

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Die Antwort der EU auf die „Flüchtlingskrise“: Ein Jahr nach dem Gipfel von Valletta

Von Clare Castillejo,
Overseas Development Institute (ODI)

Die aktuelle Kolumne

vom 14.11.2014

Die Antwort der EU auf die „Flüchtlingskrise“: Ein Jahr nach dem Gipfel von Valletta

Bonn, 14.11.2016. Im November 2015 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der EU und Afrikas in Valletta, Malta, um eine gemeinsame Antwort auf die Flüchtlingskrise zu finden, durch die die europäische Politik massiv unter Druck geraten war. Ein Jahr danach zeigt der in Valletta gegründete EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) einige beunruhigende Tendenzen in der Antwort Europas auf den Flüchtlingsstrom und bei der zukünftigen Ausrichtung seiner Entwicklungspolitik. Dabei ergibt sich eine interessante Möglichkeit, die Dinge auf eine andere Art zu regeln.

Der EUTF geht von der Prämisse aus, dass sich die nicht planbare Migration durch Entwicklungszusammenarbeit und Unterstützung der afrikanischen Staaten beim Migrationsmanagement eindämmen lässt. Es gibt jedoch keinerlei Hinweise darauf, dass ein Mangel an Entwicklungsprojekten eine Migration auslösen würde. Hingegen hat sich gezeigt, dass Auswanderungsbestrebungen mit dem Wirtschaftswachstum zunehmen. Des Weiteren scheint die Vorstellung, dass sich die komplexen politischen, sozialen und ökonomischen „Ursachen“ der Migration durch einen kurzfristig angelegten Treuhandfonds mit einem begrenzten Budget beeinflussen lassen, in hohem Maße unrealistisch. Vielen der an dem EUTF direkt beteiligten Akteure ist es daher auch bewusst, dass eine Ursachenbekämpfung nicht das eigentliche Ziel des EUTF sein kann. Anstatt dessen wird diese Unterstützung als eine politische Geste verstanden, der Migrationszusammenarbeit mit Afrika einen Durchbruch zu verschaffen. Diese Schwerpunktsetzung auf Gewährung von Starthilfen für die afrikanische Zusammenarbeit nimmt innerhalb des Migrationsmanagements der EU eine zunehmend zentrale Stellung ein. Deutlich wird dies durch die in der letzten Zeit abgeschlossenen „Migrationsverträge“, mit deren Hilfe über den EUTF Fördermittel bereitgestellt werden, die an eine Zusammenarbeit im Migrationsmanagement gebunden sind. Auch diese eher begrenzte Transaktionszielstellung des EUTF scheint hinsichtlich der relativ geringen zur Verfügung stehenden Geldmenge (dem EUTF stehen 1,982 Milliarden Euro zur Verfügung, die um weitere 500 Millionen für die Umsetzung der Migrationsverträge aufgestockt wurden) sowie in Anbetracht der komplexen politischen, ökonomischen und sicherheitspolitischen Faktoren, die die afrikanische Migrationspolitik maßgeblich beeinflussen, fraglich zu sein.

Der EUTF stellt dabei einige besorgniserregende Tendenzen in der EU-Entwicklungspolitik heraus. Da der größte Teil der Finanzen des EUTF aus dem europäischen Entwicklungsfonds und anderen Entwicklungsinstrumenten stammen, haben andere Entwicklungsorganisationen Bedenken dahingehend angemeldet, dass hier finanzielle Mittel zur Förderung der Migrations- und Sicherheitsinteressen der EU in einer Weise verwendet werden, dass dadurch die Definition der

eigentlichen Entwicklungshilfe verwässert wird. Offensichtlich scheint der EUTF von den Effizienzgrundsätzen und den Entwicklungsverpflichtungen der EU weit entfernt zu sein. Eigentum, Partnerschaft oder Ausrichtung spielen dort eine geringe Rolle. Die Gelder werden dabei eher nach dem Umfang der Migration als nach Bedarf verteilt, denn diese Programme werden von den Europäern gestaltet, verwaltet und realisiert, sind eng mit den Interessen der EU verknüpft und auf die Wahrnehmung dieser Interessen ausgelegt. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass diese Merkmale Bestandteil der künftigen EU-Entwicklungszusammenarbeit sein werden. Daraus lässt sich ableiten, dass der EUTF in starkem Maße von den Kernprinzipien der Entwicklungszusammenarbeit abweicht, was sich letztlich für die Interessen der EU bzw. ihrer Partner nicht förderlich auswirken wird.

Die bis dato umgesetzten EUTF-Maßnahmen haben Schwächen bei den EU-Verfahrensweisen und Spannungen unter den Mitgliedsstaaten offengelegt. Es fehlte dabei an einer konsequenten strategischen Ausrichtung und an Überblick, was angesichts der politischen Brisanz und der Geschwindigkeit der Implementierung des EUTF problematisch ist. Ein Kritikpunkt ist dabei, dass die Auswahl der Projekte und Projektverantwortlichen nicht immer nach den Kriterien erfolgte, die den Zielstellungen des Treuhandfonds bzw. den örtlichen Gegebenheiten am besten entsprochen hätten, sondern sich oftmals nach den Wünschen der Lobbys der Mitgliedsstaaten zur Finanzierung ihrer Projektagenturen richtete. Obwohl der EUTF eine ganze Reihe von Schwächen offenbart, heißt das jedoch nicht, dass er nichts zu bieten hätte. Der EUTF schafft ein Mehrwertpotential in Sachen Flexibilität und Innovation sowie die Möglichkeit, mit unterschiedlichen Arbeitsweisen zu experimentieren, ohne dabei den Beschränkungen der traditionellen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit unterworfen zu sein. Dabei ist jedoch ein stärkeres Augenmerk auf die Analyse, den Lerneffekt und das Feedback zu legen. Sowohl die EU-Kommission als auch die Mitgliedsstaaten sollten sich aktiv bemühen, nach Projekten Ausschau zu halten, aus denen sich neue Erkenntnisse über die mit der Migration verbundenen Probleme und fliehende Bevölkerungsgruppen gewinnen lassen. Wenn es dem EUTF gelingt, stichhaltige Belege dafür vorzulegen, wie sich durch eine Analyse der Entwicklungszusammenarbeit die Probleme der Migration effizienter eindämmen lassen, könnte dies dazu beitragen, die EU-Migrationspolitik stärker auf die Entwicklungsziele auszurichten. Des Weiteren könnte es auch ein Impuls für eine Umgestaltung der Entwicklungsinstrumente und Programme der EU dahingehend sein, dass sie angemessen ausgestattet werden, um besser mit den komplexen und sich rasant ändernden Herausforderungen der Migrationsproblematik umzugehen.