

## WAS KANN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT/ ENTWICKLUNGSPOLITIK ZUR BEKÄMPFUNG VON MIGRATIONSURSACHEN BEITRAGEN? PROJEKTIONEN UND FIKTIONEN

Petra Dannecker

Es ist nicht neu, dass Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten an den Grenzen reicherer Länder um Einlass ringen; neu ist allerdings die Vehemenz der öffentlichen und politischen Diskussionen, die gerade in vielen europäischen Ländern zu beobachten ist. Vor allem diejenigen Akteure, die den Verlust des sozialen und kulturellen Zusammenhangs westlicher Gesellschaften in den Fokus rücken und die ‚Bedrohung‘ der inneren Sicherheit durch Flüchtlinge und MigrantInnen schüren, dominieren zunehmend den Diskurs. Das führt dazu, dass politische Akteure in den letzten Jahren, und verstärkt in den letzten Monaten, unterschiedliche Politiken, Strategien und Instrumente diskutieren und präsentieren, die den Zustrom von Flüchtlingen, vor allem aber der sogenannten Wirtschaftsflüchtlinge und ‚unerwünschten‘ ArbeitsmigrantInnen, eindämmen sollen. Die ‚Entwicklung‘ der potenziellen Herkunftsgesellschaften und damit auch Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit spielen, neben der Sicherheitspolitik, hierbei eine zunehmend wichtigere Rolle. Schon 2005 hat der damalige Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso (zit. in Clemens 2014: 3), erklärt: „The problem of immigration, the dramatic consequences of which we are witnessing, can only be addressed effectively in long term ambitious and coordinated development cooperation to fight its root causes“. Die Annahme, dass die ‚Entwicklung‘ der Herkunftsländer, sprich die Bekämpfung der sogenannten Ursachen für Wanderungen, Armut und fehlende wirtschaftliche Entwicklung, Migrationsbewegungen stoppen und eindämmen kann, beherrscht aber nicht nur die Politiken internationaler Organisationen wie der Europäischen Union, sondern auch die nationaler Akteure und deren entwicklungspolitische Agenden. So hat z.B. der österreichische Außenminister Sebastian Kurz im April 2016, nach kontinuierlichen Kürzungen des Entwicklungszusammenarbeitbudgets in den letzten Jahren, erstmals eine Erhöhung angekündigt mit dem Ziel, die Lebensbedingungen der Menschen in ihren Herkunftsländern zu verbessern, um ihnen vor Ort Perspektiven zu geben. Die zusätzlichen Mittel sollen für Präventivmaß-

nahmen zur Eindämmung neuer Migrationsströme sowie für Wiederansiedlungsprogramme in Herkunftsländern verwendet werden, um rückkehrenden Flüchtlingen die Reintegration zu ermöglichen, so Kurz<sup>1</sup>.

Die Verknüpfung von Entwicklungspolitik und Migrationspolitik mit dem Ziel Migration zu kontrollieren, lässt sich schon seit einigen Jahren beobachten.<sup>2</sup> Migrationspolitische Interessen dominieren nicht nur die multilaterale Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den sogenannten Drittstaaten, sondern auch die bilaterale Zusammenarbeit einiger Mitgliedsstaaten wie z.B. Frankreich, Italien oder Spanien mit ihren ‚Partnerländern‘ im globalen Süden, hier vor allem afrikanische Länder (Adepoju et al. 2009). Neben Rückkehrübernahmeabkommen und der Verwendung eines Teils des Entwicklungsbudgets für Grenzkontrollmaßnahmen sind auch Projekte und Programme in Gebieten und Regionen in den sogenannten ‚Partnerländern‘, die als besonders arm oder strukturschwach und somit als besonders anfällig für irreguläre Migration oder ‚Menschenhandel‘ bewertet werden, zunehmend Teil der europäischen aber auch nationaler Migrationspolitik. Einer Migrationspolitik bzw. eines Migrationsmanagements, welche bzw. welches über die Abwehr von ‚unerwünschten‘ MigrantInnen an den unmittelbaren Grenzen hinausgeht. Dabei wird zunehmend über die Einbindung der Herkunfts- und Transitländer, Entwicklungszusammenarbeit und der Kontrolle von Transitpraktiken und -wegen versucht Migration entsprechend den politischen und ökonomischen Interessen der europäischen Länder zu steuern, d.h. Anwerben qualifizierter MigrantInnen und die Abwehr derjenigen, die als Belastung wahrgenommen werden bzw. es wird versucht letztere erst gar nicht entstehen zu lassen (siehe Hess 2012; Dünwald 2015; Oltmer 2015).

Aber auch die MigrantInnen und ihre ‚Diaspora‘ in Europa werden zunehmend, wenn auch implizit, in Migrationspolitik eingebunden. Seit der ‚Entdeckung‘ von MigrantInnen und ‚Diasporas‘ als neue ‚Entwicklungsakteure‘

werden diese euphorisch, zumindest von internationalen und nationalen Organisationen, als ‚Lösung‘ für ‚Entwicklung‘ propagiert, insbesondere ihre Rücküberweisungen, die als neue Form der Entwicklungsfinanzierung, so z.B. Kapur (2004), „Bedürftige“ direkt, ohne „bürokratische Apparate“ in den Empfängerländern erreichen können. Dieser Diskurs und die damit verknüpften Projekte und Programme sollten aber nicht nur vor dem Hintergrund des Scheiterns der vorherigen Entwicklungsdekaden und der abnehmenden Bereitschaft des globalen Nordens in Entwicklungszusammenarbeit zu investieren analysiert werden. Auch die Annahme, dass sie über die Erschließung von Entwicklungspotenzialen in den Gesellschaften des globalen Südens Migrationsanreize minimieren und so zur ‚Bekämpfung‘ der Migrationsursachen beitragen können, spiegelt die unterschiedlichen nationalen wie auch internationalen Politiken wider (siehe de Haas 2007: 827). Dies gilt auch für RückkehrerInnen, die über Programme, von der Europäischen Union (EU) oder nationalen und internationalen Organisationen finanziert und durchgeführt, zurückkehren bzw. zurückkehren sollen, um über ihr erworbenes ‚Humankapital‘ Entwicklungsimpulse zu setzen (Nyberg-Sorensen et al. 2002: 56), auch wenn das primäre Ziel zweifelsfrei die Rückführung irregulärer und ‚unerwünschter‘ MigrantInnen und abgelehnter Asylsuchender ist. Dass gerade MigrantInnen und RückkehrerInnen Migration verhindern sollen kann durchaus als paradox bezeichnet werden. Kaum zur Kenntnis genommen werden bisher kritische Ansätze, die die positive Verknüpfung zwischen Migration, Rückkehr und Entwicklung über Kapitaltransfer, Wissen und Erfahrungen (Black/Gent 2004) in Frage stellen und nicht nur auf die Komplexität dieser Prozesse, sondern auch auf die Heterogenität der MigrantInnen, der zurückkehrenden MigrantInnen sowie der ‚Herkunftsländer‘ verweisen (Black/Gent 2004; de Haas 2007; Dannecker 2016). Hinzu kommen, gerade in Anbetracht der aktuellen Situation, sehr unspezifische und ad hoc entwickelte Forderungen bzw. ‚Lösungen‘ wie z.B. entwicklungspolitische Aktivitäten grundsätzlich so zu konzipieren, dass sie in Europa ‚unerwünschte‘ Migration erst gar nicht entstehen lassen. Wie das aber konkret aussehen könnte, bleibt offen. Ebenso unerwähnt bleibt die Tatsache, dass Migration in vielen Herkunftsländern ganz anders bewertet wird, nämlich als ‚Entwicklungsstrategie‘, sowohl von Regierungen, MigrantInnen, deren Netzwerken oder Familien.

## GIBT ES EINEN ZUSAMMENHANG ZWISCHEN ARMUT UND MIGRATION?

All diese sehr kurz dargestellten Diskurse, Aktivitäten und Programme sind eingebettet in und basieren primär auf einem konstruierten Zusammenhang zwischen ‚Entwicklung‘ respektive ‚fehlender Entwicklung‘, Armut, Arbeitslosigkeit und Migration; einem Zusammenhang, der gebetsmühlenartig so oft wiederholt wurde und wird, dass ihm der Charakter eines Naturgesetzes eingeschrieben ist. Dabei scheint es keine Rolle zu spielen, dass es keine empirisch bewiesene ökonomische Grundlage für diesen Zusammenhang gibt und alle Untersuchungen der letzten Dekaden aus unterschiedlichen Forschungsrichtungen zeigen, dass diese Annahme schlicht falsch ist (Clemens 2014: 34; de Haas 2007). Das gilt auch für die in diesem Kontext mitschwingende – allerdings sehr viel implizitere – Annahme, dass ‚Entwicklung‘ planbar ist. Die Erfahrungen und ‚Wirkungen‘ bisheriger Aktivitäten, Programme und Projekte im Kontext des Migrations- und Entwicklungsnexus, die durchaus zu sehr ambivalenten Ergebnissen kommen, werden nicht in Betracht gezogen (Oltmer 2015: 9; Pellerin/Mullings 2013).

Aus einer Entwicklungsforschungsperspektive fällt insbesondere auf, dass in den aktuellen Debatten bzw. im Kontext des Migrationsmanagements ‚Entwicklung‘ nicht näher spezifiziert und implizit mit wirtschaftlicher Entwicklung gleichgesetzt wird. Die Kritik der letzten Dekaden an diesem Verständnis von ‚Entwicklung‘ und an den aus ihm hervorgegangenen entwicklungspolitischen Maßnahmen und Projekten findet keinen Eingang in die aktuellen Diskussionen und Politiken. Dies lässt sich **erstens** auf die dominante Annahme zurückführen, dass eine Kausalbeziehung zwischen fehlender wirtschaftlicher Entwicklung (gleichgesetzt mit Armut und Arbeitslosigkeit) und Migration besteht. Allen empirischen Befunden und entwicklungspolitischen Erfahrungen zum Trotz nährt sie weiterhin die Illusion, dass Migration verhindert bzw. eingedämmt werden könne über wirtschaftliche Entwicklung und die Bekämpfung der sogenannten Grundursachen von Migration. **Zweitens** dominiert immer noch die Vorstellung der Planbarkeit von ‚Entwicklung‘ und ‚Entwicklungseffekten‘; diese übersetzt sich in die aktuelle Auffassung, gezielte entwicklungspolitische Interventionen und Aktivitäten führten zur Reduktion und Kontrolle von Migration. Eingebettet in diese ‚Visionen‘ könne Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit nicht nur ‚Armut‘ beseitigen, sondern auch Migrationsanreize minimieren, wenn nicht sogar gänzlich aufheben.

Zweifelsfrei hängen ‚Entwicklung‘ und Migration zusammen bzw. bedingen einander, allerdings nicht in dieser von den politischen Akteuren im globalen Norden erwünschten Weise. Soziale, politische und auch wirtschaftliche Entwicklungen in den Ländern des globalen Südens, und nicht nur dort, haben Auswirkungen auf Migration, aber eben nicht wie geplant oder den migrationspolitischen Interessen des globalen Nordens folgend. Letztlich liegt das Paradoxe darin, dass ‚Entwicklung‘, vor allem wirtschaftliche Entwicklung, zumindest mittelfristig zu erhöhter Mobilität und Migration führt, wie eine Vielzahl von Studien der letzten Jahrzehnte zeigen (Faini/Venturini 1994; Martin/Taylor 1996; Vogler/Rotte 2000). Es sind nicht die ‚Armen‘ oder die ‚Verzweifelten‘ die migrieren, sondern diejenigen denen es ‚besser‘ geht, d.h. auch diejenigen, die von den sozialen und wirtschaftlichen Transformationen der letzten Jahre ‚profitiert‘ haben und nicht selten ist die ‚Besserstellung‘ bedingt durch Migration davon abhängig, dass diese weiterhin möglich ist. Dies gilt vor allem für die relativ teure und risikoreiche internationale Migration vom Süden in den Norden aber auch für ArbeitsmigrantInnen, die nicht notwendigerweise Armut oder Arbeitslosigkeit entrinnen, sondern ihren sozialen und ökonomischen Status verbessern oder ihre Vorstellungen von einem ‚besseren‘ Leben umsetzen wollen. Wie Nyberg-Sorensen et al. bereits 2002 argumentiert haben, stellt selbst ein geringes Maß an ‚Entwicklung‘, in Form von Einkommensmöglichkeiten, Bildung und Zugang zu Informationen und Wissen nicht nur die Möglichkeit zu migrieren dar, sondern eröffnet neue Perspektiven und Erwartungen, deren Umsetzung nicht lokal möglich ist oder erscheint – das ist historisch betrachtet ein Grundgesetz menschlicher Entwicklung. Dabei sollte allerdings nicht unerwähnt bleiben, dass der Anteil der Menschen, die ihre Herkunftsländer verlassen, nicht in dem Maße gestiegen ist, wie uns die öffentlichen Diskurse oder auch die von WissenschaftlerInnen gerne verwendeten Metaphern suggerieren. Verändert haben sich die Richtungen der Bewegungen, vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg, durch die Inkorporation der sogenannten Entwicklungsländer in den Weltmarkt und die damit in Verbindung stehenden neuen Migrationssysteme, z.B. vom globalen Süden in den globalen Norden statt wie zuvor vom globalen Norden in den globalen Süden (Massey et al. 1998). Auch ist der Anteil der MigrantInnen aus den sogenannten ärmsten Ländern an der Süd-Nord-Migration vergleichsweise gering (Olesen 2002), was das Argument der Kausalbeziehung zwischen ‚Entwicklung‘ und Migration zusätzlich widerlegt.

Einerseits spielt also ‚Entwicklung‘ als Voraussetzung für Migration eine Rolle, andererseits spielen aber auch die Entwicklungsvisionen derjenigen die migrieren eine wichtige Rolle; Entwicklungsvisionen und Sehnsüchte, die durch globale wirtschaftliche, soziale aber auch mediale Prozesse und die zugenommenen Verflechtungen weltweit geschaffen werden. ‚Entwicklung‘ umfasst dabei nicht nur wirtschaftliche Prozesse, sondern auch soziale, kulturelle, geschlechtsspezifische, räumliche und politische, die jeweils ganz unterschiedlich oder in Kombination Entwicklungsvisionen generieren, die – und das ist wichtig zu betonen – immer nur von einer kleinen, relativ gleich bleibenden Gruppe mit Migration verknüpft werden. Für bestimmte Gruppen im globalen Süden sind daher die Vorstellungen von ‚Entwicklung‘ eng verwoben mit Migration bzw. Migration wird mit ‚Entwicklung‘ gleichgesetzt. Allerdings ist die Umsetzung dieser Entwicklungsvisionen nur dann erwünscht, wenn sie mit den politischen und ökonomischen Interessen der Länder des globalen Nordens kompatibel sind.

### DISKREPANZ ZWISCHEN DEN „ROOT CAUSES“ FÜR MIGRATION UND ENTWICKLUNGSPOLITISCHER REALITÄT

Die Vereinnahmung und Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit im Kontext des aktuellen Migrationsmanagements ist, wie die Ausführungen gezeigt haben, sowohl politisch als auch wissenschaftlich problematisch. Wissenschaftlich, weil die Grundannahme, dass wirtschaftliche Entwicklung zu einer Verringerung von Migration und Wanderungen führt, zumindest kurz- und mittelfristig nicht haltbar ist. Gerade kurzfristig angelegte und ad hoc geplante und propagierte Entwicklungsprogramme und -projekte, die ‚nur‘ darauf ausgerichtet sind Wachstum zu schaffen und Armut zu bekämpfen, können, selbst wenn sie kurzfristige Wirkung erzielen sollten, Migration nicht eindämmen; im Gegenteil. Hinzu kommt, dass die Mehrheit der MigrantInnen eben gerade nicht aus den sogenannten ärmsten Ländern kommt, d.h. auch den Ländern, die primär im Fokus der Geberländer und -organisationen stehen. Auch ist eine sehr große Diskrepanz zwischen Diskurs und entwicklungspolitischer Praxis zu beobachten. Die öffentlichen Zahlungen für die Entwicklungszusammenarbeit weltweit sind seit 2011 kaum gestiegen<sup>3</sup> und das trotz der immer wieder betonten Kausalbeziehung zwischen ‚Entwicklung‘ und Migration.

Hervorzuheben ist auch, dass Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit in Bezug auf das weltweite Fluchtgeschehen kaum eine Rolle spielen kann, auch und vor allem nicht in Bezug auf die Fluchtursachen. In den aktuellen Diskursen wird weder die Angst um Überleben und Zukunft berücksichtigt, die durch Krieg, Gewalt und ständige Unsicherheit entsteht, noch werden die hochkomplexen und internationalen Konfliktursachen analytisch einbezogen. Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit kann Konflikte nicht verhindern, auch das haben die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt, bestenfalls, wenn überhaupt, kann sie präventiv Einfluss nehmen oder in Postkonfliktsituationen einen Beitrag leisten. In Anbetracht der Tatsache, dass immer noch – trotz und entgegen der Wahrnehmung in Europa – die große Mehrheit flüchtender Menschen in ihrem Land bzw. ihrer Region bleibt, wie die neusten Flüchtlingszahlen verdeutlichen<sup>4</sup>, ist vielmehr zunehmend wichtiger, über das Verhältnis von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit nachzudenken. So nehmen neben der Türkei vor allem Pakistan, der Libanon oder Äthiopien die meisten Flüchtlinge auf. Entwicklungszusammenarbeit ist im humanitären Kontext vor allem dahin gehend zu überdenken, wie die Schutzsuchenden aber auch die Schutz gewährenden Länder nachhaltig unterstützt werden können, und zwar nicht als Teil des Migrationsmanagements, sondern im Kontext einer dringend notwendigen globalen Verantwortung und Solidarität. So ist es nicht hinzunehmen, dass das Welternährungsprogramm seine Hilfe für die syrischen Flüchtlinge im Libanon und in Jordanien aufgrund fehlender finanzieller Mittel kürzen muss.

## GLOBALISIERUNG UND MIGRATION

Es wäre daher an der Zeit, politisch aber auch gesellschaftlich zur Kenntnis zu nehmen, dass zu einer global vernetzten Welt Migrationsprozesse gehören, die eben nicht notwendigerweise und ausschließlich das Resultat von Armut und Arbeitslosigkeit sind. Es gibt keine einfachen Lösungen, daher sollte es vor allem darum gehen, Migration – aber auch Flucht – humaner zu gestalten. Dazu könnten Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit sicherlich wichtige Beiträge leisten, allerdings nicht als migrationspolitisches Instrument. Voraussetzung wäre allerdings anzuerkennen, dass Migration ebenso wie ‚Entwicklung‘ kein linearer Prozess sondern stets im Wandel ist und eine Vielzahl von Akteuren umfasst. Daher wäre ein erster Schritt, die Perspektiven aus

dem globalen Süden zu integrieren, und zwar zu Migration und zu ‚Entwicklung‘ (Oltmer 2015: 9), aber auch die gesamtgesellschaftlichen und -politischen Aufgaben Europas im aktuellen Kontext anzuerkennen.

- 1 Siehe Pressemitteilung des Außenministeriums vom 26.04.2016. [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20160426\\_OTS0090/bundesminister-kurz-trendumkehr-in-der-oesterreichischen-entwicklungszusammenarbeit](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20160426_OTS0090/bundesminister-kurz-trendumkehr-in-der-oesterreichischen-entwicklungszusammenarbeit).
- 2 Siehe zum Beispiel den Gesamtansatz für Migration (GAM), den die Europäische Kommission 2011 erlassen hat. Dieser Gesamtansatz soll explizit auch die Entwicklungszusammenarbeit umfassen. [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1\\_DE\\_ACT\\_part1\\_v2.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_DE_ACT_part1_v2.pdf).
- 3 Siehe die Daten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). <https://data.oecd.org/oda/distribution-of-net-oda.htm>.
- 4 Siehe UNHCR: <http://www.unhcr.at/presse/pressemitteilungen/artikel/44199bda2e38d139d3de23d269c120b3/flucht-und-vertreibung-2015-drastisch-gestiegen-1.html>

## Literatur

- Adepoju, Aderanti/van Noorloos, Femke/Zoomers, Annelies (2009): Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South: A Critical Review. In: International Migration, 48(3), 42-75.*
- Black, Richard/Gent, Saskia (2004): Defining, Measuring and Influencing Sustainable Return: The Case of the Balkans. Sussex Centre for Migration Research Working Paper T7. [http://www.migrationdrc.org/publications/working\\_papers/WP-T7.pdf](http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T7.pdf) (Zugriff: 16.08.2016).*
- Clemens, Michael (2014): Does Development Reduce Migration? Center for Global Development Working Paper 359. [http://www.cgdev.org/sites/default/files/does-development-reduce-migration\\_final\\_0.pdf](http://www.cgdev.org/sites/default/files/does-development-reduce-migration_final_0.pdf) (Zugriff: 16.08.2016).*
- Dannecker, Petra (2016): Rückkehr und Entwicklung: Konzeptualisierungen, Erfahrungen und Perspektiven für sozialen Wandel. In: Carvill Schellenbacher, Jennifer et al. (Hg.): Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven. Wien, 113-129.*
- de Haas, Hein (2007): Turning the Tide? Why Development will not stop Migration. In: Development and Change, 38(5), 819-841.*
- Dünnwald, Stephan (2015): Remote Control?. Europäisches Migrationsmanagement in Mauretanien und Mali. In: movements – Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung, 1(1), <http://movements-journal.org/issues/01.grenzregime/08.duennwald-remote-control-mali-mauretanien.pdf> (Zugriff: 16.08.2016).*

- Faini, Riccardo/Venturini, Alessandra (1994): *Trade, aid and migrations. Some basic policy issues*. In: *European Economic Review*, 37, 435-442.
- Hess, Sabine (2012): *Gefangen in der Mobilität. Prekäre Zonierungsprozesse an den Rändern Europas*. In: *Behemoth*, 5(1), 8-29.
- Kapur, Devesh (2004): *Remittances: The New Development Mantra? UNCTAD G-24 Discussion Paper 29*. [http://unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420045\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420045_en.pdf) (Zugriff: 16.08.2016).
- Martin, Philip/Taylor, J. Edward (1996): *The Anatomy of a Migration Hump*. In: Taylor, J. Edward (Hg.): *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*. Paris, 43-62.
- Massey, Douglas/Arango, Joaquín/Graeme, Hugo/Kouaouci, Ali/Pellegrino, Adela/Taylor, J. Edward (1998): *Worlds in Motion: understanding international migration at the end of the millennium*. Oxford.
- Nyberg-Sorensen, Ninna/Van Hear, Nicholas/Engberg-Pedersen, Poul (2002): *The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options. State of the Art Overview*. In: *International Migration Review*, 40(5), 49-71.
- Olesen, Henrik (2002): *Migration, Return and Development: An Institutional Perspective*. In: *International Migration*, 40(5), 125-150.
- Oltmer, Jochen (2015): *Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung*. Bonn. <http://www.welthungerhilfe.de/ueberuns/mediathek/whh-artikel/zusammenhaenge-zwischen-migration-und-entwicklung.html> (Zugriff: 16.08.2016).
- Pellerin, Héléne/Mullings, Beverley (2013): *The 'Diaspora Option', migration and the changing political economy of development*. In: *Review of International Political Economy*, 20(1), 89-120.
- Vogler, Michael/Rotte, Ralph (2000): *The effects of development on migration: Theoretical Issues and new empirical evidence*. In: *Journal of Population Economics*, 13, 485-508.