

Flüchtlinge aus Afrika

Hilft ein Marshall-Plan?

Stefan Mair

Die durch die Cap-Anamur-Aktion ausgelöste Diskussion über den Umgang mit Flüchtlingen aus Afrika rückt nicht nur die Asylpolitik der EU in das Medieninteresse, sondern auch die Situation in der Herkunftsregion der Flüchtlinge. Die Ausgangsfrage entsprechender Medienbeiträge lautet: Wäre es nicht besser, Maßnahmen an der Quelle des Flüchtlingsstroms zu treffen, als sich in Überlegungen zu verlieren, wie dieser Strom vor den Toren Europas aufgehalten werden kann? Mit anderen Worten: Wäre es nicht besser, sich gegen die Fluchtgründe statt gegen die Flüchtlinge zu wenden? So leicht quer über alle politische Lager hinweg ein Konsens darüber herzustellen ist, daß man an den Wurzeln des »Übels Flucht« ansetzen sollte, so wenig werden die meisten der bisher öffentlich gemachten Vorschläge der Komplexität des Themas gerecht.

In der wissenschaftlichen Debatte über Flucht- oder, neutraler formuliert, Migrationsgründe wird gemeinhin zwischen Pull- und Push-Faktoren unterschieden – also zwischen Gründen, die einen Migrant zu einem bestimmten Ort hinziehen, und solchen, die ihn von einem Ort vertreiben.

Beide Dimensionen sind im Fall der Migration von Afrikanern nach Europa stark ausgeprägt. Europa gilt den meisten Afrikanern als ein Ort, an dem Milch und Honig fließen, und den zu erreichen jedes Risiko und jeden Einsatz wert ist. In Anbetracht der offensichtlichen Entwicklungsunterschiede zwischen beiden Kontinenten ist dies sicherlich eine leicht nachvollziehbare Einschätzung. Hinzu kommt, daß jene Afrikaner, die den Sprung nach Europa geschafft haben, wenig tun, um diesen Ein-

druck bei den Zurückgelassenen zu korrigieren. Ihre Lage als illegale Flüchtlinge oder als Asylbewerber in Aufnahmelagern mag subjektiv noch so desperat sein, nach Hause werden in der Regel nur die positiven Aspekte übermittelt. Alles andere würde das Eingeständnis des eigenen Scheiterns bedeuten und Hoffnungen der Zurückgelassenen enttäuschen, es sei bald mit umfangreichen Überweisungen aus Europa in die Familienkasse zu rechnen. Viele der Flüchtlinge, die sich von Afrika nach Europa auf den Weg machen, kennen dort jemanden, der »es bereits geschafft hat«.

Aber selbst, wenn das Bild Europas in Afrika nicht positiv überzeichnet wäre, gibt es ausreichend Gründe, die Afrikaner in ihren Herkunftsländern zur Flucht veranlassen. Bürgerkriege, humanitäre Kata-

stropfen, Armut und wirtschaftliche Perspektivlosigkeit werden in der öffentlichen Diskussion als die wichtigsten und offensichtlichsten Push-Faktoren genannt. Das Problem mit diesen Faktoren ist nur, daß jene, die von ihnen in Afrika am unmittelbarsten betroffen sind, nur eine kleine Minderheit der tatsächlich nach Europa Flüchtenden stellen.

Wer sind die Flüchtenden?

Aussagen über das Profil des Afrikaflüchtlings ist zunächst vorzuschicken, daß die Staaten der EU von der Zuwanderung aus Afrika sehr unterschiedlich betroffen sind und diese nur einen kleinen, wenn auch leicht identifizierbaren Teil der Gesamtzuwanderung in die EU ausmacht. Im Jahr 2000 lebten in europäischen Staaten 21 Millionen Ausländer, 3,4 Millionen kamen aus Afrika, davon stellten die drei nordafrikanischen Länder Marokko, Algerien und Tunesien fast zwei Drittel. Obwohl für die derzeit laufende, zum Teil illegale Immigration naturgemäß keine verlässlichen Daten vorliegen, dürften hier die Proportionen kaum anders sein. Nur in Frankreich und Portugal reicht der Anteil von Afrikanern an den insgesamt im Land lebenden Ausländern an 50% heran. In Italien liegt er etwa bei einem Drittel, in Spanien und den Niederlanden bei rund einem Viertel. Mit Ausnahme Portugals handelt es sich auch bei den Afrikanern in diesen Ländern mehrheitlich um Nordafrikaner. In Deutschland beträgt der Anteil von Afrikanern an der ausländischen Bevölkerung weit unter 10%. Trotz Schengen bedeutet die starke afrikanische Zuwanderung in einige Länder der EU nicht automatisch, daß diese sich auf alle anderen Schengen-Staaten gleichmäßig verteilen – zum Teil aus Sprachgründen, vor allem aber weil Migranten in der Regel die soziale Anbindung an bereits bestehende Migrationsgemeinschaften suchen.

Schon die Dominanz von Nordafrikanern unter den Migranten aus Afrika deutet darauf hin, daß es eben nicht die ärmsten und

am stärksten von Bürgerkrieg betroffenen Länder des Kontinents sind, aus denen die meisten Immigranten in Europa stammen. Auch unter den Ländern südlich der Sahara dominieren mit Senegal, Ghana, Nigeria und Kap Verde (in Europa leben jeweils 100 000 Angehörige dieser vier Staaten) jene Länder, die im innerafrikanischen Vergleich wirtschaftlich nicht ganz unten rangieren. Die einzige Ausnahme bildet Somalia, das auch zur Spitzengruppe der schwarzafrikanischen Herkunftsstaaten von Flüchtlingen gehört. Aber auch hier ist der hohe Anteil nur partiell auf den Bürgerkrieg im Land zurückzuführen. Schon vor dem Zerfall Somalias gab es eine relativ große Exilgemeinde des Landes in Europa. Der weitaus größte Teil jener 4,3 Millionen Flüchtlinge, die nach Schätzungen des internationalen Flüchtlingshilfswerks durch humanitäre Katastrophen, Bürgerkriege und absolute Armut aus ihrer Heimat vertrieben werden, gelangt nicht nach Europa, sondern läßt sich in sicheren Orten des Heimatlands oder in den Nachbarländern nieder.

Die Herkunft der überwiegenden Mehrheit der Migranten legt den Schluß nahe, daß der Flüchtlingsstrom der Europa erreicht, von drei Faktoren bestimmt wird: erstens von der Geographie, die den Weg für Nordafrikaner nach Europa kürzer und einfacher macht als für den Rest des Kontinents; zweitens von historischen Bindungen, die zwischen nordafrikanischen Staaten und den nördlichen Anrainerstaaten des Mittelmeers, Frankreich, Italien und Spanien, bestehen; und drittens von den Kosten der Migration. Nach Schätzungen eines für den Europarat erstellten Berichts beträgt die Gebühr, die an Menschenhändler für die Überfahrt von Nordafrika nach Spanien zu entrichten ist, zwischen 2.000 und 3.500 US-Dollar. Für jene, die ihre Flucht südlich der Sahara beginnen, kommt sicherlich noch ein weiterer stattlicher Betrag für die Durchquerung der Sahara hinzu. Die ungleich billigere Methode, mit dem Flugzeug nach Europa einzureisen, steht aufgrund strenger Kontrollen

an den Flughäfen der Herkunftsländer kaum noch zur Verfügung. Diese hohen Kosten der Migration kann eine Person nur tragen, wenn sie für afrikanische Verhältnisse relativ gut gestellt ist, Kredite bei der Familie und Freunden aufnimmt, die sie unter hohen Erfolgsdruck stellen, oder, noch schlimmer, sich bei den Menschen-smugglern verschuldet, die einen Zins und Tilgungsfristen erwarten, denen der Schuldner meist nur durch Einnahmen aus illegalen Aktivitäten nachkommen kann.

Was tun?

Die Tatsache, daß nur eine Minderheit der Migranten aus Afrika nach Europa dem Profil des vor Hunger und Krieg Flüchtenden entspricht, relativiert eine Reihe von Forderungen, die in bezug auf die Bekämpfung der Fluchtgründe erhoben werden – vor allem jene, die auf eine Erhöhung der Entwicklungshilfe oder gar auf die Auflage eines Marshall-Plans für Afrika abzielen. Die Entwicklungshilfe Deutschlands hat sich wie die der meisten anderen bilateralen Geber in den vergangenen Jahren entsprechend dem Beschluß des Millennium-Gipfels der VN die Bekämpfung der Armut zum Ziel gesetzt. Jene, die das Risiko der Migration auf sich nehmen, nämlich vor allem junge Männer in den Großstädten Afrikas, gehören bisher kaum zur Hauptzielgruppe der Entwicklungshilfe.

Die Gründe für ihre Misere liegen weniger in absoluter Armut, als vielmehr in fehlenden Beschäftigungsaussichten und allgemein mangelnden wirtschaftlichen und sozialen Aufstiegsprospekten. Verantwortlich hierfür ist nicht so sehr der schlechte Zustand der Gesundheits- und Bildungssysteme sowie der ländlichen Infrastruktur, sondern vielmehr eine Volkswirtschaft, die unter staatlichem Mißmanagement, Korruption und Mangel an Rechtsstaatlichkeit leidet. Die Entwicklungspolitik hat diese Defizite zwar erkannt, sie auch konzeptionell verarbeitet, sie aber bisher nur unzureichend in ihren Förderansätzen umgesetzt. Trotz einer bereits seit den späten

80er Jahren geführten Diskussion über die Bedeutung politischer Rahmenbedingungen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung, überwogen in der Praxis bis vor kurzem noch immer technische Projekte oder größere Infrastrukturmaßnahmen.

Bevor mehr Entwicklungshilfe für Afrika gefordert wird, sollte die Frage beantwortet werden, warum die Erfolge der Entwicklungspolitik in ihrer bisherigen Form deutlich hinter den Erwartungen zurückblieben. Diese Frage bleibt auch dann valide, wenn die Diskussion über die richtige Politik gegenüber Afrika nicht nur unter dem Aspekt der Verhinderung von Migration geführt wird. Sie zu beantworten kann auch jenen nicht erspart werden, die einen Marshall-Plan für Afrika fordern. Legt man das Volumen bisheriger Entwicklungshilfe zugrunde, läßt sich feststellen, daß es einen Marshall-Plan für Afrika schon immer gab. Das Finanzvolumen des Marshall-Plans betrug für Länder wie Frankreich und Deutschland gerade 2,5% des durch den Krieg deutlich reduzierten Bruttoinlandsprodukts (BIP). In den 90er Jahren erhielt Afrika südlich der Sahara (ohne Südafrika und Nigeria) Entwicklungshilfe in Höhe von mehr als 12% des BIP. In Mosambik und Ruanda betrug diese Quote gar über 40%. Zudem widerspricht das Modell des Marshall-Plans dem in den vergangenen Jahren so hochgehaltenen Konzept der Partnerschaft in der Entwicklungshilfe. Der Abfluß von Mitteln aus dem historischen Marshall-Plan war an strikte Bedingungen gebunden und abhängig vom Erfolg der zuvor geleisteten Hilfe.

Deutsche Afrikapolitik

Eine Forderung, die im Zusammenhang mit dem Flüchtlingsproblem unter anderem von Bundesinnenminister Otto Schily erhoben wurde, ist kaum zu kritisieren: die nach einer kohärenten europäischen Afrikapolitik. Voraussetzung für die Kohärenz auf europäischer Ebene ist allerdings, daß zuvor auf nationaler Ebene die Ziele der

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

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

Politik klar definiert und schlüssig im europäischen Abstimmungsprozeß vertreten werden. Leider ist dies in der deutschen Afrikapolitik kaum der Fall. Zwar gibt es auf konzeptioneller Ebene einen breiten Konsens, der neben der Armutsbekämpfung, Krisenprävention und Konfliktlösung, die Probleme schlechter Regierungsführung, zusammenbrechender staatlicher Strukturen und kaum funktionierender Privatwirtschaft in den Mittelpunkt der Überlegungen rückt; die Probleme beginnen jedoch bei der Umsetzung dieser Vorgaben. Dazu gehören die anhaltenden Kontroversen zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, die beide für sich die Führerschaft in der Afrikapolitik reklamieren, ebenso wie das Qualifikationsprofil des Personals von Durchführungsorganisationen deutscher Entwicklungszusammenarbeit und deren Vorgehensweise. Beide sind wenig an den Erfordernissen der neuen Schwerpunkte orientiert. Statt Experten in der Wasserversorgung und im Gesundheitswesen bedarf es nunmehr jener, die zur effektiven Regierungsberatung fähig und in der Beilegung von Konflikten sowie der Prävention von Krisen erfahren sind.

Eine kohärente deutsche und europäische Afrikapolitik erfordert allerdings nicht nur die Anpassung von Institutionen, Strukturen und Verfahren der Außen- und Entwicklungspolitik an die neuen Zielvorgaben, wie sie beispielsweise in Großbritannien geleistet wurde, sondern auch die Bereitschaft, im Ernstfall militärisch zu intervenieren. Die Intervention der Briten in Sierra Leone im Jahr 2000 und die europäisch geführte Mission Artemis in der DR Kongo im Jahr 2003 haben bewiesen, daß kleine, gut ausgerüstete und entsprechend ausgebildete Militärkontingente in der Lage sind, die Eskalation eines Gewaltkonflikts zu unterbinden, das Leiden der davon betroffenen Zivilbevölkerung zu lindern und damit die Voraussetzung für einen Friedensprozeß zu schaffen. Dies könnte auch in Darfur funktionieren.

Für die deutsche Politik bedeutet das, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, welchen Beitrag sie selbst zu dieser Form der Konfliktlösung zu leisten bereit ist, und zwar über die mehr symbolische Beteiligung an militärischen Interventionen in Form der Entsendung von Staboffizieren in Führungsstäben und der Übernahme des Lufttransports hinaus. Spätestens, seit sich die Bundesregierung der britisch-französischen Initiative der Zusammenstellung sogenannter »battle groups« – Kampfgruppen, die kurzfristig zu Einsätzen in Konfliktgebiete entsandt werden können – angeschlossen hat, kann sie sich Überlegungen nicht mehr verschließen, wo und unter welchen Bedingungen diese Einheiten eingesetzt werden sollen. Großbritannien und Frankreich haben wiederholt betont, daß ein Haupteinsatzort dieser »battle groups« afrikanische Konfliktgebiete sein sollen.

Fazit

Selbst wenn es gelingt, eine kohärente europäische Afrikapolitik zu betreiben, eine effektive Entwicklungspolitik ins Werk zu setzen und gar Abschied von der Politik der Agrarsubventionen zu nehmen, wird der Entwicklungsunterschied zwischen Europa und Afrika auf Jahrzehnte hinweg so manifest sein, daß die Pull-Faktoren der Migration große Anziehungskraft behalten werden. Will man den Zustrom nach Europa eindämmen und den Sprung in eine großzügige Zuwanderungspolitik nicht wagen, wird man weiterhin nicht um restriktive Maßnahmen herumkommen. Weitgehend unstrittig dürfte ein kompromißloses Vorgehen gegen Menschenhändler sein. Aber auch ein frühes Filtern des Migrantenstroms und ein zielstrebiges Abschiebeverfahren werden dann Bestandteil der europäischen Flüchtlingspolitik sein müssen. Bei der öffentlichen Beschäftigung mit diesem Thema sollte aber nicht übersehen werden, daß die Migration aus Afrika bisher nur einen kleinen Teil der Zuwanderung nach Europa ausmacht.