

Mehr Entwicklung – mehr Migration?

Der »migration hump« und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika

Steffen Angenendt / Charles Martin-Shields / Benjamin Schraven

Bei den deutschen und europäischen Bemühungen, die irreguläre Zuwanderung vor allem aus Subsahara-Afrika zu verringern, ruhen große Hoffnungen auf der Entwicklungszusammenarbeit. Sie soll helfen, möglichst viele Ursachen für solche Wanderungen zu beseitigen. In allen einschlägigen Konzepten wird ihr eine Schlüsselrolle zugewiesen. Dies wirft grundsätzliche Fragen nach dem Zusammenhang von Entwicklung und Migration auf. In der wissenschaftlichen Debatte gilt seit längerem als belegt, dass sozioökonomische Entwicklung Migration fördert, statt sie zu reduzieren. Tatsächlich aber ist diese Kausalbeziehung nicht so eindeutig, wie es das entsprechende Modell des »migration hump« suggeriert. Offenbar werden Wanderungsentscheidungen durch weitere Faktoren beeinflusst. Daher ist es problematisch, wenn die Politik diese Scheinevidenz aufgreift und daraus simple Strategien ableitet. Der Kontext von Migration und Entwicklung muss differenzierter analysiert werden. Auf diese Weise lassen sich entwicklungspolitische Ansätze auch für die Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnerstaaten gewinnen.

Der Begriff »migration hump« (auf Deutsch etwa »Migrationsbuckel«) wurde in den 1990er Jahren geprägt. Ihm liegt die Beobachtung zugrunde, dass wachsende Pro-Kopf-Einkommen in Entwicklungsländern meist mit höheren Auswanderungsraten einhergehen. Steigende Pro-Kopf-Einkommen, so die Erklärung, hängen oft mit einem besseren Bildungs- und Ausbildungsniveau zusammen, aber die Betroffenen fänden auf den beschränkt aufnahmefähigen einheimischen Arbeitsmärkten keine angemessene Beschäftigung. Wachsende Ansprüche und Erwartungen ließen die Auswande-

rung dann attraktiv erscheinen. Zudem erleichtere ein höheres Einkommensniveau die Migration, weil diese immer ein gewisses Kapital voraussetze. Verstärkt werde dieser Zusammenhang noch, indem die Auswanderung wiederum die Entwicklung des Herkunftslandes fördere. Durch Geldüberweisungen, die laut Weltbank inzwischen mehr als dreimal so hoch sind wie die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe, unterstützen Migrantinnen und Migranten nicht nur Investitionen und Konsum in den Heimatländern, sondern auch die Ausgaben für Bildung und Gesundheit. Demnach

förderten sich Entwicklung und Migration gegenseitig. Erst wenn ein bestimmtes sozioökonomisches Entwicklungsniveau erreicht sei, sanken die Auswanderungsraten wieder. Die graphische Darstellung der Migrationsrate in Abhängigkeit von der sozioökonomischen Entwicklung eines Landes hat die Form eines Buckels oder eines auf dem Kopf stehenden U, daher die Bezeichnung »migration hump«.

Dieser Zusammenhang ist für verschiedene Länder und Zeiträume empirisch nachgewiesen worden, auch für Subsahara-Afrika. Danach nimmt die Auswanderungsrate erst wieder ab, wenn sich die betreffenden Länder gemäß der Weltbank-Klassifizierung im mittleren Bereich der »Upper Middle Income Countries« befinden. Derzeit sind dies Länder, deren Bruttonationaleinkommen pro Kopf im Jahr 2016 zwischen 3956 und 12 235 US-Dollar lag.

Daraus folgt aber auch, dass sich die volle Entfaltung eines »migration hump«-Zyklus bis hin zu abnehmenden Auswanderungsraten über einen äußerst langen Zeitraum hinziehen kann, ein stabiles ökonomisches Wachstum vorausgesetzt. In Ländern mit sehr geringem Einkommen wie Niger oder Tschad kann es sich sogar um weit mehr als hundert Jahre handeln.

Nur eine Frage des Einkommens?

Die in dem Modell untersuchte Korrelation zwischen Einkommenshöhe und Auswanderungsneigung ist allerdings zu einseitig und undifferenziert. Vor allem Studien des US-amerikanischen Center for Global Development (CDG) haben erwiesen, dass das Bild vielschichtiger ist und Auswanderungsentscheidungen durch weitere Faktoren beeinflusst werden.

Demographischer Wandel. In wirtschaftlich stark wachsenden Entwicklungsländern ist bei zunächst hoch bleibenden Geburtenraten und einem Rückgang der Kindersterblichkeit oft ein erhebliches Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Es entsteht ein Jugendüberhang, der von einer wachsenden Jugendarbeitslosigkeit begleitet sein

kann. Das kann die Auswanderungsneigung in einem Land erhöhen, denn diese ist bei jüngeren Menschen in der Regel größer als bei älteren.

Strukturwandel. Wirtschaftliche Transformationen verändern immer auch die relative Bedeutung einzelner Wirtschaftssektoren, vor allem des Agrarsektors, sowie Lebens- und Arbeitsweisen. Der Anpassungsdruck kann Binnenwanderung, aber auch Auswanderung zur Folge haben.

Ungleichheit. Wirtschaftswachstum und steigende Einkommen gehen oft einher mit Ungleichheit und relativer Deprivation, also der Erfahrung, verglichen mit anderen und hinsichtlich eigener Erwartungen wirtschaftlich und sozial zurückzufallen. Auch dies kann die Auswanderungsneigung steigern.

Nachahmungseffekte. Je größer eine Diaspora, also die Gruppe von Zugewanderten, die aus einem bestimmten Herkunftsland stammen, desto leichter fällt es potentiellen Migranten und Migrantinnen, sich über die Arbeitsmarkt- oder Wohnungssituation im Zielland zu informieren. Dies kann weitere Wanderungen erleichtern.

Kreditrestriktionen. Der Zugang zu Krediten oder generell zu Finanzmärkten bleibt in vielen Entwicklungsländern auch bei steigenden Einkommen schwierig. Gerade in Wachstumsphasen kann Migration daher eine sinnvolle Strategie sein, um Investitionskapital zu erhalten.

Wanderungshürden. Die formellen und informellen Einwanderungsbarrieren in reicheren Staaten, etwa Visa- und Einreisebestimmungen oder die Anerkennung von Bildungsabschlüssen, sind für Menschen aus den ärmsten Ländern zumeist höher als für Menschen aus jenen mit etwas besseren Einkommen. Wenn Länder sich wirtschaftlich fortentwickeln, werden für sie oft die Zuwanderungshürden niedriger und die Wanderungen nehmen zu.

Komplexe Wanderungsfaktoren

Offensichtlich können einzelne Faktoren für sich allein genommen den »migration

hump« nicht erklären. Sie müssen in ihrem Zusammenwirken betrachtet werden, weil die Entscheidungen für Migration höchst komplex sind. Zwar werden diese individuell getroffen, stehen aber oft unter dem Einfluss anderer Akteure wie Familien oder Netzwerken sowie der jeweiligen wirtschaftlichen, politischen, demographischen und kulturellen Rahmenbedingungen. Nicht allein der Wunsch, das Herkunftsland zu verlassen, ist ausschlaggebend dafür, das Vorhaben auch in die Tat umzusetzen. Ebenso wichtig sind die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten, in das Ziel-land zu gelangen. Deswegen ist der »migration hump« von Land zu Land unterschiedlich ausgeprägt. Die Wirkung einzelner Faktoren auf die Auswanderung lässt sich nicht bestimmen.

Unzulässig vereinfachend ist daher auch die oft geäußerte Vermutung, mehr Wachstum und höhere Einkommen etwa in den Ländern südlich der Sahara würden zwangsläufig immer mehr Menschen dazu verleiten, sich (auf irregulärem Wege) nach Europa aufzumachen. Vertreter dieser Annahme verkennen die Komplexität der Motive irregulärer Migration aus Afrika nach Europa.

Tatsächlich handelt es sich häufig um »gemischte Wanderungen«, bei denen sich Migrations- und Fluchtmotive vermengen. Vor dem Sturz des Gaddafi-Regimes beispielsweise waren Menschen als reguläre Arbeitsmigranten nach Libyen gekommen, verloren dort wegen des Bürgerkrieges aber ihren Arbeitsplatz. Viele von ihnen sehen die gefährliche Überfahrt nach Europa als letzten Ausweg aus ihrer Notlage. Andere Migrantinnen und Migranten aus Subsahara-Afrika wiederum haben ihre Heimat nicht nur auf der Suche nach höheren Einkommen verlassen. Ein Grund für ihre Entscheidung lag auch in den sich verschlechternden Lebensbedingungen, die mit der Schwäche staatlicher Institutionen, Korruption, unzureichender Rechtsstaatlichkeit und Gewaltherrschaft zusammenhängen. Es steht außer Frage, dass auch repressive Regime, Menschenrechtsverletzungen und

staatliche Fragilität bei vielen Betroffenen den Wunsch verstärken, ihrem Heimatland den Rücken zu kehren.

Hier kann Entwicklungspolitik allerdings sehr wohl Einfluss nehmen, denn sie ist darauf ausgelegt, politische, soziale, ökologische oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen mitzugestalten. Mit Instrumenten wie der Förderung von Demokratie und guter Regierungsführung kann sie dazu beitragen, Repression zu mildern und Rechtsstaatlichkeit zu stärken. So könnte es ihr gelingen, die Zahl erzwungener und »gemischter« Wanderungen zu senken. Wer aber Entwicklungszusammenarbeit reduziert, um irreguläre Migration zu unterbinden, könnte damit das Gegenteil bewirken.

Fazit: Migrationsgestaltung statt Migrationsverhinderung

Entwicklungspolitische Zusammenarbeit kann und soll Migration nicht verhindern. Der »migration hump« zeigt, dass Migration und Entwicklung sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern wechselseitig verstärken. Es kann daher nicht Ziel der Entwicklungszusammenarbeit sein, Migration insgesamt zu verringern. Vielmehr sollte sie anstreben, erzwungene, unsichere und irreguläre Wanderungen so weit wie möglich zu vereiteln, und darüber hinaus freiwillige, sichere und legale Formen der Migration fördern.

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben sich in der New Yorker Erklärung vom Dezember 2016 zu der Auffassung bekannt, dass geregelte Migration eine Haupttriebkraft für Entwicklung darstellt. Zudem haben sie sich im Ziel 10.7 der Sustainable Development Goals (SDGs) verpflichtet, »eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen [zu] erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik«. Diese Beschlüsse werden auch im Global Compact for Migration (GCM) ihren Niederschlag finden, der 2018 verabschiedet werden soll.

Um Migration sinnvoll zu steuern und dabei besonders die afrikanischen Staaten zu berücksichtigen, empfehlen sich folgende Ansätze:

Entwicklungspolitisch gestaltete Migrationsprogramme. Die Staaten der EU werden mittel- und langfristig mehr Programme für Migranten aus Subsahara-Afrika anbieten müssen, wollen sie unregelmäßige Wanderungen nachhaltig reduzieren. Dabei sollten gering qualifizierte Tätigkeiten im Mittelpunkt stehen. Der Bedarf ist in vielen Mitgliedstaaten groß, wurde aber bisher oft durch irreguläre Beschäftigung von Einheimischen und Migranten gedeckt. Hier besteht erhebliches Verbesserungspotential. Ein gemeinsames Programm der EU, mit dem sich zumindest ein Teil des europäischen Saisonarbeiterbedarfs decken ließe, könnte Transit- und Herkunftsländer zu mehr Kooperation bei der Bewältigung des Problems bewegen.

Die Möglichkeiten für qualifizierte Migranten sind ebenfalls noch nicht ausgeschöpft. Sofern die europäischen Arbeitgeber genug Interesse an solchen Fachkräften zeigen, könnten Programme aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden. Mit Hilfe von Sprachförderung, Qualifizierung und Einbindung von Diaspora-Organisationen sollte versucht werden, den Migrantinnen und Migranten Chancen auf den Arbeitsmärkten in der EU zu eröffnen.

Unterstützung intraregionaler Migration. Ein Großteil der Wanderungsbewegungen von Afrikanerinnen und Afrikanern findet innerhalb des afrikanischen Kontinents statt. Auch dort kann sichere und geregelte Migration der Entwicklung nützen. Dazu müssen aber die Rechte der Migrantinnen und Migranten geschützt, Migrationsprozesse erleichtert sowie der Austausch zwischen Migranten und ihren Herkunftsländern intensiviert werden. Unterstützung verdienen die Bemühungen der afrikanischen Regionalorganisationen, intraregionale Migration anzukurbeln und zu gestalten. Auch sollten innerafrikanische Programme entwicklungspolitisch

gefördert werden, etwa das Joint Labour Migration Program for Africa, das unter anderem von der Afrikanischen Union und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ins Leben gerufen wurde. Zudem sollte die Entwicklungszusammenarbeit den Partnerländern beim Aufbau migrationspolitischer Kapazitäten zur Seite stehen.

Verhinderung von Braindrain. Die Abwanderung dringend benötigter Fachkräfte bildet für viele Herkunftsländer ein Entwicklungsrisiko. Gerade in essentiellen Wirtschaftszweigen wie dem Gesundheitssektor kann Entwicklungszusammenarbeit die Arbeitsbedingungen mit gezielten Investitionen verbessern und damit der Abwanderung entgegenwirken. Neue Ansätze sind auch hier nötig. Dazu zählen transnationale Ausbildungspartnerschaften, mit denen Fachkräfte gleichzeitig für den Bedarf in den Heimatländern und den Industriestaaten ausgebildet werden.

Förderung von guter Regierungsführung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Entwicklungszusammenarbeit kann dabei mitwirken, stabile politische Rahmenbedingungen zu schaffen, vor allem indem sie Demokratie und gute Regierungsführung voranbringt. Auf diese Weise kann sie verhindern helfen, dass Staaten mit Menschenrechtsverletzungen, mangelnder Rechtsstaatlichkeit oder Gewalttätigkeiten Wanderungen auslösen. Dieses Engagement ist nach wie vor eine Kernaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit. Damit kann sie entscheidend dazu beitragen, irreguläre Wanderungen immer mehr durch geregelte und entwicklungsfördernde Migration zu ersetzen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Dieses SWP-Aktuell erscheint auch als Publikation des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE). In einer Reihe gemeinsamer Veröffentlichungen präsentieren die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und das Bonn International Center for Conversion (BICC) Ergebnisse von Forschungsprojekten, die mit Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) realisiert wurden.