

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 abwiegelnden 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.