



Stellungnahme zum Eckpunktepapier „Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

13. Februar 2017

STELLUNGNAHME

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) begrüßt die Initiative von Bundesentwicklungsminister Müller. Die Eckpunkte versteht der Sachverständigenrat als Anstoß eines Dialogs zwischen Zivilgesellschaft und Politik zu einer Neuausrichtung der Partnerschaft mit afrikanischen Ländern. Dieses Bestreben ist auch Teil der Strategie der deutschen G20-Präsidentschaft und entsprechend zeitgerecht. Die Entwicklung eines Plans mit Afrika, der selbstverständlich nicht nur von Deutschland, sondern auch von den europäischen und afrikanischen Partnern mitgetragen werden müsste, ist sehr zu befürworten.

In seinen Jahresgutachten von 2011 und (deutlich umfassender) 2016 hat sich der Sachverständigenrat mit den in der Wissenschaft breit erforschten und auch in der internationalen Politik vielbeachteten Zusammenhängen von Entwicklung und Migration beschäftigt. Auch im Ende April erscheinenden Jahresgutachten 2017 widmet sich der Rat u. a. der komplexen Aufgabe der Fluchtursachenminderung und mahnt in diesem Zusammenhang Politikkohärenz und internationale Zusammenarbeit an.

Konsens in der Forschung zum Thema Migration und Entwicklung ist: Migration kann nicht primär als Zeichen einer ‚mangelnden‘ Entwicklung der Herkunftsregion verstanden werden. Das Eckpunkte-Papier für den ‚Marshallplan‘ leidet erfreulicherweise nicht an dem in offiziellen EU-Kommissionsmitteilungen häufig noch durchschimmernden ‚sedentary bias‘ im Sinne einer impliziten Annahme, dass die Auswanderung aus einer Region abnehmen wird, wenn sich diese Region stärker entwickelt. Die Annahme, dass eine effiziente Entwicklungspolitik und Armutsreduktion ein wirksames Mittel gegen internationale Wanderungsbewegungen sei, ist in dieser Allgemeinheit längst empirisch widerlegt. Es ist ein Mythos, dass vor allem die Ärmsten der Armen wandern; vielmehr ist Auswanderung erst dann möglich, wenn die erforderlichen Ressourcen zur Realisierung internationaler Migration wie Geld, Information oder soziale Netzwerke zugänglich sind. Mit steigender wirtschaftlicher Entwicklung nimmt Migration zunächst zu und geht erst wieder zurück, nachdem Lohn und Wohlstand in der Herkunfts- und der Zielregion sich angenähert haben (‚migration hump‘). Dies gilt vor allem für Staaten, die nicht von gewaltsamen Konflikten betroffen sind.

Allerdings lässt das Eckpunkte-Papier eine explizite Auseinandersetzung mit den potenziellen positiven Auswirkungen von Migration vermissen; insgesamt wird Migration lediglich am Rande erwähnt. Wie genau Migration auf die Entwicklung des Herkunftslands wirkt, ob also in der Summe für das Herkunftsland ein Braindrain oder ein Braingain zu verzeichnen ist, hängt davon ab, ob die negativen Effekte der Abwesenheit die positiven durch Geldtransfers, Handelsverbindungen und höhere Investitionen in Bildung überwiegen oder nicht. Migration bewirkt nicht automatisch positive Entwicklungseffekte, sondern erst dann, wenn entsprechende politische Rahmenbedingungen dafür sorgen. Tatsächlich gibt es in den meis-



ten Staaten strukturelle Entwicklungshindernisse, die nicht außer Acht gelassen werden dürfen; das betrifft vor allem das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt, aber auch die im Eckpunkte-Papier angesprochenen Defizite in den Bereichen Frieden, Sicherheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die drei Säulen für den ‚Marshallplan‘ (S. 12) berücksichtigen diese strukturellen Rahmenbedingungen, die notwendige Voraussetzung dafür sind, dass sich die Potenziale von Migration für Entwicklung entfalten können. Ein Anschlussdokument sollte diese Potenziale von Migration für Entwicklung auch explizit ansprechen.

Es ist weiterhin wichtig und richtig, dass das Eckpunkte-Papier darauf hinweist, dass afrikanische Länder um ein Vielfaches mehr Flüchtlinge aufgenommen haben als europäische Länder. Mit 86 Prozent lebt die große Mehrheit der Flüchtlinge weltweit in Entwicklungsregionen, wie der *Global Trends Report 2015* des UNHCR dokumentiert. Es liegt in der auch im Eckpunkte-Papier angesprochenen Mitverantwortung Deutschlands für die Zukunft des afrikanischen Kontinents, die Erstaufnahmestaaten bei dieser Aufgabe zu unterstützen.

Zu den im Eckpunkte-Papier gelisteten „Neuen Regeln der Zusammenarbeit“ (S. 13) gehört auch die „Einschränkung von Waffenexporten nach Afrika“. Diesen Punkt unterstützt der SVR besonders, denn an wen Waffen auch immer geliefert werden, ihr Weiterverkauf lässt sich nicht steuern und so können sie im Zweifel zu neuen Fluchtursachen werden. Der SVR fordert in Bezug auf Fluchtursachenminderung, die Ressortzuständigkeiten zwischen Außen-, Entwicklungs-, Außenwirtschafts- und Außenhandelspolitik, aber auch Agrar- und Fischerei- sowie Migrationspolitik besser abzustimmen. Dass diese Politikkohärenz auch Teil des ‚Marshallplans‘ sein soll (vgl. S. 11), ist daher ausdrücklich zu begrüßen. Wichtig ist, dass diese Abstimmung nicht im nationalen Raum Halt macht, sondern auch auf Ebene der EU und der internationalen Staatengemeinschaft fest verankert wird. Die im Eckpunkte-Papier nicht berücksichtigte Hochschulzusammenarbeit mit afrikanischen Staaten ist angesichts der ungleichen Entwicklung zwischen afrikanischen und europäischen Universitäten hier ebenfalls als wichtiges Feld zu nennen. So haben die Reformen im Rahmen des Bologna-Prozesses, die ausschließlich auf die EU-Mobilität ausgerichtet sind, die ohnehin ungleiche Entwicklung zwischen afrikanischen und europäischen Universitäten zusätzlich verstärkt. Solche (vermutlich nicht intendierten) Effekte gilt es künftig besser zu berücksichtigen und dem durch geeignete Maßnahmen zu begegnen.

Positiv zu bewerten ist zudem die im Eckpunkte-Papier vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung Afrikas kurz angesprochene Erkenntnis, „Europa brauch[e] ein Konzept, das legale Wege der Migration ermöglicht“ (S. 5), sowie die Forderung, über Möglichkeiten legaler Migration in die EU für die Fachkräfteausbildung stärker zu informieren und zu werben. Angesichts der gegenläufigen demografischen Entwicklungen in Europa und Afrika könnte dieser Punkt stärker hervorgehoben werden. Anzuknüpfen ist hier an erste Erfahrungen auch aus Deutschland zu Programmen zirkulärer Migration (sog. Triple-Win-Programme), die sich zugleich an den Bedarfslagen des deutschen Arbeitsmarkts und den Interessen der Herkunftsländer orientieren. Leider werden diese Programme und Möglichkeiten im Eckpunkte-Papier nicht genannt; ebenso wenig wie weitere bestehende Wege legaler Migration in die EU. Eine gute Idee im Sinne der Unterstützung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist eine erleichterte Visavergabe „insbesondere für Wissenschaftler, Kulturschaffende, Journalisten und Menschenrechtler“ (S. 23). Zu denken wäre darüber hinaus auch an Erasmus Plus Programme für Studierende.

Zu den im Eckpunkte-Papier als bestehendes und zu nutzendes Instrument erwähnten Migrationspartnerschaften ist hingegen auf die Kritik am Vorgängermodell, den 2007 eingeführten ‚Mobilitätspartnerschaften‘, hinzuweisen: Zwar ist deren Grundidee vielversprechend, die konkrete Ausgestaltung bestehender Mobilitätspartnerschaften lässt jedoch begründete Zweifel an ihrer Effektivität und ihrem Erfolg aufkommen. Die EU und Deutschland müssen dafür sorgen, dass diese Politik nicht autoritäre Machthaber stützt und nicht das Recht international Schutzsuchender darauf untergräbt, auszureisen und um Asyl zu ersuchen.



Die EU steht vor großen migrations- und asylpolitischen Herausforderungen, die sie ohne die Zusammenarbeit mit Herkunfts-, Transit- und Erstaufnahmestaaten nicht meistern kann. Mehr Abstimmung und ein höheres Ausmaß an Gestaltungswillen sind dringend gefordert, wie der SVR bereits im Jahresgutachten 2016 betont hat. Damit eine Kooperation mit afrikanischen Herkunftsstaaten langfristig erfolgreich ist, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten auf die Interessen dieser Länder eingehen und dazu substantielle Angebote machen. Notwendig sind z. B. umfangreiche Bildungs- und Ausbildungskooperationen, die die Menschen in großem Umfang besser darauf vorbereiten, einen eigenen Beitrag zur Entwicklung ihres Landes leisten zu können. In einem Plan für Afrika muss dementsprechend auch berücksichtigt werden, dass die Staaten Afrikas angesichts der demografischen und wirtschaftlichen Lage ein Interesse an der Mobilität ihrer Staatsangehörigen haben – sie werden die Verbindungen der Migranten zu ihrem Herkunftsland nutzen wollen, um so die sozioökonomische Entwicklung im Land zu fördern. Des Weiteren müssten regionale Prozesse und Kooperationen wie die G5-Sahel gefördert werden; hier könnte das ‚Capacity Building for Security and Development‘ gestärkt werden, welches Trainingsmöglichkeiten mit notwendigem Equipment bereitstellt.

Abschließend ist aus migrationspolitischer Sicht das Fazit zu ziehen, dass ein Partnerschaftsrahmenplan der EU mit Afrika den benötigten Paradigmenwechsel in der Afrikapolitik einläuten kann und zu begrüßen ist. Ein solcher Plan muss Migration von Beginn an mitdenken und als Chance begreifen, nicht aber als Allheilmittel für mangelnde strukturelle Entwicklungsvoraussetzungen ihrer Länder.

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Vorsitzender

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR)



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

© SVR GmbH, Berlin 2017

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihm gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft 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 einem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vorsitzender), Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Gianni D'Amato, Prof. Dr. Petra Bendel, Prof. Dr. Wilfried Bos, Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke und Prof. Dr. Daniel Thym.
Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de