationssteuerung im Einklang mit den Menschenrechten – Anmerkungen zu den migrationspolitischen Diskursen der Gegenwart, in: ZAR, 5: 6, 193–200.

Thym, Daniel 2019a: Sollbruchstellen des deutschen, europäischen und internationalen Flüchtlingsrechts. Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin 197, Berlin/Boston.

Thym, Daniel 2019b: Viel Lärm um Nichts? Das Potenzial des UN-Migrationsrechts zur dynamischen Fortentwicklung der Menschenrechte, in: ZAR, 39: 4, 131–136.

Tjaden, Jasper/Morgenstern, Sandra/Laczko, Frank 2018: Evaluating the Impact of Information Campaigns in the Field of Migration: A Systematic Review of the Evidence, and Practical Guidance. Central Mediterranean Route Thematic Report 1, Genf.

Toma, Sorana 2017: Engaging with Its Diaspora: The Case of Senegal, in: Mangala, Jack (Hrsg.): Africa and Its Global Diaspora: The Policy and Politics of Emigration, London, 83–112.

Triandafyllidou, Anna 2014: Multi-Levelling and Externalizing Migration and Asylum: Lessons from the Southern European Islands, in: Island Studies Journal, 9: 1, 7–22.

Triandafyllidou, Anna 2018: Globalisation and Migration: An Introduction, in: Triandafyllidou, Anna (Hrsg.): Handbook of Migration and Globalisation, Northampton, 1–13.

U

U. S. Department of State Bureau of Consular Affairs 2019: DV 2018 – Selected Entrants. (<https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/immigrate/diversity-visa-program-entry/dv-2018-selected-entrants.html>, 07.06.2019)

UK Department for International Development 2018: Jobs Compact Ethiopia. (<https://devtracker.dfid.gov.uk/projects/GB-GOV-1-300393/documents>, 23.01.2020)

UN-Generalversammlung 2013: Regional Study: Management of the External Borders of the European Union and Its Impact on the Human Rights of Migrants. Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau. Human Rights Council, A/HRC/23/46, New York.

UNCTAD 2018: Migration for Structural Transformation: The Long-Term View. Economic Development in Africa Report 2018, New York/Genf.

UNCTAD 2019: Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa. Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade, Genf.

UNDESA 2017a: International Migrant Stock at Mid-Year by Sex and by Major Area, Region, Country or Area, 1990–2017. (http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN_MigrantStockTotal_2017.xlsx, 20.03.2019)

UNDESA 2017b: International Migration Report 2017: Highlights, New York.

UNDESA 2017c: Total Migrant Stock at Mid-Year by Origin and by Major Area, Region, Country or Area of Destination, 1990–2017. (http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN_MigrantStockByOriginAndDestination_2017.xlsx, 20.03.2019)

UNDESA 2019a: Total Migrant Stock at Mid-Year by Origin and by Major Area, Region, Country or Area of Destination, 1990–2019. (https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN_MigrantStockByOriginAndDestination_2019.xlsx, 22.11.2019)

UNDESA 2019b: World Population Prospects 2019. (<https://population.un.org/wpp/>, 17.12.2019)

UNDP 2019a: Human Development Report 2019. Beyond Income, beyond Averages, beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century, New York.

UNDP 2019b: Scaling Fences: Voices of Irregular African Migrants to Europe, New York.

UNECA 2016: The Demographic Profile of African Countries, Addis Abeba.

UNECA 2017: African Migration: Drivers of Migration in Africa. Draft Report, Addis Abeba.

UNECE/UNFPA 2011: Statistics on International Migration: A Practical Guide for Countries of Eastern Europe and Central Asia, Genf.

UNESCO 2018: Weltbildungsbericht 2019 (deutsche Kurzfassung): Migration, Flucht und Bildung – Brücken bauen statt Mauern, Bonn.

UNHCR 2003: Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, Genf.

UNHCR 2016a: Global Trends: Forced Displacement in 2015, Genf.

UNHCR 2016b: Resettlement Fact Sheet 2015, Genf.

UNHCR 2017a: Global Trends: Forced Displacement in 2016, Genf.

UNHCR 2017b: Practical Application of the Comprehensive Refugee Response Framework. Preliminary Progress Report, Genf.

UNHCR 2018a: Global Report 2017, Genf.

UNHCR 2018b: Global Trends: Forced Displacement in 2017, Genf.

UNHCR 2018c: Mid-Year Trends 2018, Genf.

UNHCR 2018d: The Global Compact on Refugees. Final Draft (as at 26 June 2018), Genf.

UNHCR 2018e: Two Year Progress Assessment of the CRRF Approach. September 2016–September 2018, Genf.

UNHCR 2018f: Uganda Country Refugee Response Plan. The Integrated Response Plan for Refugees from South Sudan, Burundi and the Democratic Republic of the Congo. January 2019–December 2020, Genf.

UNHCR 2018g: UNHCR Position on Returns to Libya. Update II, Genf.

UNHCR 2018h: UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2019, Genf.

UNHCR 2018i: UNHCR Resumes Life-Saving Refugee Evacuations from Libya. Pressemitteilung vom 10.05.2018. (<https://www.unhcr.org/news/press/2018/5/5af413d04/unhcr-resumes-life-saving-refugee-evacuations-libya.html>, 18.11.2019)

UNHCR 2019a: Desperate Journeys: Refugees and Migrants Arriving in Europe and at Europe's Borders January–August 2018, Genf.

UNHCR 2019b: Donor Profiles. (<http://reporting.unhcr.org/donor-profiles>, 04.03.2020)

UNHCR 2019c: Ethiopia Country Refugee Response Plan. The Integrated Response Plan for Refugees from Eritrea, Sudan, South Sudan and Somalia. January 2019–December 2020, Genf.

UNHCR 2019d: Financials. (<http://reporting.unhcr.org/financial>, 04.03.2020)

UNHCR 2019e: Global Focus Uganda. (<http://reporting.unhcr.org/node/5129>, 08.08.2019)

UNHCR 2019f: Global Report 2018, Genf.

UNHCR 2019g: Global Trends: Forced Displacement in 2018, Genf.

UNHCR 2019h: Governments and Partners: Non-Governmental Organizations. (<https://www.unhcr.org/non-governmental-organizations.html>, 19.12.2019)

UNHCR 2019i: Governments and Partners. (<https://www.unhcr.org/governments-and-partners.html>, 19.12.2019)

- UNHCR* 2019j: Libya-Niger Situation: Resettlement Update 81. (<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/71683.pdf>, 23.03.2020)
- UNHCR* 2019k: Working with European Institutions. (<https://www.unhcr.org/working-with-the-european-institutions.html>, 19.12.2019)
- UNHCR* 2019l: Libya Update, 22 November 2019. (<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/72481>, 25.02.2020)
- UNHCR* 2019m: Refugee Resettlement Facts February 2019. (<https://www.unhcr.org/resettlement-in-the-united-states.html>, 17.05.2019)
- UNHCR* 2019n: Dadaab Refugee Complex. (<https://www.unhcr.org/ke/dadaab-refugee-complex>, 19.02.2020)
- UNHCR* 2019o: Unser Mandat. (<https://www.unhcr.org/dach/de/ueber-uns/unser-mandat>, 19.12.2019)
- UNHCR* 2019p: Struktur und Finanzierung. (<https://www.unhcr.org/dach/de/ueber-uns/struktur-und-finanzierung>, 19.12.2019)
- UNHCR* 2019q: Kakuma Population Statistics Per Locations, 31 August 2019. (<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71190>, 19.02.2020)
- UNHCR* 2019r: Uganda: Operational Update May 2019, Genf.
- UNHCR* 2019s: Uganda – 2018 Integrated Refugee Response Plan for South Sudan, Burundi and Democratic Republic of the Congo. Funding Snapshot, Genf.
- UNHCR* 2019t: UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020, Genf.
- UNHCR* 2020a: Refugees and Asylum-Seekers in Uganda: Uganda Refugee Response, 31 January 2020, Genf.
- UNHCR* 2020b: Tanzania Refugee Situation Statistical Report as of 31 January 2020, Genf.
- UNHCR* 2020c: Nigeria Situation, Stand: 31.01.2020. (<https://data2.unhcr.org/en/situations/nigeriasituation>, 24.02.2020)
- UNHCR* 2020d: Niger Situation, Stand: 31.12.2019. (<https://data2.unhcr.org/en/country/ner>, 24.02.2020)
- UNHCR* 2020e: Resettlement Data. (<https://www.unhcr.org/resettlement-data.html>, 24.02.2020)
- UNHCR* 2020f: UNHCR stellt aus Sicherheitsgründen operative Arbeit in Transitzentrum in Tripolis ein. Beitrag vom 30.01.2020. (<https://www.unhcr.org/dach/at/38979-unhcr-stellt-aus-sicherheitsgruenden-operative-arbeit-in-transitzentrum-in-tripolis-ein.html>, 25.02.2020)
- UNHCR* 2020g: Resettlement at a Glance (January–December 2019), Genf.
- UNHCR* 2020h: Libya Update, 14 February 2020. (<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/74036>, 10.03.2020)
- United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation* 2018: UAE, Ethiopia Accelerating Cooperation. Pressemitteilung vom 17.12.2018. (<https://www.mofaic.gov.ae/en/MediaHub/News/2018/12/17/17-12-2018-UAE-Ethiopia>, 07.06.2019)
- UNODC* 2018: Global Report on Trafficking in Persons 2018, Wien.
- Utermöhlen, Nils/Wirsching, Sophia* 2017: Entwicklungsgelder für Migrationsabwehr. Beitrag vom 05.10.2017. (<https://www.fes.de/e/entwicklungsgelder-fuer-migrationsabwehr>, 25.10.2019)
- Uzelac, Ana* 2019: Incoherent Agendas: Do European Union Migration Policies Threaten Regional Integration in Africa? Clingendael Institute Policy Brief, Den Haag.
- V**
- Vanore, Michaela* 2018: Diaspora als Impulsgeberin für Entwicklung. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/262806/diaspora-als-impulsgeberin-fuer-entwicklung>, 19.12.2019)
- Vari-Lavoisier, Ilka* 2015: The Circulation of Monies and Ideas between Paris, Dakar, and New York: The Impact of Remittances on Corruption, Cambridge, MA.
- Vari-Lavoisier, Ilka* 2016: The Economic Side of Social Remittances: How Money and Ideas Circulate between Paris, Dakar, and New York, in: *Comparative Migration Studies*, 4: 20, 1–34.
- Vasquez Carruthers, Juan F.* 2018: UNHCR and the European Refugee Crisis. Staat, Recht und Politik – Forschungs- und Diskussionspapier 5, Potsdam.
- Vereinte Nationen* 2018: Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration, Marrakesch.
- Vickstrom, Erik R.* 2015: Legal Status, Territorial Confinement, and Transnational Activities of Senegalese Migrants in France, Italy, and Spain, Princeton.
- W**
- Wahba, Jackline* 2015: Who Benefits from Return Migration to Developing Countries? IZA World of Labour 123, Bonn.
- Warin, Thierry/Svaton, Pavel* 2008: European Migration: Welfare Migration or Economic Migration?, in: *Global Economy Journal*, 8: 3, 1–32.
- Warnecke, Andrea* 2015: Ethiopian Diaspora in Germany – Commitment to Social and Economic Development in Ethiopia, Eschborn.
- Watang Zieba, Félix/Yengoh, Genesis Tambang/Tom, Abdouraman* 2017: Seasonal Migration and Settlement around Lake Chad: Strategies for Control of Resources in an Increasingly Drying Lake, in: *Resources*, 6: 3, 1–17.
- Weber, Annette* 2018: Migrationsknotenpunkt Sudan/Eritrea: Enttäuschte Erwartungen – widerstreitende Interessen, in: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hrsg.): *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin, 47–59.
- Weiss, Karin* 2018: Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, 125–143.
- Weißköppel, Cordula* 2015: Studie und Mapping zur ägyptischen Diaspora in Deutschland, Eschborn.
- Welt* 2016: Auch Tunesien kooperiert bei Abschiebungen aus Deutschland. Beitrag vom 01.03.2016. (https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article152813293/Auch-Tunesien-kooperiert-bei-Abschiebungen-aus-Deutschland.html, 24.01.2019)
- Welt* 2018: „Dieser Berg von Asylakten lässt sich nicht fehlerfrei abarbeiten“. Beitrag vom 22.05.2018. (<https://www.welt.de/politik/deutschland/article176569172/Asyl-Barbara-John-kritisiert-Regelungen-in-Deutschland-scharf.html>, 28.11.2019)

- Weltbank* 2016: Migration and Remittances Factbook 2016, Washington D. C.
- Weltbank* 2018: Bilateral Remittance Estimates for 2017 Using Migrant Stocks, Host Country Incomes, and Origin Country Incomes (Stand: April 2018). (<http://pubdocs.worldbank.org/en/705611533661084197/bilateralremittancematrix2017-Apr2018.xlsx>, 07.08.2019)
- Weltbank* 2019a: Current Health Expenditure (% of GDP) 2000–2016, Washington D. C.
- Weltbank* 2019b: Annual Remittance Data (Updated as of Apr. 2019): Inflows. (<https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>, 20.02.2020)
- Werenfels, Isabelle* 2018: Migrationsstrategie Marokko – Abschotter Algerien, in: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hrsg.): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement, Berlin, 23–35.
- Wernick, Brian/Wojda, Thomas R./Wallner, Alexander/Yanagawa, Franz/Firstenberg, Michael S./Papadimos, Thomas J./Stawicki, Stanislaw P.* 2016: Brain Drain in Academic Medicine: Dealing with Personnel Departures and Loss of Talent, in: International Journal of Academic Medicine, 2: 1, 68–77.
- Westcott, Tom* 2018: Destination Europe: Overlooked. At Libya's Unchecked Southern Borders, a Key to Easing the Migration Crisis. Beitrag vom 06.09.2018. (<https://www.thenewhumanitarian.org/special-report/2018/09/06/libya-s-unchecked-southern-borders-key-easing-migration-crisis>, 14.11.2019)
- WHO* 2014: Population Median Age (Years). (<http://apps.who.int/gho/data/view.main.POP2040>, 05.12.2019)
- WHO* 2017: A Dynamic Understanding of Health Worker Migration, Genf.
- Widgren, Jonas/Martin, Philip* 2002: Managing Migration: The Role of Economic Instruments, in: International Migration, 40: 5, 213–229.
- Wiesbrock, Anja/Jöst, Tobias/Desmond, Alan* 2016: Seasonal Workers Directive 2014/36/EU, in: Hailbronner, Kay/Thym, Daniel (Hrsg.): EU Immigration and Asylum Law. 2. Aufl., München, 928–973.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags* 2018: Der „Marshallplan mit Afrika“. Kurzinformation, Berlin.
- Wissenschaftsrat* 2016: Empfehlung zur Gewinnung, Integration und Qualifizierung internationaler Studierender, Berlin.
- Wohlan, Margarete* 2019: „Ich wollte was von der Welt sehen!“ DDR-Vertragsarbeiter aus Mosambik. Beitrag vom 27.03.2019. (https://www.deutschlandfunkkultur.de/ddr-vertragsarbeiter-aus-mosambik-ich-wollte-was-von-der.976.de.html?dram:article_id=444766, 16.01.2020)
- Wong, Madeleine* 2014: Navigating Return: The Gendered Geographies of Skilled Return Migration to Ghana, in: Global Networks, 14: 4, 438–457.
- Woods, Ngaire* 2008: Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance, in: International Affairs, 84: 6, 1205–1221.
- Wunder, Christoph/Riphahn, Regina T.* 2013: The Dynamics of Welfare Entry and Exit amongst Natives and Immigrants, in: Oxford Economic Papers, 66: 2, 580–604.
- X**
Xenogiani, Theodora 2006: Migration Policy and Its Interactions with Aid, Trade, and Foreign Direct Investment Policies: A Background Paper. OECD Development Centre Working Paper 249, Paris.
- Y**
Yalaz, Evren 2015: Immigrant Political Activism: Political Opportunities, Group Resources, and Inter-Ethnic Context, Cambridge, MA.
- Z**
Zanker, Franzisca 2019: Managing or Restricting Movement? Diverging Approaches of African and European Migration Governance, in: Comparative Migration Studies, 7: 17, 1–18.
- Zanker, Franzisca/Altrogge, Judith/Arhin-Sam, Kwaku/Jegen, Leonie* 2019: Passing the Buck: The “Hot Potato” of Forced Return between Europe and West Africa. MEDAM Policy Brief 5, Essen.
- Zapata-Barrero, Ricard* 2013: The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for Normative Debate. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos 2, Barcelona.
- Zeit Online* 2017: Nur wenige Abschiebungen in Maghrebstaaten. Beitrag vom 06.02.2017. (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-02/wenige-abschiebungen-nordafrika-maghreb-ausreisepflichtig>, 24.01.2019)
- Zetter, Roger* 1991: Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity, in: Journal of Refugee Studies, 4: 1, 39–62.

Anhang II: Der Sachverständigenrat

Die Initiative

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihn gehören sieben Mitgliedsstiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland.

Für die beteiligten Stiftungen sind Integration und Migration wichtige Bereiche ihrer Stiftungsarbeit. Gemeinsam tragen sie den Sachverständigenrat, der 2008 als unabhängiges, wissenschaftliches Gremium gegründet wurde. Der Initiative lag der Befund zugrunde, dass es einer unabhängigen Institution der wissenschaftlichen Politikberatung in diesem komplexen und emotionalisierten Themenfeld bedarf.

Der Sachverständigenrat analysiert wissenschaftlich fundiert und methodensicher; aktuelle Entwicklungen und Problemstellungen bewertet er politisch neutral. Der SVR legt jährlich ein Gutachten zu Integration und Migration vor und bezieht Stellung zu aktuellen Debatten. Damit stellt er der Öffentlichkeit fundierte Informationen zur Verfügung und liefert Handlungsoptionen für politische Entscheiderinnen und Entscheider in Bund, Ländern und Kommunen und für Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft. So leistet er einen Beitrag zur Versachlichung öffentlicher Debatten und gibt der integrations- und migrationspolitischen Debatte neue Impulse.

2019 trat der Bund in die Projektförderung ein. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat fördert das Jahresgutachten 2020 und gemeinsam mit den Ländern das Integrationsbarometer 2020 des SVR.

Die Mitglieder des Sachverständigenrats

Die Mitglieder des Sachverständigenrats wurden unter beratender Begleitung einer unabhängigen Findungskommission von den Stiftungen für drei Jahre berufen. Eine Wiederberufung ist möglich.



PROF. DR. PETRA BENDEL

Vorsitzende

Zentralinstitut für Regionenforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Petra Bendel ist Professorin für Politische Wissenschaft und Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Sie leitet mehrere Forschungsprojekte zur Flucht-, Migrations- und Integrationspolitik auf den verschiedenen politischen Ebenen und ist Teil des Verbundprojekts „Flucht- und Flüchtlingsforschung – Vernetzung und Transfer (FFVT)“. Petra Bendel ist Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und Mitglied der Fachkommission der Bundesregierung zu den „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“.



PROF. DR. DANIEL THYM

Stellvertretender Vorsitzender

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz

Daniel Thym ist Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz und Direktor des dortigen Forschungszentrums Ausländer- & Asylrecht. Seine Arbeitsschwerpunkte umfassen deutsches, europäisches und internationales Migrations- und Flüchtlingsrecht, Staatsangehörigkeit und Bürgerschaft, Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie den Grundrechtsschutz in Deutschland und Europa. Er ist Sprecher des Standorts Konstanz des im Aufbau befindlichen „Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt“, tritt regelmäßig als Sachverständiger in Anhörungen des Innenausschusses auf und ist Mitglied der Fachkommission der Bundesregierung zu den „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“.



PROF. DR. THOMAS K. BAUER

Vorsitzender bis Ende Juni 2019

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum

Thomas Bauer ist Professor für Empirische Wirtschaftsforschung an der Ruhr-Universität Bochum und Vizepräsident des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der ökonomischen Migrationsforschung sowie der empirischen Bevölkerungs- und Arbeitsmarktökonomik. Zum 30. Juni 2019 ist Prof. Bauer als Ratsmitglied aus dem SVR ausgeschieden.



PROF. DR. CLAUDIA DIEHL

Fachbereich Geschichte und Soziologie an der Universität Konstanz

Claudia Diehl ist Professorin für Soziologie mit Schwerpunkt Mikrosoziologie an der Universität Konstanz. Die Forschungsschwerpunkte der überwiegend quantitativ arbeitenden Sozialwissenschaftlerin sind internationale Wanderungsbewegungen, soziokulturelle und identifikative Integrationsprozesse von Zuwanderern und Zuwanderinnen sowie ethnische Grenzziehungsprozesse wie Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung. Sie ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.



PROF. DR. VIOLA B. GEORGI

Zentrum für Bildungsintegration an der Stiftung Universität Hildesheim

Viola B. Georgi ist Professorin für Diversity Education und Direktorin des Zentrums für Bildungsintegration: Diversity und Demokratie in Migrationsgesellschaften an der Stiftung Universität Hildesheim. Zu ihren Schwerpunkten zählen Diversity Education, Heterogenität in der Schule, Bildungsmedien, historisch-politische Bildung in der Migrationsgesellschaft, Demokratiepädagogik und Citizenship Education. Sie wirkt als Beraterin in verschiedenen Expertenkommissionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen und ist Mitglied der Fachkommission der Bundesregierung zu den „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“.



PROF. DR. CHRISTIAN JOPPKE
Institut für Soziologie an der Universität Bern

Christian Joppke ist Professor für Allgemeine Soziologie an der Universität Bern. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören der Islam in der westlichen Einwanderungsgesellschaft, Immigrationspolitik im internationalen Vergleich, Staatsbürgerschaft und Multikulturalismus.



PROF. DR. BIRGIT LEYENDECKER
Interdisziplinäres Zentrum für Familienforschung/Child and Family Research der Ruhr-Universität Bochum

Birgit Leyendecker leitet seit 2010 an der Fakultät für Psychologie der Ruhr-Universität Bochum das Interdisziplinäre Zentrum für Familienforschung/Child and Family Research. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören Integration von (neu) zugewanderten Kindern sowie von Kindern und Familien mit Fluchterfahrungen in das Bildungssystem, Familie und Diversity/geschlechtliche Vielfalt, positive Entwicklung von zugewanderten Kindern und ihren Familien, Mehrsprachigkeit. Sie ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Zum 1. Juli 2019 wurde Prof. Leyendecker als neues SVR-Mitglied berufen.



PROF. PANU POUTVAARA, PH.D.
ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung

Panu Poutvaara ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Direktor des ifo Zentrums für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung am ifo Institut. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen u. a. die Auswirkungen von Migrationsmöglichkeiten auf Human-kapitalinvestitionen, Familienmigration, Populismus sowie Wohlfahrtseffekte von Zuwanderung.

Zum 1. Juli 2019 wurde Prof. Poutvaara als neues SVR-Mitglied berufen.



PROF. DR. SIEGLINDE ROSENBERGER
Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien

Sieglinde Rosenberger ist Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen Integrations-, Migrations- und Asylpolitik, Politik im Schnittpunkt von Religion und Geschlecht, Politisierung von Migration und Proteste gegen Asyl- und Abschiebepolitik.



PROF. DR. HACI HALIL USLUCAN
Stellvertretender Vorsitzender bis Ende Juni 2019
Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung an der Universität Duisburg-Essen

Hacı Halil Uslucan ist Professor für Moderne Türkeistudien und wissenschaftlicher Leiter des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung an der Universität Duisburg-Essen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Entwicklungs- und Bildungspsychologie, kulturvergleichende Psychologie, Migration und psychische Gesundheit, religiöse Erziehung und Religionsunterricht sowie Jugendentwicklung und Erziehung in interkulturellen Kontexten. Hacı Halil Uslucan ist Mitglied der Fachkommission der Bundesregierung zu den „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“.

Zum 30. Juni 2019 ist Prof. Uslucan als Ratsmitglied aus dem SVR ausgeschieden.



PROF. DR. HANS VORLÄNDER
Institut für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Dresden

Hans Vorländer ist Inhaber des Lehrstuhls für Politische Theorie und Ideengeschichte, Direktor des 2017 gegründeten Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM) sowie des Zentrums für Verfassungs- und Demokratieforschung (ZVD) an der TU Dresden. Außerdem ist er u. a. Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats „Zivile Sicherheitsforschung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Fachkommission der Bundesregierung zu den „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“. Zu seinen Arbeitsbereichen zählen Politische Theorie, Ideengeschichte, Konstitutionalismus und Verfassung, Demokratie, Liberalismus, Populismus.



Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SVR GmbH:

Vordere Reihe v.l.n.r.: Lena Rother, Sylke Zinnen, Anita Orkiszewska, Dr. Cornelia Schu, Ritva Grießig, Sabine Schwebel, Dr. Mohini Lokhande, Charlotte Wohlfarth, Barbara Stark

Hintere Reihe v.l.n.r.: Dr. Holger Kolb, Dr. Jan Schneider, Karoline Popp, Francesca Barp, Melissa Koch, Alex Wittlif, Katrin Dölle, Pia Schupp, Dr. Timo Tonassi

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle

Dr. Cornelia Schu Geschäftsführerin SVR GmbH und Direktorin des SVR-Forschungsbereichs

Cornelia Schu ist Germanistin und verfügt über langjährige Erfahrung an den Schnittstellen von Wissenschaft, Politik und dem Stiftungssektor. Eine breite integrationspolitische Expertise hat sie als Leiterin des Themenschwerpunkts Integration bei der Stiftung Mercator gewonnen. Zuvor war sie in der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates tätig.

Dr. Holger Kolb Leiter des Arbeitsbereichs Jahrgutachten und Stellvertreter der Geschäftsführung

Holger Kolb ist Politologe. Er war als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Freiburg und Osnabrück tätig und publiziert regelmäßig in Fachzeitschriften, vor allem zu migrationspolitischen Fragestellungen.

Dr. Jan Schneider Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Jan Schneider ist Politikwissenschaftler und arbeitete u. a. für das HWWI, das KWI und das BAMF. Er war außerdem Lehrbeauftragter für Migrationspolitik an den Universitäten Halle-Wittenberg und Erlangen-Nürnberg.

Barbara Stark Verwaltungsleiterin

Barbara Stark ist Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin. Sie leitete zuletzt die Forschungsabteilung der TU Berlin und war u. a. Programmdirektorin bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft in Bonn.

Francesca Barp Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Francesca Barp ist Politologin und Soziologin mit einem Schwerpunkt in der Grenz- und Migrationsforschung sowie urbaner Politik. Sie war als Mitarbeiterin der Fachstelle Globales Lernen bei arche noVa e.V. in Dresden tätig.

Nils Friedrichs Wissenschaftlicher Projektleiter

Nils Friedrichs ist Soziologe mit einem Schwerpunkt in der quantitativen Religions- und Vorurteilsforschung. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Exzellenzcluster „Religion und Politik“ in Münster und anschließend in der praktischen Integrationsarbeit tätig.

Ritva Grießig Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Ritva Grießig ist Psychologin mit Schwerpunkt Selbstbestätigungstheorie. Als systemische Beraterin und Trainerin war sie in verschiedenen Bereichen tätig, u. a. implementierte sie bei Ergopedia gUG ein Konzept zur schulbasierten Ergotherapie an Berliner Schulen.

Vera Guill Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Vera Guill ist Politikwissenschaftlerin. Neben der Tätigkeit beim SVR ist sie Gastforscherin am DIW Berlin. In ihrer Promotion forscht sie zum Effekt des lokalen Migrationsklimas auf die Standortwahl internationaler Zuwanderinnen und Zuwanderer.

Saskia Kollbach Stellvertretende Interims-Leiterin des Arbeitsbereichs Jahresgutachten

Saskia Kollbach ist Volljuristin. Sie war bei einer Rechtsanwältin für Asyl- und Aufenthaltsrecht und beim BMI im Referat für Grundsatzangelegenheiten der Migrations- und Flüchtlingspolitik tätig.

Dr. Mohini Lokhande Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Mohini Lokhande ist Psychologin. Sie war als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Konsortium „Migration and Societal Integration“ an der Universität Jena tätig und koordinierte einen lokalen Bildungsverbund in Berlin. Sie ist zudem Lehrbeauftragte an der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg.

Simon Morris-Lange Stellvertretender Leiter des SVR-Forschungsbereichs (im Forschungsjahr)

Simon Morris-Lange ist Sozialwissenschaftler mit Schwerpunkt Public Policy. Er war beim Bildungsunternehmen iversity sowie als Analyst bei der Wissenschaftsberatung Illuminate Consulting Group in den USA tätig.

Dr. Marie Mualem Sultan Wissenschaftliche Projektleiterin (in Elternzeit)

Marie Mualem Sultan ist Politikwissenschaftlerin. Sie war als wissenschaftliche Mitarbeiterin am KWI und als Lehrbeauftragte an der Philipps-Universität Marburg tätig. Bevor sie zum SVR kam, arbeitete sie als Projektmanagerin in der politischen Kommunikationsberatung.

Karoline Popp Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Karoline Popp ist Geografin. Nach dem Studium arbeitete sie für die IOM in Genf und Kairo. Schwerpunkte ihrer Expertise sind Migrationspolitik und internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration und Flucht.

Dr. Nora Ratzmann Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Nora Ratzmann ist Sozialwissenschaftlerin mit den Schwerpunkten Sozialpolitik und Integration. Sie war zuvor am Politikforschungsinstitut RAND Europe, dem UNESCO-zugehörigen Institut für Bildungsplanung und bei der GIZ tätig.

Lena Rother Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Lena Rother ist Sozial- und Politikwissenschaftlerin mit Schwerpunkt EU-Migrationspolitik. Sie arbeitete als Referentin bei der Kinderrechtsorganisation Save the Children und widmete sich der psychosozialen Unterstützung und dem Schutz von geflüchteten Kindern in Deutschland.

Dr. Timo Tonassi Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Timo Tonassi ist Kulturwissenschaftler und hat seine Dissertation zum Thema Mediendarstellung von Migration verfasst. Er arbeitete als Projektleiter beim Mediendienst Integration und als Migration Research Fellow beim German Marshall Fund of the United States.

Alex Wittlif Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Alex Wittlif ist Historiker und Soziologe. Schwerpunkt seiner wissenschaftlichen Arbeit ist empirische Sozialforschung mit einem Fokus auf Integrationsmessung. Er ist neben seiner Tätigkeit für den SVR wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Hamm-Lippstadt und promoviert an der Universität Bielefeld.

Charlotte Wohlfarth Stellvertretende Leiterin des Arbeitsbereichs Jahresgutachten

Charlotte Wohlfarth ist Sozialanthropologin mit den Schwerpunkten Migration und Entwicklung. Sie war für das Goethe-Institut und den DAAD in Russland und der Ukraine tätig.

Daniel Bax Kommunikationsmanager

Daniel Bax ist Kommunikations- und Islamwissenschaftler. Nach langjähriger Tätigkeit als Redakteur einer Tageszeitung war er beim Mediendienst Integration tätig. Er publiziert regelmäßig im Themenfeld Migration, Integration und Islam.

Dr. Margret Karsch Kommunikationsmanagerin (in Elternzeit)

Margret Karsch ist Germanistin, Politologin und Kommunikationswissenschaftlerin. Nach Stationen als wissenschaftliche Mitarbeiterin verschiedener Universitäten hat sie als freie Journalistin und Kommunikationsverantwortliche eines Thinktanks zu Migration, Integration und Entwicklungszusammenarbeit gearbeitet.

Melissa Koch Kommunikationsmanagerin

Melissa Koch ist Kulturanthropologin. Sie hat ein Volontariat im Bereich Kommunikation der Einstein Stiftung Berlin absolviert und wurde u. a. an der Berliner Schule für Journalismus und Kommunikation ausgebildet.

Sabine Schwebel Kommunikationsmanagerin

Sabine Schwebel ist Literaturwissenschaftlerin und Historikerin und hat eine Journalistenausbildung. Sie arbeitete im Hochschulmarketing der ZEIT und bei der Stiftung Mercator im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Katrin Dölle Office- und Veranstaltungsmanagerin

Katrin Dölle ist Kulturwissenschaftlerin mit den Schwerpunkten Kunst- und Bildwissenschaften und Kulturmanagement. Sie war in verschiedenen Kultureinrichtungen als Projektmanagerin tätig.

Sylke Zinnen Kaufmännische Assistentin der Geschäftsführung

Sylke Zinnen ist Diplom-Wirtschaftlerin. Sie hat als Büroleiterin beim Unabhängigen Institut für Umweltfragen e. V. und als Assistentin eines Abgeordneten im Deutschen Bundestag gearbeitet.

Emma Beelen, Alyona Fedina, Janina Hollinsky, Sofia Morét, Anita Orkiszewska, Veronica Pastorino, Angelina Quensel, Pia Schupp, Alexander Silanov Studentische Hilfskräfte

Weitere Mitarbeit:

Caroline Schultz

Förderung



Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator ist eine private, unabhängige Stiftung. Sie strebt mit ihrer Arbeit eine Gesellschaft an, die sich durch Weltoffenheit, Solidarität und Chancengleichheit auszeichnet. Dabei konzentriert sie sich darauf, Europa zu stärken, den Bildungserfolg benachteiligter Kinder und Jugendlicher insbesondere mit Migrationshintergrund zu erhöhen, Qualität und Wirkung kultureller Bildung zu verbessern, Klimaschutz voranzutreiben und Wissenschaft zu fördern. Die Stiftung Mercator steht für die Verbindung von wissenschaftlicher Expertise und praktischer Projekterfahrung. Als eine führende Stiftung in Deutschland ist sie national wie international tätig. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie und dem Sitz der Stiftung, fühlt sie sich besonders verpflichtet.

www.stiftung-mercator.de



VolkswagenStiftung

Anders als ihr Name vermuten lässt, ist die VolkswagenStiftung keine Unternehmensstiftung, sondern eine eigenständige, gemeinnützige Stiftung privaten Rechts mit Sitz in Hannover. Sie fördert Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre und vergibt Mittel für die Geistes- und Sozialwissenschaften ebenso wie für die Natur- und Ingenieurwissenschaften und die Medizin. Seit der Aufnahme ihrer Tätigkeit 1962 wurden mehr als 30.000 Projekte mit über 5 Milliarden Euro unterstützt. Mit einem Fördervolumen von etwa 200 Millionen Euro jährlich ist sie eine der größten Stiftungen hierzulande und die größte private wissenschaftsfördernde Stiftung in Deutschland. Die Fördermittel werden aus dem Stiftungskapital – derzeit rund 3,2 Milliarden Euro – erwirtschaftet; hinzu kommen die Gewinnansprüche auf die vom Land Niedersachsen gehaltenen Volkswagenaktien (v. a. Dividende). Besonders wichtig ist es der VolkswagenStiftung, herausragenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aller Karrierestufen Freiräume für ihre Ideen zu bieten und Forschung über disziplinäre, kulturelle und staatliche Grenzen hinweg zu ermöglichen.

www.volkswagenstiftung.de

BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich für eine gerechte Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben ein. Sie engagiert sich als operative Stiftung in den Bereichen Bildung, Demokratie, Gesellschaft, Gesundheit, Kultur und Wirtschaft. Durch ihr Engagement möchte sie alle Bürgerinnen und Bürger ermutigen, sich für das Gemeinwohl einzusetzen. Die gemeinnützige Stiftung wurde 1977 von Reinhard Mohn gegründet.

www.bertelsmann-stiftung.de



Freudenberg Stiftung

Die Freudenberg Stiftung ist 1984 von Mitgliedern der Unternehmerfamilie Freudenberg gegründet worden und ist operativ tätig. Die Freudenberg Stiftung engagiert sich in langfristiger Zusammenarbeit mit NGOs und staatlichen Partner*innen für soziale Inklusion und demokratische Kultur in einer vielfältigen Einwanderungsgesellschaft. Ihre Aktivitäten im Themenfeld soziale Inklusion zielen auf die Verbesserung des Zugangs zu Bildung und Ausbildung in belasteten Sozialräumen und für ausgrenzungsgefährdete Gruppen. Gemeinsam mit ihren Partner*innen setzt die Freudenberg Stiftung zugleich auf die Sensibilisierung für Demokratiegefährdungen, auf die Stärkung des Vertrauens in demokratische Institutionen und deren Konfliktfähigkeit sowie auf den Erwerb demokratischer Handlungskompetenzen, damit Heranwachsende ermutigt und herausgefordert werden, sich verantwortungsvoll und wirksam für ein demokratisches Gemeinwesen zu engagieren. In den vergangenen drei Jahren stand insbesondere die Umsetzung des unaufschiebbaren und unteilbaren Bildungsrechts für Kinder mit Fluchterfahrung im Fokus. Durch kleinräumige und langfristig angelegte Praxisentwicklungsprogramme wie „Ein Quadratkilometer Bildung“ soll in armutsbelasteten Quartieren das Potenzial von Kommune und lokaler Bürgergesellschaft besser ausgeschöpft werden. Aktuell arbeitet die Stiftung insbesondere an Ansätzen, um neuen demokratiefeindlichen gesellschaftlichen Entwicklungen auf lokaler Ebene und im digitalen Raum entgegenzuwirken.

www.freudenbergstiftung.de



Robert Bosch Stiftung

Die Robert Bosch Stiftung GmbH gehört zu den großen, unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. In ihrer gemeinnützigen Arbeit greift sie gesellschaftliche Themen frühzeitig auf und erarbeitet exemplarische Lösungen. Dazu entwickelt sie eigene Projekte und führt sie durch. Außerdem fördert sie Initiativen Dritter, die zu ihren Zielen passen.

Die Robert Bosch Stiftung ist auf den Gebieten Gesundheit, Wissenschaft, Bildung, Bürgergesellschaft, Internationale Verständigung und Kooperation tätig.

Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung rund 1,8 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

www.bosch-stiftung.de



Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V.

Der Stifterverband verkörpert seit 1920 die gemeinsame Verantwortung der deutschen Unternehmen für eine zukunftsfähige und lebenswerte Gesellschaft. Seine Kernthemen und Aktionsfelder sind Bildung, Wissenschaft und Innovation. Der Stifterverband setzt sich für eine starke und chancengerechte Bildung ein, für exzellente Hochschulen und international wettbewerbsfähige Forschungseinrichtungen. Seine Instrumente reichen von der Förderung junger Talente über Strukturprogramme im Hochschulbereich bis hin zu Analysen des Innovationssystems, die als Grundlage für politische Handlungsempfehlungen dienen. Der Stifterverband verbindet Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft. Er betreut mehr als 670 Stiftungen mit einem Gesamtvermögen von knapp 3,1 Milliarden Euro.

www.stifterverband.org



Vodafone Stiftung Deutschland

Die Vodafone Stiftung ist eine gemeinnützige Unternehmensstiftung, die Teil des internationalen Vodafone Stiftungsnetzwerkes ist. Ein Schwerpunkt der Arbeit ist die Förderung von Bildung, um die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabechancen im digitalen Zeitalter zu verbessern. Hierfür werden wissenschaftliche Studien initiiert sowie eigene Modellprojekte und ausgewählte Organisationen in ihrer praktischen Arbeit unterstützt.

www.vodafone-stiftung.de



Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) sowie seine Geschäftsbereiche decken ein breites Spektrum an Aufgaben und Tätigkeiten ab. Der Bogen reicht von der Rolle als Hüter der Verfassung und Förderer des gesellschaftlichen Zusammenhalts über die Integration, Sportförderung des Bundes und die Informationstechnik bis hin zu den Sicherheitsaufgaben und der Migrationspolitik. Als Verfassungs- und Kommunalministerium ist das Bundesinnenministerium für die Modernisierung von Staat und Verwaltung zuständig, aber auch für Kernfragen unserer staatlichen und föderalen Ordnung, wie beispielsweise das Wahlrecht. Auch das Ehrenamt und die politische Bildung haben einen festen Platz im Aufgabenspektrum des Hauses. Innenpolitik, dies machen die zahlreichen Tätigkeitsfelder deutlich, betrifft alle Gesellschaftsbereiche. Das BMI hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin mit derzeit etwa 1.300 Bediensteten. Hinzu kommen weitere Mitarbeiter am Dienstsitz Bonn, bei der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung in Brühl sowie in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei der EU in Brüssel. Das BMI verfügt ferner über eine weit verzweigte Behördenstruktur; der Geschäftsbereich beschäftigt weitere 60.000 Bedienstete.

Das BMI fördert die Erstellung des Jahresgutachtens sowie des Integrationsbarometers 2020, damit der SVR seine Arbeit als unabhängige Einrichtung wissenschaftsbasierter Politikberatung fortsetzen kann.

www.bmi.bund.de

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

Bildnachweise

David Ausserhofer 3, 219
Phil Dera 218, 219
Kevin Fuchs 219
Michael Setzpfandt 218, 219, 220
Arne Weychardt 3

Gestaltung

SeitenPlan GmbH, Dortmund
www.seitenplan.com

Druck

Lensing Druck GmbH & Co. KG, Dortmund

ISSN 2199-5621

© SVR GmbH, Berlin 2020



Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in diesem Jahresgutachten veröffentlicht. Das SVR-Jahresgutachten 2020 wird gefördert durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Petra Bendel (Vorsitzende), Prof. Dr. Daniel Thym (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke, Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de