

Reicher und stabiler als die Nachbarn

SÜDAFRIKA ALS MAGNET FÜR MIGRATION

Jan Hofmeyr, Kate Lefko-Everett und Rorisang Lekalake

Vorwort

Die Region des südlichen Afrika, insbesondere Südafrika, hat eine lange Geschichte der Bevölkerungsmobilität und -migration, die bereits in die Zeit vor der Kolonialisierung zurückreicht, jedoch tief greifend von der Anwerbung und Wanderung von Arbeitskräften zu südafrikanischen Minen im Lauf des letzten Jahrhunderts geprägt wurde. Seit der Entdeckung von Gold im Witwatersrand und im Lauf der siebziger Jahre lebten und arbeiteten Hunderttausende Wanderarbeiter aus der gesamten Region in Südafrika in diesem arbeitsintensiven Sektor.

Zwar nahm die regionale Anwerbung durch die Minen ab den späten siebziger Jahren ab, dennoch trug eine Palette anderer Faktoren zu einer beständigen Zunahme der nach Südafrika strömenden Migrantenzahlen bei. Mittlerweile haben sich die Migrationsziele auf die Bereiche Tourismus, Handel und Wirtschaft, Arbeit und Firmengründung ausgeweitet, beeinflusst sowohl von der wachsenden und relativ reichen Wirtschaft des Landes im Vergleich zu benachbarten Staaten, als auch von der politischen Stabilität und Freiheit im Zuge seiner Demokratisierung seit 1994. Darüber hinaus hat sich Südafrika in den letzten Jahren aktiver bemüht, Fachkräfte ins Land zu holen, wobei es mit anderen Aufnahmeländern in der globalisierten Wirtschaft konkurriert.

Trotz Südafrikas langjähriger Anwerbung und Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften – sowohl historisch als auch zur Schließung bestehender Fachkräftelücken – waren die gesellschaftlichen Beziehungen zwischen Bürgern und Migranten oft von Spannungen geprägt, wahrscheinlich mehr denn je in der Postapartheidzeit. Nationalistische Strömungen und eine durch die frühe Politik eingeführte und verfestigte protektionistische Haltung, die in den neunziger Jah-

ren auf die Eindämmung und Beschränkung der Migration abzielte, haben die Migranten als eine Bedrohung für Lebensunterhalt, Armutsbekämpfungsmaßnahmen, Gesundheit und Sicherheit der Bürger dargestellt.

Diese Abhandlung zeigt, dass – trotz des Übergangs des Rechtswezens und der Politik zu einer offeneren Haltung – die Einstellungen der Bürger gegenüber Migration und Migranten zum ganz überwiegenden Teil negativ geblieben sind und nicht mit den von der Regierung eingeführten Änderungen Schritt gehalten haben. In den extremsten Fällen hat dies zu gewalttätigen Übergriffen auf Ausländer geführt, wie sie im ganzen Land bei den ausländerfeindlichen Ausschreitungen im Jahr 2008 an den Tag getreten sind.

Allgemein hat die Regierung ausländischen Mitbürgern zwar ein fortschrittliches Paket von Rechten eingeräumt, das abgesehen von politischen Rechten nahezu den Rechten südafrikanischer Bürger gleicht, doch hat sie sich größtenteils nicht zu direkten Maßnahmen zur Förderung der Integration durchgerungen. Angesichts der anhaltenden Spannung zwischen der stetig wachsenden Zahl an Migranten und der Nachfrage nach Fachkräften einerseits und dem wirtschaftlichen Abschwung, Stellenabbau und einer migrantenfeindlichen Stimmung andererseits könnten schon bald aktivere Maßnahmen zur Integrationsförderung erforderlich werden.

Der sozioökonomische Kontext in Südafrika

Obschon Südafrika ein Land der mittleren Einkommensstufe ist, macht sein Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 285 US-Dollar Milliarden es zur größten Wirtschaft des Kontinents.¹ Allein durch seine Größe übertrifft es die zusammengenommenen Volkswirtschaften seiner unmittelbaren Nachbarländer und der breiteren Subregion des südlichen Afrikas, was Südafrika wie eine Insel relativen Wohlstands inmitten der umgebenden Länder wirken lässt, die in allen globalen wirtschaftlichen Vergleichskennzahlen nach wie vor schlecht abschneiden – mit Ausnahme von Botswana und Namibia.

Diese undifferenzierten volkswirtschaftlichen Daten berücksichtigen jedoch nicht die internen entwicklungspolitischen Herausforderungen, mit denen das Land nach wie vor zu kämpfen hat, sodass man, um die Migrationstendenzen zu verstehen, die sozioökonomischen und

politischen Kräfte, die grenzüberschreitenden und internen Bewegungen zugrunde liegen, genauer untersuchen muss.

Südafrika hat eine geschätzte Bevölkerung von 49 Millionen Staatsbürgern und ein Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen (BNE) von 5.770 US-Dollar in 2009 (Atlas-Methode). Dies liegt deutlich niedriger als das der jeweiligen Golfstaaten in dieser Studie, Brasiliens (8.070 US-Dollar) und Mexikos (8.960 US-Dollar), jedoch über dem Indiens mit 1.170 US-Dollar.²

Die südafrikanische Statistik verschleiert dabei jedoch das extrem ungleiche Einkommensverteilungsmuster des Landes. Sein Gini-Koeffizient von 0,70 macht es zu einer der Gesellschaften mit den größten Gegensätzen der Welt. Dies gilt vor allem, wenn man die in dieser Studie behandelten Länder betrachtet. Im Jahr 1993, ein Jahr vor der politischen Wende des Landes zur Demokratie, stand diese Zahl bei 0,66, was darauf hinweist, dass die politische Befreiung nicht unbedingt die wirtschaftliche Befreiung für die Mehrheit der Südafrikaner mit sich gebracht hat.³ Ganz im Gegenteil: Die Gegensätze in der südafrikanischen Gesellschaft sind im Lauf der letzten 16 Jahre sogar noch gravierender geworden.

Dies ist keine Folge einer Untätigkeit der Regierung bei der Armutsbekämpfung, sondern liegt vielmehr an der strukturellen Natur von Armut und Ungleichheit in der Wirtschaft sowie einem falschen Schwerpunkt der politischen Gegenmaßnahmen, die zu deren Überwindung ergriffen wurden.

Diese strukturellen Beschränkungen der südafrikanischen Gesellschaft lassen sich auch heute noch auf die Vermächtnisse von Apartheid und Kolonialismus zurückführen, die nach wie vor im heutigen Südafrika sichtbar sind. Das Apartheidsystem, das die Priorisierung der wirtschaftlichen und sozialen Interessen weißer Südafrikaner im Jahre 1948 formalisierte, führte nicht nur zu den inhumansten Formen der Rassendiskriminierung, sondern auch zur wirtschaftlichen Unterentwicklung der schwarzen Mehrheit.⁴

Seit 1994 mündeten Bemühungen zur Korrigierung vor allem in die Politiken der so genannten *Affirmative Action* und *Black Economic Empowerment* (BEE). Erstere zielte auf die Aufhebung der Ungleichgewichte zwischen schwarzer und weißer in Beschäftigungsmustern

sowohl in den öffentlichen als auch den privaten Sektoren ab, während letztere die Beteiligung schwarzer Südafrikaner an der Wirtschaft erhöhen sollte. Dies wurde vor allem erreicht durch die Förderung schwarzer Eigentümerschaft und die Vergabe von Aufträgen an Firmen, die ihr Engagement in dieser Hinsicht nachweisen konnten. Leider kam BEE nie ausreichend der großen Masse zugute, und seine Nutznießer brauchten allzu oft starke politische Verbindungen zur regierenden Elite, um geschäftlich davon zu profitieren. All dies hat zunächst einmal dazu geführt, dass die meisten benachteiligten Südafrikaner nach wie vor nicht in der Lage sind, wirtschaftliche Vermögensgrundlagen aufzubauen, und zweitens, dass die historischen Muster wirtschaftlicher Beteiligung größtenteils bestehen blieben, trotz des Heranwachsens einer kleinen an BEE gekoppelten und vom Staat angestellten Mittelklasse. Um dies zu unterstreichen, zeigen Leibbrandt und andere in ihrem Beitrag zum *Transformation Audit 2009* des Institute for Justice and Reconciliation, dass die Armut zwischen 1993 und 2008 nur geringfügig zurückgegangen ist. Während 1993 56 Prozent der Südafrikaner als arm eingestuft werden konnten, lag die Vergleichsstatistik mit 54 Prozent nur zwei Prozentpunkte darunter. Trotz des prozentualen Rückgangs ist die Ziffer in tatsächlichen Zahlen ausgedrückt von 22 Millionen im selben Zeitraum auf 26 Millionen gestiegen.⁵

Als Reaktion hat die Regierung ihr Sozialfürsorgenetz in Form von Beihilfen und Renten auf etwa ein Viertel der Bevölkerung bis 2010 ausgedehnt. Eine solche Expansionsrate ist jedoch langfristig nicht haltbar und extrem von der Prämisse wirtschaftlichen Wachstums abhängig. Daher ist es kritisch für das Land geworden, dass diese wachsende Abhängigkeit durch Einkünfte schaffende Löhne und Gehälter getragen wird. Tatsächlich gibt es Tausende offene Stellen in Fachsektoren, die die Wirtschaft unterstützen sollten, doch wegen der Unterinvestition der Apartheid in die Bildung von Generationen von schwarzen Südafrikanern besteht ein krasses Missverhältnis zwischen den Fachleuten, die das Land benötigt, und denen, die es hervorbringt. Als Ergebnis kämpft Südafrika mit einer vorsichtig geschätzten Arbeitslosenrate von etwas über 25 Prozent, von denen 75 Prozent unter 35 Jahren und hauptsächlich schwarz sind.

Es ist wichtig, dieses Muster, das nach Hautfarben unterscheidet, wirtschaftlicher Verteilung und Beschäftigung zu verstehen, um die Herausforderungen bei der Schaffung einer nationalen Identität

und infolgedessen die Kräfte, die Migration nach und aus Südafrika bestimmen, zu begreifen. Arme, hauptsächlich schwarze Südafrikaner sind stark auf den Staat und dessen lebensnotwendige Leistungen angewiesen, für die sie oft nicht aufkommen können und die sie daher kostenlos oder in subventionierter Form erhalten. Beschränkte staatliche Ressourcen und in manchen Fällen auch mit Misswirtschaft verbundene Ineffizienzen haben die Qualität der staatlichen Leistungen ungleich und daher zum Gegenstand häufiger gewalttätiger Proteste gemacht. Aufgrund des Missverhältnisses zwischen einem ausbildungsverzerrten Arbeitsmarkt und einem Überangebot ungelernter Arbeitskräfte, sind die Chancen, diesen Umständen zu entkommen, eingeschränkt. Aufgrund dessen ist die Konkurrenz im unteren Ende des Arbeitsmarkts extrem hart.

Obzwar Migranten aus dem übrigen afrikanischen Kontinent aus vielerlei Gründen nach Südafrika kommen, wie unter anderem um Handel und Wirtschaft zu treiben, Arbeit zu finden und zu studieren, lassen sich viele, die ihre Heimatländer aus Armut verlassen, letztendlich in Wohngebieten mit niedriger Einkommensstufe nieder. Dies hat Folgen für die Fähigkeit des Staates, grundlegende Leistungen in diesen Gebieten zu liefern, kann jedoch auch zu tatsächlicher oder empfundener Konkurrenz um ohnehin schon knappe Arbeit führen. Umstände wie diese können, laut der Global Commission on International Migration (GCIM), „fremdenfeindliche Ressentiments erzeugen“, die sich sowohl gegen unregelmäßige und niedergelassene Migranten, Flüchtlinge als auch gegen ethnische Minderheiten richten.⁶

Während der Welle ausländerfeindlicher Ausschreitungen im Jahr 2008 war es bezeichnend, wie viele Täter und Sympathisanten diese empfundenen Bedrohungen als Motivation für die Verübung oder Unterstützungen solcher Gewalttaten angaben. Während das Kapitel, das an anderer Stelle in diesem Bericht die öffentliche Meinung behandelt, nahelegt, dass Fremdenfeindlichkeit sich durch die gesamte südafrikanische Gesellschaft zieht und nicht nur ein Phänomen der Armen ist, werden sich solche Einstellungen am ehesten in Gewalt äußern, wo die menschliche Sicherheit ins Spiel kommt. Vor diesem Hintergrund ist es daher kein Zufall, dass die fremdenfeindlichen Ausschreitungen des Jahres 2008 sich vor allem gegen afrikanische Staatsangehörige in Gebieten mit niedriger Einkommensstufe richteten. Ebenso wenig überrascht es, dass diese zum

Beginn einer Weltwirtschaftskrise aufflammten, die tiefgreifende Auswirkungen auf die Beschäftigung und Bezahlbarkeit der Grundversorgung mit sich brachte.

Hält man sich vor Augen, dass das Land 2009 nahezu eine Million Arbeitsplätze, insbesondere in den angelernten oder ungelerten Kategorien, aufgrund des Abschwungs der einheimischen Wirtschaft verloren hat, kann man davon ausgehen, dass die Existenzängste und die Anzahl der verzweifelten Betroffenen sich vervielfacht haben. Dies hat, wie Übergriffe auf Ausländer auch im Jahr 2010 erneut gezeigt haben, tief greifende Implikationen auf den sozialen Zusammenhalt von Gemeinden überall in Südafrika zur Folge, sowie auf die Art und Weise, wie Fragen der Migration gestellt werden sollten.

Migrationsgesetze und ihre Umsetzung

Als größte Volkswirtschaft in einer Region, die ansonsten von hohen Armutsraten, politischen Konflikten und durchlässigen Grenzen gekennzeichnet ist, ist Südafrika gezwungen, sich strategisch mit der Frage der Migration auseinanderzusetzen. Aus der vorangehenden Kontextanalyse geht hervor, dass der Rechtsrahmen des Landes auf eine komplexe Palette von Realitäten reagieren muss, die eine feine Gratwanderung zwischen konkurrierenden Prioritäten erfordern.

Im Rahmen seiner eigenen entwicklungspolitischen Herausforderungen muss das Land versuchen, Migration auf eine Weise zu regulieren, dass eine weitere Belastung der beschränkten Ressourcen vermieden und der Weg für die Umsetzung einer entwicklungspolitischen Agenda bereitet wird, die Armut und Ungleichheit der Postapartheidzeit effektiv bekämpft. Die Erfahrung vergangener Jahre hat gezeigt, dass Erwartungen – ob berechtigt oder nicht - zu schweren sozialen Störungen in verarmten Gemeinden geführt haben. Zusätzlich muss die Migrationspolitik in Bezug auf ihre längerfristigen Wirtschaftsziele Südafrikas schwere Fachkräfteknappheit bekämpfen, die derzeit ein ernstes Hindernis für das Erreichen der Wachstumsraten darstellt, die zum Antreiben seines wirtschaftlichen Umbaus erforderlich sind. Schlussendlich ist die Regierung, gemäß ihrer eigenen Verfassung, die innerhalb des Landes wohnhaften Personen bestimmte Rechte zugesteht, und als Unterzeichner verschiedener internationaler, kontinentaler und regionaler Verträge zur Regelung von Migran-

tenbewegungen und -rechten auch verpflichtet, ihre Gesetzgebung in Übereinstimmung mit Verfassungsgrundsätzen und entsprechenden supranationalen Abkommen zu gestalten.

Ein Überblick über die Gesetzgebung, die diese Frage seit der Demokratisierung des Landes 1994 geregelt hat, zeigt, wie die offizielle Haltung sich über die vergangenen 16 Jahre entwickelt hat.

Als Nelson Mandelas African National Congress (ANC) im April 1994 an die Regierung kam, erbt sie den Aliens Control Act aus dem Jahr 1991: das letzte Gesetz, das vom Apartheidstaat zur Regelung von Migrationsfragen eingeführt wurde. Das Gesetz war im Kern grundsätzlich protektionistisch und größtenteils geprägt von den wirtschafts- und sicherheitspolitischen Belangen des Regimes, unter dem es eingeführt worden war. Es privilegierte qualifizierte Migranten, ging jedoch auch auf die Notwendigkeit ein, die Regulierung von billigen regionalen Arbeitskräften für die Minen und Farmen des Landes an ein neues politisches Umfeld anzupassen. Im Jahr 1995 wurde das Gesetz geändert, um – wie Peberdy und Crush es formulierten – „die schlimmsten Verletzungen der Rechte undokumentierter Immigranten“⁷ auszubügeln, doch es blieb in seiner Wirkung dennoch ausschließend. Das geänderte Gesetz legte ein gesteigertes Augenmerk auf die Wichtigkeit, qualifizierte Arbeitskräfte ins Land zu holen, hielt jedoch standhaft an seiner Haltung fest, ungelernete und angelernte Arbeitskräfte aus dem übrigen afrikanischen Kontinent auszuschließen.⁸

Der Aliens Control Act wurde schließlich durch den Immigration Act von 2002 ersetzt, der ebenso wie zum vorherigen protektionistischen Ansatz die Notwendigkeit, qualifizierte Migranten nach Südafrika zu holen, betonte.⁹ Zur Erleichterung seiner Umsetzung sieht das Gesetz die Schaffung jährlich festgelegter, vom Innenministerium veröffentlichter Qualifikationsquoten vor. Während dieser Schwerpunktwechsel zwar begrüßt wurde, galt der Anwendung solcher Quoten eine starke Kritik, wobei Fragen zum Prinzip, dass der Staat den jeweiligen Umfang eines Fachkräftemangels zu einem bestimmten Zeitpunkt ermitteln solle, aufkamen. Während bei der anfänglichen Anwendung lediglich der Nachweis zu einem besonders knappen Fachbereich und/oder Qualifikationen geführt werden musste, wurden ab 2006 in den Quoten bestimmte Berufe genannt.¹⁰ Als bedauernde Folge dieser Praxis geschah es, dass Anträge einiger hochqua-

lizierter Anwärter abgelehnt wurden - einfach nur, weil ihr Beruf nicht in der jährlichen Quote aufgeführt war.

Der Immigration Act enthielt jedoch eine weitere deutliche Abkehr vom Geist seines Vorgängergesetzes durch seine klare Ablehnung von Fremdenfeindlichkeit, indem es sowohl die Regierung als auch die Zivilgesellschaft dazu aufrief, Ausländerfeindlichkeit in jeder Form zu bekämpfen.¹¹ Crush weist jedoch darauf hin, dass während das Gesetz die Regierung zwar zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit verpflichtet, seine Bestimmungen jedoch Elemente enthalten, die im Widerspruch zu diesem Ziel stehen. Dabei verweist er auf die Bestimmung zum so genannten *community policing*, die Bürger dazu ermuntert, dem Staat bei der Erkennung illegaler Einwanderer zu helfen. Crush folgert, dies rufe tatsächlich die Bürger dazu auf, „Menschen zu bespitzeln und deren Aktivitäten anzuzeigen“.¹² Die Gefahren eines solchen Ansatzes wurden 2008 offensichtlich, als gewöhnliche Bürger das Gesetz selbst in die Hand nahmen, um jene zu bestrafen, die sie für Ausländer hielten.

Wie es bei heutigen Einwanderungsgesetzen in vielen Ländern der Fall ist, enthält der Immigration Act dennoch eine starke Ausrichtung auf qualifizierte Migranten, die nicht nur die gewünschte Berufserfahrung und Qualifikationen mitbringen, sondern auch die erforderlichen finanziellen Mittel zur Unterstützung ihres Antrags. Für die Mehrheit der Migranten aus dem übrigen afrikanischen Kontinent, einschließlich jener mit einer guten Fachausbildung, übersteigen die finanziellen Kosten, die beim Antragsprozess entstehen, oft bei Weitem ihre Mittel. Eine weitere Schwierigkeit in der Praxis, die den Bemühungen innerhalb der Southern African Development Community (SADC) zum Abbau von Beschränkungen bei Reisen, Arbeit und Niederlassung im Rahmen des regionalen Facilitation of Movement Protocol zu widersprechen scheinen, sind multilaterale Nichtrekrutierungsabkommen, die innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft bestehen.

Dies hat zur Folge, dass in manchen Fällen Wirtschaftsmigranten versuchen, die südafrikanische Aufenthaltsgenehmigung durch das Stellen von Asylanträgen nach dem Refugees Act von 1998 zu erlangen, der die Rechte auf Anstellung und Zugang zu Sozialleistungen im Rahmen einer Politik der Selbstniederlassung und Selbsthilfe sowohl für Flüchtlinge als auch für Asylsuchende garantiert.¹³ Als Folge wurden Tausende von Asylanträgen von Migranten gestellt,

die die Bedingungen für den Flüchtlingsstatus erfüllen, was zusätzlich zu den bereits bestehenden enormen Bearbeitungsrückständen beiträgt. So wurden beispielsweise 2009 insgesamt 223.324 neue Asylanträge gestellt, 4.567 (zwei Prozent) davon wurden genehmigt, 46.055 (20,62 Prozent) wurden abgewiesen und 172.302 (77,15 Prozent) landeten bei den Rückständen.¹⁴

Während dies nach wie vor von vielen als legitime „Hintertür“ zur Einwanderung nach Südafrika angesehen wird, schafft dies zusätzliche Kosten und weiteren Druck auf die ohnehin schon schwache Infrastruktur des Innenministeriums (Department of Home Affairs, DHA). Das für die Implementierung und Durchführung aller mit Migration zusammenhängenden Gesetze verantwortliche Ministerium ist berüchtigt für sein schwaches Management und seine administrative Ineffizienz. Bearbeitungszeiten für die meisten Anträge und Urkunden sind extrem langwierig, die Technik ist veraltet und erhebliche Teile seiner Ressourcen versickern durch Korruption: ein Problem, das das Ministerium selbst als „endemisch“ eingestuft.¹⁵ Zwischen 2001 und 2009 erhielt das DHA fünf qualifizierte Stellungnahmen und drei Ausschlussklauseln in jährlichen Prüfungen an den Rechnungshof, die den prekären Zustand einer Institution unterstrichen, die von entscheidender Wichtigkeit für die Erbringung staatlicher Bürger- sowie Migrationsleistungen ist. Dies hat tief greifende Auswirkungen auf die strategische Zukunftsplanung des Landes bei der Migration und den meisten anderen politischen Bereichen.

Südafrikanische Migration in Zahlen

Trotz wiederholter Aufrufe für genauere Informationen zur Zahl der Migranten in Südafrika und deren Gründe zur Einreise in das Land bleiben Datensammlung, -analyse und -weitergabe im Land und in der gesamten SADC-Region beschränkt. Zwar wurden vor Kurzem einige Änderungen eingeführt, insbesondere im Hinblick auf die hohe Zahl von Touristen im Rahmen der Fußball-Weltmeisterschaft 2010, doch die Datensammlung gestaltete sich schwierig aufgrund eines Mangels an systematischer Erfassung von Ausreisedaten, porösen Grenzen und der Realität – wenn auch bisweilen zu politischen Zwecken übertrieben – undokumentierter und unregelmäßiger Migration.¹⁶

Dennoch bestätigen die von der südafrikanischen Statistikbehörde *Statistics South Africa* vorgetragene Zahlen auf der Basis legaler, regulärer Einreisen bei festen Grenzübergängen einen erheblichen Anstieg der Einreisezahlen nach Südafrika seit den neunziger Jahren: Während 1990 gerade einmal über eine Million Einreisen gezählt wurden, stieg diese Zahl bis 2009 auf über zehn Millionen.¹⁷ Auch die Vereinten Nationen weisen bis zum Januar 2010 eine geschätzte Zahl von 320.140 Flüchtlingen und Asylsuchenden im Land aus. Eine große Zahl jener, denen bereits Flüchtlingsstatus bewilligt wurde, sind Staatsbürger aus Burundi, der Demokratischen Republik Kongo, Äthiopien und Somalia, während neue Asylsuchende hauptsächlich aus afrikanischen Ländern wie etwa Simbabwe, Malawi und Äthiopien sowie aus asiatischen Ländern wie Bangladesh und Pakistan stammen.¹⁸

Das Forced Migration Studies Programme (FSMP) der Universität Witwatersrand präsentiert weitere Daten. Sie basieren sowohl auf Statistiken des südafrikanischen Department of Home Affairs – welches auch die von *Statistics South Africa* verwendete Quelle ist – als auch auf geschätzten Prognosen auf der Grundlage der letzten, wenngleich auch mittlerweile überholten 2001 in Südafrika durchgeführten Volkszählung (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Migrantenpopulation in Südafrika 2009 (Schätzungen)

Ausländische Gesamtpopulation (dokumentiert und undokumentiert)	1,6 – 2 Millionen
Flüchtlinge (1994 bis 2009)	47.596
Asylanträge (neu)	223.324
Asylanträge (bewilligt)	4.567
Asylanträge (abgelehnt)	46.055
Asylanträge (noch nicht bearbeitet)	172.702
Einzelne Arbeitsgenehmigungen (2007/8)	32.344

Quelle: *Forced Migration Studies Programme (Juni 2010), „Migration Fact Sheet 1: Population Movements in and to South Africa“, University of the Witwatersrand, S. 2.*

Während es schon schwierig ist, Daten über die Einwanderung zu bekommen, erweisen sich die Auswanderungszahlen sogar als noch schwerer erfassbar, da die Regierung landesinterne oder grenzüberschreitende Bewegungen südafrikanischer Staatsbürger in keiner Weise einschränkt und die verfügbaren Zahlen größtenteils auf selbsterklärten Auswanderern und Erfassungen in verschiedenen Zielländern rund um die Welt basieren. Die jüngste Veröffentlichung von Statistics South Africa über dokumentierte Migration (früher jährlich veröffentlicht) stammt aus 2003 und wies insgesamt 10.578 Einwanderer, 16.165 selbsterklärte Auswanderer und somit unterm Strich einen Verlust von 5.587 Migranten für dieses Jahr aus.^{19 20} In diesem Jahr war Großbritannien das führende Zielland für selbsterklärte Auswanderer aus Südafrika (32,2 Prozent), gefolgt von: Australien (14,1 Prozent), USA (9,9 Prozent), Neuseeland (6,0 Prozent), Namibia (3,8 Prozent) und Kanada (3,8 Prozent). Die meisten dieser Auswanderer fielen in die Altersgruppe von 25 bis 34 Jahren und 65,5 Prozent davon waren wirtschaftlich aktiv.

Die Tatsache, dass es sich bei den meisten dieser dokumentierten Auswanderer um junge und ausgebildete Menschen handelt, hat tief greifende Implikationen für die südafrikanische Wirtschaft. Trotz kräftiger Wirtschaftswachstumsraten in den letzten Jahren betraf dies meist die qualifizierten Bereiche der Wirtschaft. Damit ein weiteres Wirtschaftswachstum getragen und beschleunigt werden kann, werden kritische Fachkräfte benötigt, um Südafrika auf einen neuen Wachstumsweg zu führen. Während die ANC-Regierung sich zum Thema Migration von Fachkräften während der ersten Jahre nach ihrem Amtsantritt größtenteils still verhalten hat, wurde dies seit der Jahrtausendwende mit zunehmender Dringlichkeit behandelt. Im Jahr 2006 startete die Regierung die Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (AsgiSA), die den Einschränkungen für zukünftige Wachstumschancen durch Fachkräftemangel verstärkt Rechnung trägt. Als Reaktion darauf wurde die Joint Initiative on Priority Skills Acquisition (JIPSA) als Initiative des Vizepräsidenten zur Beschleunigung von Initiativen für Aus- und Weiterbildung ins Leben gerufen, die Kernbestimmungen über die Anwerbung qualifizierter Migranten enthält.

Weiterhin verabschiedete die Regierung 2010 die neue Human Resource Development Strategy for South Africa (HRD-SA), die das JIPSA-Sekretariat in die Human Resource Development Support Unit

integrierte. Laut dem HRD-SA-Strategiedokument wird dieses neue Organ weiterhin die Einwanderungspolitik als Mittel zur Bekämpfung des Fachkräftemangels priorisieren.²¹

Südafrikanische Identität und Auffassungen über ausländische Mitbürger

In einem politischen und gesetzgeberischen Umfeld, das über viele Jahre hinweg negative Stereotypen über Migranten durchgesetzt hat, sollte es nicht unbedingt überraschen, dass Erhebungen über die öffentliche Meinung in Südafrika ein hohes Maß an Nationalismus und niedrige Toleranzwerte gegenüber Nichtsüdafrikanern erkennen lassen. Auffassungen über den Umgang der Regierung mit Migration sind ebenfalls überwiegend negativ.²²

Regelmäßig von Afrobarometer durchgeführte Meinungsumfragen zeigen mit relativ geringer Variation gleichbleibend hohe Werte der Identifikation mit und Zustimmung zur südafrikanischen nationalen Identität. Wie in Tabelle 2 gezeigt, stimmten bei drei wiederholten nationalen Meinungsumfragen zwischen 2004 und 2008 mehr als acht von zehn Befragten zu, stolz darauf zu sein, Südafrikaner zu sein. Eine vergleichbare Prozentzahl von Bürgern möchte, dass sich ihre Kinder als Südafrikaner begreifen, und betrachtet den Umstand, ein Staatsbürger des Landes zu sein, als einen „sehr wichtigen Teil“ ihres Selbstverständnisses. Eine deutliche Mehrheit von Bürgern (78 Prozent in 2008) stimmte zu, dass Südafrikaner eine gemeinsame nationale Identität statt „Gruppenidentitäten“ entwickeln sollten.²³

Bei einer 2006 vom Southern African Migration Project (SAMP) durchgeführten Umfrage wurden die Teilnehmer auch nach den Eigenschaften eines „richtigen Südafrikaners“ befragt. Dabei antworteten 88 Prozent, dass „in Südafrika geboren zu sein“ Voraussetzung sein sollte, 80 Prozent meinten „in Südafrika geborene Eltern zu haben“ sei wichtig, während 80 Prozent der Befragten angaben, dass „arbeiten und zur Wirtschaft beizutragen“ ein wichtiges Kriterium sein sollte. Diese Voraussetzungen wurden als wichtigere Eigenschaften angesehen als „schwarz zu sein“, „eine afrikanische Sprache zu sprechen“, „Bereitschaft für Südafrika in den Krieg zu ziehen“ oder „Bereitschaft Ansprüche auf Staatsbürgerschaft in anderen Ländern aufzugeben“.²⁴

Tabelle 2: Südafrikanische nationale Identität

Einige Antworten zum Selbstverständnis von Südafrikanern: (nur Antworten „stimme voll und ganz zu“ / „stimme zu“)	2004	2006	2008
Es macht Sie stolz, als Südafrikaner bezeichnet zu werden	82	89	83
Ihre Kinder sollen sich als Südafrikaner begreifen	83	89	82
Südafrikaner zu sein ist sehr wichtig für das eigene Selbstverständnis	83	87	81
Die Leute sollten erkennen, dass wir zuallererst Südafrikaner sind, und aufhören, sich selbst als Teil ihrer jeweiligen Gruppe zu begreifen	82	81	78
Es ist wünschenswert, eine vereinte südafrikanische Nation aus all den verschiedenen Gruppen, die in diesem Land leben, zu schaffen	79	82	76
Es ist möglich, eine solche vereinte südafrikanische Nation zu schaffen	75	76	69

Quelle: Afrobarometer, 2004, 2006, 2008²⁵

Öffentliche Meinungsumfragen, einschließlich der von SAMP und Afrobarometer durchgeführten, bestätigen auch Zustimmung gegenüber einer restriktiven Migrationspolitik und Missbilligung über die bisherige Vorgehensweise der Regierung. Vergleichende SAMP-Meinungsumfragedaten aus 1998 und 2006 zeigten zunehmende Unterstützung für umfassende Grenzschutz- und Kontrollmaßnahmen im Laufe eines Zeitraums von acht Jahren, wie unter anderem: Elektrifizierung von Grenzzäunen (66 bis 73 Prozent), erhöhte Haushaltszuteilungen für Grenzschutz (59 bis 64 Prozent) sowie Steuererhöhungen zur Finanzierung solcher Kosten (22 bis 38 Prozent).²⁶

Zwei Jahre später, 2008, antworteten auf die Frage, wie gut die frühere Administration unter Präsident Thabo Mbeki das Einwanderungsmanagement gehandhabt habe, 63 Prozent der von Afrobarometer Befragten, es sei entweder ziemlich oder sehr schlecht verwaltet worden.²⁷

Die Afrobarometer-Ergebnisse aus 2008 bestätigen auch gleichbleibend hohe Unterstützungswerte für eine restriktive oder gänzlich prohibitive Migrationspolitik im Land, wobei nahezu eine von vier Personen ein komplettes Einreiseverbot für Personen aus anderen Ländern befürwortet. Weitere 40 Prozent waren der Meinung, dass Einwanderung nach Südafrika eingeschränkt werden sollte. Auf die Frage nach Nichtsüdafrikanern, die „zurzeit in Südafrika leben“, gab etwa einer von fünf Befragten an, dass alle ausländischen Staatsbürger zurück in ihre Heimatländer geschickt werden sollten. (Siehe Tabelle 3).

Die Afrobarometer-Ergebnisse, die solche Maßnahmen befürworten, sind relativ hoch im Vergleich zu den Daten von SAMP aus 2006: 32 Prozent der bei der SAMP-Umfrage befragten Personen befürworteten die Deportation aller Nichtsüdafrikaner, einschließlich der legal in Südafrika lebenden, während 70 Prozent die Deportation der nicht zur Wirtschaft des Landes beitragenden und 84 Prozent der straffällig gewordenen Personen befürworteten.²⁸

Tabelle 3: Haltung gegenüber der südafrikanischen Migrationspolitik

Wie denken Sie über Menschen, die aus anderen Ländern nach Südafrika kommen? Welche der folgenden Maßnahmen sollte die Regierung Ihrer Meinung nach ergreifen?	2008
Die Einreise von Menschen aus anderen Ländern verbieten	24
Die Zahl der Ausländer, die nach Südafrika kommen, strikt beschränken	40
Menschen einreisen lassen, solange es Arbeitsplätze gibt	22
Jeden einreisen lassen, der kommen möchte	11

Wie denken Sie über Menschen aus anderen Ländern, die derzeit in Südafrika leben? Wen sollte die Regierung Ihrer Meinung nach in ihre Heimatländer zurückschicken?	2008
Alle Ausländer	21
Nur jene, die nicht zur Wirtschaft beitragen	22
Nur die, die ohne Erlaubnis der SAF hier sind	34
Nur jene, die Straftaten begangen haben	15
Die Regierung sollte niemanden zurück in sein Heimatland schicken	6

Quelle: Afrobarometer, 2008: 66

Die Ergebnisse einer von SAMP 2006 durchgeführten Studie ergaben erhebliche negative Meinungen gegenüber Ausländern in Südafrika. Nur 22 Prozent der Befragten gaben an, positiv gegenüber in Südafrika lebenden Ausländern - sowohl aus Nachbarländern als auch aus Europa oder Nordamerika - eingestellt zu sein. Die Zustimmung fiel sogar noch weiter gegenüber Flüchtlingen (21 Prozent), Leuten aus „dem Rest von Afrika“ (16 Prozent) und jenen, die illegal im Land leben (sieben Prozent).²⁹ Die 2008 durchgeführte Afrobarometer-Umfrage bestätigte dieses Ergebnis und zeigte, dass nur 14 Prozent von Südafrikanern „hier in Südafrika lebenden Ausländern“ trauen.³⁰

Spätere SAMP-Umfragen befassten sich auch mit den Bürgermeinungen, weshalb Migranten nach Südafrika kommen. In 2006 sah ein Großteil der Befragten die Motivation von Migranten als primär wirtschaftlicher Natur, wie unter anderem um Arbeit zu suchen (72 Prozent Zustimmung) oder Geschäfte zu treiben (59 Prozent Zustimmung) oder um Straftaten zu begehen (72 Prozent). Viele Befragte stimmten auch zu, dass Migranten Ressourcen verbrauchten (67 Prozent) und Arbeit wegnähmen und/oder die Wirtschaft gefährdeten (62 Prozent), während weniger als die Hälfte zustimmten, dass Migranten Arbeitsplätze schafften (47 Prozent) oder benötigtes Fachwissen ins Land brächten (36 Prozent).³¹

Sowohl SAMP als auch Afrobarometer bemühten sich die Wahrscheinlichkeit zu messen, dass Bürger gegen im Land lebende Ausländer „Maßnahmen ergreifen“ würden. In 2008 gaben 31 bis 36 Prozent der von Afrobarometer befragten Personen an, dass sie wahrscheinlich eine Reihe von Maßnahmen gegen Menschen „aus anderen Ländern in Afrika“ ergreifen würden, die sich in ihrem Viertel niederlassen, ein Geschäft in ihrer Gegend betreiben, im selben Klassenzimmer wie ihre Kinder sitzen, oder einer ihrer Arbeitskollegen werden würden.³² Während sich die SAMP-Umfragen auf wahrscheinliche Maßnahmen konzentrierten, insbesondere jene, die sich gegen „illegale Ausländer“ richteten, war der Hang zum Handeln 2006 ebenso hoch: 44 Prozent gaben an, einen illegalen Ausländer mit hoher Wahrscheinlichkeit bei der Polizei anzuzeigen, 36 Prozent ihn bei einer lokalen Vereinigung anzuzeigen, 32 Prozent ihn beim Arbeitgeber anzuzeigen, 16 Prozent dass sie „Leute mobilisieren“ würden, um diese Person zum Weggehen zu „zwingen“, und neun Prozent würden „Gewalt gegen diese Person anwenden“.³³

Fazit

Die strukturelle Zusammensetzung der südafrikanischen Wirtschaft und die Weise, wie sie sich seit der Demokratisierung des Landes entwickelte, hatten eine tiefgreifende Auswirkung auf die Entwicklung der Migrationsdebatte in den letzten Jahren. Diese Abhandlung hat einige der Schlüsselfragen in dieser Debatte, die Reaktion des Gesetzgebers darauf und die Art, wie die südafrikanische Öffentlichkeit darauf reagiert hat, hervorgehoben.

Die südafrikanische Wirtschaft, obzwar die größte auf dem afrikanischen Kontinent, ist gekennzeichnet von akuter Armut und sozialer Ungleichheit. Die strukturellen Hindernisse für die Armen zum Entkommen aus dieser wirtschaftlichen Marginalisierung sind nach wie vor erheblich. Die moderne Wirtschaft des Landes ist größtenteils Fachleuten vorbehalten, während das Vermächtnis der Apartheidsbildung zusammen mit dem Versagen des heutigen Systems zu einem Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage beigetragen haben. Hohe Arbeitslosenraten haben daher verschiedene Maßnahmen nötig gemacht, um einem großen Teil der südafrikanischen Bevölkerung soziale Sicherheit zu liefern.

Im Hinblick auf Migrationspolitik bestand daher die Hauptherausforderung für den südafrikanischen Staat darin, auf diese Realitäten auf eine Weise zu reagieren, die es ihm erstens gestattet, fachlich ausgebildete Migranten in die Wirtschaft zu holen, zweitens sicherstellt, dass dies keine unverhältnismäßige soziale und wirtschaftliche Belastung für seine eigene Entwicklungsagenda darstellt, und drittens dies mit dem erforderlichen Feingefühl für seine eigenen verfassungsmäßigen Grundsätze, regionalen Eliten und internationalen Verpflichtungen zu tun.

Die Abhandlung hat gezeigt, dass die gesetzgeberische Reaktion der Regierung sich aus einer größtenteils protektionistischen Haltung in Form des Aliens Control Act von 1991 entwickelt hat zu einer Haltung, die sich mehr auf die potenziellen Vorteile konzentriert, in Form des Immigration Act von 2002. Als Antwort auf die Notlage von Flüchtlingen und Asylsuchenden hat die Regierung auch den Refugees Act von 1998 eingeführt. Beide Gesetze haben eine positive Entwicklung im Hinblick auf die von ihnen vermittelte Geisteshaltung und Zielsetzung gezeigt, doch hängt viel von ihrer effizienten Anwendung ab. Ein stark von Ineffizienz und Misswirtschaft betroffenes Department of Home Affairs stellt dabei weiterhin ein erhebliches Hindernis dar.

Die hier angeführten Umfragedaten deuten jedoch auf eine Spaltung zwischen dem offiziellen Denken zu diesem Thema und der öffentlichen Meinung hin. Diese zeigt in erheblichem Maße Misstrauen und die sehr bedenkliche Bereitschaft bei Bürgern, auch nach diesem Gefühl zu handeln.

Dies legt nahe, dass mehr dafür getan werden muss, um eine friedliche Integration in die südafrikanische Gesellschaft zu fördern. Bis heute tendierte die Haltung der südafrikanischen Regierung bei der Integration von Migranten dazu, die meisten Rechte zu gewähren, einschließlich Bewegungsfreiheit, Arbeit sowie Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen, wie Bildung und Gesundheitsversorgung, mit einer großen Ausnahme: dem Wahlrecht. Sie hat sich jedoch nicht zu spezifischen Maßnahmen zur aktiven Integrationsförderung durchgerungen. Angesichts der anhaltenden Bedrohung weiterer fremdenfeindlicher Gewalt, wie in der Zeit nach der Fußball-Weltmeisterschaft häufig zum Ausdruck

gebracht und debattiert,³⁴ sowie einer aller Wahrscheinlichkeit nach weiter wachsenden Migration ist die Zeit überreif für eine proaktivere Vorgehensweise zur Förderung der Integration zwischen Bürgern und Migranten.

- 1| *Weltbank, (2009) <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>. Aufgerufen: 13.09.2010.*
- 2| *Die Weltbank, (2009) <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>. Aufgerufen: 09.09.2010.*
- 3| *Leibbrandt, M. et al. (2009) „The Persistence of High Income Inequality in South Africa: Some Recent Evidence“, in: Hofmeyr, J. (Ed.) Transformation Audit 2009, Cape Town: Institute for Justice and Reconciliation, S.99.*
- 4| *„Schwarz“ ist hier im einschließenden Sinne von Schwarzafrikanern, Südafrikanern indischen Ursprungs und Südafrikanern gemischten Ursprungs zu verstehen, die vom Apartheidregime als Farbige („Coloured“) kategorisiert wurden.*
- 5| *Siehe Leibbrandt et al, S.98.*
- 6| *Global Commission on International Migration (GCIM), 2005, „Migration in an interconnected world: New directions for action“, S. 42. Verfügbar unter: <http://www.gcim.org/en/finalreport.html>.*
- 7| *Peberdy, S. und Crush, J. (1998) „Rooted in Racism: The Origins of the Aliens Control Act in Crush“, in: J. (Ed) Beyond Control: Immigration and Human Rights in a Democratic South Africa, Cape Town, South Africa and Kingston, Canada: Idasa and Queens University, S. 19.*
- 8| *Peberdy, S. (2007) „Setting the Scene: Migration and Urbanisation in South Africa“, in: Atlantic Philanthropies, S. 6.*
- 9| *Crush, J. (2008) South Africa: Policy in the Face of Xenophobia, Migration Information Source, www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=689, Aufgerufen: 10.09.2010.*
- 10| *Daniels, R. (2007) „Skills Shortages in South Africa: A Literary Review“, DPRU Working Paper 07/121, Cape Town: Development Policy Research Unit, University of Cape Town, S. 19.*
- 11| *Lefko-Everett, K. (2008) Aliens, Migrants and Interlopers: Perceptions of Foreigners in South Africa, ePoliticsSA, 1. Ausgabe, S. 9.*
- 12| *Siehe Crush, J. (2008).*
- 13| *Siehe South African Refugees Act, No 130 of 1998.*
- 14| *Forced Migration Studies Programme (June 2010), „Migration Fact Sheet 1: Population Movements in and to South Africa“, University of the Witwatersrand, S. 3.*
- 15| *Mail and Guardian (2009) „Corruption an Entrenched Culture at Home Affairs“ <http://www.mg.co.za/article/2009-09-15-corruption-an-entrenched-culture-at-home-affairs>, Aufgerufen am 13.09.2010.*
- 16| *Siehe Williams, V. und Tsang, T., 2007. MDSA Report No. 2: The Prospects for Migration Data Harmonization in the SADC, verfügbar unter: <http://www.queensu.ca/samp/sampresources/samppublications>.*

- 17| *Statistics South Africa, 2010. Es ist wichtig zu beachten, dass diese Zahl Einreisen und nicht Einzelpersonen darstellt. Tourismusdaten werden gemeldet, wovon Besucher ausgenommen sind, die spezifisch im Besitz eines Visums für Geschäfts-, Arbeits-, Studienzwecke etc. sind, jedoch im Allgemeinen Personen einschließt, die für die Zwecke Tourismus, Kleinhandel, Arbeitssuche etc. einreisen.*
- 18| *Siehe United Nations High Commission for Refugees (UNHCR). Verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e485aa6>.*
- 19| *Statistics South Africa veröffentlicht jedoch eine andere Publikation namens Tourism and Migration, die monatliche Statistiken zum Vergleich von Einreisen und Ausreisen sowohl Ansässiger als auch ausländischer Reisender bietet. Wie die anderen basiert diese jedoch auf dokumentierten Reisebewegungen. Weiterhin berücksichtigen diese Daten nicht notwendigerweise Migranten, die ihren Status nach ihrer Ankunft in Südafrika oder einem anderen Gastland ändern, also jene, die z.B. die dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung oder Staatsbürgerschaft auf der Grundlage einer Arbeitserlaubnis oder Flüchtlingsgenehmigung erlangen.*
- 20| *Statistics South Africa, Report-03-51-032003: „Documented migration 2003“, S. iv.*
- 21| *Centre for Higher Education Transformation (2010) The Human Resource Development Strategy for SA (HRD-SA), <http://chet.org.za/manual/media/files/chet_hernana_docs/South%20Africa/National/HRDS-SA.pdf>. Aufgerufen am 13.09.2010.*
- 22| *Siehe Lefko-Everett, K. (2008). „Aliens, Migrants, Refugees and Interlopers: Perceptions of Foreigners in South Africa“, in: ePolitics SA, Edition 1 2008, IDASA; Lefko-Everett, K. „Participation and Democracy“, in: Misra-Dexter, N. and February, J. (Eds)(2010), Testing Democracy: Which Way is South Africa Going?, Cape Town: IDASA, S. 150-168.*
- 23| *Afrobarometer (2008). Summary of Results: Round 4 Afrobarometer Survey in South Africa, S. 72-73. Verfügbar unter: www.afrobarometer.org.*
- 24| *Lefko-Everett, 2008; Southern African Migration Project (SAMP)(2008). „The Perfect Storm: The Realities of Xenophobia in Contemporary South Africa“, in: Migration Policy Series No 50, Kingston and Cape Town: Queen’s University and Idasa.*
- 25| *Afrobarometer, 2008; Afrobarometer (2006), Summary of Results: Round 3 Afrobarometer Survey in South Africa, Verfügbar unter: www.afrobarometer.org; Afrobarometer (2004), South Africa: A Decade of Democracy, Summary of Results. Verfügbar unter: www.afrobarometer.org.*
- 26| *Lefko-Everett, 2008: S. 20.*
- 27| *Afrobarometer, 2008: S.48.*
- 28| *Lefko-Everett, 2008: S. 20-21.*
- 29| *Lefko-Everett, 2008; Southern African Migration Project (SAMP)(2008). „The Perfect Storm: The Realities of Xenophobia in Contemporary South Africa“, in: Migration Policy Series No 50, Kingston and Cape Town: Queen’s University and Idasa.*
- 30| *Afrobarometer, 2008: S. 74.*
- 31| *Lefko-Everett, 2008: S.14-16.*
- 32| *Afrobarometer, 2008, zitiert in Lefko-Everett, 2010: S. 165.*
- 33| *SAMP, 2008, zitiert in Lefko-Everett, 2010: S. 165.*
- 34| *Siehe z.B. Landau, L., 2010. „The mysterious incompatibility of bias and brigandry“, in: SA Reconciliation Barometer Newsletter, Band 8, 2. Ausgabe, S. 12-13.*