

S I D

Society for International Development

Chapter Bonn



Nachlese zum Entwicklungspolitischen Fachgespräch Nr. 132

am Dienstag, dem 8. Oktober 2019 zum Thema:

Fluchtursachenbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit

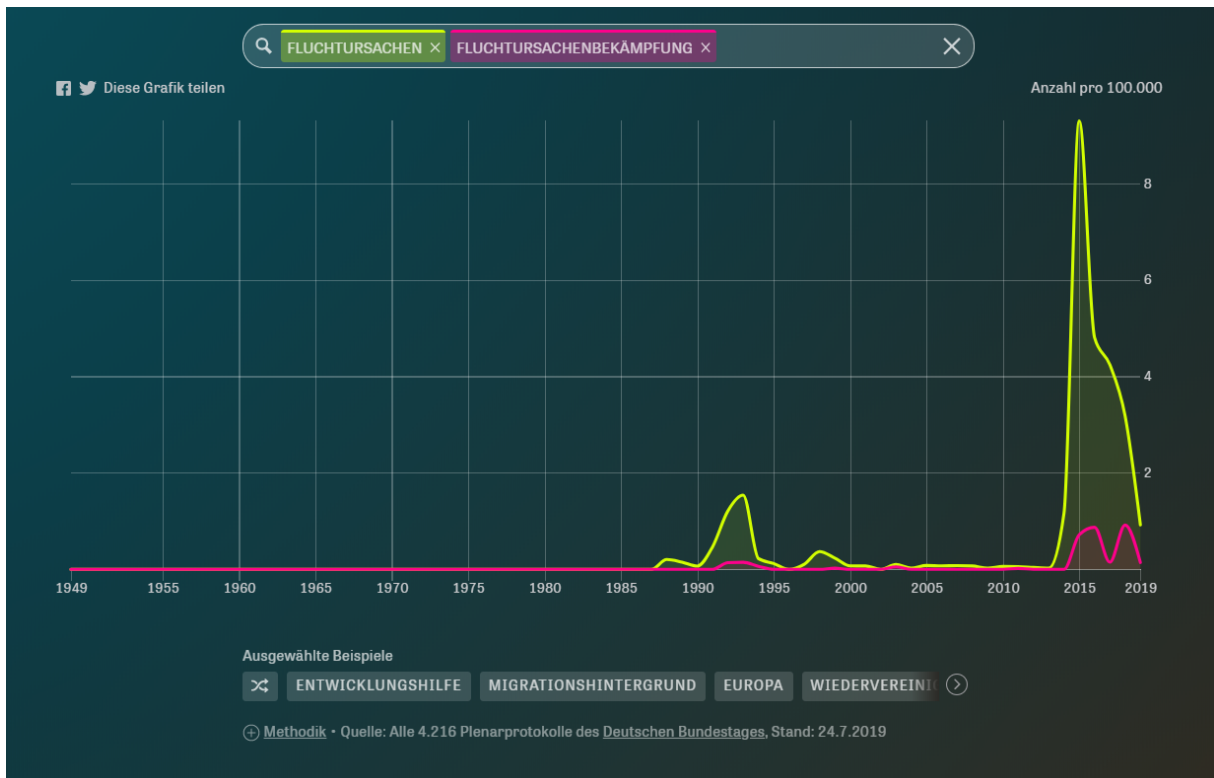
Gesprächspartner: Dr. Benjamin Schraven (Wissenschaftlicher Mitarbeiter, DIE)

Protokollant: David Stoffel (Wissenschaftliche Hilfskraft, DIE)

Vortrag Dr. Benjamin Schraven

Herr Schraven erklärt, dass das Wort Fluchtursachenbekämpfung in den letzten Jahren eines der Reiz- und Schlüsselbegriffe im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geworden sei. Hierbei könnte er es sich einfach machen, und Flucht lediglich nach der völkerrechtlichen Definition der Genfer Flüchtlingskonvention erklären. Demnach wird ein Mensch als Flüchtling definiert, der aufgrund von Krieg oder Verfolgung flieht, sei sie politisch motiviert oder auf Grund von Religion, Ethnie oder sexueller Orientierung. Die Aufgabenfelder für Fluchtursachenbekämpfung sind somit bewaffnete Konflikte oder autoritäre Regime, in denen Menschenrechte verletzt werden. Man könne also drüber nachdenken, welche Instrumente die EZ in solchen Fällen anwenden könnte, wie beispielsweise die Förderung von Demokratie. Herr Schraven stellt fest, dass er selbst diesen Ansatz nicht als ausreichend ansieht und erklärt, den Diskurs zu Fluchtursachenbekämpfung weiter fassen zu wollen.

Mit einem Tool der „ZEIT-Online“ kann man die politische Ebene in die Diskussion miteinbeziehen. Hierbei können Begriffsverwendungen im Bundestag über einen Zeitraum von 1950 bis heute geplottet werden. Damit kann gezeigt werden, welche Begriffe zu welchem Zeitpunkt zu Schlüsselbegriffen im politischen Diskurs wurden.



Graphik 1: „Darüber spricht der Bundestag“ Zeit-Online

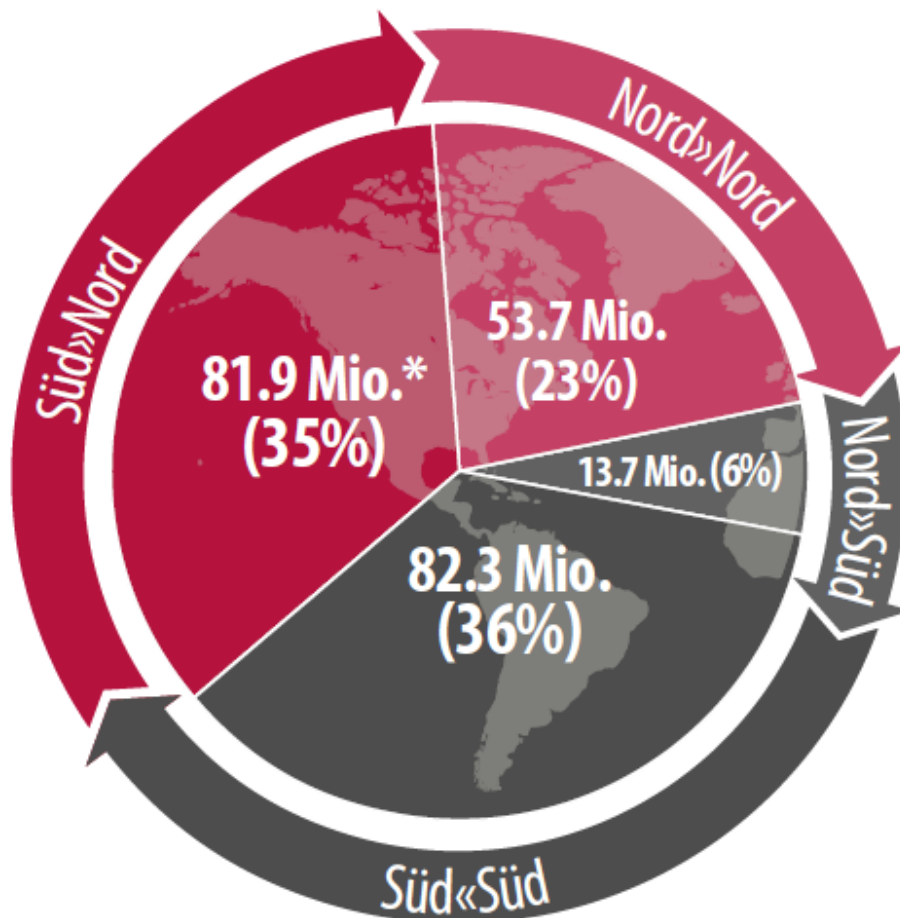
(<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-09/bundestag-jubilaem-70-jahre-parlament-reden-woerter-sprache-wandel>)

In Graphik 1 hat Herr Schraven den Begriff „Fluchtursachen“ als gelbe Linie, „Fluchtursachenbekämpfung“ als rosa Linie dargestellt. Es zeigt sich, dass es einen deutlichen Ausschlag Anfang der 1990er Jahre gibt, also zu Zeit der Jugoslawienkriege, sowie 2015 bis 2017, als die beiden Begriffe die absolut höchste Häufigkeit aufwiesen.

Mit Blick auf die Debatte zur Fluchtursachenbekämpfung im Bundestag oder auch in Medien könne man feststellen, dass es mindestens drei Hauptelemente gibt. Zum einem lebten wir heute im Zeitalter der entfesselten Migration, in welchem weltweit ein massiver Anstieg der irregulären Migration wahrgenommen wird. Weiterhin sei Afrika der Kontinent, auf dem die Hälfte der Bevölkerung regelrecht auf gepackten Koffern sitze. Diese Wahrnehmung werde demnach von allen politischen Fraktionen geteilt. Zum anderen würden Fluchtursachen oft monokausal beschrieben, verursacht beispielsweise durch Kriege, Armut, Kolonialismus, Klimawandel oder autoritäre Regime. Die Komplexität der Fluchtursachen wird also in der politischen und medialen Debatte kaum abgebildet. Letztlich komme es zur konkreten Fluchtursachenbekämpfung als Schlussfolgerung aus den vorausgegangenen zwei Aspekten. Deutschland und Europa müssten dafür sorgen, dass unter anderem durch EZ die Ursachen der irregulären Migration, aber auch der Migration insgesamt adressiert werden und die Menschen eine Bleibeperspektive bekommen. Hierbei kämen unter anderem klassische Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaftsförderung zum Einsatz, welche dazu beitragen, Wachstum und Beschäftigung zu schaffen, wodurch ökonomische Perspektiven entstünden und Flucht reduziert würde.

Herr Schraven bezieht sich im Folgenden im Detail auf diese drei Narrative, anfangend mit dem Zeitalter der entfesselten Migration. Betrachte man Statistiken der Vereinten Nationen, so scheint dieses Narrativ zuzutreffen. Etwa eine Milliarde Menschen gelten als Migrantinnen,

aber nur etwa 270 Millionen Menschen werden auch als internationale Migranten definiert. Letztere Kategorie schließt Flüchtlinge mit ein. Weiterhin bestehe die Wahrnehmung der vorrangigen Migrationsbewegungen aus dem globalen Süden in den globalen Norden. Jedoch habe es in den vergangenen 120 Jahren mehrere Umschwünge in den Migrationsrichtungen gegeben. Herr Schraven erklärt, dass zu Beginn des 20. Jahrhundert die global dominante Migrationsbewegung Nord-Nord war, also vor allem aus Europa nach Nordamerika. Mitte des 20. Jahrhunderts wurden die bisherigen Kolonien in Afrika und Asien unabhängig. Dadurch sei es zu einer Migrationsbewegung von den ehemaligen Kolonialgebieten in die jeweiligen Mutterländer gekommen. Weiterhin kam es in den 1960er Jahren zu einer Gastarbeitermigration, beispielsweise aus der Türkei und einigen nordafrikanischen Staaten nach Deutschland. Diese Dynamik entsprach einer Süd-Nord Migration aus Entwicklungs- und Schwellenländern in Industriestaaten. Das war die erste dominante Süd-Nord-Bewegung aus Entwicklungs- in Industrieländer. In den letzten 20 Jahren gibt es einen ein Zuwachs der Süd-Süd-Migration, also der Migration zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern. Der ökonomische Aufstieg der Ölländer um den Persischen Golf erzeugt eine große Anziehungskraft für Migranten aus weiter entfernten ärmeren Ländern. Global gesehen überwiegt gegenwärtig die intrakontinentale und intraregionale Migration leicht (siehe Graphik 2).

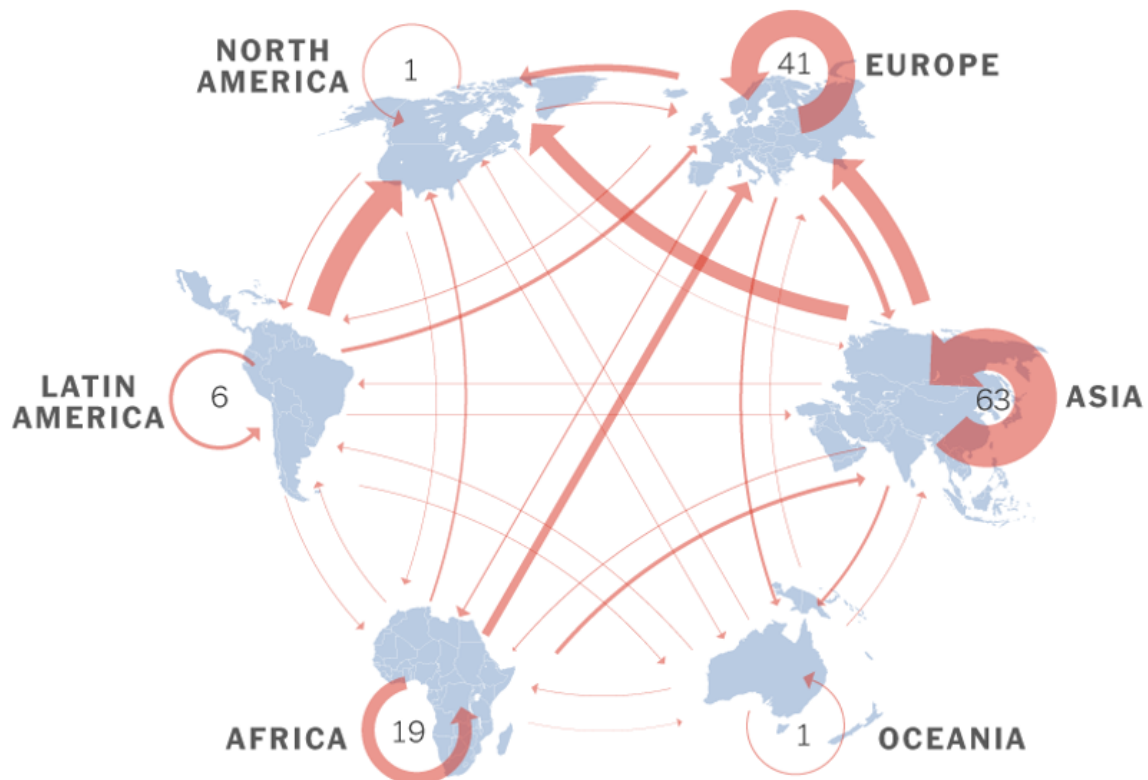


*Alle Angaben beziehen sich auf Migranten weltweit, die im Ausland geboren wurden und sich im Jahr 2013 nicht in ihrem Geburtsland aufgehalten haben.

Infografik: Burak Korkmaz, www.bkorkmaz.com

Graphik 2: Anteile globale Migrationsrichtung

In absoluten Zahlen haben die USA, Deutschland und Russland die größten Migrantenanteile, gefolgt von Saudi-Arabien, wo die Zunahme der Süd-Süd-Migration erneut sichtbar wird. Betrachte man hingegen die Anteile von Migranten an der Gesamtbevölkerung, sind oftmals Länder des globalen Südens führend, sowie bevölkerungsschwache Länder wie beispielsweise Singapur. Der Referent präsentiert eine weitere Statistik von Ländern mit den meisten internationalen Migranten. Danach sind Indien, Mexiko und Russland Vorreiter, also die großen Schwellenländer. Graphik 3 zeigt eine Weltkarte mit den Migrationsströmen. Es ist zu erkennen, dass intrakontinentale Migration überwiegt, mit Ausnahme der Migration zwischen Süd- und Nordamerika.

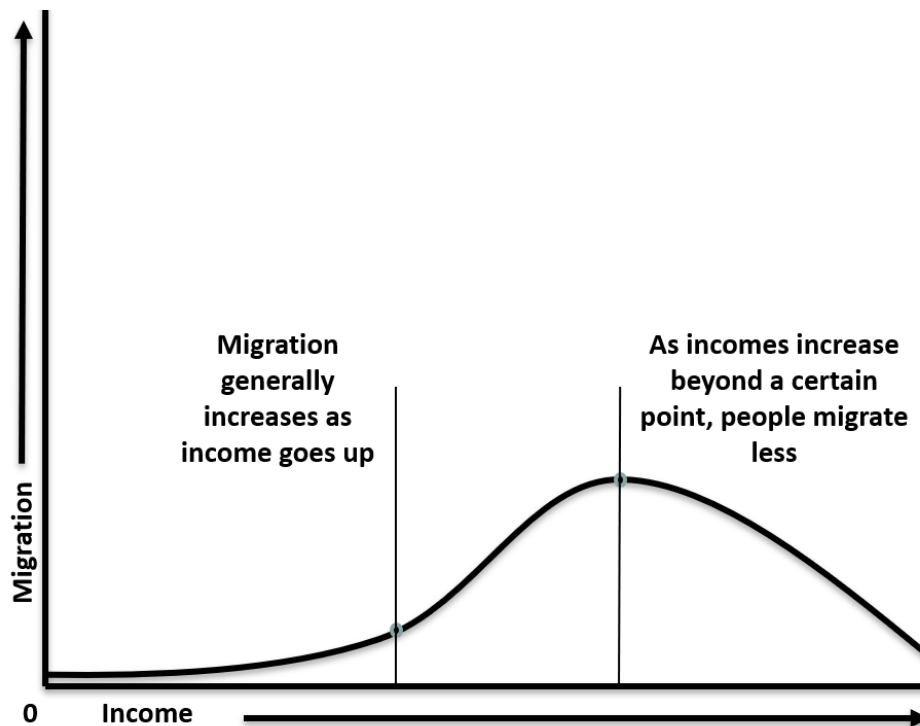


New York Times 2018

Graphik 3: Intra- und interkontinentale Migration

Nichtsdestoweniger habe der Anteil der Migranten an der Weltbevölkerung über die letzten Jahrzehnte eher gleichmäßig zugenommen. Außerdem handele es sich im Durchschnitt weniger um die Migration von Familien, sondern vielmehr um zirkuläre Migration von einzelnen Individuen.

Das zweite Narrativ der Monokausalität leitet Herr Schraven mit dem empirischen Zusammenhang zwischen internationaler Migration und sozioökonomischem Status eines Landes ein. Es sei möglich, einen solchen Zusammenhang statistisch nachzuweisen. Internationale Migration finde also erst auf einem gewissen Wohlstandsniveau statt. Man denke beispielsweise an Niger oder Tschad, welche trotz hoher Armut keine Migrationsländer sind, weil die Menschen zu arm sind, um die Migration zu bewältigen. Für Deutschland gelte solch ein Zusammenhang im frühen 20. Jahrhunderts, aktuell seien Indien und Mexiko Länder, die sich im Bereich des Peaks befänden, also des Punktes in der nationalen Einkommensentwicklung, ab dem bei weiter steigendem Einkommen die Migration nicht weiter zunimmt, sondern zurückgeht.



Graphik 4: Migration hump (Graphik des Referenten)

Graphik 4 zeigt diesen Zusammenhang, den sogenannten *migration hump*: Zu Beginn zeichnet sich mit steigendem Einkommen ein Anstieg der Migration ab. Menschen in Schwellenländern wie Mexiko haben demnach ausreichend Ressourcen zu migrieren. Steigt der Wohlstand weiter an, und ein Schwellenland nähert sich dem Niveau der Industrieländer, so erreicht die Migration ihren Höhepunkt. Man bedenke, dass es hierbei nicht um Flucht, sondern um Migration geht. Unter bestimmten Annahmen wird der gesamte Zyklus auf 180 Jahre geschätzt.

Weiter sei der Klimawandel eine Fluchtursache von unbekanntem Ausmaß. Es sei denkbar, dass die dadurch ausgelöste Flüchtlingskrise jene von 2015 in den Schatten stellen wird. Es sei aber auch möglich, dass ausgerechnet die am härtesten vom Klimawandel betroffenen Bevölkerungsgruppen zu den Ärmsten gehören werden, die keine Ressourcen für Migration haben. Eine der sich ergebenden Unsicherheiten sei das Bevölkerungswachstum in Afrika, wobei betont werden müsse, dass damit lediglich das Migrationspotential sichtbar wird, es aber keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und Migration gibt.

Letztlich sei der afrikanische Kontinent über die letzten Jahrzehnte insgesamt friedlicher geworden, somit kann irreguläre Migration nicht durch einen Anstieg von Konflikten erklärt werden. Vor allem die Ursachen irregulärer Migration würden oft mit dem Begriff *mixed migration* beschrieben, welcher die Multikausalität hervorhebt. Monokausale Erklärungsversuche sollten dringend vermieden werden, stattdessen sollte die Komplexität von Fluchtursachen hervorgehoben werden.

Als Drittes geht Herr Schraven auf Fluchtursachenbekämpfung mit den Instrumenten der EZ ein. Sie habe das Potential, Fluchtursachen durch strukturelle Veränderungen zu bekämpfen,

nicht aber durch aktive Wirtschaftsförderung. Beispiele für Instrumente der EZ zur Bekämpfung struktureller Fluchtursachen seien die zivile Krisenprävention, Demokratieförderung oder Flüchtlingshilfe. Es müsse weiterhin eine Debatte darüber geführt werden, was die EZ erreichen kann, und was nicht. In jenem Zusammenhang müsse auch zwischen verschiedenen Prozessen menschlicher Mobilität differenziert werden. Man solle Flucht, irreguläre und reguläre Arbeitsmigration nicht in einen Topf werfen.

Diskussion

Frage 1 *Es ist nachvollziehbar, dass Migration mit der sozio-ökonomischen Entwicklung eines Landes variiert. Jedoch stellt sich die Frage, wenn man über Fluchtursachenbekämpfung redet, wie man jenen Zusammenhang in der EZ adressiert. Man könnte argumentieren, die EZ zurückzufahren, damit sich die Migration nicht durch einen steigenden Wohlstand ausweitet, was für den Fragesteller jedoch ethisch verwerflich ist. Sollte die EZ demnach als Ziel haben, Schwellenländer möglichst schnell über die Einkommensschwelle zu bringen, ab der Migration wieder zurückgeht, damit eine extreme Migration in Zukunft ausbleibt?*

Benjamin Schraven: Es hat bereits externe Anfragen an das DIE gegeben, welche aus dem *migration hump* die Schlussfolgerung gezogen haben, EZ abzubauen. Diese Ansicht halte ich für nicht tragbar angesichts der zuvor erklärten Differenzierung menschlicher Mobilität. Somit ist auch die reguläre Migration, welche unter anderem durch den *migration hump* erklärt wird, eine Chance für die EZ selbst. Weiterhin sollte nicht nur die Süd-Nord Migration betrachtet werden, sondern auch die Süd-Süd Migration. Mit wirtschaftlichem Wachstum kommt es zuerst zur regionalen, intrakontinentalen Migration, nicht aber unmittelbar zur Süd-Nord-Bewegung. Ein möglicher Ansatz, den afrikanischen Staaten hierbei zu helfen, wäre es, übergeordnete Instanzen, wie zum Beispiel die Afrikanische Union, bei der *migration governance* zu unterstützen.

Frage 2 *Nordafrikanische Staaten und deren gegenwärtige Entwicklung wurden im Vortrag nicht thematisiert. Der Fragesteller bittet um einen Kommentar. Außerdem geht er auf die Thematik von brain drain ein: In den 1970/80er Jahren hat die EZ darauf abgezielt, ausländische Fachkräfte in ihren Herkunftsländern zu halten, damit die Länder sich wirtschaftlich besser entwickeln konnten. Heutzutage beobachtet man jedoch einen gegenläufigen Ansatz, nämlich der Fachkräfteanwerbung auch aus Deutschland. Solch ein Ansatz ist bedenklich und moralisch verwerflich. (Einwurf) Ein Ausweg aus jenem Dilemma könnte die zirkuläre Migration sein, bei welcher Fachkräfte für einen bestimmten Zeitraum migrieren, um anschließend mit akkumuliertem Wissen und Ersparnissen in ihre Herkunftsländer zurückkehren.*

Benjamin Schraven: Es hat in der Geschichte verschiedene Ansätze gegeben, vom *brain drain* zum *brain gain* zu gelangen, um die Migration von Fachkräften durch den entwicklungspolitischen Effekt ihrer Rücküberweisungen in die Herkunftsländer zu rechtfertigen. Außerdem ist *role modelling* eine wesentliche Triebkraft. Der Begriff beschreibt das Nachahmen von migrierten Fachkräften durch Menschen in den Herkunftsländern, die dafür erhöhte Investitionen in Bildung vornehmen. Heutzutage verfolgt man das Modell der *brain circulation*, welches als das Beste der drei Modellen angesehen werden kann.

Frage 3 *Es stellt sich die Frage, ob aus der Rückschau wirklich Schlüsse für die Zukunft möglich sind. Könnte es nicht sogar destruktiv sein, aus der Vergangenheit lernen zu wollen. Zum Beispiel haben die Klimakrise und das Bevölkerungswachstum in Afrika ein unbekanntes Ausmaß. Sollte man demnach nicht eher in Zukunftsszenarien denken?*

Benjamin Schraven: Retrospektive Betrachtungen sind eleganter und Prognosen teilweise kritisch. Eine dramatische Verschlechterung zu prognostizieren ist gefährlich. In den kommenden 20 Jahren sind außerdem keine dramatischen Migrationsprozesse zu erwarten, da der Wohlstand in den ärmsten Ländern nicht so schnell steigen wird.

Frage 4 *Der migration hump bedeutet, dass durch die Zunahme des Einkommens die Migration steigt. Gibt es Untersuchungen über afrikanische Länder, in die umfangreiche chinesische Investitionen fließen, und deren Entwicklungsgeschwindigkeit im migration hump?*

Benjamin Schraven: Der Beginn der verstärkten chinesischen Investitionen auf dem afrikanischen Kontinent liegt noch nicht lange zurück. Aber der Zeitraum vom Take-off im *migration hump* bis zum Wendepunkt wird auf 180 Jahre geschätzt. Demnach ist es sehr schwierig, bereits heute Auswirkungen der verstärkten chinesischen Investitionen in Afrika festzustellen. Der *migration hump* ist kein Naturgesetz, sondern lediglich ein von vielen Faktoren, zum Beispiel von den vorhandenen Migrationskorridoren, abhängiger Zusammenhang.

Frage 5 *Welche kreativen Instrumente gibt es in der EZ, um Anreize für potenzielle Migranten zu schaffen, sich wirtschaftlich in ihren eigenen Herkunftsländern zu engagieren?*

Benjamin Schraven: Ich bin kein Experte für Wirtschaftsförderung, aber mich wundert, dass es noch sehr wenige Instrumente der Wirtschaftsförderung auf dem afrikanischen Kontinent im Rahmen von IT gibt, beispielsweise in Form von Apps oder Künstlicher Intelligenz.

Frage 6 *Kann Migration nicht grundsätzlich als etwas Positives angesehen werden?*

Benjamin Schraven: Migration ist per se neutral. Rücküberweisungen und Know-how Transfers sind positive Beispiele, denen die sozialen Kosten der Migration gegenübergestellt werden müssen. Der politische Auftrag ist also nicht, die Migration zu verhindern, sehr wohl aber, sie zu strukturieren. Es gibt volkswirtschaftliche Untersuchungen, dass Rücküberweisungen von Migrierten in die Herkunftsländer bis zu 30-mal höher sind als die Leistungen der EZ.