

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific geographical locations.

Zuckerbrot und Peitsche?

Der neue Takt in der EU-Migrationspolitik gegenüber Afrika

FLORIAN KOCH

Januar 2017

- Die große Zahl von Migrant_innen und Flüchtlingen, die vor allem im Verlauf des Jahres 2015 in die EU gekommen sind, hat die Form europäischer Entwicklungszusammenarbeit nachhaltig verändert. Während Migration zuvor als Teilbereich der Entwicklungszusammenarbeit angesehen wurde, steht sie fortan als Fixpunkt in deren Zentrum, an dem sich jegliche Kooperationsansätze orientieren.
- Der regionale Fokus europäischer Migrationspolitik hat sich verschoben und liegt nun auf Afrika. Gegenüber afrikanischen Partnern dringt die EU auf schnelle Lösungen, um die Migrationszahlen zu reduzieren. Die eigentlichen Probleme in den Herkunfts- und Transitländern sowie die »Fluchtursachen« werden jedoch nicht angegangen.
- Der neue europäische migrationspolitische Ansatz zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass er Konditionalitäten einführt und damit die Entwicklungszusammenarbeit mit bestimmten Ländern von deren Kooperationsbereitschaft im Bereich Migration abhängig macht. Damit entfernt sich die EU noch stärker von einem partnerschaftlichen Ansatz gegenüber Afrika.
- Europa muss begreifen, dass die gegenwärtigen Maßnahmen die Migration nicht stoppen werden. Kooperation bedeutet nicht, dass Migration automatisch aufhört, sondern dass sie gemeinsam gestaltet werden muss. Daher sollte das derzeitige Interesse an Migration in Europa und Afrika so genutzt werden, dass beide Kontinente davon profitieren, indem mit verstärktem und gegenseitigem Dialog die Herausforderungen, Einschränkungen und daraus resultierenden Handlungen des Gegenübers transparent gemacht und gezielt adressiert werden.

Nachdem im Jahr 2015 ca. 1,3 Millionen Flüchtlinge und Migrant_innen in der EU ankamen – davon alleine rund 890.000 in Deutschland – hat die EU in der Migrationspolitik einen signifikanten Wechsel vollzogen und sie zur Chefsache erklärt. Migration wird nicht länger als Teil der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet, sondern ist nun deren Kern, an dem sich zukünftige Entwicklungszusammenarbeit orientiert.

Gleichzeitig hat sich im Laufe des Jahres 2015 die Prioritätensetzung der Europäer_innen verschoben. Während das Hauptaugenmerk zunächst auf der Balkanroute lag, auf der insbesondere Menschen aus dem Mittleren und Nahen Osten sowie aus Südasien nach Europa einreisten, hat sich nach deren Abriegelung der Fokus nach Afrika verlagert. Ein deutliches Zeichen für diese Akzentverschiebung setzte der hastig organisierte Migrationsgipfel in Valletta im November 2015, der auch im Einklang mit den neuen Prioritäten deutscher Politik steht. So verkündete Bundeskanzlerin Angela Merkel auf dem Wirtschaftstag der CDU im Juni 2016 in Berlin: »Das zentrale Problem ist die Migration aus Afrika mit 1,2 Milliarden Menschen.«

Zunächst bedeutet die Akzentverschiebung, dass Europa seinem Nachbarkontinent zukünftig mehr Aufmerksamkeit schenkt, und ist insofern grundsätzlich positiv zu bewerten. Hintergrund dieser Verschiebung sind Prognosen, die Afrika bis 2050 eine Bevölkerung von zwei Milliarden Menschen vorhersagen. Beachtet man zudem, dass in weiten Teilen Afrikas die Aussichten auf Prosperität – nicht zuletzt angesichts von Konflikten, grassierender Korruption und Klimawandel – schwierig sind, ist es wahrscheinlich, dass zukünftige Migrationsbewegungen größtenteils aus Afrika stammen werden. Ein strategischer und partnerschaftlicher Dialog zwischen Europa und Afrika ist daher von großer Bedeutung. Ein Jahr nach Valletta drängen sich jedoch Fragen auf, ob der durch die EU verfolgte Ansatz in dieser Hinsicht zielführend sein kann.

Referenzpunkte der Kooperation zwischen EU und Afrika

Die Kooperation zwischen der EU und Afrika im Bereich der Migration wird in verschiedenen Abkommen und Vertragswerken geregelt, die auf dem Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) fußen. Die Prozesse

und Formate, die sich daraus ableiten, werden auf der kontinentalen, regionalen und bilateralen Ebene durchgeführt.

Die Zusammenarbeit auf kontinentaler Ebene orientiert sich an der gemeinsamen Erklärung zu Migration und Mobilität sowie dem Aktionsplan (*roadmap*), welche beide durch den EU-Afrika-Gipfel in Brüssel 2014 verabschiedet wurden. Der Aktionsplan umreißt dabei zum einen die beabsichtigten Projekte bis zum nächsten Gipfel im Jahr 2017, zum anderen spricht er von einem Dialog zu Migration und Mobilität. Die Wurzeln dieses interkontinentalen Dialogs gehen auf den EU-Afrika-Gipfel in Lissabon 2007 zurück, mit dem der Dialog zu Migration, Mobilität und Beschäftigung (*Migration, Mobility and Employment*, MME) ins Leben gerufen worden war.

Die regionale Kooperation ist in den Rabat- und Khartum-Prozessen verankert. Der Rabat-Prozess wurde bereits 2006 etabliert und koordiniert die Zusammenarbeit der EU mit Afrika hinsichtlich der Migrationsrouten im westlichen Afrika. Der Khartum-Prozess ist die jüngste Initiative und wurde erst Ende 2014 ins Leben gerufen. Der Fokus des Khartum-Prozesses liegt auf der östlichen Migrationsroute. Zudem bestehen bilaterale Kooperationen zwischen der EU und einzelnen Staaten. Zusätzlich zu diesen drei Ebenen gibt es das Cotonou-Partnerschaftsabkommen (CPA) aus dem Jahr 2000, in dem die EU u. a. mit Afrika zu Fragen der Migration kooperiert.

Kooperation bis zum EU-Afrika-Gipfel 2014

Der MME und der Rabat-Prozess bedeuteten einen wichtigen Schritt, um das Thema Migration umfassend anzugehen und zwischen mehreren Partnern zu diskutieren. Zuvor bestanden zwischen der EU bzw. ihren Mitgliedsstaaten sowie afrikanischen Ländern nur bilaterale Abkommen. Aufgrund der Art und Größe der Prozesse verlief der Start dieser neuen Dialogformate zunächst holprig; neben dem Aufbau von Vertrauen mussten erst einmal gemeinsame Interessen und Vorgehensweisen identifiziert werden. Dennoch maß man den Prozessen auf europäischer Seite große Bedeutung bei, was sich in erster Linie in der kontinuierlichen Finanzierung des MME und des Rabat-Prozesses zeigte.

Um bestehenden Herausforderungen zu begegnen, initiierte die EU 2010 zudem das Projekt *Support for the EU-Africa Partnership on Migration, Mobility and Employment*. Ziel dieses Projekts war es zunächst, ein gegenseitiges Verständnis von Migration und Entwicklung zu schaffen. Darauf aufbauend sollte eine gemeinsame Vision entwickelt werden, die im letzten Schritt in konkreten Politikempfehlungen samt Implementierung gipfeln sollte. Die Verpflichtung der EU, diese Projekte derart zu fördern, war essenziell, da ein kontinuierlicher Austausch zwischen Europa und Afrika andernfalls nicht hätte stattfinden können. Gleichwohl fällt die Bewertung der beiden Prozesse gemischt aus.

Dialog zu Migration, Mobilität und Beschäftigung (MME)

Mit der Entscheidung, den MME ins Leben zu rufen, bekannten sich die beiden Kontinente dazu, ein zunehmend wichtiges Thema in einem politischen Prozess partnerschaftlich und ausführlich zu bearbeiten. Dies führte zu einem verbesserten gegenseitigen Verständnis und schuf Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren. Darin liegt sicherlich das größte Verdienst des MME. Zudem stärkte der Dialog die politische Rolle und das Selbstverständnis der AU-Kommission bzw. der zuständigen Abteilung für soziale Angelegenheiten (DSA) im Bereich der Migration in Afrika. Die Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RWG) und die Mitgliedsstaaten nehmen die AU bzw. DSA trotz bestehender Kapazitätsengpässe in dieser Rolle mittlerweile stärker wahr.

Vor dem Hintergrund einer vertieften und strategischen Partnerschaft war dies ein wichtiger Schritt, der im Einklang mit den Beschlüssen des Gipfels von Lissabon stand. Gleichwohl zeigt sich in der Retrospektive, dass der MME mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert war, die erst später zum Tragen kamen. Eines der größten Probleme bestand dabei im Fehlen eines klaren Auftrags bzw. einer Strategie für den MME, sodass es zwar zu thematischen Diskussionen kam, deren Auswahl und Diskussion jedoch weder einer gemeinsam abgestimmten Agenda noch einer gemeinsamen Strategie folgten.

Die EU- und AU-Kommission hatten es versäumt, die Rolle und den Beitrag der Mitgliedsstaaten näher zu definieren. Dies führte dazu, dass sich insbesondere die eu-

ropäischen Mitgliedsstaaten dem Prozess nie verpflichtet fühlten, kein *ownership* entwickelten und sich schließlich daraus zurückzogen. Ohnehin war das Interesse an Migration bei einem Großteil der EU-Mitgliedsstaaten bis in die zweite Jahreshälfte 2014 nicht sonderlich ausgeprägt. Erst als die Migrationsströme anstiegen und es vermehrt zu tödlichen Schiffsunglücken im Mittelmeer kam, reagierten sie und nahmen verstärkt Einfluss auf migrationspolitische Ansätze.

Ohne klare Vorgaben zu Mandat, thematischer Ausrichtung, Rolle der Teilnehmenden sowie Abgrenzung und Komplementarität zu anderen Prozessen – insbesondere dem Rabat- Prozess – war ein zielführender und mehrwertbringender Dialog letztlich nicht möglich. Darüber hinaus gab es immer wieder Reibungen zwischen der EU- und AU-Kommission: Während die EU sich über die schleppende Implementierung ärgerte, beklagte die AU, dass die Finanzierung abseits der Dialoge ungenügend wäre.

Rabat-Prozess

Der Rabat-Prozess richtet sich an Herkunfts-, Transit- sowie Empfängerländer und sieht eine umfassende Kooperation vor. Der politische Dialog beinhaltet nicht nur Fragestellungen, wie illegale Migration verhindert und reduziert werden kann, sondern auch, wie legale Wege der Migration geschaffen und der Nexus Migration und Entwicklung besser thematisiert werden können. Im Gegensatz zum MME hatte der Rabat-Prozess von Anfang an mit weniger Schwierigkeiten zu kämpfen. Dies lag vor allem daran, dass sich der Rabat-Prozess nur auf die westliche Migrationsroute fokussiert und damit ein klareres Mandat hatte. Zudem spielen die Mitgliedsstaaten im Rabat-Prozess eine wichtige Rolle und sehen in ihrem Engagement einen Mehrwert.¹

Dies schuf nicht nur Vertrauen und Verständnis für Migration, sondern führte auch zu einer stärkeren Verpflichtung und Eigenverantwortung durch die teilnehmenden Akteure. Gleichzeitig wurden diese grundsätzlich posi-

1. Insbesondere die Länder im Lenkungsausschuss sehen den Vorteil darin, direkt mit Staaten in der Nachbarschaft zu kooperieren und Projekte umzusetzen. Im Lenkungsausschuss sitzen Belgien, Italien, Frankreich, Spanien, Burkina Faso, Äquatorial Guinea, Marokko und Senegal. Hinzu kommen die EU-Kommission sowie die regionale Wirtschaftsgemeinschaft des westlichen Afrikas ECOWAS (*Economic Community of West Africa*). Ein wichtiger Akteur fehlt jedoch: die AU-Kommission.

tiven Faktoren jedoch *ad absurdum* geführt, da insbesondere die europäischen Staaten den Rabat-Prozess als Plattform nutzten, um die Migrationskontrolle zu stärken. So wurden vor allem beim Grenzmanagement, bei der Kooperation der Sicherheitsbehörden sowie der Ausstattung der Polizei Fortschritte erzielt. Eine Diskussion zur Verbindung zwischen Migration und Entwicklung, geschweige denn zu Möglichkeiten legaler Migration fand hingegen nicht statt. Ebenso war auch eine saisonale Arbeitsmigration, wie sie beispielsweise früher zwischen Spanien und Ländern des westlichen Afrikas möglich war, kein Thema mehr. Im Rabat-Prozess setzte Europa somit fort, was einzelne Mitgliedsstaaten bilateral bereits in den 1990er-Jahren begonnen hatten – das Grenzmanagement nach Afrika auszulagern.

Zwischen Brüssel und Valletta – der Wandel zeichnet sich ab

Die Herausforderungen, mit denen der MME zwischen 2007 und 2014 zu kämpfen hatte, traten nach dem EU-Afrika-Gipfel in Brüssel offen zutage. Zwar gab es eine eigenständige Erklärung zu Migration und Mobilität sowie einen Aktionsplan, der nicht nur gemeinsame Projekte skizzierte, sondern auch explizit einen kontinentalen Dialog erwähnt, doch wurde hiervon fast nichts umgesetzt. Dass Beschäftigung als Thema aus dem kontinentalen Dialog entfernt wurde, ist zudem ein Indiz dafür, dass das europäische Interesse an legaler Arbeitsmigration aus Afrika im Jahr 2014 nicht mehr vorhanden war.

Ohnehin war der fortan nur noch zum MMD (*Migration and Mobility Dialogue*) verkürzte Dialog für die EU nicht mehr von großem Interesse und fand aufgrund fehlender Finanzierung nicht mehr statt. Auf der kontinentalen Ebene kam die Kooperation damit fast komplett zum Erliegen. Lediglich in einem Bereich sind weniger als ein Jahr vor dem nächsten Gipfel im November 2017 nennenswerte Erfolge zu verzeichnen, nämlich bei den Kosten für Heimatüberweisungen (*remittances*), die in einigen Fällen signifikant gesenkt werden konnten, sowie der Gründung des *African Institute for Remittances* in Nairobi.

Im gleichen Zeitraum wurde der Rabat-Prozess weiter vorangetrieben und ein neuer Prozess ins Leben gerufen. Als die Zahlen neu ankommender Flüchtlinge und

Migrant_innen über die östliche Migrationsroute 2014 kontinuierlich stiegen – und damit auch die Zahl der Ertrunkenen – strengte die italienische Ratspräsidentschaft eine neue Initiative an – den sogenannten Khartum-Prozess, der im November 2014 in einem deutlich verschlechterten politischen Klima in Europa beschlossen wurde.²

Die wirtschaftliche Krise, die Europa seit einiger Zeit im Griff hatte, zeigte sich in vielen Ländern durch hohe Arbeitslosenzahlen. Die zeitgleich zunehmende Migration aus dem östlichen Afrika erhöhte zudem den innenpolitischen Druck auf die EU und ihre Mitgliedsstaaten, die Flüchtlings- und Migrant_innenzahlen zu reduzieren. Während das Vertragswerk des Rabat-Prozesses noch Möglichkeiten legaler Migration vorsah – zumindest theoretisch –, schließt der Khartum-Prozess dies nun grundsätzlich aus. Nichtsdestotrotz beinhaltet er wichtige Punkte, um Migration zu adressieren, beispielsweise die Verbesserung des Migrationsmanagements in Herkunfts- und Transitstaaten sowie den Schutz von Migrant_innen und Flüchtlingen, die Förderung alternativer Wirtschaftszweige oder den Kampf gegen Schleuserbanden und kriminelle Netzwerke.

Diese Aspekte zielen jedoch vornehmlich darauf ab, die Migration nach Europa unter allen Umständen zu reduzieren, wenn nicht sogar komplett zu unterbinden. Dies wird bereits deutlich, wenn man die Partner betrachtet, mit denen Europa im Rahmen des Khartum-Prozesses kooperiert. Hierbei handelt es sich häufig um Regime, die aufgrund ihrer kriminellen und menschenrechtsverletzenden Politik für die Flüchtlings- und Migrationsströme eine direkte Verantwortung tragen. Trotzdem erhalten die Sicherheitsbehörden dieser Länder technische Ausstattungshilfe und Trainingskurse, um das Grenz- und Migrationsmanagement – von vielen Beobachter_innen als Migrationskontrolle kritisiert – zu verbessern. Europa verschiebt damit das Grenzmanagement weiter nach Afrika und bürdet die Last des Migrationsmanagements den Herkunfts- und Transitstaaten auf. Wie fragwürdig dies ist, zeigt auch, dass hochrangige Beamte_innen und Politiker_innen in den Menschenhandel verstrickt sind und daran gut verdienen. Der kriminellen Schatten-

2. Mit dem Khartum-Prozess ignorierte die EU eine afrikanische Initiative, die ostafrikanische Staaten und die AU am 16. Oktober 2014 ins Leben gerufen hatten – die sogenannte *AU-Horn of Africa Initiative* (AU-HoAI). Diese soll zur verbesserten Kooperation im Migrationsmanagement und im Kampf gegen irreguläre Migration und Menschenschmuggel führen.

wirtschaft, die sich im Dunstkreis zwischen Sicherheitsbehörden, Politik und organisierten Banden in einigen Partnerländern etabliert hat, wird so nicht beizukommen sein.

Problematisch ist ferner, dass nichtstaatlichen Akteuren so die Alleinverantwortung für Menschen-smuggel zugeschoben wird, während die Komplizenschaft staatlicher Stellen unter den Tisch fällt. Zudem bieten der Khartum-Prozess und die darin vorgesehenen Dialogformate international isolierten Staaten, wie Eritrea und Sudan, die Möglichkeit, sich politisch zu legitimieren, ohne dass dies zwingend an eine Reform ihrer politischen Systeme gekoppelt wäre. Dies gilt auch für andere autoritäre Staaten in der Region wie Ägypten oder Äthiopien. Stattdessen macht sich die EU vom Wohlwollen dieser Staaten abhängig, von denen einige schon jetzt versuchen, aus der europäischen Flüchtlingsangst Kapital zu schlagen. Gleichzeitig bleibt die EU bis jetzt eine Antwort darauf schuldig, wie Flüchtlinge und Migrant_innen besser geschützt, kriminelle Netzwerke wirksam bekämpft und Migration nachhaltig organisiert werden könnte. Die EU scheint mehr daran interessiert zu sein, *wer* die Leute in die Boote setzt, als daran, *warum* sie dies tun.

Valletta – Abschied vom partnerschaftlichen Ansatz?

Nachdem die Flüchtlings- und Migrant_innenzahlen 2015 weiter gestiegen waren und es im Mittelmeer vermehrt zu tödlichen Bootsunglücken gekommen war, beschlossen Europas Politiker_innen zu handeln. Während in der Abschlusserklärung der 8. gemeinsamen Sitzung der AU- und EU-Kommission noch recht allgemein von Kooperation zu Migration zu lesen ist, kam im Nachgang dieses Treffens Schwung in die entsprechenden Planungen. Der kurzfristig und hastig organisierte Valletta-Gipfel im November 2015 sollte der europäischen Bevölkerung zeigen, dass Europas Politiker_innen handlungsfähig sind. Die afrikanische Seite war vom europäischen Vorgehen hingegen überrascht: Zum einen existierten bereits Prozesse, die sich mit Migration befassten, zum anderen gab es den Aktionsplan vom EU-Afrika-Gipfel 2014, der noch immer auf seine Umsetzung wartete. Darüber hinaus kam der weitaus größte Teil der Flüchtlinge und Migrant_innen nicht aus Afrika, sondern aus dem Mittleren und Nahen Osten, dem Balkan und aus Südasien.

Insofern sorgte der Gipfel bereits im Vorfeld für Irritationen, zumal es sich um einen EU-Gipfel handelte und nicht alle afrikanischen Staaten eingeladen waren. Neben wichtigen Ländern wie Südafrika, das viel Erfahrung im Bereich der Migration besitzt, ließ man auch die meisten RWGs außen vor, die jedoch einen wichtigen Baustein im innerafrikanischen Gefüge darstellen und in ihren jeweiligen Regionen über Freizügigkeit und Mobilität verhandeln. Von der viel beschworenen Partnerschaft zwischen den Kontinenten war nur wenig zu spüren. Dies setzte sich auch während des Gipfels fort, auf dem europäische Interessen und Prioritäten dominierten und sich in einem neuen Aktionsplan sowie im neu geschaffenen *EU Trust Fund* (EUTF) wiederfanden. Während der Gipfel von europäischer Seite positiv bewertet wurde, fällt die Bewertung durch die afrikanischen Partner und zivilgesellschaftlichen Organisationen nüchtern aus.

So bestätigen AU-Offizielle und Vertreter_innen afrikanischer Mitgliedsstaaten zwar, dass der Valletta-Gipfel neue Dynamik in den Dialog zu Migration und die Projektimplementierung gebracht hat, gleichzeitig wird aber kritisiert, dass es einseitig um europäische Belange ging. So thematisierte der Valletta-Gipfel einzig und allein die nördliche Migrationsroute, während die innerafrikanischen Routen keine Rolle spielten. Ebenso wenig hat es Fortschritte bei den legalen Möglichkeiten der Migration gegeben. Der Gipfel selbst wurde als Notfallmaßnahme bezeichnet, um schnelle Ergebnisse zu produzieren, indem das Grenzmanagement nach Afrika verlegt und damit der Zugang nach Europa blockiert wird. Afrikanische Teilnehmer_innen des Gipfels waren zudem erstaunt, welchen Druck die Mitgliedsstaaten auf die EU-Kommission ausübten, um schnelle Ergebnisse zu erreichen.

In diesem Zusammenhang merkten die Gipfelteilnehmer_innen kritisch an, dass es keine schnellen Lösungen geben kann, da die Migrationsthematik dafür viel zu komplex sei. Folglich sieht man in den hastig initiierten Projekten, die unter dem EUTF finanziert werden, eher eine Verschwendung europäischer Steuergelder als einen Ansatz zum nachhaltigen und partnerschaftlichen Gestalten von Migration. Denn um Migration adäquat zu adressieren, wäre ein wirklicher Dialog auf der Grundlage von Gegenseitigkeit wichtig gewesen, der auch auf afrikanische Interessen und Vorschläge eingeht. Dieser hätte zudem strukturelle Defizite aufgreifen müssen, die sowohl im innerafrikanischen Kontext als auch bei den

Fluchtursachen eine wichtige Rolle spielen – beispielsweise den Mangel an guter Regierungsführung und Migrationsgovernance.

Letztlich markierte Valletta weniger den Beginn einer gemeinsamen Migrationsstrategie zwischen der EU und Afrika, sondern vielmehr den einer einseitigen EU-Migrationsstrategie, die von europäischen Mitgliedsstaaten bestimmt wird und in erster Linie auf der Verhinderung von Migration beruht. Dies zeigt sich im Aktionsplan und dem Abschlussdokument, in dem die Rabat- und Khartum-Prozesse prominent erwähnt werden, sowie in der Tatsache, dass diese durch den EUTF finanziert werden, der MMD jedoch nicht. Dass der MMD überhaupt Erwähnung findet, ist letztlich nur der AU zu verdanken, auf deren Druck hin er aufgenommen wurde.

Der neue EU-Ansatz nach Valletta

Erst im Nachgang von Valletta wurde deutlich, wie die konkrete Ausgestaltung der zukünftigen Kooperation aussehen soll. In Bezug auf den EUTF bzw. den Aktionsplan ist problematisch, dass selbst sinnvolle Projekte wie die Stärkung der Resilienz lokaler Bevölkerungsgruppen zu hastig und unter zu viel Druck vorgenommen werden. So werden europäische Durchführungsorganisationen mit Projekten beauftragt, ohne dass zuvor gemeinsame Untersuchungen mit Partnern oder zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort stattgefunden hätten, um herauszufinden, wo und wie Projekte sinnvoll zu implementieren wären. Die Interessen und Stimmen lokaler Gruppen, die für eine erfolgreiche Implementierung jedweder Projekte essenziell sind, finden dementsprechend keinen Eingang. Darüber hinaus werden aufgrund des hohen Zeitdrucks europäische Organisationen unter Vertrag genommen, die zuvor noch nie zu Migration gearbeitet haben, sodass große Zweifel bestehen, ob die angedachten Projekte wirklich bis zum nächsten EU-Afrika-Gipfel 2017 adäquat umgesetzt werden können.

Schwerer als die genannte Kritik wiegen auf afrikanischer Seite allerdings das unstete Vorgehen der Europäer_innen und der damit einhergehende Vertrauensverlust. So war die Überraschung groß, als die EU im Juni 2016, mehr als sechs Monate nach Valletta, den *New Partnership Framework for Migration* vorstellte. In Afrika stößt man sich dabei nicht nur an den fehlenden Konsultationen zum neuen Ansatz, sondern sieht auch

die Gefahr, dass damit generell eine Konditionalität in die Migrationskooperation bzw. die Entwicklungszusammenarbeit eingeführt wird. Dies, so befürchteten die Afrikaner_innen, würde nun durch die Hintertür geschehen, da die EU in Valletta mit dieser Forderung noch gescheitert war. Dass diese Befürchtungen nicht unbegründet sind, zeigt insbesondere eine Stelle im neuen Partnerschaftsrahmen: »In die Entwicklungs- und Handelspolitik der EU wird ein Mix aus positiven und negativen Anreizen eingebunden, um die Anstrengungen der Länder zu honorieren, die bereit sind, bei der Migrationssteuerung wirksam mit der EU zusammenzuarbeiten, und um Konsequenzen für jene sicherzustellen, die dies verweigern.«

Einige Wochen später bekräftigte der Europäische Rat diesen Ansatz und schlussfolgerte, dass in der zukünftigen Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten mit »wirksamen Anreizen und angemessener Konditionalität« gearbeitet würde. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf Rückführungen, die in den Schlussfolgerungen als »Prüfstein« der neuen Partnerschaft bezeichnet werden.

Die Vorgaben des neuen Partnerschaftsrahmens sollen in sogenannten Migrationspakten (*compacts*) mit ausgewählten afrikanischen Staaten umgesetzt werden. Die ersten Staaten, mit denen ein derartiger Pakt abgeschlossen werden soll, sind Senegal, Mali, Niger und Nigeria.³ Weitere Staaten, insbesondere im nördlichen Afrika, sollen folgen. Über die genauen Inhalte der Migrationspakete ist derzeit noch wenig bekannt, jedoch sollen mit ihnen maßgeschneiderte Programme ausgearbeitet werden, welche die Länder in die Lage versetzen, den Herausforderungen im Bereich Migration besser begegnen zu können. Konkret sollen die Pakte illegale Migration reduzieren, indem sie vier Felder abdecken: erstens durch die Bekämpfung von Schleuserkriminalität, zweitens durch die Eröffnung legaler Migrationswege, drittens durch verstärkte Abschiebungen und viertens durch die Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration.

3. Die EU hatte zunächst geplant, mit Äthiopien einen derartigen Pakt abzuschließen, der im Land jedoch auf Widerstand stieß. Stattdessen wurde im Oktober 2016 eine Vereinbarung unterzeichnet, die wie der Migrationspakt Projekte unterstützt, die Beschäftigungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Einheimische kreieren sollen. Die Vereinbarung basiert auf dem Prinzip »mehr für mehr« und beinhaltet keine negative Konditionalität. Die Unterstützung ist an die Zahl von Rückführungen gekoppelt: Je mehr Unterstützung die EU bietet, desto mehr Rückführungen soll es geben.

Einen kleinen Einblick in die Inhalte der Migrationspakete gab Federica Mogherini am 18. Oktober 2016, als sie den ersten Fortschrittsbericht zum neuen Partnerschaftsrahmen vorstellte. Die Projekte, die Mogherini erwähnte und die seither in den vier Ländern diskutiert werden oder bereits initiiert worden sind, liegen alle im Bereich der Migrationskontrolle. Beispielweise wird in Niger nun der Staat dabei unterstützt, die Schleuserkriminalität zu bekämpfen. Sicherlich ist es wichtig, das Geschäftsmodell der Schleuser_innen zu zerschlagen, doch beruht dieser Ansatz auf falschen Prämissen. So besteht wenig Interesse, die Schleuser_innen zu bekämpfen bzw. Migration zu stoppen, da die Wirtschaft, die sich durch die vielen Flüchtlinge und Migrant_innen entwickelt hat, für die Menschen und den Staat zu wichtig geworden ist. Solange es keine legalen Wege der Migration gibt, erhöht der restriktive Kurs der EU zudem die Gewinnmargen und die Attraktivität von Menschenschmuggel, da immer gefährlichere Wege nach Europa gesucht werden müssen. Die eigentlichen Probleme des bitterarmen Landes werden so hingegen nicht gelöst. Eine ähnliche Lage besteht in Nigeria, dessen Norden nicht zur Ruhe kommt und stetig neue Flüchtlingsströme produziert. Mit Nigeria wird jetzt ein Rückführungsabkommen diskutiert.

Die afrikanische Seite sieht in den Migrationspaketen zudem einen Verstoß gegen die Beschlüsse von Valletta. Während dort noch multilateral verhandelt wurde, basieren die Pakete nun auf bilateralen Abkommen. Besonders kritisiert wird dabei, dass die Zuwendung von EU-Entwicklungsgeldern von einer Kooperation beim Migrationsmanagement abhängig gemacht werden soll. Die EU-Kommission sieht darin jedoch keinen Widerspruch und begründet ihr Vorgehen damit, dass multilaterale Beschlüsse, wie sie in Valletta verabschiedet worden sind, der bilateralen Umsetzung bedürfen.

Insbesondere die AU verweist darauf, dass es dafür bereits einen bestehenden multilateralen Rahmen innerhalb der EU-Afrika-Partnerschaft gäbe, der von der EU missachtet würde. Allerdings befürworten auch afrikanische Vertreter_innen einen bilateralen Ansatz, da er für die jeweiligen Partnerländer konkreter, verständlicher und letztlich umsetzbarer sei. Problematisch wird es jedoch, wenn Zeitpunkt, der (europäische) Wille zu mehr Kooperation sowie die finanziellen Mittel an Konditionalität gebunden werden, die in erster Linie einer Reduzierung von Flüchtlings- und Migrantenströmen dient. Ein solcher Ansatz nutzt nicht nur einseitig europäischen

Interessen und wird auf Widerstand, bestenfalls Desinteresse stoßen, sondern untergräbt auch nachhaltige Ansätze zur Entwicklung der Länder in Afrika. Langfristig dürfte dies eher zu mehr als zu weniger Migration führen und insofern alles andere als im europäischen Interesse liegen.

Gerade multilaterale bzw. kontinentale Vereinbarungen wie der MMD sind wichtig, um Kohärenz zu garantieren – sowohl in der Kooperation zwischen der EU und Afrika als auch im innerafrikanischen Gefüge. Der AU sollte daher eine zentrale Rolle in den Verhandlungen zu Migration zukommen. Zudem dürfen bilaterale Abkommen zwischen der EU und afrikanischen Staaten multilaterale Vereinbarungen und Verträge zwischen AU-Mitgliedern nicht verletzen. Im Rahmen der Migrationspakete betrifft dies in erster Linie Niger, Senegal, Nigeria und Mali, die nicht dazu genötigt werden dürfen, gegen Freizügigkeitsregeln innerhalb der ECOWAS zu verstoßen.

Fazit

Trotz aller Kritik am neuen europäischen Migrationsansatz ist positiv zu vermerken, dass Europa in diesem Bereich verstärkt mit Afrika kooperieren will. Wichtig ist zudem, dass dies nicht nur auf die EU, sondern auch auf ihre Mitgliedsstaaten zutrifft, was in der Vergangenheit häufig nicht der Fall war. Dies ist umso wichtiger, da der Beziehung zu Afrika – nicht zuletzt wegen der demografisch diametral entgegengesetzten Entwicklung in Europa – zukünftig eine größere Bedeutung zukommen wird.

Vor dem Hintergrund stark ansteigender Migrationszahlen sind kurzfristige, reaktive Maßnahmen verständlich, doch muss nun viel stärker über langfristige und kohärente Lösungen nachgedacht werden. Notwendig ist die Rückkehr zu einem strategischen Partnerschaftsdialog, der auf allen Ebenen geführt wird – national, regional und kontinental – sowie Migration umfassend adressiert. Dies kann nur gelingen, wenn Europa und Afrika die verschiedenen Migrationsprozesse und -formate gemeinsam analysieren und so ausrichten, dass sie komplementär zueinander passen und sich gegenseitig befruchten.

Ein solcher Prozess muss mit einer Klärung der Rollen der beteiligten Akteure einhergehen, ihnen ein klares Mandat zuweisen und einen Mehrwert benennen. Zu-



dem müssen migrationspolitische Ansätze und Maßnahmen in die EU-Afrika-Partnerschaft eingebettet sein und stärker mit anderen migrationsrelevanten Politikfeldern verzahnt werden. Dabei sollten Themen wie gute Regierungsführung in Afrika eine ebenso wichtige Rolle spielen wie sozioökonomische Entwicklungsperspektiven. Gerade die Diskussion um den Zugang zu fairem Handel, die im Zusammenhang mit den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen bzw. deren Implementierung stehen, ist von großer Bedeutung.

In der innereuropäischen Debatte ist es zwingend nötig, auch andere Akteure in migrationspolitische Ansätze einzubinden. Der derzeitige Kurs wird dominiert von sicherheitsrelevanten Überlegungen und trägt die Handschrift von Innenministerien bzw. des *Directorate-General for Migration and Home Affairs* (DG Home) auf EU-Ebene. Stattdessen wäre es wichtig, den Außen- und Entwicklungshilfeministerien, dem *Directorate-General for International Cooperation and Development* (DG Devco) sowie dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) mehr Einfluss zu gewähren.

Letztlich muss Europa begreifen, dass die gegenwärtigen Maßnahmen die Migration nicht stoppen werden.

Kooperation bedeutet nicht, dass Migration automatisch aufhört, sondern dass sie gemeinsam gestaltet werden muss. Daher sollte das derzeitige Interesse an Migration in Europa und Afrika so genutzt werden, dass beide Kontinente davon profitieren, indem mit verstärktem und gegenseitigem Dialog die Herausforderungen, Einschränkungen und daraus resultierenden Handlungen des Gegenübers transparent gemacht und gezielt adressiert werden.

Zwar sind sich die Politiker_innen in Europa dessen bewusst und sprechen davon, dass Lösungen weder schnell noch ohne Partnerschaft möglich seien; die Praxis sieht jedoch anders aus. Die europäische Politik muss diese Punkte gegenüber der eigenen Bevölkerung ehrlich benennen und auch legale Wege der Einwanderung sowie die Bereitstellung finanzieller Mittel für langfristige Investitionen abseits der Migrationskontrolle thematisieren. Letztlich wäre es an der Zeit zu betonen, dass die Entwicklung eines gegenseitigen und für beide vorteilhaften Migrationsmanagements einen langwierigen Prozess darstellt, der einen langen Atem benötigt. Mit dem derzeitigen Vorgehen scheint sich die EU jedoch vorerst von einem derartigen partnerschaftlichen Ansatz zu verabschieden.



Über den Autor

Florian Koch leitet seit 2015 das AU-Kooperationsbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Addis Abeba, Äthiopien.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Manfred Öhm, Leiter des Referats Afrika

Tel.: +49-30-269-35-7446 | Fax: +49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt:
Caroline.Lemmer@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-95861-737-7