

SWP-Studie

Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hg.)

Migrationsprofiteure?

Autoritäre Staaten in Afrika und das
europäische Migrationsmanagement



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 3
April 2018

Seit 2015 steht der Umgang mit Flucht- und Migrationsbewegungen ganz oben auf der Agenda der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Große Hoffnungen sind an entwicklungspolitische Interventionen geknüpft, die migrationswilligen Menschen Perspektiven in ihren Heimatländern bieten. Diese Politik geht mit einer Fixierung auf Wanderungsstatistiken einher; die lokalen Kontexte und die regionalen Dynamiken der Partnerländer werden dabei häufig vernachlässigt. Hier setzt die Studie an: Auf welche gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Prozesse trifft die externe Migrationspolitik der EU in afrikanischen Staaten. Welche Möglichkeiten der Kooperation sind realistisch?

Die Untersuchung konzentriert sich auf mehrere Länder, die in unterschiedlichem Grade autoritär regiert werden: Ägypten, die Maghrebstaaten Algerien und Marokko, den Sahelstaat Niger sowie die am Horn von Afrika in einem »Migrationskomplex« miteinander verbundenen Länder Sudan und Eritrea. Sie analysiert die Resonanz der migrationspolitischen Zusammenarbeit in Ländern mit unterschiedlich enger Anbindung an Europa und setzt sich mit der Frage auseinander, ob und inwiefern gerade autoritäre Herrscher von dieser Zusammenarbeit profitieren.

Dabei wird deutlich, dass die externe EU-Migrationspolitik je nach Verfasstheit der Partnerländer unterschiedliche Auswirkungen hat. Das jeweilige Maß an Zentralisierung, die Durchsetzungskraft und der Gestaltungswille bzw. die regionalen Ambitionen der Regime sind entscheidend dafür, ob europäische Angebote eher als willkommenen Zufluss von Projektgeldern oder als Gelegenheit wahrgenommen werden, übergreifende politische Ziele zu verfolgen. Machterhaltungsinteressen und Legitimationsstrategien der Eliten spielen in allen untersuchten Ländern für die Reaktion auf Kooperationsangebote eine prägende Rolle.

SWP-Studie

Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hg.)

Migrationen profiteure?

Autoritäre Staaten in Afrika und das
europäische Migrationsmanagement

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 3
April 2018

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2018

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 34
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 9 **Auf der Suche nach externen Lösungen Instrumente, Akteure und Strategien der migrationspolitischen Kooperation Europas mit afrikanischen Staaten**
David Kipp / Anne Koch
- 23 **Migrationsstrategie Marokko – Abschotter Algerien**
Isabelle Werenfels
- 36 **Migrationskonflikt in Niger: Präsident Issoufou wagt, der Norden verliert**
Melanie Müller
- 47 **Migrationsknotenpunkt Sudan/Eritrea: Enttäuschte Erwartungen – widerstreitende Interessen**
Annette Weber
- 60 **Ägypten: Migrationspolitik und Herrschaftskonsolidierung**
Stephan Roll
- 71 **Vielfalt der Kooperationskontexte als Herausforderung für die EU**
Anne Koch / Annette Weber / Isabelle Werenfels
- 80 **Anhang**
- 80 Abkürzungen
- 81 Die Autorinnen und Autoren

Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das Europäische Migrationsmanagement

Seit der sogenannten Flüchtlingskrise des Jahres 2015 steht der Umgang mit Flucht- und Migrationsbewegungen ganz oben auf der Agenda der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Dringend erforderliche Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und der europäischen Migrationspolitik gestalten sich schwierig, weil viele EU-Mitgliedstaaten aus innenpolitischen Gründen ausschließlich auf Restriktion setzen. Angesichts der Schwierigkeiten, intern Veränderungen zu erreichen, gewinnt die externe Dimension der EU-Migrationspolitik an Bedeutung. Denn diese gilt neben der Verstärkung der EU-Außengrenzen als kleinster gemeinsamer Nenner der Mitgliedstaaten: Unter dem Schlagwort »Fluchtursachenbekämpfung« wird die migrationspolitische Kooperation mit Herkunfts- und Transitländern vorangetrieben, um Wanderungsbewegungen noch vor den EU-Außengrenzen zu stoppen. Große Hoffnungen setzt man insbesondere auf entwicklungspolitische Interventionen, die migrationswilligen Menschen Perspektiven in ihren Heimatländern bieten und sie dadurch von der Aus- oder Weiterreise abhalten sollen. Eine stetig wachsende Zahl migrationspolitischer Kooperationsformate und Projektgelder sowie eine verstärkte Fokussierung auf Afrika sind die Folgen.

Eine Reduzierung der irregulären Einreisen in die EU ist das erklärte Ziel dieser Politik, die mit einer Fixierung auf Wanderungsstatistiken einhergeht. Die lokalen Kontexte und die regionalen Dynamiken der Partnerländer werden dabei jedoch vernachlässigt. Hier setzt diese Studie an: Auf welche gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Prozesse trifft die externe Migrationspolitik der EU in afrikanischen Staaten, und welche Möglichkeiten der Kooperation sind realistisch? Nach einem ersten Beitrag, der einen Überblick über die migrationspolitischen Kooperationsinstrumente der EU bietet, geht es um das »Füllhorn« entsprechender europäischer Projekte, das sich über afrikanische Staaten ergießt. Welche Dynamiken werden dadurch in Partnerländern ausgelöst, verstärkt oder verändert? Dabei konzentriert sich die Analyse auf eine Reihe von Ländern, die dem Spektrum autoritärer Regime zuzuordnen sind: Ägypten

ten, die beiden Maghrebstaaten Algerien und Marokko, den Sahelstaat Niger sowie die am Horn von Afrika in einem »Migrationskomplex« miteinander verbundenen Länder Sudan und Eritrea. Der Fokus auf die Realitäten der Wanderungsbewegungen und die damit verbundenen Interessenlagen und Strategien wichtiger Partnerstaaten ermöglicht einen Perspektivwechsel in der bisherigen Debatte. Er erlaubt eine nuancierte Darstellung der Resonanz, welche die migrationspolitische Zusammenarbeit in Ländern mit unterschiedlich enger Anbindung an Europa erzeugt. Er verdeutlicht bestehende Kooperationsmuster und ermöglicht eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob und inwiefern gerade autoritäre Herrscher von dieser Zusammenarbeit profitieren.

Wie die Länderfallstudien zeigen, klaffen Intention und Wirkung häufig auseinander. Während die Auswirkungen der externen EU-Migrationspolitik auf konkrete Wanderungsdynamiken schwer zu messen sind, zeigt ein Blick in die afrikanischen Partnerländer, dass die dortigen Eliten die europäischen Angebote häufig zu ihrem eigenen Vorteil zu nutzen wissen. Doch lassen sie sich damit pauschal als »Migrationsprofiteure« bezeichnen? Der genaue Blick zeigt, dass Differenzierung nottut: Ägyptens Präsident al-Sisi nutzt den hohen Stellenwert, den die EU der migrationspolitischen Zusammenarbeit mit Drittstaaten beimisst, zur Herrschaftskonsolidierung. Das sudanesishe Regime dagegen sieht sich mit einer Vielzahl an Kooperationsoptionen konfrontiert, deren Bedeutung und Prioritätensetzung von der EU nicht klar benannt werden und überdies nicht den Erwartungen Khartums entsprechen. Die nigrische Regierung erhofft sich von der Zusammenarbeit eine Verbesserung der Beziehungen zur EU und zu einzelnen Mitgliedstaaten, muss aber zugleich mit problematischen Konsequenzen im eigenen Land umgehen, wenn etwa der Transport irregulärer MigrantInnen als Einkommensquelle wegbriecht und lokale Konflikte drohen. Die marokkanische Regierung hat in der Migrationspolitik eigene gestalterische Ambitionen und agiert strategisch. Sie stellt daher die migrationspolitischen Angebote der EU gezielt in den Dienst der eigenen Modernisierungsagenda. Das Nachbarland Algerien wiederum entzieht sich einer Kooperation bisher weitgehend, mögliche »Migrationsprofite« ergeben sich mithin nicht. Allerdings zeichnet sich hier eine vorsichtige Öffnung ab. Das Regime in Eritrea verschließt sich hingegen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit nach wie vor kategorisch.

Aus dieser kurzen Gesamtschau wird deutlich, dass die Auswirkungen der externen EU-Migrationspolitik sich je nach Verfasstheit der Partnerländer unterscheiden. Das jeweilige Maß der Zentralisierung, die Durchsetzungskraft und der Gestaltungswille bzw. die regionalen Ambitionen der Regime sind entscheidende Faktoren dafür, ob die europäischen Offerten in erster Linie als willkommene Abfolge von Projektgeldern oder als Gelegenheit zur Verfolgung übergreifender politischer Ziele wahrgenommen werden. Dabei zeigt sich, dass Staaten wie Marokko und Ägypten, die über langjährige Erfahrungen mit der EU-Zusammenarbeit verfügen, ihre Verhandlungsmacht deutlich besser zu nutzen wissen und gegenüber dem Staatenbund strategischer handeln als »Kooperationsneulinge« wie Niger. Der Grad an Autoritarismus und dessen Ausprägung – beides differiert in den einzelnen Staaten – korrelieren hingegen nicht signifikant mit der jeweiligen Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der EU.

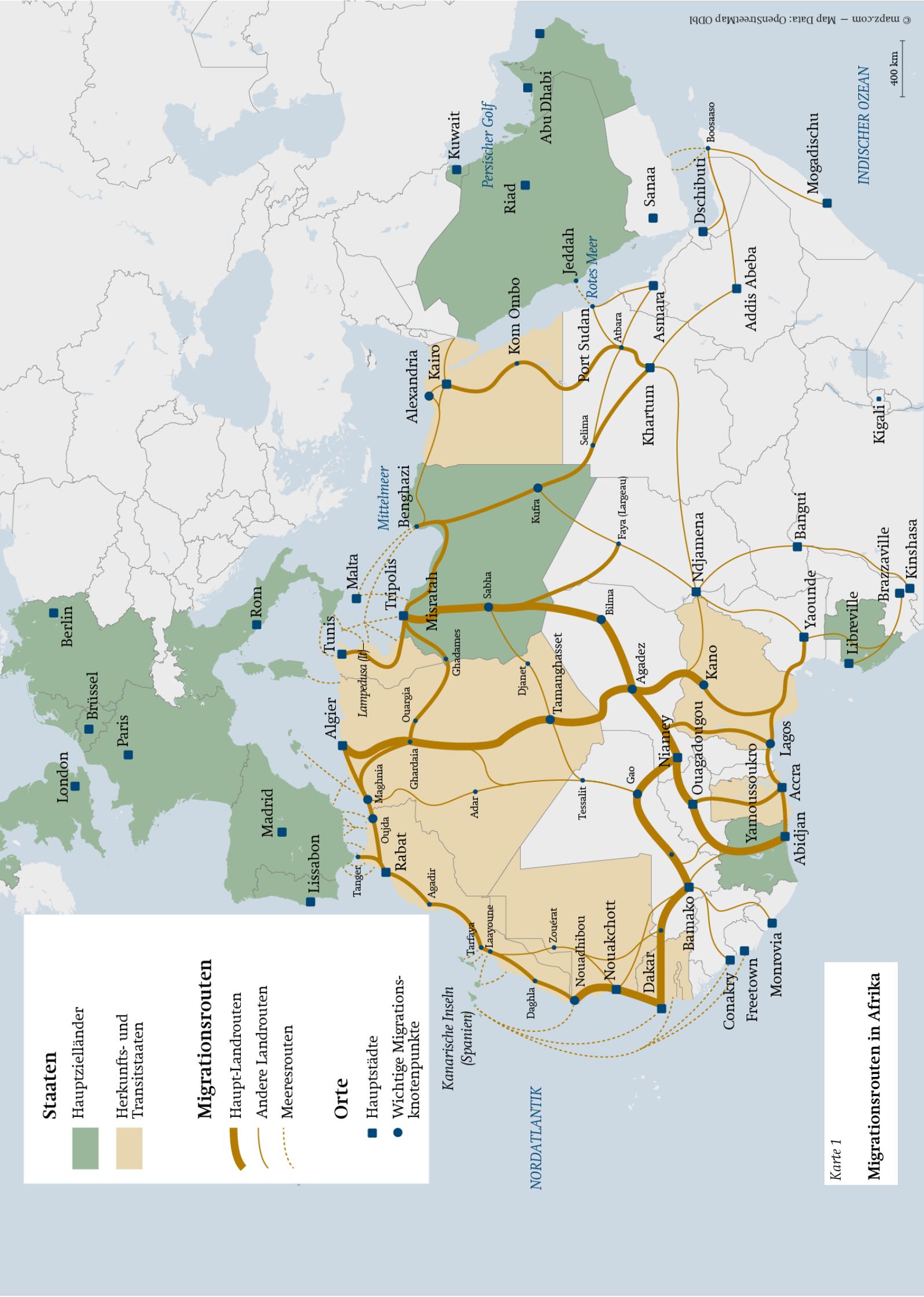
Machterhaltungsinteressen und Legitimationsstrategien spielen indes in allen in dieser Studie untersuchten Ländern für die Reaktion auf europäische Kooperationsangebote eine prägende Rolle. Da generell gilt, dass deutsche und europäische Entscheidungsträger Widersprüche zwischen der migrationspolitischen Agenda und längerfristigen entwicklungspolitischen Zielsetzungen vermeiden sollten, um innenpolitisches Konfliktpotential in Partnerstaaten nicht zu verstärken (»Do-No-Harm«-Prinzip), bedarf es eines genaueren Verständnisses der spezifischen Interessenlagen, die in den einzelnen Staaten mit Migration und Flucht verknüpft werden. Oftmals geht es eben nicht in erster Linie um den Wunsch nach finanziellen Zuwendungen, sondern um strategische Interessen, etwa um die Aufhebung von Sanktionen oder um die Normalisierung von Beziehungen und internationale Anerkennung.

Ebenso zentral für ein erfolgreiches »Migrationsmanagement« ist die Kenntnis der jeweiligen Wanderungsbewegungen in staatenübergreifenden Migrationskomplexen, seien sie zirkulär, regional oder nach Europa führend. Auf diesen gewachsenen regionalen Dynamiken sollten die europäischen Ansätze aufbauen. Denn gerade regionale Freizügigkeit fördert die wirtschaftliche Entwicklung afrikanischer Staaten. Die bisherigen Fortschritte in diesem Bereich zu gefährden, indem man den Fokus auf restriktives Grenzmanagement legt, ist mithin kontraproduktiv. Vielmehr gilt es auszuloten, wie innerafrikanische

zirkuläre Migration trotz verstärkten Grenzmanagements bewahrt werden kann.

Von großer Bedeutung sind überdies neben den lokalen Ökonomien, die sich im Zusammenhang mit Migration entwickeln, die Rücküberweisungen von MigrantInnen. Für die im Heimatland verbliebenen Familien stellt dieses Geld häufig eine wichtige soziale Absicherung dar. Das Volumen jener Finanzströme hat Auswirkungen auf die Verhandlungsspielräume in der migrationspolitischen Kooperation: Staaten, für die Rücküberweisungen aus Europa ein wichtiger Wirtschaftsfaktor sind, haben ein größeres Interesse an legalen Zuwanderungswegen dorthin als Staaten, deren Bürger beispielsweise vorrangig aus den Golfstaaten Geld nach Hause schicken.

Mittel oder Überwachungstechnologien, die eigentlich zum Aufbau migrationspolitischer Kapazitäten gedacht sind, lassen sich zu repressiven Zwecken missbrauchen. Diesen Umstand gilt es ebenfalls beachten – und zu vermeiden. Hier ist deshalb besonderes Augenmerk gefordert, weil die in dieser Studie untersuchten autoritären Eliten längst verstanden haben, dass die Bereitschaft zur migrationspolitischen Kooperation den von der EU ausgeübten Druck in der Frage der politischen Transformation lindert. Es erscheint daher sinnvoll, die ambitionierte, aber faktisch ineffektive Transformationsagenda durch klare rote Linien mit Menschenrechtsbezug zu ersetzen und an diesen dann auch konsequent festzuhalten. Dazu gehört, dass europäische Akteure eindeutige Akzente setzen, keine Missverständnisse in Bezug auf ihre Prioritäten (Entwicklung, Sicherheit oder beides?) aufkommen lassen und realistische Zeithorizonte generieren. Um keine falschen Erwartungen zu schüren – etwa im Kontext des EU-Türkei-Abkommens, das Begehrlichkeiten auch in mehreren der Länder geweckt hat, die in dieser Studie untersucht werden –, muss von europäischer Seite auf jeden Fall klarer als bisher vermittelt werden, welche Formen der migrationspolitischen Kooperation möglich sind und welche nicht.



Staaten

- Hauptzielländer
- Herkunfts- und Transitstaaten

Migrationsrouten

- Haupt-Landrouten
- Andere Landrouten
- Meeresrouten

Orte

- Hauptstädte
- Wichtige Migrationsknotenpunkte

Karte 1

Migrationsrouten in Afrika

400 km

INDISCHER OZEAN

NORDATLANTIK

Kanarische Inseln (Spanien)

Mittelmeer

Persischer Golf

Rotes Meer

Libreville

Brazzaville

Kigali

Addis Abeba

Mogadischu

Boosaaso

Dschibuti

Sanaa

Abu Dhabi

Kuwait

Riad

Kom Ombo

Jeddah

Port Sudan

Atbara

Asmara

Khartoum

Selima

Khartoum

David Kipp/Anne Koch

Auf der Suche nach externen Lösungen Instrumente, Akteure und Strategien der migrationspolitischen Kooperation Europas mit afrikanischen Staaten

Die externe Migrationspolitik der EU hat seit Anfang der 2000er Jahre an Vielschichtigkeit gewonnen: Es gibt inzwischen eine große Anzahl unterschiedlicher Instrumente und Abkommen, außerdem sind die Zuständigkeitsbereiche und Kompetenzen außen-, sicherheits-, entwicklungs- und wirtschaftspolitischer Akteure häufig nicht klar voneinander abgegrenzt. Das Politikfeld ist also außerordentlich komplex. Überdies ist es erklärtes Ziel der EU-Kommission, einen möglichst umfassenden Ansatz zu verwirklichen – gerade im Hinblick auf die Kooperation mit migrationspolitisch bedeutenden afrikanischen Partnerstaaten. Dies birgt jedoch das Risiko EU-interner Interessenkonflikte und hat in der Vergangenheit zu widersprüchlichen Schwerpunktsetzungen geführt.

Im Zuge der seit Jahren bestehenden, im Jahr 2015 aber massiv angestiegenen irregulären Zuwanderung von MigrantInnen und Flüchtlingen über das Mittelmeer ist das Thema Migrationssteuerung auf der europäischen Agenda ganz nach oben gerückt. Dabei hat sich zum einen die bereits bestehende Tendenz zur Externalisierung verstärkt – zur Verlagerung migrationspolitischer Kontrollen und Restriktionen in Drittstaaten.¹ Zum anderen lassen sich seit 2015 drei neuere Trends ausmachen: (1) eine regionale Verschiebung in der migrationspolitischen Zusam-

menarbeit aus dem direkten EU-Nachbarschaftsraum hin zu weiter entfernten Herkunfts- und Transitstaaten, mit dem Fokus auf Nachbarländern Syriens und insbesondere dem afrikanischen Kontinent; (2) eine zunehmende Indienstnahme der EU-Entwicklungspolitik für migrationspolitische Interessen; (3) eine schleichende Renationalisierung der europäischen Entwicklungspolitik. So umgehen die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen neuer migrationspolitischer Finanzierungsinstrumente immer öfter die Gemeinschaftsmethode, was dazu führt, dass Mittel häufiger als zuvor an nationale Durchführungsorganisationen vergeben werden.

Die migrationspolitischen Instrumente der EU²

Die migrationspolitische Kooperation von EU-Mitgliedstaaten mit Drittstaaten war lange Zeit überwiegend bilateral ausgerichtet. Seit dem Jahr 2005 hat die EU schrittweise einen politischen Rahmen entwickelt, der als Grundlage für eine ausgewogene und partnerschaftliche externe Asyl- und Migrationspolitik dienen soll. Dieser Gesamtansatz Migration (GAM), der seit 2012 in überarbeiteter Form unter dem Namen Gesamtansatz Migration und Mobilität (GAMM) fortbesteht, setzt sich aus vier offiziell gleichwertigen Zielen zusammen: (1) der Förderung und verbesserten Organisation legaler Migration; (2) der Prävention und Reduzierung irregulärer Migration, auch durch die Bekämpfung des Schlepperwesens; (3) der Maximierung der positiven Entwicklungs-

¹ Luiza Bialasiewicz, »Off-shoring and Out-sourcing the Borders of Europe: Libya and EU Border Work in the Mediterranean«, in: *Geopolitics*, 17 (2012) 4, S. 843–866; Rens van Munster/Steven Sterkx, »Governing Mobility: The Externalization of European Migration Policy and the Boundaries of the European Union«, in: Ronald Holzhaacker/Markus Haverland (Hg.), *European Research Reloaded: Cooperation and Integration among Europeanized States*, Dordrecht: Springer, 2006, S. 229–250.

² Vgl. Übersicht auf S. 10.

Übersicht

Instrumente der externen EU-Migrationspolitik

	2004	2005	2006	2007	2008 – 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Politische Rahmenwerke		Gesamtansatz Migration (GAM)									
				Rabat-Prozess	Strategische EU-Afrika-Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung						
Regionale Prozesse								Khartum-Prozess			
Abkommen mit afrikanischen Drittstaaten							EU-Mobilitätspartnerschaft mit Marokko				
								EU-Mobilitätspartnerschaft mit Tunesien EU-Rücknahmeabkommen mit Kap Verde EU-Visaliberalisierungsabkommen mit Kap Verde	Gemeinsame Agenda zu Migration und Mobilität (CAMP) mit Äthiopien und Nigeria	EU-Migrationspartnerschaften mit Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und Senegal	
Entwicklungen im Außengrenzschutz											
	Gründung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex							Einrichtung des Frontex-Marineinsatzes Triton	Start der EUNAVFOR MED-Operation Sophia	Frontex-Reform: Aufbau zu einer Europäischen Grenz- und Küstenschutz-Agentur Ausweitung von EUNAVFOR MED zum Aufbau der libyschen Küstenwache	Unterstützung der Sahel-G5-Operation

wirkungen von Migration und Mobilität sowie (4) der Förderung internationalen Schutzes. Als Reaktion auf die steigende Zahl an Todesfällen bei Versuchen, über das Mittelmeer einzuwandern, veröffentlichte die EU-Kommission im Mai 2015 die Europäische Migrationsagenda, und dies noch ehe Migrations- und Fluchtbewegungen in Form gemischter Wanderungen nach Europa in den Folgemonaten stark zunahmen.¹ Zwar werden darin die langfristigen Zielsetzungen des GAMM auf dem Papier übernommen. Gleichwohl steht die kurzfristige Reduzierung irregulärer Migration im Vordergrund, wie man daran erkennen kann, dass in den politischen und rechtlichen Partnerschaftsabkommen Zuwanderung primär als Problem, nicht als Chance definiert wird. Damit gewinnt das Ziel eines verbesserten Grenz- und Migrationsmanagements in wichtigen Transit- und Herkunftsländern ebenso an Bedeutung wie der Außengrenzschutz des EU-Raums. Davon zeugen die Intensivierung regionaler Dialogformate zwecks Diskussion und Harmonisierung migrationspolitischer Ansätze sowie der Ausbau der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex).

Politische und rechtliche Partnerschaftsabkommen

Auf den Beschluss der Europäischen Migrationsagenda folgte mit den sogenannten Migrationspartnerschaften zügig die Schaffung eines neuen Instruments. Im Juni 2016 unterzeichneten fünf wichtige afrikanische Herkunft- und Transitländer – Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und Senegal – entsprechende Vereinbarungen. Auffällig ist, dass in der Auflistung der Ziele (»Leben zu retten und das Wirtschaftsmodell der Schmuggler zu zerstören, illegale Migration zu verhindern und die Zusammenarbeit zur Rückkehr und Rückübernahme irregulärer MigrantInnen auszubauen sowie mehr Investitionen in Partnerländer anzuregen«)² die Öffnung legaler Zu-

wanderungswege ausgespart ist. Selbst in den Unterzielen werden nur die Aufnahme schutzbedürftiger MigrantInnen im Rahmen von Resettlement-Kontingenten und die Schaffung von Perspektiven in den Heimatländern erwähnt, nicht aber die Förderung legaler Migration.

Partnerländer werden durch finanzielle Anreize zur Kooperation motiviert, da Perspektiven für legale Zuwanderungswege fehlen.

Dies markiert einen Richtungswechsel. Der GAMM hatte noch die Idee migrationspolitischer Anreize betont. Durch Angebote im Bereich legaler Migration sollten die Partnerländer im Zuge sogenannter Mobilitätspartnerschaften – wenn es sich um Staaten in der EU-Nachbarschaft handelte – oder sogenannter Gemeinsamer Agenden zu Migration und Mobilität (CAMMs) im Falle weiter entfernt liegender Länder dazu motiviert werden, irreguläre Abwanderung aus dem eigenen Staatsgebiet einzuschränken und Menschen zurückzunehmen, die das Land auf diesem Wege verlassen hatten. Mobilitätspartnerschaften wie CAMMs enthalten migrationspolitische Ziele und gegenseitige Verpflichtungen sowie konkrete Unterstützungsangebote von Seiten der EU und interessierter EU-Mitgliedstaaten. Rechtliche Verbindlichkeit hat in Mobilitätspartnerschaften allerdings einen höheren Stellenwert, weshalb die Aufnahme von Verhandlungen über Visaliberalisierungs- und Rückübernahmeabkommen dazugehört. Unter den neun Staaten, mit denen bisher Mobilitätspartnerschaften eingegangen wurden, sind mit Kap Verde, Marokko und Tunesien drei afrikanische Länder.³ Doch nur mit Kap Verde (als einzigem afrikanischen Land überhaupt) hat die EU auch ein Visaliberalisierungs- und Rückübernahmeabkommen getroffen. In den Mobilitätspartnerschaften mit Marokko und Tunesien ist dies

¹ Zum Phänomen gemischter Wanderungen vgl. Steffen Angenendt/David Kipp/Amrei Meier, *Gemischte Wanderungen. Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, März 2017.

² Europäische Kommission, *Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration*, KOM (2016) 385, Mitteilung, 7.6.2016, <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf)

[implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf)> (eingesehen am 10.10.2017).

³ Verhandlungen zur Vereinbarung von Mobilitätspartnerschaften mit drei weiteren Drittstaaten (Senegal, Ghana und Ägypten) wurden aufgenommen, sind inzwischen aber abgebrochen worden oder ins Stocken geraten (vgl. Natasja Reslow, »Not Everything That Counts Can Be Counted«. *Assessing »Success« of EU External Migration Policy*, in: *International Migration*, 55 [2017] 6, S. 161).

lediglich vorgesehen. CAMMs wurden allein mit Indien, Äthiopien und Nigeria vereinbart.

Die geringen Fortschritte hinsichtlich Visaliberalisierungs- und Rücknahmeabkommen hängen mit einem zentralen Umsetzungsproblem zusammen. Denn die Möglichkeiten der EU-Kommission, legale Migration zu fördern, sind eng bemessen. Visaliberalisierung läuft lediglich auf eine Vereinfachung der Verfahren hinaus; für die Partnerländer ist dies kein ausreichender Ansatz dafür, innenpolitisch oft hochkontroverse Rückübernahmeabkommen einzugehen (siehe den Beitrag zu Marokko und Algerien, S. 23ff). Doch für substantiellere Anreize in Form zusätzlicher legaler Zuwanderungswege bedarf es der Initiative und Bereitschaft einzelner EU-Mitgliedstaaten – und daran mangelt es.

Auch wenn die EU-Kommission Pilotprojekte für arbeitssuchende MigrantInnen aus Partnerländern angekündigt hat,⁴ geht sie daher zunehmend dazu über, Partnerländern andere Anreize für migrationspolitische Zusammenarbeit anzubieten. Die im Jahr 2016 neu eingeführten Migrationspartnerschaften stellen je nach Bedarf Kooperationen in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Mobilität, Energie, Sicherheit und Digitalisierung in Aussicht. Zunächst stehen hierfür Mittel aus dem im November 2015 ins Leben gerufenen EU-Nothilfe-Treuhandfonds (EUTF) für Afrika zur Verfügung, dessen finanzielles Volumen zu diesem Anlass aus dem Europäischen Entwicklungsfonds aufgestockt wurde und mittlerweile 3,4 Milliarden Euro beträgt. Ergänzend plant die EU-Kommission, Gelder aus dem im Jahr 2017 neu etablierten European External Investment Plan dafür zu verwenden.⁵ Bis zum Jahr 2020 sollen 3,35 Milliarden Euro aus dem regulären EU-Budget und dem Europäischen Entwicklungsfonds als Startkapital zur Einwerbung von bis zu 44 Milliarden Euro an privatwirtschaftlichen Investitionen genutzt werden. Die Dimension der geplanten – aber noch nicht gesicherten – finanziellen Unterstützung für die Partnerländer verdeutlicht, dass die EU-Kom-

⁴ Europäische Kommission, *Mitteilung zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda*, COM (2017) 558, 27.9.2017, S. 22, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0558&from=DE>> (eingesehen am 26.10.2017).

⁵ Europäische Kommission, *EU External Investment Plan. Fact Sheet*, 7.12.2017, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devcol/files/factsheet-eip-20171120_en.pdf> (eingesehen am 31.1.2018).

mission in ihrer externen Migrationspolitik die früher versprochene, aber nicht eingelöste Perspektive legaler Zuwanderungswege zunehmend durch finanzielle Anreize ersetzt.

Regionale Prozesse

Neben Abkommen mit einzelnen Partnerländern beteiligt sich die EU außerdem an regionalen Dialogformaten zur Diskussion und Harmonisierung migrationspolitischer Ansätze. Das älteste, der Budapest-Prozess, der 1993 im Rahmen der geplanten EU-Osterweiterung initiiert wurde, umfasst mittlerweile 52 Mitglieder im euroasiatischen Raum. Anknüpfend an diese Erfahrungen folgten im Rahmen des GAMM weitere regionale Dialogprozesse. Wenngleich Kooperationen mit allen migrationspolitisch relevanten Regionen angestrebt werden,⁶ lässt sich bislang eine Schwerpunktsetzung auf den afrikanischen Kontinent beobachten. Zentral sind hierbei der im Jahr 2006 etablierte Rabat-Prozess, der 57 Herkunfts-, Transit- und Zielländer entlang der west- und zentralafrikanischen Migrationsrouten zusammenbringt,⁷ sowie der im Jahr 2014 ins Leben gerufene Khartum-Prozess, der die Zusammenarbeit zwischen europäischen Staaten und den Ländern am Horn von Afrika vertiefen und darüber hinaus der Bekämpfung von Menschenhandel dienen soll.⁸

Beide Formate versammeln eine Reihe von Ländern entlang wichtiger Wanderungsrouten Richtung Europa. Allerdings bestehen unterschiedliche Voraussetzungen für die Zusammenarbeit. Im Rabat-Prozess kooperiert die EU mit der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS, die den Mitgliedstaaten

⁶ Europäische Kommission, *Global Approach to Migration and Mobility*, last update 20.3.2018, <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en> (eingesehen am 20.3.2018).

⁷ International Organization for Migration (IOM), *Euro-African Dialogue on Migration and Development (Rabat Process)*, <<https://www.iom.int/euro-african-dialogue-migration-and-development-rabat-process>> (eingesehen am 10.10.2017).

⁸ Abdirahman Olow, *Readmission*, Genf: International Organization for Migration, o.D. (Global Compact Thematic Paper), <https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Readmission.pdf> (eingesehen am 9.5.2017); IOM, *EU-Horn of Africa Migration Route Initiative (Khartoum Process)*, <<https://www.iom.int/eu-horn-africa-migration-route-initiative-khartoum-process>> (eingesehen am 10.10.2017).

grenzüberschreitende Mobilität ermöglicht. Konkrete Ergebnisse hat der Dialog bisher kaum erzielt. In den Khartum-Prozess dagegen wird von Geberseite investiert, vorrangig aus Sicherheitsinteressen,⁹ was sich in den EUTF-finanzierten Projekten am Horn von Afrika widerspiegelt. Zwar soll das von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) durchgeführte Programm »Better Migration Management« (BMM) dezidiert die Stärkung der Rechte von Flüchtlingen und MigrantInnen sowie den Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Misshandlung bewirken. Zumindest indirekt zielen die Maßnahmen aber auch auf die Reduzierung irregulärer Migration (siehe den Beitrag zum Sudan, S. 47ff). Direkter zeigt sich dieser Wunsch beim Aufbau des Regional Operational Centre in Support of the Khartoum Process and AU-Horn of Africa Initiative (ROCK), das den Informationsaustausch zwischen Sicherheitsinstitutionen befördern soll.

Entwicklungen im Außengrenzschutz

Der Schutz der EU-Außengrenzen ist, obschon ein eigenständiger Politikbereich, ebenfalls eng mit der externen Migrationspolitik der EU verknüpft. Dass ein funktionierendes Grenzmanagement für eine Kontrolle der Zuwanderung unerlässlich ist, liegt auf der Hand. Gerade in migrationspolitischen Krisensituationen stellen diesbezügliche Investitionen angesichts divergierender Haltungen der EU-Mitgliedstaaten zur Zuwanderung daher häufig den kleinsten gemeinsamen Nenner dar, auf den sich alle einigen können.

Die europäische Grenzschutzagentur Frontex, im Jahr 2004 gegründet, unterstützt die Mitgliedstaaten bei der operativen Kontrolle der EU-Außengrenzen sowie bei der Rückführung irregulärer MigrantInnen und abgelehnter AsylbewerberInnen. Dazu dienen unter anderem die Marineoperationen im Mittelmeer, deren Schwerpunkt sich im Laufe der Jahre vom westlichen zum östlichen und zentralen Mittelmeer ver-

schoben hat. In Reaktion auf die europäische »Flüchtlingskrise« des Jahres 2015 wurde Frontex im Oktober 2016 reformiert und mit zusätzlichen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet, ist aber weiterhin in seiner operativen Arbeit auf die Kooperation der Mitgliedstaaten angewiesen. Mit Blick auf Partnerländer sind Frontex-Aktivitäten relevant, sofern Mitarbeiter der Agentur in Drittstaaten eingesetzt bzw. Vertreter der Partnerländer direkt in Frontex-Operationen eingebunden werden.¹⁰

Die Hemmschwelle für die migrationspolitische Kooperation der EU mit autoritären und fragilen Staaten ist gesunken.

Daneben sucht die EU ihren Außengrenzschutz und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Transitländern beispielsweise durch operative Aktivitäten im Rahmen des EU-Türkei-Abkommens sowie durch die Unterstützung der Sahel-G5-Gruppe für grenzüberschreitende Anti-Terror-Einsätze in der Sahelzone zu verbessern. Die seit Frühjahr 2015 aktive EUNAVFOR MED Operation Sophia soll im Wesentlichen Schleppernetzwerke auf der zentralen Mittelmeerroute bekämpfen und seit September 2016 auch entsprechende Kapazitäten der libyschen Küstenwache und Marine aufbauen. Die Hemmschwelle der EU und ihrer Mitgliedstaaten, im Zuge der Migrationskontrolle mit autoritären und fragilen Staaten zusammenzuarbeiten, ist, das zeigen diese sicherheitspolitischen Operationen, in den vergangenen Jahren gesunken.

Seit 2015, als die EU-Migrationsagenda faktisch den GAMM abgelöst und zu einer Anpassung der politischen Schwerpunkte und Instrumente an die innenpolitischen Bedürfnisse der europäischen Ziel-länder – in Richtung Restriktion von Zuwanderung

⁹ Schon vor Gründung des Khartum-Prozesses im Jahr 2014 gab es im Rahmen der »Horn of Africa«-Initiative der Afrikanischen Union (AU) einen regionalen Dialog zu Migrationsfragen, dessen primär rechtsbasierte Ausrichtung aber durch die stärker sicherheitspolitisch orientierte Perspektive des Khartum-Prozesses überlagert wurde. Vgl. Tuesday Reitano, *The Khartoum Process. A Sustainable Response to Human Smuggling and Trafficking?*, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS), November 2016 (ISS Policy Brief, Nr. 93), <<https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/policybrief93.pdf>> (eingesehen am 10.10.2017).

¹⁰ Mit den in dieser Sammelstudie untersuchten Ländern haben sich folgende Kooperationen ergeben oder sind geplant: Im Rahmen eines von 2014 bis 2016 laufenden Pilotprojekts hat Frontex in Marokko für sein Konzept des integrierten Grenzmanagements geworben. Darüber hinaus befindet sich die Agentur mit Niger, Marokko und Ägypten in Verhandlungen über formalisierte »working arrangements«. Im Kontext der Africa-Frontex Intelligence Community (AFIC) arbeitet Frontex mit allen sechs hier untersuchten Ländern zusammen. Vgl. <<http://www.statewatch.org/news/2017/jul/eu-com-frontex-coop-third-states-letter-28-11-16.pdf>> (eingesehen am 15.12.2017).

– geführt hat, ist mithin eine Vielzahl an Instrumenten und Kooperationsmöglichkeiten entstanden. Doch deren jeweiliger Stellenwert wird den Partnerländern nicht klar vermittelt, was die Zusammenarbeit erschwert und einem kohärenten Gesamtansatz im Wege steht.

Zentrale Akteure und ihre Interessen

Das Engagement der EU für die migrationspolitische Kooperation mit Drittstaaten hat im vergangenen Jahrzehnt stetig zugenommen. Doch die Situation ist gekennzeichnet durch komplexe Aushandlungsprozesse zwischen EU-Institutionen, Mitgliedstaaten, internationalen Organisationen und Durchführungsorganisationen, die häufig widersprüchliche Ziele verfolgen. Versuchen die EU-Institutionen, durch Setzung des politischen Rahmens und unterschiedliche Finanzierungsinstrumente Einfluss auszuüben, ist der tatsächliche Dialog mit Drittländern meist durch eine informelle Arbeitsteilung geprägt: Wer unter den EU-Mitgliedstaaten historisch enge Verbindungen zu bestimmten Partnerländern hat, wird dort auch besonders aktiv. In der Umsetzung von Projekten konkurrieren immer häufiger nationale Durchführungsorganisationen mit internationalen Organisationen, die traditionell für migrationspolitische Dienstleistungen beauftragt wurden.

EU-Institutionen: Ringen um Kohärenz

Rechtlich und politisch stehen der EU-Kommission lediglich Instrumente mit beschränkter Reichweite zur Verfügung. Ihren Gestaltungsanspruch sucht sie daher über verschiedene Finanzierungsinstrumente geltend zu machen.¹¹ Allein in den Jahren 2015 bis 2017 wurden die für EU-Institutionen verfügbaren Gelder im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie der einschlägigen EU-Agenturen um 75 Prozent aufgestockt.¹² Mit dieser Hinwendung

11 Leonhard den Hertog, *Money Talks. Mapping the Funding for EU External Migration Policy*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), 15.11.2016, <<https://www.ceps.eu/publications/money-talks-mapping-funding-eu-external-migration-policy>> (eingesehen am 19.3.2018).

12 Europäische Kommission, *Communication on the Delivery of the European Agenda on Migration*, Brüssel, 27.9.2017, COM(2017) 558 final, <[zu finanziellen Anreizen geht indes gerade in Bezug auf die nordafrikanischen Staaten eine Abkehr von der zuvor prominenten Transformationsagenda und ihrem Fokus auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einher. Paradebeispiel ist die \(Migrations-\)Kooperation mit Ägypten \(siehe den Beitrag zu Ägypten, S. 60ff\).](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-</p>
</div>
<div data-bbox=)

Innerhalb der EU-Kommission sind die Generaldirektionen Inneres (DG HOME), Nachbarschaft und Erweiterung (DG NEAR) sowie Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DG DEVCO) zentral für die Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Migrationspolitik. Der DG HOME ist es gelungen, sich über ihr eigentliches Themengebiet Inneres hinausgehend auch die externe Dimension der Migrationspolitik schrittweise anzueignen und mithilfe der migrationspolitischen Rahmenwerke GAMM und Europäischer Migrationsagenda die strategische Ausrichtung der entsprechenden Kooperation mit Drittstaaten maßgeblich zu prägen.¹³ Die in diesem Politikfeld knappe finanzielle Ausstattung der Generaldirektion stand dazu allerdings lange Zeit in einem Missverhältnis. Nach wie vor stammt der überwiegende Teil der Gelder für die migrationspolitische Kooperation mit Drittstaaten von DG NEAR und DG DEVCO, die dadurch bei der Gestaltung und Umsetzung der politischen Rahmenwerke nach eigenen Prioritäten vorgehen konnten – allerdings um den Preis inkohärenter Zielvorstellungen und daraus resultierender geringerer Wirksamkeit.¹⁴ Erst im aktuellen Mehrjährigen EU-Finanzrahmen (2014–2020) wurden mit dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und dem Internen Sicherheitsfonds (ISF) zwei neue Förderinstrumente geschaffen, mit deren Hilfe DG HOME nun nicht nur EU-interne Programme, sondern auch migrationspolitische Vorhaben außerhalb der EU finanzieren kann.¹⁵

migration/20170927_communication_on_the_delivery_of_the_eam_en.pdf> (eingesehen am 5.2.2018).

13 Sergio Carrera/Raluca Radescu/Natasja Reslow, *EU External Migration Policies. A Preliminary Mapping of the Instruments, the Actors and their Priorities*. Report Prepared for the FP7 Project »Transnational Migration in Transition: Transformative Characteristics of Temporary Mobility of People« (EURANET), deliverable 3.1, o. D. [2015], S. 46.

14 Europäischer Rechnungshof, *EU-Ausgaben im Bereich externe Migration in Ländern des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Nachbarschaft bis 2014*, Luxemburg 2016, <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_09/SR_MIGRATION_DE.pdf> (eingesehen am 19.3.2018).

15 Den Hertog, *Money Talks* [wie Fn. 11], S. 15f.

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) hat in der externen Migrationspolitik ebenfalls an Bedeutung gewonnen. Ihm kommt die Aufgabe zu, die Dialoge mit Drittstaaten, etwa im Rahmen der Migrationspartnerschaften, zu koordinieren und als Bindeglied zu den Initiativen der Mitgliedstaaten zu wirken. Dank der Entsendung von Migrationsattachés in die EU-Delegationen soll der EAD zukünftig die Umsetzung der jeweiligen Partnerschaften stärker überprüfen. Gleichzeitig ist er im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) für sicherheitspolitische Aspekte der externen Migrationsagenda verantwortlich. Das betrifft beispielsweise die Bekämpfung von Schleuserorganisationen im Rahmen der EU-Kapazitätsaufbau-Mission in Niger (siehe den Beitrag zum Niger, S. 36ff) und der EUNAVFOR MED Operation Sophia.

Der EUTF für Afrika verschafft der EU mehr Flexibilität, auf die dynamischen Entwicklungen der Wanderungsrouten zu reagieren.

Als im Rahmen der »Flüchtlingskrise« die Erwartungen an die EU stiegen, durch Abkommen mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern irreguläre Migration einzuschränken, reagierte die Gemeinschaft mit dem Ausbau und der Flexibilisierung ihrer Fördermittel. Der EUTF für Afrika verschafft den EU-Institutionen einen größeren Spielraum, um auf dynamische Entwicklungen der Wanderungsrouten zu reagieren. 63 Prozent der EUTF-Mittel fließen in Entwicklungsprojekte, 22 Prozent in Projekte mit dem Schwerpunkt Migrationsmanagement, und 14 Prozent werden für sicherheitspolitische und friedenskonsolidierende Maßnahmen verwendet.¹⁶ Da der Fonds als Notfallmechanismus außerhalb des regulären EU-Budgets angesiedelt ist, hebt er zudem die strikten EU-Vergabeverfahren aus.

Die EU-Kommission hat ihre Beiträge zum EUTF aus unterschiedlichen Haushaltsmitteln bis März 2018 auf drei Milliarden Euro erhöht, was einem Finanzierungsanteil von 88 Prozent entspricht. Davon

16 Elise Kervyn/Raphael Shilhav, *An Emergency for Whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – Migratory Routes and Development Aid in Africa*, Oxford: Oxfam, November 2017 (Oxfam Briefing Note), <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en.pdf> (eingesehen am 16.11.2017).

stammen 2,3 Milliarden aus dem von DG DEVCO verwalteten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der als Sonderkonstruktion nicht Teil des regulären Haushalts ist.¹⁷ Alle weiteren Mittel sind dem regulären Haushalt entnommen: 313 Millionen Euro dem ebenfalls von DEVCO verwalteten Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI), 226 Millionen Euro steuern DG NEAR, 77 Millionen Euro DG HOME, 50 Millionen die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (DG ECHO) bei.¹⁸ Das Zusammenführen der verschiedenen EU-Finanzinstrumente hat den Vorteil, dass die Kohärenz der EU-Politik insgesamt gestärkt werden kann. Als nachteilige Folgen benennt das Europaparlament indes die Tatsache, dass die neuen migrationspolitischen Instrumente und Abkommen weitgehend seiner Kontrolle entzogen und zu stark von den Wünschen und Bedürfnissen der einzelnen Mitgliedstaaten dominiert würden.¹⁹

EU-Mitgliedstaaten: Fokus auf Eigeninteressen

Seit dem Jahr 2015 wird die externe EU-Migrationspolitik zunehmend auf höchster politischer Ebene verhandelt. Geprägt wird die Agenda von den (nach dem Brexit verbleibenden) vier größten²⁰ EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien. Diese vier Staaten haben zudem besondere histori-

17 Der EEF, das Finanzierungsinstrument des Abkommens von Cotonou, fördert Maßnahmen in den Afrika-, Karibik- und Pazifik-Staaten (AKP-Staaten). Bisher intergouvernemental verabschiedet, wird der Fonds zum Großteil von der Kommission verwaltet. Mehrfach wurde in der Vergangenheit bereits die Integration des EEF in den regulären Haushalt diskutiert. Wie der EEF nach 2020 aufgestellt wird, hängt von den Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen sowie über den Brexit ab. Zudem läuft der Cotonou-Vertrag im Jahr 2020 aus und wird ab September 2018 zwischen der EU und den AKP-Staaten neu verhandelt.

18 Europäische Kommission (Hg.), *EU Contributions Pledged*, März 2018, <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/eu_contributions_pledged_1.pdf> (eingesehen am 19.3.2018).

19 Vgl. Europäisches Parlament, *Bewältigung von Flüchtlings- und Migrantenströmen: Die Rolle des auswärtigen Handelns der EU*, Entschließung vom 5.4.2017, Punkt 70, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0045+0+DOC+XML+V0//DE>> (eingesehen am 10.10.2017).

20 Bemessen nach Bevölkerungsgröße und Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2016.

sche oder nachbarschaftliche Beziehungen zu einer ganzen Reihe von Partnerländern auf dem afrikanischen Kontinent, die für die Frage der irregulären Zuwanderung von Bedeutung sind. Die spanisch-marokkanische Zusammenarbeit gilt in dieser Hinsicht geradezu als Musterbeispiel (siehe den Beitrag zu Marokko und Algerien, S. 23ff).²¹ Frankreich und Italien sind vor allem in jenen Ländern aktiv, die aus ihren ehemaligen Kolonialgebieten hervorgegangen sind. Seit dem Jahr 2015 engagiert sich auch Deutschland verstärkt bilateral, etwa in Niger, im Sudan, in Eritrea und Ägypten (siehe die Beiträge zu Niger, S. 36ff, zu Sudan und Eritrea, S. 47ff, und zu Ägypten, S. 60ff). Andere Mitgliedstaaten beschränken sich auf Maßnahmen zur Stärkung der EU-Außengrenzen. Das betrifft etwa die osteuropäischen Länder.

Ihre Einflussmöglichkeiten suchen die Mitgliedstaaten dadurch zu optimieren, dass auf ihr Drängen 42 Prozent der Fördermittel aus dem EUTF für Afrika an nationale Durchführungsorganisationen vergeben wurden²² – während die Bereitschaft, den Nothilfefonds selbst mit zusätzlichen Mitteln zu unterstützen, entgegen der ursprünglichen Zusagen zu wünschen übrig lässt. Laut EU-Kommission wird der EUTF wie erwähnt zu 88 Prozent der EUTF-Mittel aus dem EU-Haushalt finanziert.²³ Kritiker sehen darin die Vereinnahmung von EU-Geldern zum Zwecke einer Renationalisierung der EU-Entwicklungspolitik,²⁴ die Mitgliedstaaten hingegen monieren, dass die EU-Kommission mit dem EUTF ihre Kompetenzen ausweitere. Denn für die Verwendung der Fördermittel bedarf es

nicht mehr der Zustimmung der Mitgliedstaaten in den dafür vorgesehenen Fachausschüssen.²⁵

Die informelle Arbeitsteilung zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaaten trägt zur Dynamik der externen Migrationspolitik bei.

Die dynamische Entwicklung der externen Migrationspolitik geht gleichwohl auf Einzelinitiativen der Mitgliedstaaten zurück. Neben Deutschlands wichtiger Rolle beim Zustandekommen des EU-Türkei-Abkommens²⁶ verdeutlichen dies die von Italien getroffenen Vereinbarungen mit der libyschen Einheitsregierung. Das Memorandum of Understanding vom Februar 2017 bezieht sich explizit auf die Vorläufervereinbarung Italiens mit dem Gaddafi-Regime aus dem Jahr 2008 und steht damit beispielhaft für die informelle Arbeitsteilung zwischen EU-Mitgliedstaaten und EU-Kommission, da die EU die bilaterale Initiative mit flankierenden Maßnahmen unterstützt.²⁷ Der migrationspolitische Gipfel in Paris, bei dem im August 2017 die Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Spaniens mit Vertretern aus Libyen, Tschad und Niger zusammentrafen, lässt erwarten, dass die vier größten EU-Mitgliedstaaten ihre Koordinationsbemühungen noch vertiefen werden, um die Zahl der migrationspolitischen Partnerschaftsabkommen mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern auszuweiten.

21 Sergio Carrera/Jean-Pierre Cassarino/Nora El Qadim/Mehdi Lahlou/Leonhard den Hertog, *EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection. A Model to Follow?*, Brüssel: CEPS, Januar 2016 (CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, 87), <<https://www.ceps.eu/system/files/EU-Morocco%20Cooperation%20Liberty%20and%20Security%20in%20Europe.pdf>> (eingesehen am 19.3.2018).

22 Europäische Kommission (Hg.), *2017 Annual Report. EU Trust Fund for Africa*, März 2018, <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/2017_tffa_en_web_lowres_final05.pdf> (eingesehen am 20.3.2018).

23 Europäische Kommission (Hg.), *The EU Emergency Trust Fund for Africa: EU MS and Other Donors Contributions (Pledges and Received Contributions)*, 19.3.2018, <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/donor_2.pdf> (eingesehen am 19.3.2018).

24 Den Hertog, *Money Talks* [wie Fn. 11].

25 Gemeint ist hier das Ausschussverfahren (Komitologie), mit dessen Hilfe die Mitgliedstaaten den Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die EU-Kommission gemäß Artikel 291 AEUV kontrollieren. EUR-Lex, *Komitologie (Ausschusswesen)*, <<http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html?locale=de>> (eingesehen am 1.2.2018).

26 Robin Alexander/Manuel Bewarder/Christoph Schlitz u.a., »Flüchtlingskrise: Wie Merkel und Erdogan die EU überrumpelten«, in: *Die Welt* (online), 13.3.2016, <<https://www.welt.de/politik/deutschland/article153234567/Wie-Merkel-und-Erdogan-den-Tuerkei-Deal-einfaedelten.html>> (eingesehen am 13.11.2017).

27 Daniel Howden, *The Central Mediterranean: European Priorities, Libyan Realities*, Oktober 2017, <http://issues.newsdeeply.com/central-mediterranean-european-priorities-libyan-realities?utm_source=rd-banner> (eingesehen am 5.10.2017).

Konkurrenz zwischen nationalen Durchführungsorganisationen und internationalen Organisationen

Internationale Organisationen spielen in der externen EU-Migrationspolitik ebenfalls eine Rolle. Geht es um die humanitäre Versorgung und Registrierung von Flüchtlingen, ist das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) der wichtigste Partner. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) bietet ein breites Spektrum an Dienstleistungen: Informationskampagnen, Programme zur Unterstützung von Rückkehrern oder Beratung von Partnerländern bei der Ausarbeitung migrationsbezogener Gesetzgebung. Darüber hinaus fungiert sie als Sekretariat für viele regionale Dialogprozesse, an denen sich die EU beteiligt. Das weniger bekannte International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), das die Europäisierung des Politikfeldes Migration seit den 1990er Jahren entscheidend mit vorangetrieben hat,²⁸ erfüllt einige vergleichbare Funktionen; derzeit verwaltet es für DG HOME die Mittel, welche die Partnerländer zur Umsetzung der Mobilitätspartnerschaften und CAMMS befähigen sollen (*Mobility Partnership Facility*).²⁹ Im Rahmen des EUTF für Afrika werden internationale Organisationen jedoch nur mit etwa 30 Prozent der Projekte beauftragt, nationale Durchführungsorganisationen hingegen bevorzugt. Statt formelle Vergabeverfahren zu nutzen, können die Mitgliedstaaten in Abstimmung mit der EU-Kommission ihre Projektvorschläge direkt durch ihre Umsetzungsorganisationen ausarbeiten lassen. Internationale Organisationen haben aber weiterhin den Vorteil, dass sie schneller und leichter in Ländern aktiv werden können, die aufgrund von gewaltsamen Konflikten oder Menschenrechtsverletzungen als politisch sensibel gelten. Hieraus ergeben sich regionale Unterschiede bei der Mittelvergabe: So greift die EU in den Regionalfenstern Nordafrika und Horn von Afrika deutlich häufiger als im Regionalfenster Sahel auf die Expertise von UN-Organisationen zurück.

Auch die Relevanz zivilgesellschaftlicher Organisationen für die Umsetzung der externen EU-Migrationspolitik nimmt im Rahmen der neuen Instrumen-

te ab – nur 22 Prozent der bisher vergebenen EUTF-Mittel gingen an NGOs. Diese Entwicklung stützt die These einer Renationalisierung dieses Politikfeldes. Die meisten Finanzmittel aus dem EUTF fließen an Durchführungsorganisationen aus Frankreich, Deutschland, Spanien und Großbritannien. Drei französische Durchführungsorganisationen sind vor allem in der Sahel-Region aktiv und erhalten gemeinsam 13 Prozent der bisher ausgezahlten EUTF-Gelder; die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) engagiert sich verstärkt am Horn von Afrika und in Nordafrika und bekommt etwa 10 Prozent (siehe den Beitrag zu Sudan und Eritrea, S. 47ff).

Strategien der externen EU-Migrationspolitik

Der fragmentierte Charakter der externen EU-Migrationspolitik ist wie gezeigt das Produkt eines komplexen Aushandlungsprozesses zwischen einer Vielzahl von Akteuren. Ist es der EU angesichts dessen überhaupt möglich, in diesem Politikfeld strategisch zu agieren? Und, wenn ja, in welchem Ausmaß? Drei strategische Elemente lassen sich ausmachen: (1) die diskursive Einbettung der eingangs erwähnten Trends, den Fokus der Aktivitäten auf den afrikanischen Kontinent zu verschieben und migrationspolitischen Interessen auch in anderen Politikbereichen Vorrang einzuräumen, in das Narrativ der »Fluchtursachenminderung«; (2) die Kopplung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit an die Bedingung migrationspolitischer Kooperation; (3) die Tendenz zur Informalisierung der externen EU-Migrationspolitik durch Entwicklung von migrationspolitischen Instrumenten außerhalb der Gemeinschaftsmethode.

Narrativ der Fluchtursachenminderung

Während der 1990er und frühen 2000er Jahre konzentrierte sich die externe EU-Migrationspolitik auf die östliche europäische Nachbarschaft; europäische Interessen im Bereich Außengrenzschutz wurden dabei häufig im Rahmen laufender oder anvisierter EU-Beitrittsverhandlungen diskutiert. Diese Konstellation stärkte die EU-Position und ermöglichte unter anderem den Abschluss rechtlich bindender Rückübernahmeabkommen mit vielen osteuropäischen Staaten. Im Zuge der wachsenden irregulären Zuwanderung über das Mittelmeer und der damit ver-

²⁸ Sabine Hess, »We Are Facilitating States! An Ethnographic Analysis of the ICMPD«, in: Martin Geiger (Hg.), *The Politics of International Migration Management*, Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan, UK, 2010, S. 96–118.

²⁹ Den Hertog, *Money Talks* [wie Fn. 11], S. 17.

bundenen Todesfälle, durch die das Thema in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit rückte, veränderte sich der Tenor: Nun trat das Narrativ der »Fluchtursachenminderung« in den Vordergrund. Spätestens seit dem Valletta-Gipfel europäischer und afrikanischer Regierungschefs im Herbst 2015, der zur Einrichtung des EUTF führte, wird ein Großteil der migrationspolitischen Kooperation mit Drittstaaten unter diesem Sammelbegriff zusammengefasst. Diskursiv ist das Schlagwort wirkmächtig, weil es suggeriert, das »Übel« unregulierter grenzüberschreitender Wanderungsbewegungen werde an der Wurzel gepackt. In der Praxis mangelt es allerdings häufig an einer Unterscheidung zwischen strukturellen und akuten Fluchtursachen, freiwilligen und unfreiwilligen Wanderungen sowie primären und sekundären Fluchtbewegungen.³⁰

Im Zusammenhang mit der Konzentration der europäischen Regierungen auf die Reduzierung der Zuwanderungszahlen führt diese konzeptionelle Unschärfe dazu, dass Gelder der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) immer häufiger in den Dienst der »Fluchtursachenminderung« gestellt werden. Das ist gefährlich: Die Möglichkeiten der EZ, Wanderungsbewegungen zu reduzieren, werden dadurch mit überhöhten Erwartungen befrachtet, längerfristige strukturbildende Maßnahmen durch kurzfristige Maßnahmen der Migrationsverhinderung ersetzt und überdies Prinzipien sowohl der humanitären Hilfe als auch der Entwicklungszusammenarbeit verwässert. Die Hemmschwelle für eine Zusammenarbeit mit autoritären Regimen ist spürbar gesunken. Zusammengekommen geben all diese Faktoren Anlass zu der Befürchtung, dass sich die unter dem Schlagwort Fluchtursachenminderung initiierten Maßnahmen auf die Bekämpfung der Symptome beschränken – in erster Linie der irregulären Zuwanderung nach Europa.

Konditionalisierung migrationsbezogener EZ

Die Unterordnung entwicklungspolitischer Ziele unter die Maxime der Fluchtursachenminderung geht

30 Steffen Angenendt/Anne Koch, »Fluchtursachenbekämpfung: Ein entwicklungspolitisches Mantra ohne Inhalt?«, in: Volker Perthes (Hg.), *Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2016, S. 41–44.

mit einer Konditionalisierung migrationsbezogener EZ einher. Zentral sind hierbei die Themen Rückübernahme und verbessertes Migrations- und Grenzmanagement. Auf der einen Seite gibt es eine direkte Konditionalisierung. Schon mit den EU-Mobilitätspartnerschaften wurde das Prinzip »more for more« verfolgt: Kooperatives Verhalten der Partnerländer bei der Rückübernahme abgelehnter AsylbewerberInnen bzw. irregulärer MigrantInnen sollte mit einem Entgegenkommen im Bereich Visaliberalisierung und legaler Zuwanderungswege belohnt werden. Diese Idee krankt allerdings daran, dass die EU im Bereich legaler Migration nur sehr begrenzte Kompetenzen hat. Dies schwächt die Verhandlungsposition der Gemeinschaft, solange es an substantiellen Angeboten ihrer Mitgliedstaaten fehlt, dank deren sich die Idee des »more for more« mit Inhalt füllen ließe.

Die europäischen Bemühungen um eine effizientere Rückkehrpolitik haben sich in den vergangenen Jahren noch verstärkt. Entsprechende Verhandlungen sind jedoch langwierig und scheitern häufig an den anders gelagerten innenpolitischen Interessen der afrikanischen Partnerländer.³¹ Ein zentraler Streitpunkt ist die Forderung der Europäer, dass die Partnerländer auch Drittstaatsangehörige, die durch ihr Territorium in die EU gereist sind, zurücknehmen sollen – ein Ansinnen, das insbesondere für wichtige Transitstaaten wie Marokko innenpolitisch hochproblematisch und deshalb aus strategischer Perspektive nicht zielführend ist (siehe den Beitrag zu Marokko und Algerien, S. 23ff). Forderungen nach entwicklungspolitischen Sanktionen für mangelnde Kooperation im Bereich Rückübernahme (»less for less«) werden zwar sowohl im nationalen als auch im europäischen Kontext immer wieder erhoben, konnten sich aber bislang nicht durchsetzen. Ihre handelspolitische Macht nutzt die EU Untersuchungen zu-

31 Vgl. u.a. Natasja Reslow, »EU ›Mobility‹ Partnerships: An Initial Assessment of Implementation Dynamics«, in: *Politics and Governance*, 3 (2015) 2, S. 117–128 (125); Sadio Soukouna, *L'Échec d'une coopération franco malienne sur les migrations: Les logiques du refus malien de signer*, Mémoire de Master 2 Science Politique, Mention Relations Internationales, April 2011, <http://www.reseau-terra.eu/IMG/pdf/SOUKOUNA_Sadio.pdf> (eingesehen am 5.3.2018); Stephan Dünnwald, »Remote Control? Europäisches Migrationsmanagement in Mauretanien und Mali«, in: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung*, 1 (2015) 1, S. 21–23.

folge bisher nicht strategisch, um migrationspolitische Zugeständnisse der Partnerländer zu erreichen.³²

Auf der anderen Seite spielen finanzielle Anreize in der Zusammenarbeit beim Migrations- und Grenzmanagement eine wachsende Rolle. Hier summiert sich eine Vielzahl von Einzelprojekten zu erheblichen Fördersummen, von denen zunehmend auch staatliche und andere Akteure in autoritär geführten Partnerländern profitieren. Zur Verfügung gestellt werden Gelder zum einen für entwicklungspolitisch motivierte Projekte, die darauf zielen, die Rechte und Perspektiven von MigrantInnen und Flüchtlingen im Land zu verbessern, zum anderen für solche, die sicherheitspolitisch ausgerichtet sind und im besonderen Interesse der europäischen Innenressorts liegen. Die Gesamtheit aller Einzelprojekte soll als »Türöffner« für weitergehende migrationspolitische Kooperationen mit strategisch wichtigen Ländern dienen.

Informalisierung der externen EU-Migrationspolitik

Tatsächlich ist »Beziehungsarbeit« ein wichtiger Aspekt der externen EU-Migrationspolitik. Da bilaterale Gesprächskanäle unersetzlich für eine funktionierende Kooperation mit Partnerländern sind, sehen europäische Regierungen die Vereinbarung von migrationspolitischen Partnerschaften und Dialogforen auch als vertrauensbildende Maßnahmen, um hochrangige Arbeitskontakte zu etablieren oder zu festigen. Trotz anderslautender Rahmenwerke dominieren in der operativen Zusammenarbeit häufig restriktive Ansätze. Dies lässt sich zum einen durch die innenpolitischen Präferenzen der europäischen Seite erklären. Zum anderen sind derartige Maßnahmen oft einfacher umzusetzen als auf mehr Mobilität ausgerichtete Initiativen, da Zielvorgaben und Kooperationspartner eher zu definieren sind.³³

Informelle Gesprächskanäle sind für die externe Migrationspolitik entscheidend, erschweren aber deren demokratische Kontrolle.

Erleichtert wird die Umsetzung restriktiver Maßnahmen in Partnerländern durch den verbreiteten Einsatz rechtlich nicht bindender politischer Vereinbarungen. Unter Umgehung der EU-Gemeinschaftsprozesse lassen sich so neue Formen der migrationspolitischen Kooperation realisieren, doch dies ist zweischneidig: Solcherart erreichten Fortschritten steht ein Rückgang an Transparenz entgegen, da die Pflichten, Rechenschaft vor dem Europäischen Parlament zu geben, weitgehend entfallen. Obwohl die EU-Institutionen durch den Vertrag von Lissabon mehr Kompetenzen im Politikfeld Asyl und Migration erhielten, sind es letztlich die Mitgliedstaaten, die weiterhin den Ton angeben und innerhalb des flexiblen Rahmens, den die Gemeinschaft ihnen bietet, den eigenen migrationspolitischen Interessen zur Umsetzung verhelfen. Die informelle Arbeitsteilung zwischen den Akteuren, die den vier größten Mitgliedstaaten durch ihre Kontakte zu ausgewählten Transitländern entlang der Wanderungsrouten besonderes Gewicht verleiht, treibt diese Entwicklung noch voran.

Fazit

Die externe EU-Migrationspolitik steht im Spannungsfeld innen- und außenpolitischer Interessen und enthält sowohl sicherheits- als auch entwicklungspolitisch motivierte Elemente. Dominiert wird sie indes von dem kurzfristigen Interesse an der Eindämmung irregulärer Migration nach Europa, wobei die Förderung legaler Zuwanderung im afrikanischen Kontext nur instrumentell als Anreiz für migrationspolitisch relevante Partnerländer dient. In der Praxis wird sie vernachlässigt.

Betrachtet man die migrationspolitischen Instrumente, die seit der »EU-Flüchtlingskrise« des Jahres 2015 entwickelt wurden, zusammengenommen, lassen sich folgende strategische Elemente ausmachen: auf diskursiver Ebene das Narrativ der Fluchtursachenbekämpfung, die Konditionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit, die Umgehung der Gemeinschaftsmethode durch die Schaffung neuer Förderinstrumente und den Fokus auf intergouvernementale Verhandlungen. Eine umfassende Strategie ergibt sich daraus aber noch nicht. Stattdessen

32 Flavia Jurje/Sandra Lavenex, »Trade Agreements as Venues for »Market Power Europe? The Case of Immigration Policy«, in: *Journal of Common Market Studies*, 52 (2014) 2, S. 320–336.

33 Daniel Wunderlich, »Implementing EU External Migration Policy: Security-driven by Default?«, in: *Comparative European Politics*, 11 (2013) 4, S. 406–427.

Tabelle 1

Land	Bevölkerung		Rücküberweisungen		Migrationspopulation		Registrierte Flüchtlinge	
	Gesamtbevölkerung	... in Deutschland	... in Europa	nach... (in Mio. USD)	Gesamt	Hauptherkunftsstaaten in Afrika	... Gesamt	... Aus Syrien
Ägypten	93 778 172 (2015)	26 915	282 923 (2015)	16 590 (2016)	491 643 (2015)	Sudan	31 589	116 013
	97 553 151 (2017*)		267 470 (2010)	14 324 (2011)	295 714 (2010)	Somalia	22 709	
	102 941 484 (2020*)					Libyen	5 591	
						Eritrea	2 368	
						Äthiopien	1 457	
Algerien	39 872 000 (2015)	21 320	1 597 319 (2015)	2 000 (2016)	242 391 (2015)	Westsahara	90 939	0
	41 318 142 (2017*)		1 484 565 (2010)	1 942 (2011)	244 964 (2010)	Somalia	20 810	
	43 333 255 (2020*)					Libyen	4 182	
						Sudan	2 873	
Eritrea	4 846 976 (2015)	59 800	98 175 (2015)	318 (2012*)	15 941 (2015)	Somalia	2 457	Keine Daten
	5 068 831 (2017*)		70 546 (2010)	599 (2008*)	15 676 (2010)	DR Kongo	1 688	
	5 432 216 (2020*)					Uganda	1 524	
						Südsudan	1 490	
						Mosambik	1 107	
Marokko	34 803 000 (2015)	75 855	2 507 560 (2015)	7 088 (2016)	88 511 (2015)	Algerien	13 664	3 242
	35 740 000 (2017*)		2 472 372 (2010)	7 256 (2011)	70 909 (2010)	Tunesien	2 622	
	37 070 718 (2020*)					Kongo	1 913	
						Ägypten	1 890	
						Senegal	1 837	
Niger	19 896 965 (2015)	1 220	10 499 (2015)	182 (2016)	189 255 (2015)	Mali	84 640	166 093
	21 477 348 (2017*)		9 376 (2010)	134 (2011)	126 464 (2010)	Nigeria	19 436	
	24 074 693 (2020*)					Burkina Faso	19 323	
						Benin	17 908	
						Togo	9 702	
Sudan	38 647 803 (2015)	6 225	44 900 (2015)	153 (2016)	503 477 (2015)	Eritrea	159 748	421 466
	40 533 000 (2017*)		37 137 (2010)	442 (2011)	578 363 (2010)	Südsudan	1 355 558	6 997
	43 541 203 (2020*)					Tschad	74 514	
						Äthiopien	60 734	
						Nigeria	14 828	

Land	Bevölkerung		Rücküberweisungen		Migrationspopulation		Registrierte Flüchtlinge	
	... in Deutschland	... in Europa	nach... (in Mio. USD)	Gesamt	Hauptherkunftsländern in Afrika	... Gesamt	... Aus	
UN ESA 2017	Destatis 2016	UN ESA 2015	Weltbank 2017	UN ESA 2015	UN ESA 2015	UNHCR 2016	UNHCR 2016	
*Mittlerer Schätzwert			*African Development Bank 2016					
African Development Bank	2016		< http://www.africaneconomicoutlook.org/sites/default/files/content-pdf/AEO2009_EN.pdf >					
Destatis	2016		< https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AEO_2016_Report_Full_English.pdf >					
German Federal Statistical Office			< https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Eritrea__Interim_Country_Strategy_Paper__I-CSP__2014-2016_-_11_2014.pdf >					
			< https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data; jsessionid=171FDCBF1B26ADEF27C4B6F90FE7F204.tomcat_GO_1_3?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1513177720188&auswahl=operation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectionname=12521-0002&auswahltext=&number=6&variable=2&name=GES&number=5&variable=3&name=STAAG6&werteabruf=Werteabruf >					
UN ESA Population Division	2015		< http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/ >					
UN ESA Population Division	2017		UN_MigrantStockByOriginAndDestination_2015.xlsx					
UNHCR	2016		< https://esa.un.org/unpd/wpp/DVD/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/1_Population/WPP2017_POP_F01_1_TOTAL_POPULATION_BOTH_SEXES.xlsx >					
Weltbank	2017		< http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern >					
			< http://www.knomad.org/sites/default/files/2017-11/bilateralremittancematrix2016_Nov2017.xlsx >					

drohen angesichts der Vielzahl an migrationspolitischen Instrumenten und Partnerschaftsformaten sowie der häufig mangelhaften Kommunikation mit Partnerländern kontraproduktive Ergebnisse. Das Risiko steigt in dem Maße, in dem andere Politikbereiche in den Dienst migrationspolitischer Interessen gestellt und dabei alternative Handlungslogiken vernachlässigt werden: Wenn etwa entwicklungspolitische Maßnahmen nicht mehr primär dem Ziel der Armutsbekämpfung und der Förderung von Rechtsstaatlichkeit dienen, drohen Kürzungen bei längerfristigen strukturbildenden Maßnahmen zugunsten kurzfristiger Interventionen im Bereich Grenzmanagement. Beeinträchtigt diese veränderte Schwerpunktsetzung den grenzüberschreitenden Handel oder werden bestehende Verteilungskonflikte angeheizt, kann dies mittelfristig zu mehr statt zu weniger unfreiwilligen Migrationsbewegungen führen. Darüber hinaus nehmen die EU-Mitgliedstaaten durch ihre Priorisierung der Bekämpfung irregulärer Migration in Kauf, dass ihre Verhandlungsmacht gegenüber Drittstaaten leidet: Aus der Perspektive migrationspolitisch relevanter Schlüsseländer, insbesondere der südlichen Mittelmeeranrainer, zeigt das EU-Türkei-Abkommen nicht nur beispielhaft, wie man irreguläre Überfahrten in den Griff bekommt, sondern auch, wie sich vis-à-vis der EU das eigene politische Kapital aufwerten lässt.

Die externe EU-Migrationspolitik ist derzeit ein Experimentierfeld für neue Ansätze und Instrumente – die häufig vorrangig innenpolitisch motiviert und hinsichtlich ihrer Signalwirkung auf die europäische Öffentlichkeit konzipiert sind. Aus Sicht der EU-Kommission haben diese Maßnahmen dazu beigetragen, dass die irregulären Einreisen in die Europäische Union im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr substantiell zurückgegangen sind.³⁴ Die politischen und gesellschaftlichen Realitäten in jenen Ländern, auf deren Kooperation die EU angewiesen ist, treten bei einer derartigen Fokussierung auf kurzfristige Veränderungen allerdings in den Hintergrund. Für ein umfassendes Verständnis der Folgen und Wirkungen ist daher ein Perspektivwechsel vonnöten: der Blick auf migrationsbezogene Dynamiken, Interessen und

Politiken in autoritär regierten afrikanischen Drittstaaten.

34 Europäische Kommission, »Zukunftsfähige Migrationssteuerung: Europäische Kommission legt Fahrplan vor«, Pressemitteilung, 7.12.2017, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5132_de.htm> (eingesehen am 12.2.2018).

Isabelle Werenfels

Migrationsstrategie Marokko – Abschotter Algerien*

Marokko und Algerien zählen zu den Staaten, die seit einigen Jahren treffend als europäische Borderlands¹ bezeichnet werden: Hierhin versucht die EU, sukzessive Grenzaufgaben und -funktionen auszulagern. Dabei neigen europäische politische Akteure dazu, alle Maghrebstaaten über einen Kamm zu scheren. Beispielhaft dafür steht der deutsche Vorstoß, Algerien, Marokko und Tunesien gemeinsam zu sicheren Herkunftsstaaten zu erklären.

In der Tat weisen gerade die beiden autoritären Staaten Algerien und Marokko,² die in diesem Beitrag näher beleuchtet werden, im Migrationsbereich strukturelle Parallelen auf: Beide Staaten sind seit vielen Jahrzehnten Auswanderungsländer sowie seit den 2000er Jahren vermehrt Transitstaaten für gemischte Wanderungsbewegungen aus Subsahara-Afrika in Richtung Europa. Im vergangenen Jahrzehnt sind

beide Staaten überdies zu Einwanderungsländern geworden. Damit stehen Rabat und Algier vor ähnlichen politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen wie ihre europäischen Nachbarn. Gemeinsamkeiten zwischen Marokko und Algerien finden sich auch in Reaktionen auf migrationsbezogene Phänomene: hinsichtlich der Relevanz von Sicherheitsdenken, bezüglich gesellschaftlicher Vorurteile gegen »Schwarzafrikaner« sowie mit Blick auf die Versuche Rabats und Algiers, Flucht- und Migrationsbewegungen zu instrumentalisieren, um sich gegenseitig (international) zu desavouieren. Die politischen Eliten in beiden Staaten verstehen es zudem, ihre für europäisches Migrationsmanagement sowie für Terrorismusbekämpfung zentrale geopolitische Lage zu nutzen, um die eigene Verhandlungsmacht zu steigern, die bilaterale Kooperation mit einzelnen EU-Staaten auszubauen und den externen Transformationsdruck zu lindern.

Die Migrationspolitiken sind teilweise im europäischen Interesse – aber sie sind nicht das Resultat europäischer Gestaltungsmacht.

Und dennoch unterscheidet sich die algerische und marokkanische Migrationspolitik fundamental. Während Marokko zur afrikanischen Avantgarde gehört, verharrt Algerien bislang in einer Abschottungshaltung. Marokko hat als erstes nordafrikanisches Land konkrete Schritte in Richtung einer Einwanderungs- und Asylpolitik unternommen. Dabei nutzt das Königshaus das Thema Migration geschickt zur Durchsetzung einer breiten Palette von Interessen. Diese reichen vom Kapazitätsaufbau im Sicherheitsapparat und in Lokalverwaltungen über die Etablierung als progressiver multilateraler Player und den Ausbau der eigenen »soft power« in Subsahara-Afrika bis hin zur internationalen Anerkennung der Westsahara als marokkanisches Staats-

* Die Autorin dankt Athmane Bessalem und Salma al-Sayed für ihre Recherchen zu diesem Beitrag.

1 Zu diesem Konzept siehe Raffaella Del Sarto, »Borderlands: The Middle East and North Africa as the EU's Southern Buffer Zone«, in: Dimitar Bechev/Kalypso Nicolaidis (Hg.), *Mediterranean Frontiers: Borders, Conflicts and Memory in a Transnational World*, London/New York: I. B. Tauris, 2010, S. 150–156.

2 Während Algerien in international vergleichenden Rankings zu Demokratie und politischen Freiheiten als »autoritär« bzw. »not free« klassifiziert wird, gilt Marokko als »partly free« bzw. fällt in die Kategorie »hybrid«. Vgl. Freedom House, »Freedom in the World 2018«, <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>>; The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2017*, <<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>>. In qualitativen wissenschaftlichen Studien dagegen wird Marokko in der Regel auch als autoritär taxiert, vgl. Francesco Cavatorta, »Morocco: The Promise of Democracy and the Reality of Authoritarianism«, in: *The International Spectator*, 51 (2016) 1, S. 86–98, <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2016.1126155?src=recsys>> (alle eingesehen am 19.2.2018).

gebiet. Letztlich sind vier Faktoren maßgeblich für diese proaktive Migrationspolitik: die exponierte geographische Lage des Landes, regionale Konfliktlinien, ein wachsender Afrikabezug der marokkanischen Außenpolitik und ein langfristig denkendes und in hohem Maße durchsetzungsfähiges Machtzentrum in Rabat. Zumindest teilweise liegen die konkreten politischen Maßnahmen, auch wenn sie wenig mit der ursprünglichen Intention Europas zu tun haben, durchaus im europäischen Interesse. Aber sie sind eher zufällige Nebeneffekte als das Resultat europäischer Gestaltungsmacht.

In Algerien, das im Gegensatz zu Marokko weder eine sogenannte Privilegierte Partnerschaft mit der EU im Rahmen der Nachbarschaftspolitik noch eine Mobilitätspartnerschaft eingegangen ist, ist die politische Linie im Umgang mit gemischter Migration sowohl weniger von externen Akteuren beeinflusst als auch weniger nuanciert. Hier dominiert Sicherheitsdenken. Die Regierung setzt primär auf Abschottung gegen wachsende Flucht- und Migrationsbewegungen aus Subsahara-Afrika – auch wenn dies der eigenen Rhetorik der Solidarität mit Afrika entgegenläuft und sich Rufe zivilgesellschaftlicher und vereinzelter politischer Akteure nach einem Asylgesetz 2017 mehrten. Mit einer ausgeklügelten Migrationsstrategie, wie Marokko sie verfolgt, ist kurzfristig nicht zu rechnen. Eine ölpreisbedingt verschärfende Wirtschaftskrise fördert populistische Positionen; Macht- und Positionierungskämpfe um die Nachfolge des gesundheitlich angeschlagenen Präsidenten verhindern eine gestaltende Politik. Nicht zuletzt setzt der in der kolonialen Geschichte gründende und besonders hohe Souveränitätsanspruch Algeriens verstärkter Kooperation mit Europa im Migrationsbereich – jenseits der Rückübernahme eigener Staatsbürger sowie punktueller Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich – enge Grenzen.

Akteure, Interessen und gesellschaftliche Dynamiken

In Marokko wie Algerien lassen sich die gemischten Wanderungsbewegungen in drei Kategorien unterteilen: (1) die Auswanderung eigener Staatsbürger, (2) Transmigration mit Ziel Europa und (3) die Zuwanderung von ArbeitsmigrantInnen und Flüchtlingen, die sich im Maghreb permanent niederlassen. Mit jeder dieser Gruppen sind jeweils unterschied-

liche politische und gesellschaftliche Dynamiken und Interessen verbunden.

Willkommene Emigration

Die aus der Perspektive der marokkanischen bzw. algerischen Politik und Gesellschaft bei weitem wichtigste Gruppe von Migrierenden ist die der eigenen StaatsbürgerInnen, die nach Europa und Nordamerika auswandern. Mit 1,6 Millionen AlgerierInnen und knapp 2,5 Millionen MarokkanerInnen sind dies knapp 4 bzw. gut 7 Prozent der jeweiligen Gesamtbevölkerung (siehe Tabelle 1 S. 20). Marokko stellt seit den 1990er Jahren – noch vor der Türkei – die meisten EinwanderInnen in die EU.³ Im Laufe des Jahres 2017 stieg die irreguläre Auswanderung nach Europa stark an. So berichteten marokkanische und mehr noch algerische offizielle Stellen und (soziale) Medien von einer Zunahme abgefangener Boote, deren Passagiere Einheimische waren.⁴ Gemäß Frontex stammten 2017 fast 40 Prozent der Personen, die über die westliche Mittelmeerroute kamen, aus den beiden Maghrebstaaten.⁵ Dabei spielen in beiden Ländern sozioökonomische Faktoren eine Rolle, wenn auch nicht die einzige. In Marokko hat 2017 die Repression von Protesten in der Rif-Region im Norden des Landes Auswanderung befördert, in Algerien treibt eine generalisierte politische und wirtschaftliche Desillusionierung auch berufstätige Personen und selbst Politiker auf irregulärem Weg nach Europa.⁶ Allerdings nutzt lediglich ein Teil dieser

3 Mohamed Berriane/Hein de Haas/Katharina Natter, »Introduction: Revisiting Moroccan Migrations«, in: *The Journal of North African Studies*, 20 (2015) 4, S. 503 – 521 (503).

4 Vgl. die Webseite des algerischen Verteidigungsministeriums, die alle abgefangenen Boote registriert. <http://www.mdn.dz/site_principal/index.php?L=fr#Lutte181120172> (eingesehen am 29.1.2018).

5 Vgl. Frontex, »Migratory Flows in 2017 – Pressure Eased on Italy and Greece, Spain Saw Record Numbers«, 5.1.2018, <<http://frontex.europa.eu/news/migratory-flows-in-2017-pressure-eased-on-italy-and-greece-spain-saw-record-numbers-8FC2d4>> (eingesehen am 31.1.2018).

6 Schlagzeilen machte in Algerien im November 2017 ein Kandidat in den Lokalwahlen, der mit seinem Kampagnengeld über das Mittelmeer nach Spanien flüchtete. Vgl. »Mutarashah yafurr bi-“shakarāt” al-hamla al-intikhabiya wa-“yuharrig” ila isbaniya« [Ein Kandidat nimmt das Geld für die Wahlkampagne und flieht übers Mittelmeer nach Spanien], *Ennahar Online*, 21.11.2017, <<https://www.ennahar.com>>

Menschen die Mittelmeerroute – informierte Kreise weisen darauf hin, dass gerade in Algerien eine beachtliche Zahl an Visa auf der Grundlage gefälschter Papiere erteilt werde.⁷ Inwieweit sozioökonomische Faktoren für die Emigration verantwortlich sind, könnte sich in Marokko in absehbarer Zukunft zeigen, wenn das Land jene Schwelle der sozioökonomischen Entwicklung erreicht, ab der Auswanderung gemäß der Migrationsforschung in der Regel wieder abnimmt.⁸

Das politische und gesellschaftliche Interesse auch an freiwilligen Rückkehrern ist sehr begrenzt.

Die Auswanderer entlasten den Arbeitsmarkt und alimentieren die Volkswirtschaften in ihrem Herkunftsland. Rücküberweisungen in Höhe von rund 7 Milliarden Dollar (2016, vgl. Tabelle 1 S. 20) machten in Marokko knapp 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und ein Mehrfaches der gesamten Entwicklungshilfe aus.⁹ In Algerien fallen die Rücküberweisungen mit 2 Milliarden Dollar deutlich bescheidener aus, sind aber auch hier für zahlreiche Familien Haupteinnahmequelle und können die Armut in ganzen Regionen reduzieren.¹⁰ Auch Direktinvestitionen von im Ausland lebenden vermögenden Auswanderern bzw. von freiwilligen Rückkehrern sind ein willkommenes Merkmal der Migration. Insbesondere in Algerien, das keinen nennenswerten internationalen Tourismus kennt, stellen *les émigrés*

eine wichtige Stütze des Tourismussektors dar. Das generell hohe Ansehen von Auswanderern gründet folglich stark in deren realem oder perzipiertem wirtschaftlichen Erfolg. Aus Sicht der Herkunftsgesellschaften spielt dabei die Frage, ob die Auswanderung regulär oder irregulär erfolgte, keine entscheidende Rolle.

Das heißt umgekehrt, dass das politische und gesellschaftliche Interesse an Rückkehrern gering ist bzw. sich auf Personen beschränkt, die es im Ausland zu etwas gebracht haben. Wer aus Europa abgeschoben wird, gilt dagegen im Herkunftsland vornehmlich als wirtschaftliche und, sofern es sich um kriminelle oder radikalisierte Rückkehrer handelt, auch gesellschaftliche Hypothek. Dies mag ein Grund dafür sein, dass Rückführungen aus Deutschland sich über Jahre schwierig gestalteten, ehe 2017 eine Veränderung eintrat und Verzögerungen nun eher auf die deutsche Seite zurückgehen.¹¹ Die Tatsache, dass Rabat und Algier von der Öffentlichkeit wenig wahrgenommene Abschiebungen per Boot, etwa aus Spanien, zulassen, Deutschland und anderen europäischen Staaten aber keine Rückführungen mit eigens dafür gecharterten Flugzeugen gestatten, zeigt allerdings, für wie gesellschaftlich aufgeladen die Regierungen diese Thematik halten. Gleichzeitig verfügen beide Staaten über Gesetze, die nicht nur das Schlepperwesen und den irregulären Aufenthalt im Lande, sondern auch die irreguläre Ausreise eigener Staatsbürger ahnden. In der Praxis wird Letzteres allerdings eher flexibel gehandhabt.¹²

Unwillkommene Durchreisende mit Ziel Europa

Migration und Flucht aus Subsahara-Afrika sind weder für Algerien noch für Marokko ein neues Phänomen. Mit jedem größeren Konflikt in den Sahelstaaten gingen Migrations- bzw. Fluchtwellen in Rich-

ennaharonline.com/مترشح-يفر-بشكارة-الحملة-الانتخابية/ (eingesehen am 26.3.2018).

⁷ Interviews mit Vertretern europäischer Staaten und internationaler Organisationen, Algier, November 2017.

⁸ Zur Diskussion um den sogenannten »migration hump« vgl. Berriane/de Haas/Natter, »Introduction: Revisiting Moroccan Migrations« [wie Fn. 3], S. 519; Steffen Angenendt/Charles Martin-Shields/Benjamin Schraven, *Mehr Entwicklung – mehr Migration?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2017 (SWP-Aktuell 69/2017), <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A69_adt_etal.pdf> (eingesehen am 21.11.2017).

⁹ Zum marokkanischen BIP vgl. *The World Bank Data: Morocco*, <<https://data.worldbank.org/country/morocco>> (eingesehen am 10.1.2018).

¹⁰ Vgl. zum Beispiel David N. Margolis u.a., »To Have and Have Not: International Migration, Poverty, and Inequality in Algeria«, in: *The Scandinavian Journal of Economics*, 117 (2015) 2, S. 650–685 (665ff).

¹¹ Gespräche mit offiziellen Stellen, die in den Rückführungsprozess involviert sind, Berlin, August/September 2017.

¹² Gespräche mit marokkanischen und algerischen JournalistInnen und MigrationsexpertInnen, Rabat, März 2017, Berlin, Juli 2017, und Algier, November 2017. Zum gesetzlichen Rahmen in Marokko vgl. Gesetz 02–03 vom 20.11.2003, Titre II, Art. 50, in: *Bulletin Officiel* <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b4ed5c.html>>; zu Algerien vgl. Art. 175, Gesetz 09-01 vom 25. Februar 2009, in: *Journal Officiel*, <<https://www.joradp.dz/FTP/jo-francais/2009/F2009015.pdf>> (alle eingesehen am 29.1.2018).

tung Maghrebstaaten einher, meist mit Ziel Europa. Ein Teil dieser Durchreisenden hielt und hält sich Wochen und Monate unter prekären Umständen im Maghreb auf, um sich, etwa im Baugewerbe, das Geld für die Weiterreise zu verdienen. Die Zahl der Personen, die Algerien oder Marokko als Transitstaat nutzen, schwankte über die Jahre stark. Infolge verstärkter europäischer Grenzschutzmaßnahmen und Sicherheitskooperationen mit (nord-)afrikanischen Staaten verschoben sich die Hauptflucht- und Migrationsrouten in Richtung Europa immer wieder. Durch die intensive bilaterale Sicherheitskooperation zwischen Spanien und Marokko ist gerade die Bedeutung Marokkos als Transitland seit 2006 zurückgegangen.¹³ Dass sich 2015 eine Trendwende zur stärkeren Nutzung der westlichen Mittelmeerroute abzeichnete, lässt sich einerseits mit der zunehmenden Auswanderung aus dem Maghreb selbst erklären,¹⁴ andererseits damit, dass die Attraktivität der libyschen Route abgenommen hat. Migrierende erlebten dort massive Gewalt, außerdem zeigten die verstärkte Sicherheitskooperation Italiens mit libyschen Akteuren sowie europäische Grenzschutzaktivitäten in Niger Wirkung.

Wie viele Menschen sich im Herbst 2017 irregulär in Marokko und Algerien aufhielten, ist unklar. In Marokko belief sich diese Gruppe nach offiziellen Schätzungen auf 40 000, NGOs gehen von 80 000 Personen aus. In Algerien sprachen offizielle Quellen 2017 von 25 000 Menschen, vorwiegend aus Subsahara-Afrika, die illegal im Land lebten, Menschenrechtsaktivisten von über 100 000, die IOM von 50 000

13 Allerdings machen Menschenrechtsorganisationen geltend, dass mit dieser Kooperation durch die pauschalen Ausweisungen, auch von Asylbewerbern, EU-Recht gebrochen und Marokko zu Menschenrechtsverletzungen ermutigt werde. Vgl. Judith Sunderland, »Outsourcing Border Control to Morocco a Recipe for Abuse«, Human Rights Watch, 28.8.2017, <<https://www.hrw.org/news/2017/08/28/outourcing-border-control-morocco-recipe-abuse>> (eingesehen am 11.1.2018).

14 Dabei werden auch bislang weniger zentrale Routen genutzt, etwa vom algerischen Annaba nach Sizilien, vgl. Naima Benouaret, »Lorsque le mal-vivre se dévoile au monde«, in: *El Watan*, 19.10.2017, <http://www.elwatan.com/hebdo/magazine/lorsque-le-mal-vivre-se-devoile-au-monde-19-10-2017-354992_265.php> (eingesehen am 11.1.2018).

bis 75 000 Personen.¹⁵ In beiden Staaten handelt es sich mehrheitlich um gemischte Migration aus Subsahara-Afrika. In diesen Zahlen nicht enthalten sind vom UNHCR registrierte Flüchtlinge, darunter die über 90 000 Sahraouis (indigene Bevölkerung der Westsahara, vgl. Tabelle 1, S. 20), die seit Jahrzehnten im südwestlichen Algerien in Flüchtlingslagern leben, sowie über 40 000 syrische Flüchtlinge, die sich nach Angaben der algerischen Regierung im Land befinden.¹⁶ Aufgrund der Visumsfreiheit für einige afrikanische und asiatische Staaten haben einige Migrierende mit Ziel Europa in Marokko und Algerien überdies einen legalen Status.¹⁷ Nicht zuletzt sagen die genannten Zahlen zu irregulärer Migration nichts darüber aus, ob eine Person tatsächlich auf der Durchreise ist oder vorhat, sich permanent in einem der beiden Länder niederzulassen.¹⁸

Da die in der Öffentlichkeit kursierenden Zahlen so weit auseinanderklaffen, können die unterschiedlichen politischen Akteure das Thema Flucht und

15 Vgl. Mixed Migration Hub, *Trend Bulletin*, August 2017, <<http://www.mixedmigrationhub.org/wp-content/uploads/2015/02/MHub-Trend-Bulletin-AUGUST-2017-v.3.pdf>>; »En Algérie, Amnesty dénonce des expulsions massives et illégales de Subsahariens«, in: *Le Monde*, 24.20.2017, <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/10/24/en-algerie-amnesty-denonce-des-expulsions-massives-et-illegales-de-subsahariens_5205271_3212.html> (alle eingesehen am 11.1.2018); Gespräche mit VertreterInnen der International Organization for Migration (IOM), Algier, November 2017.

16 Vgl. Abdelkrim Zerzouri, »Syriens bloqués à la frontière marocaine: Le HCR pour libérer les prisonniers du désert?«, in: *Le Quotidien d'Oran* (Algeria-Watch), 15.6.2017, <http://www.algeria-watch.org/fr/article/pol/migration/hcr_syriens_bloques.htm> (eingesehen am 11.1.2018).

17 In Marokko können Staatsbürger unter anderem aus der Elfenbeinküste, der Republik Kongo, Mali, Niger und Senegal visumsfrei einreisen – vgl. Webseite des marokkanischen Außenministeriums, <http://www.consulat.ma/fr/prestation.cfm?gr_id=6&id=53> –, in Algerien solche aus Mali, Mauretanien und der (von Algerien, nicht aber von Marokko anerkannten) Demokratischen Arabischen Republik Sahara. Vgl. Visabestimmungen des algerischen Außenministeriums, <<http://www.mae.gov.dz/images/sce/documents/visas.pdf>> (beide eingesehen am 23.3.2018).

18 Bei einer Umfrage in Mali im Herbst 2017 gaben 28 Prozent der Menschen, die auf Migrationsrouten in Richtung Nordafrika unterwegs waren, Algerien als Ziel an. Vgl. IOM, »Flow Monitoring Mali, 30 June 2016 – 30 September 2017«, <https://drive.google.com/file/d/0B841q6qT8kS_WG5Jdc3U1ZmQIE/view> (eingesehen am 11.1.2018).

Migration je nach Interessenlage hoch- oder herunterspielen. So setzen die Regierungen die Zahl der Migrierenden aus Subsahara-Afrika aus innenpolitischen Gründen generell niedrig an, neigen aber dazu, diese Zahlen punktuell zu akzentuieren oder zu übertreiben, wenn es darum geht, Sicherheitsrisiken von Migration zu unterstreichen bzw. auf erfolgreiche Rückführungen hinzuweisen (Algerien) oder externe Unterstützung für Integration einzuwerben (Marokko).¹⁹ Die Zahl der syrischen Flüchtlinge wiederum wird gerade in Algerien von offizieller Stelle gerne betont,²⁰ um arabische Solidarität zu demonstrieren. Außerdem genießen diese als Araber, »Weiße« und Muslime eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz als Flüchtlinge aus Subsahara-Afrika. Letztere sehen sich in Marokko und mehr noch in Algerien zunehmend physischen Übergriffen und pogromartigen Ausschreitungen ausgesetzt.²¹

Während die algerische Regierung diesen Dynamiken wenig entgegengesetzt, sendet das marokkanische Königshaus entschieden andere Signale. In Algerien reproduzierten im Sommer 2017 der Premier- wie der Außenminister gängige Vorurteile gegen Menschen aus Subsahara-Afrika, indem sie diese öffentlich als Sicherheitsgefahr darstellten sowie für Sittenverfall und das Einschleppen von Aids verantwortlich machten.²² Der marokkanische König dagegen betont bei

jeder Gelegenheit seine afrikanische Herkunft und konstatierte beim EU-AU-Gipfel von Abidjan im November 2017, das 21. Jahrhundert werde eines der Verschmelzung (der Völker), daher verbiete sich jede Wende hin zu einem ideologischen und xenophoben Diskurs um Migration.²³ Beim AU-Gipfel im Januar 2018 präsentierte Marokko erste Eckpfeiler einer »Afrikanischen Agenda für Migration«, die nationale Politiken, subregionale Koordination, eine kontinentale Vision und internationale Partnerschaften umfassen soll.²⁴ Dass es hierbei nicht nur um Rhetorik geht, zeigen grundlegende neue Weichenstellungen in der marokkanischen Migrationspolitik seit 2013.

Einwanderung und Integration als neue Herausforderung

Der marokkanische und algerische Umgang mit der wachsenden Zahl von Subsahara-AfrikanerInnen, die entweder auf dem Weg nach Europa »hängengeblieben« oder aber mit Ziel Marokko oder Algerien irregulär ins Land gekommen sind, könnte unterschiedlicher nicht ausfallen. Marokko verfolgt als erstes und bisher einziges nordafrikanisches Land eine Politik der Legalisierung bestimmter Personengruppen. Durch eine vom König initiierte sogenannte Regularisierungswelle bekamen 18 000 irregulär eingewanderte Personen im Jahr 2014/15 einen (teilweise) mehrjährigen Aufenthaltsstatus, einen Anspruch auf Beschulung und Gesundheitsversorgung sowie Zugang zum Arbeitsmarkt.²⁵ In einer zweiten Regularisierungsphase 2017 sind 25 600 Anträge gestellt worden. Anfang 2018 lagen allerdings noch keine Zahlen vor, wie viele davon genehmigt wurden.²⁶

19 Interviews mit Vertretern des marokkanischen Migrationsministeriums (Ministère chargé des marocains résidant à l'étranger et des affaires de la migration) in Rabat, März 2017, und mit MigrationsforscherInnen in Berlin, Juli 2017. Zu hohen Abschiebungszahlen vgl. auch Rachid Ikhen, »Migrants – 120 milliards pour le rapatriement des Subsahariens«, in: *Algerie Focus*, 30.7.2017, <<http://www.algerie-focus.com/2017/07/migrants-120-milliards-rapatriement-subsahariens/>> (eingesehen am 11.1.2018).

20 Vgl. Zerzouri, »Syriens bloqués à la frontière marocaine« [wie Fn. 16].

21 Eine entsprechend xenophobe Debatte fand sich 2017 in den sozialen Medien, auf Twitter unter dem Hashtag »#في_للافارقة_لا_« (#Nein zu Afrikanern in Algerien). Syrine Attia, »Algérie: pourquoi la situation des migrants subsahariens est-elle si problématique?«, in: *Jeune Afrique*, 21.7.2017, <<http://www.jeuneafrique.com/459154/societe/situation-migrants-subsahariens-algerie-problematique/>> (eingesehen am 21.11.2017).

22 Vgl. »Les propos »choquants et scandaleux« de Ahmed Ouyahia sur les migrants subsahariens indignent les associations et la toile«, in: *HuffPost Algeria*, 9.7.2017, <http://www.huffpostmaghreb.com/2017/07/09/ouyahia-migratns_n_17445678.html> (eingesehen am 12.1.2018).

23 Zur Rede siehe »Le texte intégral du discours du roi au sommet UA-UE«, in: *HuffPost Maroc*, 29.11.2017, <http://www.huffpostmaghreb.com/2017/11/29/le-texte-integral-du-discours-du-roi-au-sommet-ua-ue_n_18681526.html> (eingesehen am 12.1.2018).

24 Vgl. »King Mohammed VI Submits African Agenda on Migration to AU«, in: *The North Africa Post*, 29.1.2018, <<http://northafricapost.com/21977-king-mohammed-vi-submits-african-agenda-migration-au.html>> (eingesehen am 30.1.2018).

25 Auskunft des marokkanischen Migrationsministeriums.

26 Anaïs Lefébure, »Régularisation de migrants au Maroc: 25.600 dossiers déposés en 2017«, in: *Huffpost Maroc*, 22.11.2017, <<http://www.huffpostmaghreb.com/2017/11/>>

Hinter dieser Politik steht ein Paradigmenwandel hin zu einer Einwanderungspolitik mit entsprechenden Strukturen und Integrationsmaßnahmen sowie zu einem Asylgesetz. Aussagen marokkanischer Offizieller, man könne nicht »den Europäern sagen, behandelt unsere Leute gut, und dann unsere afrikanischen Nachbarn schlecht behandeln«,²⁷ zeugen von einem neuen Bewusstsein der eigenen Verantwortung. Ende 2017 befanden sich die für die neue Politik benötigten institutionellen Strukturen zwar noch im Aufbau und der legale Rahmen war noch nicht verabschiedet.²⁸ Dennoch haben sich durch den neuen, wenn auch vorerst auf drei Jahre begrenzten legalen Status die Lebensumstände Tausender Menschen deutlich verbessert. Dafür ist auch der Umstand verantwortlich, dass sich eine zunehmende Zahl an staatlich anerkannten Organisationen der humanitären Unterstützung und Integration von MigrantInnen aus Subsahara-Afrika verschreibt; 2017 waren gut 30 solcher NGOs aktiv, die oftmals von Flüchtlingen selbst betrieben werden. Die staatliche Menschenrechtsinstanz (CNDH) hilft ebenfalls bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen.

Die Vision einer Einwanderungsgesellschaft weckt, ähnlich wie in Europa, sozioökonomische und identitätsbezogene Ängste.

Gleichzeitig offenbaren sich im Prozess der Regularisierung und Integration politische, bürokratische und gesellschaftliche Widerstände gegen diese Art der Öffnung nach Afrika. Zivilgesellschaftliche Akteure berichten von willkürlicher Handhabung der Regularisierung auf lokaler Ebene,²⁹ Unwillen lokaler staatlicher Akteure, MigrantInnen über bestehende Optionen zu informieren, sowie einem punktuell nach wie

22/regularisationmigrants-maroc-25600-dossiers-deposes-en-2017_n_18624394.html> (eingesehen am 19.2.2018).

27 Interview mit Vertreter des marokkanischen Migrationsministeriums, Rabat, März 2017.

28 Von drei angekündigten Gesetzen zu Asyl, zu Einwanderung und Integration sowie zu Aufenthalt und illegaler Ein- und Auswanderung ist bis Ende 2017 lediglich das letzte verabschiedet worden (Gesetz 02-03 vom 23. Mai 2016).

29 Gespräch mit dem marokkanischen Journalisten und Migrationsexperten Hicham Arroud, VertreterInnen der Association Marocaine des Droits de l'Homme (AMDH) sowie mehreren NGOs, die von Migrierenden aus Subsahara-Afrika gegründet wurden, Rabat, März 2017.

vor brutalen Umgang der Polizei mit Personen aus Subsahara-Afrika. Darüber hinaus monieren Menschenrechtsgruppen, dass proportional gesehen deutlich mehr Personen aus arabischen Staaten als aus Subsahara-Afrika in den Genuss der Legalisierung gekommen seien.³⁰ Zudem deportiert die Polizei auch in der Ära der neuen Migrationspolitik regelmäßig Subsahara-AfrikanerInnen aus der nördlichen Küstenregion in den Süden des Landes, weil die marokkanische Regierung Migrierende von den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla fernhalten bzw. sie an der Überfahrt über das Mittelmeer hindern will.³¹

Die beschriebenen Schwierigkeiten sind partiell damit zu erklären, dass die Regularisierung vor allem das Steckenpferd des Königs ist. Der Staatsapparat und die größeren Parteien stehen dem Unterfangen deutlich reservierter gegenüber, zumal die Vision einer Einwanderungsgesellschaft ähnlich wie in Europa in Teilen der Gesellschaft sozioökonomische oder identitätsbezogene Ängste weckt: In den unteren Gesellschaftsschichten besteht Sorge vor Konkurrenz auf dem (informellen) Arbeitsmarkt durch Einwanderung, und im konservativen gesellschaftlichen Spektrum gibt es Bedenken, weil viele der ArbeitsmigrantInnen und Schutzsuchenden aus Subsahara-Afrika dem Christentum angehören und man befürchtet, dass sie andere Moralvorstellungen vertreten.³² Weil die Politik vom König propagiert wird, regt sich Widerstand indes nur leise und schlägt sich eher in einzelnen Übergriffen als in populistischen politischen Bewegungen nieder. Im Parlamentswahlkampf 2016 jedenfalls spielten Migration und Einwanderung so gut wie keine Rolle.³³

30 Syrer stellen unter den Flüchtlingen, nicht aber unter den irregulären Migrierenden die größte Gruppe. Dennoch profitierten sie überproportional von der ersten Regularisierungswelle – sie stellten 23 Prozent der Legalisierten. Vgl. Royaume du Maroc, Ministère Chargé des Marocains Résidant à l'Étranger et des Affaires de Migration, *Politique Nationale d'Immigration et d'Asile 2013–2016*, Rabat, September 2016, S. 84.

31 Interviews mit VertreterInnen von NGOs, die im Migrationsbereich tätig sind, Rabat, März 2017.

32 Interviews im marokkanischen Migrationsministerium sowie mit zivilgesellschaftlichen AkteurInnen, Rabat, Casablanca und Marrakesch, März 2017.

33 Interviews mit ParlamentarierInnen der PJD (Parti de la Justice et du Développement) und der FGD (Fédération de la gauche démocratique), Rabat, März 2017.

Im Nachbarstaat Algerien präsentiert sich die Migrationspolitik wesentlich eindimensionaler. Hier standen 2017 die Zeichen primär auf Abschottung. Im Laufe des Jahres hat die Regierung nach Auskunft der IOM weit mehr als 10 000 sich irregulär im Land aufhaltende Subsahara-AfrikanerInnen nach Niger und Mali abgeschoben, darunter zur Hälfte Staatsangehörige afrikanischer Drittstaaten.³⁴ Zwar kritisieren zivilgesellschaftliche Akteure und Journalisten diese Aktionen vehement, nennenswerte Proteste der Bevölkerung bleiben jedoch aus. Ähnlich wie in Marokko verhindern die Sorge vor Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt sowie die Ablehnung anderer »Sitten« und Lebensweisen eine breite Solidarisierung. Theoretisch haben Personen, die sich irregulär in Algerien befinden, ein Recht auf medizinische Grundversorgung und Beschulung – praktisch ist dies meist nicht gewährleistet. Humanitäre zivilgesellschaftliche Initiativen, etwa zur Beherbergung obdachloser Migrierender oder zur Beschulung von irregulär eingereisten Kindern, erfahren keinerlei staatliche Unterstützung.³⁵ Wer irregulär eingereist ist, hat keine Chance auf einen legalen Aufenthaltstitel und damit auch keinen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt. Eine partielle Ausnahme bilden syrische Flüchtlinge.³⁶

Allerdings mehrten sich 2017 die Hinweise, dass hinter den Kulissen um eine differenziertere Politik gerungen wird. Schon seit 2014 gibt es erste offizielle Überlegungen zur Schaffung eines Asylsystems, im Sommer 2017 kündigte das Außenministerium an, ein Gesetzesentwurf gehe bald ins Parlament, und der damalige Premierminister stellte eine Reform des Aufenthaltsrechts für irreguläre MigrantInnen in Aussicht.³⁷ Doch mit der Ablösung dieses Premier-

34 Mit diesen beiden Nachbarstaaten hat Algerien Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.

35 Interview mit im Migrationsbereich tätigen algerischen zivilgesellschaftlichen AktivistInnen, Berlin, Oktober 2017.

36 Vgl. République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère des Affaires Étrangères, »Ressortissants syriens bloqués au Maroc: l'Algérie contrainte de lever provisoirement le dispositif mis en place pour leur accueil et prise en charge«, 7.6.2017, <http://www.mae.gov.dz/news_article/4870.aspx> (eingesehen am 21.11.2017). Symptomatisch für die Haltung zu Menschen aus Subsahara-Afrika ist, dass sie »les Africains« genannt werden, ungeachtet der Tatsache, dass auch der Maghreb auf dem afrikanischen Kontinent liegt.

37 Bereits 1963 wurde ein dem Außenministerium angegliedertes Bureau algérien pour les réfugiés et apatrides

ministers wenige Wochen später sind die in dieser Hinsicht progressiveren Stimmen in der politischen Elite vorerst verstummt. Ob Beobachter, die sich an die Lage in Marokko vor 2013 erinnert sehen und daher auch für Algerien einen Paradigmenwandel vorhersagen, Recht behalten, ist offen. Bislang präsentieren sich die innere Verfasstheit und die größeren geo-politischen Interessenlagen zu unterschiedlich, als dass sich einfache Parallelen zum Nachbarland ziehen ließen.

Migrationsstrategien und -politiken im größeren (geo-)politischen Kontext

Die algerischen und marokkanischen Ansätze im Umgang mit gemischter Migration gründen in fundamentalen Unterschieden, was das politische System, historische Erfahrungen und die Kultur der externen Kooperation angeht.

Erfolgreiche Verschränkung innen- und außenpolitischer Interessen in der marokkanischen Migrationspolitik

In Marokko liegen Entscheidungen von strategischer Relevanz trotz einer Verfassungsänderung 2011 im Zuge des sogenannten Arabischen Frühlings de facto nach wie vor beim Königspalast. Marokko hat mit dem König nicht nur ein durchsetzungsfähiges Machtzentrum, sondern verfolgt eine klare und ambitionierte Strategie zur Modernisierung und Entwicklung des Landes nach innen und außen.³⁸ Wichtige Triebfeder dieser Strategie ist der Wunsch nach internationaler Anerkennung der Westsahara als marokkanisches Staatsgebiet. Die seit 2013 verfolgte Migrationspolitik ist für die Realisierung dieser Ziele zentral, denn sie berührt die Afrika-, Europa- und Regionalpolitik Rabats ebenso wie dessen entwicklungs-, sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen.

(BAPRA) geschaffen, allerdings ist sein Wirken wenig transparent. Auch bleibt unklar, welche Aufgaben es erfüllt.

38 Isabelle Werenfels/Ilyas Saliba, *Keine Konkurrenz für den König. Grenzen politischer Reformen in Marokkos »aufgeklärtem Autoritarismus«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2017 (SWP-Aktuell 25/2017), <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A25_wrf_saliba.pdf> (eingesehen am 21.11.2017).

Die Regularisierungspolitik erfüllt erstens eine Sicherheitsfunktion. Sie ermöglicht eine bessere Kontrolle der Personen, die sich auf marokkanischem Territorium befinden, was mit Blick auf Jihadisten, vor allem aus arabischen Staaten, und organisierte Kriminalität im Eigeninteresse Marokkos liegt, indirekt aber auch Europa entgegenkommt. Gleichzeitig erfolgt unter dem Banner der Migrationspolitik eine engere sicherheitspolitische Kooperation mit ausgewählten Partnern wie zum Beispiel Spanien, zudem findet im Zuge von Migrationsmanagement ein Transfer von Daten sowie technologischem und militärischem Know-how statt.³⁹ Darüber hinaus verbinden sich in der Migrations- genauso wie in der Terrorismusbekämpfung Sicherheits- mit Wirtschaftsinteressen – dies gilt für europäische Rüstungsexporteur ebenso wie für marokkanische Geschäftsleute.⁴⁰

Wichtige Triebfeder der Migrationspolitik ist das Streben nach internationaler Anerkennung der Westsahara als marokkanisches Staatsgebiet.

Zweitens sind die Regularisierungs- und die geplante Einwanderungspolitik wichtige Bausteine in Marokkos eminent strategischer »soft power«-Politik in Subsahara-Afrika. Dahinter steht nicht nur das ökonomische Interesse marokkanischer Wirtschaftsakteure, in afrikanische Wachstumsmärkte zu expandieren. Vielmehr geht es um das diplomatische Bestreben, immer mehr afrikanische Staaten zur offiziellen Unterstützung der (völkerrechtswidrigen) marokkanischen Annexion der Westsahara zu bewegen. Vor diesem Hintergrund investiert das Land seit

gut einem Jahrzehnt massiv in Afrika,⁴¹ fördert gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Austausch, bildet Imame in zahlreichen afrikanischen Staaten aus und hat legale Beschäftigungsmöglichkeiten für Subsahara-AfrikanerInnen ausgebaut. Die Tatsache, dass Marokko im Januar 2017 wieder in die Afrikanische Union aufgenommen wurde, hat maßgeblich mit diesem Engagement zu tun. Es dürfte kein Zufall sein, dass die zweite Regularisierungswelle kurz zuvor, im Dezember 2016, verkündet wurde. Marokkos 2017 gestellter Antrag auf Mitgliedschaft bei der ECOWAS ist die logische Fortsetzung seiner Afrikapolitik. Inwieweit dieser Beitritt BürgerInnen aus ECOWAS-Staaten ein größeres Maß an Freizügigkeit bescheren würde, ist noch offen. Aber eine primär auf Abschottung zielende Migrationspolitik wäre mit der marokkanischen Politik der Offenheit gegenüber Subsahara-Afrika nicht vereinbar. Nicht zuletzt deswegen lehnt Marokko auch europäische Ideen dezidiert ab, Aufanglager für Personen aus anderen afrikanischen Staaten auf marokkanischem Boden zu errichten.

Drittens setzt Marokko das Thema Migration geschickt ein, um auf der internationalen Bühne Unterstützung sowohl für seine innenpolitische Modernisierungsagenda als auch für die internationale Anerkennung der Westsahara als Teil Marokkos einzuwerben. In der Zusammenarbeit mit Deutschland und Spanien beispielsweise nutzt Rabat die von europäischen Staaten propagierte freiwillige Rückkehr von MarokkanerInnen, die zahlenmäßig bislang äußerst bescheiden ausfällt, um Programme aufzulegen, die von externen Akteuren wie der GIZ großzügig unterstützt werden und letztlich dem generellen Kapazitätsaufbau lokaler Verwaltungsstrukturen im Zuge der Dezentralisierung dienen.⁴² Bezeichnenderweise hat Marokko vom EUTF bis Ende 2017 nur Geld im Entwicklungsbereich, nicht aber für Migrationsmanagement etc. bezogen.⁴³ Marokkos enge Sicherheitskooperation mit Spanien im westlichen Mittelmeer, bei der Abschottung der Enklaven Ceuta

39 Vgl. Laura L. Caro, »España y Marruecos reunirán en mayo del año que viene al Comité Mixto migratorio«, ABC, 8.12.2016, <http://www.abc.es/espana/abci-espana-y-marruecos-reuniran-mayo-viene-comite-mixto-migratorio-201612080210_noticia.html> (eingesehen am 10.01.2018). Anfang 2018 wurde auch mit Frontex über mögliche Kooperationen gesprochen.

40 Nicht umsonst sind Produzenten von Sicherheitstechnologie und Consulting-Firmen mit marokkanischer Beteiligung auf Foren zu Sicherheit und Migration in Marokko präsent, etwa auf dem African Security Forum in Casablanca im Oktober 2017.

41 Insbesondere in den Sektoren Telekommunikation, Versicherungen, Finanz- und Bankwesen sowie im Bereich Agrartechnologie.

42 Gespräche im marokkanischen Migrationsministerium und mit VertreterInnen der GIZ, Rabat, März 2017.

43 Vgl. Elise Kervyn/Raphael Shilhav, *An Emergency for Whom?*, November 2017 (Oxfam Briefing Note), <<https://www.oxfam.org/en/research/emergency-whom-eu-emergency-trust-fund-africa-migratory-routes-and-development-aid-africa>> (eingesehen am 12.1.2018).

und Melilla und der zügigen Rückübernahme von Migrierenden wiederum zahlt sich für Rabat insofern aus, als es auf spanische Visa für Saisonarbeiter zählen und spanischen Druck in der Westsahara-Frage abwenden kann.⁴⁴

Dabei demonstriert Marokko seinen europäischen Partnern die eigene Verhandlungsmacht teils unverbüßt. Den erfolgreichen Sturm auf die Grenzmauern in Ceuta im Februar 2017 deuten Beobachter etwa als Signal Marokkos an Europa, dass Kooperation nicht selbstverständlich ist.⁴⁵ Nur einen Monat später, im März 2017, ließ der damalige marokkanische Agrarminister verlauten, wenn die EU (aufgrund der Bestätigung eines erstinstanzlichen Urteils durch den Europäischen Gerichtshof [EuGH] im Dezember 2016) den Export von Agrarprodukten aus der »marokkanischen Sahara« nicht mehr zulasse, dann würde die Arbeitslosigkeit in Marokko steigen – und Europa wisse ja, was dies für Migration bedeute.⁴⁶ Damit hat Marokko gezeigt, dass es ein Meister im »packaging« ist, im Verknüpfen unterschiedlicher Anliegen. So stocken Verhandlungen mit der EU über ein Rückübernahmeabkommen nicht zuletzt wegen der Westsahara-Frage. Die Ausbuchstabierung der Mobilitätspartnerschaft scheidet bislang nicht zuletzt an einer weiteren marokkanischen roten Linie: der Rückübernahme von Drittstaatlern. Marokko will weder von der eigenen Bevölkerung noch von afrikanischen Regierungen als williger Vollstrecker europäischer Politik gesehen werden und versteht nicht, dass Europa »das Problem nicht mit den Drittstaaten direkt regelt, so wie wir es auch tun«.⁴⁷

44 »España no apoya a los saharauis porque teme perder el apoyo de Marruecos en migración y terrorismo«, in: *Espacios Europeos*, 28.9.2017, <<http://espaciosEuropeos.com/2017/09/espana-no-apoya-los-saharauis-teme-perder-apoyo-marruecos-migracion-terrorismo/>> (eingesehen am 10.1.2018).

45 Beat Stauffer, »Handelspolitik mit Migranten«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 20.2.2017, <<https://www.nzz.ch/international/ansturm-in-ceuta-handelspolitik-mit-migranten-ld.146723>> (eingesehen am 21.11.2017).

46 Sam Edwards, »Are Morocco and EU Heading towards a Political Impasse?«, in: *Al Jazeera* (online), 13.3.2017, <<http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/03/morocco-eu-heading-political-impasse-170301102342685.html>> (eingesehen am 21.11.2017).

47 Interview mit einem Berater des Königs. Auf die Frage, ob Rückführungen in afrikanische Staaten funktionieren würden, antwortete dieser Berater: »Natürlich, aber à l'Afri-

Viertens dienen Marokkos Regularisierungspolitik sowie sein aktives Engagement in internationalen Migrationsforen und -initiativen dazu, den Ruf eines reformorientierten, multilateralen und humanitären Ansätzen gegenüber aufgeschlossenen Landes zu festigen. 2017/2018 teilt sich Marokko mit Deutschland den Vorsitz des Global Forum on Migration and Development, das 2018 sein Gipfeltreffen in Marokko abhalten wird. Bereits 2006 fungierte das Land als erster Gastgeber des sogenannten Rabat-Prozesses, eines euro-afrikanischen Dialogformats, das der Bekämpfung von Fluchtursachen und irregulärer Migration dient. Aus Sicht externer Akteure fügt sich damit Marokkos migrationspolitisches Vorgehen in sein progressives klima- und energiepolitisches Engagement ein. Dass diese öffentlichkeitswirksamen internationalen Erfolge weniger erfreuliche innere Entwicklungen – stagnierende politische Reformen, die Einschränkung politischer Freiheitsräume und anhaltende sozialökonomische Perspektivlosigkeit unterer Gesellschaftsschichten – aus den weltweiten Schlagzeilen verdrängen, kommt Rabat zupass.⁴⁸

Fünftens nutzt Rabat, genauso wie Alger, das Thema Migration, um den ungeliebten Nachbarn international zu diskreditieren. Hintergrund ist der permanente Wettstreit Marokkos und Algeriens um Vormacht und Einfluss in der Region und auf dem Kontinent, zumal Algerien im Westsahara-Konflikt die Unabhängigkeitsbewegung der Polisario unterstützt. Seit Jahren schon beschuldigt Rabat Alger, Migrationsströme absichtlich nach Marokko zu lenken. Umgekehrt beklagt Alger, Marokko deportiere Flüchtlinge und MigrantInnen über die Grenze nach Algerien. Exemplarisch dafür stehen mehrere syrische Flüchtlingsfamilien, die im Frühjahr 2017 wochenlang als Spielball gegenseitiger Anschuldigungen im algerisch-marokkanischen Niemandsland hin- und hergeschoben wurden⁴⁹ – und dies, obwohl beide

caine, das heißt informell. Ihr Europäer wollt immer alles formell.«

48 Kritik aus Europa an der seit Oktober 2016 stattfindenden Niederschlagung der Proteste in der marokkanischen Rif-Region hielt sich beispielsweise in Grenzen.

49 Vgl. République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère des Affaires Étrangères, »L'Algérie dément avoir refoulé des ressortissants syriens qui se trouvent sur son territoire«, 23.1.2014, <http://www.mae.gov.dz/news_article/1874.aspx>, bzw. Kenza Filali, »En plein désert, des réfugiés syriens ballotés entre le Maroc et l'Algérie dans le dénuement le plus total«, *Le Desk*, 23.4.2017, <<https://ledesk.ma/>

Staaten Grenzzäune und -wälle hochgezogen haben, um (Menschen-)Schmuggel zu verhindern. Dass auf dem Rücken von MigrantInnen Propagandakriege ausgetragen werden, zeigte im Sommer 2016 auch das demonstrative Hilfsangebot des marokkanischen Königs an Subsahara-AfrikanerInnen, die Algerien nach Niger deportiert hatte.⁵⁰ Dabei blieb unerwähnt, dass auch Marokko nach wie vor Personen nach Subsahara-Afrika abschiebt. Letztlich sitzt Marokko in diesen Propagandaschlachten aber am längeren Hebel, weil es im Gegensatz zu Algerien auf eine differenzierte eigene Migrationspolitik verweisen kann.

Ad-hoc-Politik in Algerien

Die algerische Migrationspolitik ist nicht das Resultat einer klaren Strategie, sondern Ausdruck des kleinsten gemeinsamen Nenners: dem Primat der inneren Sicherheit. Das von Regierung und Bevölkerung geteilte profunde Sicherheitsbedürfnis lässt sich auf den Bürgerkrieg der 1990er Jahre zurückführen, wird aber vom Verfall des benachbarten libyschen Staates und dem damit verbundenen Eindringen von Waffen und bewaffneten Akteuren noch verstärkt.⁵¹ Gleichwohl fühlten sich algerische BürgerInnen einer Gallup-Umfrage zufolge 2017 mit Blick auf ihr direktes Umfeld (Nachbarschaft und Vertrauen in die Polizei) ähnlich sicher wie SchweizerInnen und SkandinavierInnen.⁵² Die Aufrechterhaltung dieses hohen Standards ist daher für die politischen Entscheidungsträger in Algerien eine wichtige Legitimitätsquelle. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Regierung Einflüsse von außen abzuwehren sucht und MigrantInnen in erster Linie als potentielle Gefahr betrachtet. Die entsprechende Propaganda ver-

fängt,⁵³ zumal dann, wenn die Regierung die in der kolonialen Geschichte gründende und in der algerischen Gesellschaft verbreitete Angst vor der *main étrangère* (der Hand des Auslands) aktiviert und etwa regierungsnahe Medien vor Migranten, die Mossad-Agenten seien, und vor Kräften warnen, die Algerien destabilisieren wollten.⁵⁴

Allerdings ergibt sich aus der Abschottungspolitik auch eine Reihe von Spannungsfeldern und Dilemmata mit Blick auf innen- und außenpolitische Interessen und Strategien.

Erstens konterkariert beispielsweise die Ausweisung von Flüchtlingen aus Subsahara-Afrika das wirtschaftliche und diplomatische Interesse Algiers, Solidarität mit den Staaten Subsahara-Afrikas zu demonstrieren. Der Grund dafür ist nicht nur im Wettstreit mit Marokko um Einfluss auf dem Kontinent zu suchen, sondern auch in der historisch bedingten Verbundenheit mit afrikanischen Freiheitsbewegungen und den postkolonialen Staaten, die diese hervor gebracht haben. Anschuldigungen afrikanischer zivilgesellschaftlicher AkteurInnen, die die brutale Behandlung von Migrierenden thematisieren, bringen die Regierung in Verlegenheit.⁵⁵ Ihr wird auch nicht entgehen, dass Marokko immer enger mit dem algerischen Nachbarn Niger kooperiert (der in der Westsahara-Frage auf Rabats Seite steht), während Algerien

2017/0 4/23/en-plein-desert-des-refugies-syriens-ballotes-entre-le-maroc-et-lalgerie-dans-le-denuement-le-plus-total/> (alle eingesehen am 12.1.2018).

50 Nadia Lamlili, »Maroc: Mohammed VI envoie une aide d'urgence aux migrants subsahariens expulsés par l'Algérie vers le Niger«, in: *Jeune Afrique*, 15.12.2016, <<http://www.jeuneafrique.com/384288/politique/maroc-mohammed-vi-envoie-aide-durgence-aux-migrants-subsahariens-expulses-lalgerie/>> (eingesehen am 12.1.2018).

51 Exemplarisch dafür steht der terroristische Anschlag auf eine algerische Gasförderanlage im Januar 2013, der zahlreiche, vor allem internationale Opfer forderte.

52 *Gallup Global Law and Order 2015 Report*, Gallup, 2015, <<http://news.gallup.com/reports/214607/gallup-global-law-order-report-2017.aspx>> (eingesehen am 30.1.2018).

53 Vgl. »Messahel: »Les migrants clandestins constituent une menace pour la sécurité nationale«, in: *Le Matin d'Algérie*, 10.7.2017, <<http://www.lematindz.net/news/24866-abdelkader-messahel-les-migrants-clandestins-constitent-une-menace-pour-la-securite-nationale.html>>, und Hadjer Gue-nanfa, »Propos de Ouyahia sur les migrants africains: le RND confirme«, *TSA*, 9.7.2017, <<https://www.tsa-algerie.com/propos-de-ouyahia-sur-les-migrants-africains-le-rnd-confirme/>> (alle eingesehen am 12.1.2018).

54 Vgl. Fatiha Mez, »Un officier algérien révèle: le flux de migrants planifié par un sioniste«, in: *Algeriepatiotique*, 25.7.2017, <<https://www.algeriepatiotique.com/2017/07/25/complot-franco-sioniste-inonder-lalgerie-6-millions-de-migrants-africains/>> (eingesehen am 12.1.2018). Zu den in der algerischen Bevölkerung verbreiteten Theorien über externe Manipulation zählt auch jene, dass die französische Intervention in Mali den Versuch darstelle, Algerien qua Flüchtlingsströmen zu destabilisieren. Interviews, Algier, November 2017.

55 Wie in einem offenem Brief afrikanischer Gewerkschaftler an den algerischen Präsidenten geschehen, vgl. <<https://www.ituc-africa.org/MIGRATION-Open-letter-to-His-Excellency-the-President-of-the-Republic-of.html?lang=en>> (eingesehen am 12.1.2018).

im Niger mit Abschiebungen Schlagzeilen macht (vgl. den Beitrag zu Niger, S. 36ff).⁵⁶ Algerische Offizielle versuchen, negativen Perzeptionen in Subsahara-Afrika gegenzusteuern, indem sie beispielsweise Abschiebungen mit dem Schutz der MigrantInnen vor algerischen Ausschreitungen rechtfertigen.⁵⁷ Oder sie betonen die Notwendigkeit, den Schutz der eigenen Grenzen mit der Pflicht zur Solidarität gegenüber den afrikanischen Brüdern in Einklang zu bringen und sich international für eine globale Bekämpfung von Fluchtursachen einzusetzen. So argumentierte zumindest der Justizminister im Oktober 2017 in Kigali.⁵⁸

Zweitens birgt die Abschottungspolitik, wenn sie rigoros durchgesetzt wird, das Risiko sozialer Spannungen. Ließen sich Algeriens immens lange Grenzen, wie die Abschottungsrhetorik vorgaukelt, tatsächlich schließen, liefe ein solches Unterfangen der sozialen Realität entgegen. Im Süden des Landes lebt ein erheblicher Teil der Bevölkerung traditionell von grenzüberschreitenden Aktivitäten; insbesondere die Tuareg sind auch in Libyen, Mali und Niger verankert (vgl. den Beitrag zu Niger, S. 36ff). Die Tatsache, dass der Grenzhandel seit einigen Jahren auf immer höhere Hürden stößt, gilt als ein Grund für die wachsenden sozialen Proteste im algerischen Süden.⁵⁹ Im Norden dagegen versuchen Sicherheitsakteure, nicht nur Subsahara-AfrikanerInnen, sondern auch AlgerierInnen an der Fahrt über das Mittelmeer zu hindern. Das Vorgehen gegen die nordafrikanischen Harraga

(»die ihre Papiere verbrennen«) ist nicht unproblematisch, da diese gerade in jüngeren Generationen den Status von tragischen Helden haben.⁶⁰ Falls der Trend zur Ausreise nach Europa anhält, dürfte dies die Regierung vor ein Dilemma stellen: Sie will nach außen demonstrieren, dass sie die Grenze im Griff hat, und provoziert damit nach innen die Gefahr, dass die Repression von Ausreisewilligen zu Solidaritätsbekundungen der Bevölkerung führt.

Drittens besteht zwar eine Konvergenz der Interessen Algeriens und europäischer Staaten in der Frage der Externalisierung von Grenzen bzw. in der Abschottungspolitik. Es liegt aber nicht im Interesse Algiers, dass dies nach innen und außen so wahrgenommen wird. Algier hat schon vor Jahren deklariert, man sei nicht bereit, den »Gendarm Europas« zu spielen. So wirft es der EU zum Beispiel vor, sich qua Finanztransfers, deren Hauptteil ohnehin an europäische Experten fließe, ein reines Gewissen verschaffen zu wollen.⁶¹ Kritik von algerischen und internationalen Menschenrechtsaktivisten an der eigenen Abschiebepaxis wird offiziell als Versuch abgetan, das Bild Algeriens zu beschmutzen.⁶² Außerdem gehe Europa ähnlich vor.⁶³ Bedingt unter anderem durch die Erfahrung des langen und opferreichen Unabhängigkeitskriegs, hat Algerien einen ausgesprochen hohen Souveränitätsanspruch. Dies gilt ganz besonders im Sicherheitsbereich. Eine enge Kooperation mit der EU, die etwa wie jene zwischen Marokko und Spanien gemeinsame Patrouillen einschliesse, ist schwer denkbar. Auch mit Frontex bahnt sich bislang keine Zusammenarbeit an. Und die europäische Idee von nordafrikanischen Auffanglagern hat hier noch geringere Aussichten als in Marokko. Selbst aus dem EUTF hat Algerien noch kein Geld

56 »Rabat & Niamey Building a Model Strategic Partnership in Africa«, in: *The North Africa Post*, 26.12.2017, <<http://northafricapost.com/21465-rabat-niamey-building-model-strategic-partnership-africa.html>> (eingesehen am 12.1.2018).

57 Vgl. zum Beispiel Djamilia Ould Khettab, »Algérie: les opérations d'expulsion de migrants subsahariens depuis le camp de Tamanrasset sont en cours«, in: *Jeune Afrique*, 8.12.2016, <<http://www.jeuneafrique.com/382003/politique/algerie-operations-dexpulsion-de-migrants-subsahariens-camp-de-tamanrasset-cours/>> (eingesehen am 12.1.2018).

58 »L'Algérie n'a pas fermé ses portes« devant les migrants, selon Tayeb Louh«, in: *HuffPost Algeria*, 12.10.2017, <http://www.huffpostmaghreb.com/2017/10/21/tayeb-louh-algerie_n_18343878.html> (eingesehen am 12.1.2018).

59 International Crisis Group (ICG), *Islamism, Violence and Reform in Algeria: Turning the Page*, Kairo/Brüssel, 30.7.2004 (ICG Middle East Report Nr. 29), <<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/algeria/islamism-violence-and-reform-algeria-turning-page>> (eingesehen am 10.1.2018).

60 Das YouTube-Video von Rani Zaafan über die Hoffnungslosigkeit innerhalb Algeriens und die Tragik der Harraga wurde binnen weniger Tage weit über eine Million Mal angeklickt: <<https://www.youtube.com/watch?v=UvE73kS7LG8>> (eingesehen am 12.1.2018).

61 Vgl. »Algeria Affirms Commitment to Migrants' Welfare«, *BBC Monitoring Middle East*, 15.12.2017.

62 Adlène Meddi, »Algérie – Campagne anti-migrants: ce racisme qui ne dit pas son nom«, in: *LePoint*, 25.6.2017, <http://afrique.lepoint.fr/actualites/algerie-campagne-anti-migrants-ce-racisme-qui-ne-dit-pas-son-nom-25-06-2017-2138142_2365.php> (eingesehen am 15.1.2018).

63 »Messahel: ›Les migrants clandestins« [wie Fn. 53].

abgerufen.⁶⁴ Gleichzeitig gibt sich Algerien betont multilateral: Gegenüber der EU verweist die Regierung in Migrationsfragen gerne darauf, dass nicht Algier, sondern die Afrikanische Union der richtige Ansprechpartner sei. Als erster nordafrikanischer Staat ist Algerien überdies der IOM beigetreten und übernahm 2009 deren Vorsitz. Im Widerspruch dazu steht, dass die multilaterale Organisation für Migration ihre Arbeit im Land selbst erst 2016 aufnehmen konnte und ihre Aktivitäten dort bis Ende 2017 auf das Erheben von Zahlen für Statistiken beschränkte.

Diese Widersprüche und Spannungsfelder werden sich in naher Zukunft kaum auflösen lassen. Denn im Gegensatz zu Marokko ist die algerische Regierung aktuell wenig gestaltunfähig – nicht nur mit Blick auf die Migrationspolitik. Die politische Elite war auch Anfang 2018 in erster Linie mit Macht- und Positionierungskämpfen um die Nachfolge des gesundheitlich angeschlagenen Präsidenten sowie mit Auseinandersetzungen um den richtigen Weg aus der öl- und gaspreisbedingten Wirtschaftskrise beschäftigt. Eine nuancierte Migrationspolitik jenseits des kleinsten gemeinsamen Nenners, der inneren Sicherheit, ist vor der Klärung der Nachfolgefrage bzw. den Präsidentschaftswahlen 2019 wenig wahrscheinlich. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass Algier in Fragen der Migration weiterhin ad hoc und eher reaktiv denn strategisch vorgehen wird.

Spielräume für Europa

Mit dem Thema Migration haben Marokko und Algerien für Europa an Relevanz und entsprechend an Verhandlungsmacht gewonnen. Dabei setzt insbesondere Rabat sein politisches Kapital gegenüber Europa ähnlich strategisch ein wie die Türkei, wenn auch weit subtiler. Letztlich sind es die maghrebini-schen Partnerstaaten, die den Rahmen für Kooperation im Migrationsbereich abstecken, und nicht die EU oder ihre Mitgliedstaaten. Das liegt maßgeblich daran, dass der jeweilige Umgang mit gemischten Migrationsströmen weniger eine Reaktion auf europäischen Druck als Ausdruck zentraler eigener nationaler

⁶⁴ Vgl. Yousef Salami, »Mécanisme de lutte contre la migration clandestine: Bruxelles juge Alger peu coopérative«, in: *Liberté*, 3.12.2017, <<https://www.liberte-algerie.com/actualite/bruxelles-juge-alger-peu-cooperative-282393>> (eingesehen am 17.1.2018).

Interessen ist. Wo Interessenkonvergenzen mit europäischen Akteuren bestehen und wie im Falle Marokkos Entscheidungsträger eine »Win-win«-Situation sehen, funktionieren Kooperationen gut. Dies gilt vor allem auf der bilateralen Ebene. Insbesondere Marokko hat aufgrund seines strategischen Ansatzes sehr konkrete Vorstellungen, was verschiedene europäische Partner sowie die EU insgesamt unter dem breiten Schirm der Migrationskooperation (vgl. für die migrationspolitischen Instrumente der EU den ersten Beitrag in dieser Studie, S. 9ff) anbieten können und was man selbst von ihnen braucht. Exemplarisch dafür ist im Migrationsbereich die marokkanisch-spanische Sicherheitskooperation.

Abkommen, die als asymmetrisch empfunden werden oder an den Interessen der Partnerstaaten vorbeigehen, wie dies in Marokko etwa bei der Mobilitätspartnerschaft mit der EU der Fall ist, funktionieren in der Umsetzung nur schleppend oder gar nicht. Die Blockaden in der Ausbuchstabierung der Mobilitätspartnerschaft zeigen, dass sich mit Geld die Rückübernahme von Personen aus Drittstaaten nicht erkaufen lässt.⁶⁵ Marokko wünscht sich im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft vielmehr Entgegenkommen hinsichtlich der Personenfreizügigkeit. Aufgrund des beschriebenen hohen Drucks auf dem marokkanischen Arbeitsmarkt und der großen Bedeutung von Rücküberweisungen ist es daher nicht auszuschließen, dass großzügige Kontingente von Arbeitsvisa für MarokkanerInnen oder gar Visumsfreiheit Rabat veranlassen könnten, aus Europa abgewiesene Personen aus Drittstaaten aufzunehmen.

Insbesondere Rabat setzt seine Verhandlungsmacht ähnlich strategisch ein wie die Türkei, wenn auch in der Regel subtiler.

Algerien verfolgt zwar eine Politik der Abschottung gegenüber Subsahara-AfrikanerInnen, aber die außenpolitischen Kosten in Afrika nehmen zu. Überdies steigt mit der Verschärfung der Wirtschaftskrise und

⁶⁵ Sergio Carrera/Jean-Pierre Cassarino/Nora El Qadim/Mehdi Lahlou/Leonhard den Hertog, *EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection. A Model to Follow?*, Brüssel: CEPS, Januar 2016 (CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, 87), <<https://www.ceps.eu/system/files/EU-Morocco%20Cooperation%20Liberty%20and%20Security%20in%20Europe.pdf>> (eingesehen am 19.3.2018), S. 3–7.

eigenem Auswanderungsdruck die Zahl der AlgerierInnen, die über das Mittelmeer nach Europa flüchten wollen. Da Rücküberweisungen zurückgebliebene Familienmitglieder vor Armut schützen können, steht zu erwarten, dass die Unterstützung in der Bevölkerung für irreguläre algerische Migration zunimmt. Auch hier dürften europäische Konzessionen in puncto Personenfreizügigkeit oder Transfer von Ausrüstung zum Grenzschutz vonnöten sein, damit Algerien weiterhin bereit ist, nicht nur Personen aus Subsahara-Afrika, sondern auch eigene Staatsbürger konsequent zurückzuhalten.

Selbst wenn Europa am kürzeren Hebel sitzt, kann es versuchen, Spielräume besser zu nutzen und gegenüber beiden Staaten attraktivere Anreize für Kooperationen anzubieten – vorausgesetzt, es versteht die Interessen und Sensibilitäten seines jeweiligen Gegenübers. Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas oder zur Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen gibt es in der Zusammenarbeit mit Europa und insbesondere Deutschland bereits und ließen sich ausbauen. Marokko dürfte auch positiv reagieren, wenn seine Anfang 2018 lancierte Afrikanische Agenda für Migration als Anknüpfungspunkt für europäisch-afrikanische Partnerschaften wahrgenommen würde.

Aber viele der für Marokko und Algerien wichtigsten Anreize bzw. Konzessionen – im Handelsbereich, wo Importbestimmungen für (verarbeitete) Agrarprodukte in die EU weiter gelockert werden könnten, oder hinsichtlich europäischer Visumskontingente und eines Gesetzes für legale Einwanderung – bleiben innerhalb Europas heftig umstritten. Und mit Blick auf Marokko bergen gerade Handelsthemen aufgrund der Westsahara-Frage erhebliches Konfliktpotential. Mit einem Urteil zur Gültigkeit des Fischeleiabkommens mit Marokko hat beispielsweise der EuGH im Februar 2018 ein weiteres Mal bestätigt, dass europäische Abkommen mit Marokko sich nicht auf das Territorium bzw. die Gewässer der Westsahara erstrecken dürfen.

Diese Einschränkungen auf EU-Ebene fördern gerade im Migrationsbereich Bilateralismus. Dabei setzen europäische Staaten Anreize für Kooperation vor allem im Sicherheitsbereich. Kapazitätsaufbau im Grenzschutz spielt in der Zusammenarbeit mit den Maghrebstaaten eine zunehmend wichtige Rolle, normative europäische Agenden treten dagegen in den Hintergrund. Das mag dazu führen, dass sich europäische Regierungen wie auch die EU stärker noch als bisher mit Kritik zurückhalten, sei es an

Einschränkungen politischer Freiheiten oder dem Mangel an politischen und wirtschaftlichen Reformen. Auch ein De-facto-Einschwenken auf die marokkanische Linie in der Westsahara-Frage ist denkbar. Durch derlei Konzessionen ließen sich möglicherweise kurzfristig »Win-win«-Kooperationen in der Migrationsbekämpfung erreichen – allerdings beheben sie nicht das Risiko eines weiter ansteigenden Auswanderungsdrucks aus dem Maghreb, der eben auch eine Folge mangelnder politischer und wirtschaftlicher Strukturreformen ist.

Melanie Müller

Migrationskonflikt in Niger: Präsident Issoufou wagt, der Norden verliert*

Einleitung

Bis zum Jahr 2015 hatte Niger wenig Interesse an der Regulierung von Migration. Erst als Reaktion auf die offensive Politik der EU ergriff die nigrische Regierung entsprechende Maßnahmen, die allerdings nicht im ökonomischen Sinne des Landes liegen: Denn gerade der Norden – die Region rund um Agadez – profitierte von den wirtschaftlichen Effekten der Wanderungsbewegungen, indem er Transportmöglichkeiten und andere Dienstleistungen für die MigrantInnen bereitstellte. Ein Wegfall dieser Migrationsökonomie, die sich seit 2011 entwickelte, geht mit Verlusten einher, die zu politischer Destabilisierung führen können. Doch die Regierung um Präsident Issoufou erhofft sich von der Kooperation mit der EU im Migrationsbereich Unterstützung bei der Abwehr von Gefahren aus den Nachbarländern und bei der Stärkung des eigenen Sicherheitssektors sowie die Intensivierung der Entwicklungszusammenarbeit.

Niger gilt der EU mit Blick auf die Migrationspartnerschaften als einer der zuverlässigsten Mitstreiter in Subsahara-Afrika. Die Zusammenarbeit ist eng, die nigrische Regierung hat die EU in hohem Maße sowohl in die Formulierung ihrer Migrationspolitik als auch in deren Umsetzung einbezogen. Über den EUTF sowie durch bilaterale Zusammenarbeit fördern die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten die Kompetenzen der nigrischen Verwaltung bei Migrationssteuerung und -kontrolle und unterstützen den nigrischen Sicherheitsapparat, um die Effektivität der

Kontrollen zu erhöhen. Hinzu kommen entwicklungspolitische Projekte und die Bemühungen, westafrikanische MigrantInnen zur freiwilligen Rückkehr zu bewegen. Der Schwerpunkt bei der Umsetzung der Projekte lag bislang auf repressiven Maßnahmen, die seit 2016 zu einem schnellen Rückgang der Transitbewegungen durch den Norden des Landes geführt haben.

Nach Schätzungen der IOM finden 70 Prozent der westafrikanischen Wanderungsbewegungen innerhalb der ECOWAS-Region statt.

Entwicklungspolitische Projekte, die neue Arbeitsplätze schaffen sollen, laufen dagegen erst langsam an. Wann – und ob überhaupt – sie die nötige Wirkung entfalten können, um langfristig eine ökonomische Alternative zur Migrationsökonomie zu bieten, ist derzeit nicht absehbar. Inwieweit die Entwicklung der ECOWAS, die seit Jahren erfolgreich 15 westafrikanische Staaten zu integrieren sucht, unter den neuen Einschränkungen leiden wird, ist ebenfalls offen.

Die Bedeutung von Migration für Niger

Migrationsbewegungen sind kein neues Phänomen in Niger. Die Sahelzone ist seit Jahrhunderten ein wichtiger Handelsplatz, der von zirkulärer Migration lebt.¹ Das gilt bis heute. Migration findet vorrangig innerhalb der ECOWAS-Region statt. Trotzdem ist das Interesse an der migrationspolitischen Zusammenarbeit mit den Ländern der Region seitdem stark angewachsen. Als Transitland ist Niger seit 2015 in den Fokus

* Der Beitrag basiert auf 35 qualitativen Interviews mit politischen Entscheidungsträgern, WissenschaftlerInnen und MitarbeiterInnen von zivilgesellschaftlichen und internationalen Organisationen, die in Niamey im Juni 2017 sowie in Berlin zwischen Mai und Dezember 2017 geführt wurden. Die Interviews wurden aus Gründen des Quellenschutzes anonymisiert.

¹ Judith Scheele, *Smugglers and Saints of the Sahara. Regional Connectivity in the Twentieth Century*, New York: Cambridge University Press, 2012.

Europas gerückt und zu einem seiner wichtigsten Partner geworden.

Niger gilt als hybrides System mit demokratischen und autoritären Tendenzen. Seit 1993 wurden regelmäßig Wahlen abgehalten, die allerdings immer wieder auch von Unruhen oder Wahlbetrugsvorwürfen begleitet wurden. Der letzte Militärputsch fand 2010 statt.² Ein Jahr später wurde der heute noch amtierende Präsident Issoufou gewählt, der seinerseits 2015 einen angeblichen Putschversuch überstand. Die Hintergründe und Ursachen für den Putsch wurden im Land intensiv diskutiert.³ Das staatliche Gewaltmonopol ist außerhalb der Hauptstadt Niamey und insbesondere im Norden des Landes sowie im Grenzgebiet zwischen Nigeria und Mali schwach ausgeprägt.⁴ Bürgerrechte sind zwar per Verfassung garantiert, werden jedoch in der Praxis häufig nicht respektiert. Defizite bestehen beispielsweise hinsichtlich der Meinungs- und Pressefreiheit, die in der Vergangenheit bei Kritik an der Regierung immer wieder eingeschränkt wurde.⁵

Das Land steht an vorletzter Stelle des Human Development Index⁶ und ist in hohem Maße von internationaler Unterstützung abhängig. Mit 7,3 Kindern pro Frau hat Niger eine der höchsten Geburtenraten der Welt.⁷ Angrenzend an Mali, Algerien, Libyen, den Tschad, Nigeria, Benin und Burkina Faso ist das ECOWAS-Mitglied Niger zwar sowohl Empfängerland für MigrantInnen und Flüchtlinge als auch – in geringerem Ausmaß – ein Herkunftsland, in

erster Linie aber Durchgangsstation. Denn Schätzungen der IOM zufolge finden 70 Prozent der westafrikanischen Wanderungsbewegungen innerhalb der ECOWAS-Region statt. Nur 30 Prozent der Migrierenden verlassen die ECOWAS, um entweder in Nordafrika oder in Europa Arbeit zu suchen.⁸ Nigrische StaatsbürgerInnen treibt es auf der Suche nach ökonomischen Alternativen hauptsächlich in angrenzende Nachbarstaaten wie Libyen und Algerien oder in andere westafrikanische Länder.⁹ Zudem spielt saisonale Mobilität eine wichtige Rolle für die Versorgungssicherheit: Vieh- und Landwirte ziehen je nach Regen- und Trockenzeit inner- und außerhalb der Landesgrenzen umher.¹⁰

In den letzten zehn Jahren hat Migration als ökonomischer Faktor für den Norden Nigers langsam, aber kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Bis zum Jahr 2007 war der Tourismus ein wichtiger Wirtschaftszweig. Die Rebellion der Tuareg-Fraktion MNJ (Mouvement des Nigériens pour la Justice) 2007 bis 2009 setzte dem ein Ende.¹¹ Geiselnahmen und Anschläge durch jihadistische Netzwerke wie AQIM (al-Qaida im Maghreb) und MUJAO (Bewegung für Einheit und Jihad in Westafrika) sorgten dafür, dass sich die Lage auch danach nicht entspannte – im Gegenteil.¹² Für die lokale Bevölkerung, die zuvor im Tou-

2 BTI 2016. *Niger Country Report*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016, S. 7, <https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Niger.pdf> (eingesehen am 29.1.2018).

3 Idayat Hassan, *Situation Analysis Niger*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Februar 2016, <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/situation-analysis-niger-EN.pdf>> (eingesehen am 30.1.2018).

4 BTI 2016 [wie Fn. 2].

5 Amnesty International, *Niger 2017*, 20.5.2017, <<https://www.amnesty.de/jahresbericht/2017/niger>> (eingesehen am 19.1.2018).

6 United Nations Development Programme (UNDP), *Niger* (Stand 2015), Human Development Reports, <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/NER>> (eingesehen am 19.1.2018).

7 The World Bank, »Fertility Rates, Total (Birth per Women)« (Stand 2015), <<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>> (eingesehen am 26.1.2018).

8 International Organization for Migration (IOM), *West and Central Africa*, 2017, <<https://www.iom.int/west-and-central-africa>> (eingesehen am 21.12.2017).

9 »Vom weißen Fleck zum Frontstaat«. Interview mit Moussa Tchangari von der nigrischen Menschenrechtsorganisation Association Alternatives Espaces Citoyens, in: *Medico International Rundschreiben*, 4/17, S. 24–29, <<https://www.medico.de/material/rundschreiben/2017/rettung-lauert-ueberall/>> (eingesehen am 18.1.2018).

10 Mirjam de Bruijn, »Mobility and Society in the Sahel: An Exploration of Mobile Margins and Global Governance«, in: Hans Peter Hahn/Georg Klute (Hg.), *Cultures of Migration. African Perspectives*, Berlin: Lit Verlag Dr. W. Hopf, 2007, S. 109–128.

11 Emmanuel Grégoire/Marko Scholze, »Identität, Immigration und Tourismus bei den Tuareg im Norden des Niger«, in: *Via@ – internationale interdisziplinäre Tourismuszeitschrift*, 2012/2, <https://viatourismreview.com/wp-content/uploads/2015/06/Article10_DE.pdf> (eingesehen am 21.12.2017).

12 Wolfram Lacher/Guido Steinberg, »Transnationaler Jihadismus, lokal verwurzelt: AQIM und MUJAO in der Sahara«, in: Guido Steinberg/Annette Weber (Hg.), *Jihadismus in Afrika. Lokale Ursachen, regionale Ausbreitung, internationale Verbindungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2015 (SWP-Studie 7/2015), <<https://www.swp-berlin.org/fileadmin/>

rismussektor gearbeitet hatte, entwickelte sich der Migrationssektor zur Alternative, zumal die politische Unsicherheit im Sahel immer mehr Menschen zum Weggehen bewog.¹³ Der Staatszerfall Libyens im Jahr 2011 führte zu einem rasanten Anstieg der Transmigration, weil die Menschen an der libyschen Grenze nicht mehr abgehalten wurden.¹⁴ Spätestens seit diesem Zeitpunkt spielte die Migrationsökonomie im Norden eine nicht zu unterschätzende Rolle, und verschiedene gesellschaftliche Akteure hatten daran teil.

Korruption ist in Niger weit verbreitet. Das betrifft auch die Migration.

Gut entwickelte Netzwerke vornehmlich der Tubu und der Tuareg übernahmen den Transport westafrikanischer MigrantInnen entlang strategischer Knotenpunkte. Die Tuareg-Netzwerke sind für die Route nach Algerien zuständig, die über Arlit verläuft; sie kontrollieren zudem die Strecke zu den Tchinchaden-Goldminen. Die Tubu wiederum haben den Weg nach Libyen über Dirkou und die Strecke zu den Djado-Goldminen unter ihrer Kontrolle.¹⁵ Arbeitsmigration aus Niger und Westafrika zu diesen Goldminen verstärkte die Migrationsdynamik also noch.¹⁶

[contents/products/studien/2015_S07_sbg_web.pdf](#) (eingesehen am 14.11.2017).

13 Ines Kohl, »Flucht und Migration durch die Sahara: Tuareg, Akteure eines transnationalen Netzwerks«, in: Gabriele Anderl/Simon Usaty (Hg.), *Schleppen, Schleusen, Helfen. Flucht zwischen Rettung und Ausbeutung*, Wien: Mandelbaum, 2015, S. 449–467 (451–453).

14 Tahar Benattia/Marie-Cecile Darne, *Mixed Migration Trends in Libya: Changing Dynamics and Protection Challenges*, UNHCR, Impact, Altai Consulting, Februar 2017, <<http://www.altaiconsulting.com/wp-content/uploads/2017/07/Mixed-Migration-Trends-in-Libya-Executive-Summary.pdf>> (eingesehen am 10.1.2018).

15 Fransje Molenaar u.a., *A Line in the Sand. Roadmap for Sustainable Migration Management in Agadez*, Den Haag: Clingendael, Netherlands Institute for International Relations, Oktober 2017 (CRU Report), S. 34, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/Roadmap_for_sustainable_migration_management_Agadez.pdf> (eingesehen am 9.1.2018).

16 Interviews mit WissenschaftlerInnen vom nigrischen Forschungsinstitut Laboratoire d'Études et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local (LASDEL) sowie mit einer Wissenschaftlerin der Universität Niamey, Niamey, Juni 2017.

Verschiedene Quellen lassen darauf schließen, dass der nigrische Sicherheitssektor ebenfalls profitierte. Korruption ist in Niger weit verbreitet.¹⁷ Dies gilt auch für den Migrationsbereich: Für die Durchreise der MigrantInnen erhoben Sicherheitskräfte ein »Bakschisch«, ehe sie die Busse durchwinkten.¹⁸ In den Fahrtkosten war diese illegale Besteuerung – wie eine Studie nahelegt – bereits enthalten, damit es an den Übergängen nicht zu Verzögerungen kam.¹⁹ Es fällt auf, dass seit 2011 nigrische Sicherheitsbeamte vermehrt den Wunsch äußerten, in den Norden versetzt zu werden. Offenbar erhofften die Offiziere sich von einem solchen Schritt zusätzliche Einnahmen,²⁰ was die Vermutung einer engen Zusammenarbeit zwischen den Transporteuren und dem Sicherheitsapparat nahelegt. Spricht die nigrische Regierung von Profiten im Migrationsbereich, betont sie allerdings vorrangig jene der Transporteure.

Auch Menschen auf der Durchreise müssen irgendwo Halt machen, benötigen Unterkünfte, Dienstleistungen, Waren. Darauf richteten sich Etappenziele wie die Städte Agadez, Arlit, Dirkou oder Séguédine ein, in denen Migrierende teils Wochen oder gar Monate verbrachten, um sich auf die Weiterreise vorzubereiten.²¹ Die Unterbringung erfolgte häufig in ghettoartigen Quartieren; 70 solcher »Ghettos« meldete die nigrische Polizei laut Frontex im Jahr 2015.²²

17 *BTI 2016* [wie Fn. 2], S. 9; Marie Chêne, *Niger: Overview of Corruption and Anti-corruption*, Transparency International, 23.1.2017, <https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Country_profile_Niger_2017.pdf> (eingesehen am 26.1.2018).

18 Kohl, »Flucht und Migration« [wie Fn. 13], S. 454.

19 Fransje Molenaar, *Irregular Migration and Human Smuggling Networks in Niger*, Den Haag: Clingendael, Netherlands Institute for International Relations, Februar 2017, S. 15, <https://www.clingendael.nl/sites/default/files/irregular_migration_and_human_smuggling_networks_in_niger_0.pdf> (eingesehen am 20.12.2017).

20 Interview mit Wolfram Lacher, Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2018.

21 Interviews mit Wissenschaftlern vom nigrischen Forschungsinstitut LASDEL sowie mit einem Wissenschaftler der Universität Niamey, Niamey, Juni 2017; siehe auch: Molenaar, *Irregular Migration* [wie Fn. 19].

22 Frontex, *Africa-Frontex Intelligence Community Front Report*, 2015, S. 26, <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_report_2015.pdf> (eingesehen am 16.1.2018).

Der temporäre Aufenthalt²³ der MigrantInnen entwickelte sich zu einem vergleichsweise lukrativen Geschäft. Allein in Dirkou arbeiteten schätzungsweise 60 Prozent der 18- bis 25-Jährigen im Transportsektor, nach Agadez strömten Arbeitssuchende auch aus anderen Landesteilen. Dies hatte Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung: In nur vier Jahren – zwischen 2012 und 2016 – verfünffachte sich die Einwohnerzahl der Stadt von 100 000 auf 500 000.²⁴

EU-Initiativen gelten als Gelegenheit, sich außenpolitisch zu profilieren und die Zusammenarbeit mit Europa zu fördern.

Wenn auch aus der Not geboren, eröffnete die Migrationsökonomie mithin die Möglichkeit, unzufriedene Gruppen wirtschaftlich einzubinden und zumindest rudimentär zu beschäftigen. Diesen stabilisierenden Faktor gab die Regierung auf, als sie sich im Jahr 2015 zur Regulierung der Migration entschloss. Ausschlaggebend dafür war die veränderte Interessenlage der EU.

Wessen Migrationsagenda?

Die Migrationspolitik Nigers lässt sich als reaktiv in Bezug auf die europäischen Anliegen charakterisieren: Die Regulierung von Migration findet in Niger erst statt, seit die EU die diesbezügliche Zusammenarbeit angeboten hat. Die nigrische Regierung ist dazu bereit, obwohl der Zusammenbruch der beschriebenen Ökonomie im Norden zu politischer Destabilisierung führen kann. Denn die EU-Initiativen betrachtet man als eine Gelegenheit, sich außenpolitisch zu profilieren und sowohl die sicherheits- als auch die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Europa zu fördern. Präsident Issoufou, der bereits seit Beginn seiner Amtszeit bemüht ist, sich der EU als zuverlässiger Partner zu präsentieren,²⁵ hat die

migrationspolitische Kooperation eng mit seiner Person verknüpft und treibt sie entschieden voran; sein wichtigster Unterstützer ist Innenminister Bazoum. Treffen mit europäischen Staats- und RegierungsvertreterInnen haben Issoufous Prominenz und Popularität auf internationaler Ebene erhöht.

In offiziellen Statements sprechen nigrische Regierungsvertreter von »konvergierenden Interessen« der EU und Nigers.²⁶ Das soll sich auch in der fast paritätischen Besetzung von erforderlichen Koordinationstreffen widerspiegeln. Das dazu einberufene Gremium (*cadre de concertation su la migration*) ist beim nigrischen Innenministerium angesiedelt. An den bislang zwei Zusammenkünften²⁷ – im Oktober 2016 und Juni 2017 – nahmen neben der EU-Delegation die Botschafter aus Spanien, Deutschland und Frankreich, im Juni 2017 auch der italienische Botschafter teil.²⁸ Koordiniert wurden die Begegnungen vom nigrischen Innenministerium und der EU-Vertretung in Niger gemeinsam.²⁹ Die personelle Zusammensetzung der Besprechungen verdeutlicht den realpolitischen Tauschhandel der nigrischen Regierung: Sie setzt die neue Migrationspolitik in enger Absprache mit der EU um, damit sie im Gegenzug politische und ökonomische Unterstützung erhält.

Kritische Beobachter fürchten indes, die nigrische Migrationsagenda werde von der EU dominiert.³⁰ Da Migration bis dato in Niger kaum reguliert wurde, verfügt die nigrische Verwaltung in diesem Bereich nur über wenige Kompetenzen. Die europäischen Partner bieten diesbezüglich zum Zwecke einer

issoufou-is-everything-the-west-wants-in-an-african-leader> (eingesehen am 19.12.2017).

26 Interviews mit Vertretern nigrischer Ministerien, Niamey, Juni 2017.

27 Stand Oktober 2017.

28 Siehe auch Bilder auf der Facebook-Seite der EU-Delegation in Niger, <https://www.facebook.com/pg/UENiger/photos/?tab=album&album_id=1730519080607143> (eingesehen am 1.12.2017).

29 Le Sahel, »2ème réunion du cadre de concertation sur la migration: Passer en revue les nombreuses avancées dans la lutte contre le phénomène«, 2017, <<http://news.aniamey.com/h/80018.html>> (eingesehen am 5.4.2018).

30 Verschiedene Interviews mit zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Wissenschaftlern an der Universität Niamey und dem Forschungsinstitut LASDEL, Niamey, Juni 2017.

23 Alexandre Devillard u.a., *A Survey on Migration Policies in West Africa*, Wien: ICMPD/Dakar: IOM, März 2015, S. 240, <http://publications.iom.int/system/files/pdf/survey_west_africa_en.pdf> (eingesehen am 9.1.2018).

24 Molenaar, *Irregular Migration* [wie Fn. 19], S. 22.

25 Alex Thurston, »Issoufou Is Everything the West Wants in a Leader«, in: *World Politics Review*, 12.9.2017, <<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/23116/niger-s->

»kohärenten Migrationspolitik« Unterstützung an,³¹ doch ist unklar, inwieweit die nigrische Regierung in Regulierungsfragen überhaupt entscheidungsfähig ist. Mit Blick auf die Zielsetzung der Migrationspolitik ist jedenfalls zwischen der Rhetorik der nigrischen und der europäischen Partner kaum ein Unterschied zu erkennen.

Das ist innenpolitisch nicht unumstritten.³² Während Gruppen in Agadez die mit der Regulierung verbundene Kriminalisierung von Migration ablehnen, bemängeln zivilgesellschaftliche Organisationen und Journalisten, dass das öffentliche Äußern von Kritik an der Migrationsagenda schwieriger geworden sei. Die Regierung reagiere angespannt auf solche Berichte, die daher mit Bedacht formuliert werden müssten.³³ Die Einschränkung von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Niger ist zwar nicht mit der massiven Repression gleichzusetzen, die beispielsweise in Ägypten oder im Sudan zu beobachten ist (vgl. die Beiträge zu Ägypten, S. 60ff, und zum Sudan, S. 47ff). Dennoch kam es in den letzten Jahren auch in Niger immer wieder zu Verhaftungen, wenn etwa die Zusammenarbeit zwischen Niger und Frankreich beim Uranabbau und -verkauf sowie im Sicherheitsbereich in Frage gestellt wird.³⁴

Seit der zunehmenden Kritik im eigenen Land versucht die nigrische Regierung deutlicher zu begründen, warum die Regulierung von Migration trotz ökonomischer Verluste wichtig und richtig sei. Sie stellt humanitäre Aspekte in den Vordergrund: Die neue

Politik schütze Menschen vor der gefährlichen Überfahrt durch die Sahara.³⁵ Tatsächlich sind Überfälle und Misshandlungen auf diesen Routen, wie verschiedene Berichte zeigen, an der Tagesordnung.³⁶ Trotzdem verzichten offenbar viele auf den angebotenen »Schutz« und nehmen die Fahrt trotz der Risiken nach wie vor auf sich.³⁷ Das Argument, dass mit der Migration ein für Niger bedeutsamer Wirtschaftsfaktor aufgegeben werde, kontern Offizielle mit den entgangenen Steuergeldern, die der illegale Handel an den Grenzen den Staat koste.³⁸

Die nigrische Regierung betont zudem die sicherheitspolitische Dimension der Kontrollen. Legale ECOWAS-Migration werde davon nicht berührt, es gehe aber darum, »die illegale Weiterreise nach Algerien oder Libyen zu vermeiden«.³⁹ Außerdem brächten dieselben Netzwerke, die Menschen transportieren, auch Waffen und Drogen ins Land.⁴⁰ Die ethnologische Forschung kommt zu anderen Ergebnissen: Es handele sich um verschiedene Phänomene. Für die Tuareg beispielsweise, welche die Fahrt von MigrantInnen durch die Sahelzone organisieren, sei ein Zusammentreffen mit Waffen- und Drogenhändlern ebenfalls gefährlich.⁴¹ Zivilgesellschaftliche Organisationen monieren daher, mit ihrer Argumentation rücke die Regierung die nigrischen Transport-

31 Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), »Niger. Migrationspolitische Beratung«, 2018, <<https://www.giz.de/de/weltweit/58037.html>> (eingesehen am 29.1.2018).

32 »Tcherno Boulama, periodista nigerino: »La frontera de la UE está en Agadez«, Interview in: *EFE*, 11.7.2017, <<https://www.efe.com/efe/espana/entrevistas/tcherno-boulama-periodista-nigerino-la-frontera-de-ue-esta-en-agadez/10012-3322514>>, sowie medico international, »Wohin führt die aktuelle Flüchtlings- und Migrationspolitik?«, Podiumsdiskussion u.a. mit Albert Chaibou und Ousmane Diarra, <<https://www.youtube.com/watch?v=hJdL8BYBrSs>> (beide eingesehen am 29.1.2018).

33 Interviews mit Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen, Niamey, Juni 2017.

34 Thibault Van Damme, *Under the Shadow of Boko Haram: Niger on the Eve of Elections*, Den Haag: Clingendael, 2016 (CRU Commentary), <<https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Under%20the%20shadow%20of%20Boko%20Haram%20Niger%20on%20the%20eve%20of%20elections.pdf>> (eingesehen am 30.1.2018).

35 Wenige Erkenntnisse bestehen bislang darüber, ob und wie der Sklavenhandel aus afrikanischen Ländern nach Libyen, der während des EU-Afrika-Gipfels im November 2017 für große Empörung auf Seiten der AU-Mitgliedstaaten sorgte, mit der Migrationsdynamik zusammenhängt.

36 Fabrizio Gatti, *Bilal: Als Illegaler auf dem Weg nach Europa*, München: Kunstmann, 2010; IOM, *Migrant Profiling Report 2016*, <https://gmdac.iom.int/sites/default/files/Web%20Version%20-%20IOM%20Niger%202016%20Profiling%20Report_EN.pdf> (eingesehen am 28.1.2018).

37 Interviews mit Migranten aus verschiedenen westafrikanischen Ländern in Niamey, Juni 2017.

38 Interview mit einem Vertreter der Haute Autorité de la Consolidation de la Paix (HACP), Niamey, Juni 2017.

39 Interviews mit Mitarbeitern aus nigrischen Ministerien, Niamey, Juni 2017. Siehe auch Christian Putsch, »Glauben Sie mir, diesmal ist es uns ernst!«. Interview mit Mohamed Bazoum, in: *Die Welt* (online), 12.12.2016, <<https://www.welt.de/politik/ausland/article160094557/Glauben-Sie-mir-diesmal-ist-es-uns-ernst.html>> (eingesehen am 29.1.2018).

40 Putsch, »Glauben Sie mir« [wie Fn. 39].

41 Kohl, »Flucht und Migration« [wie Fn. 13], S. 460.

netzwerke in ein schlechtes Licht und verschärfe politische und ethnische Spannungen.⁴²

Da die Kooperation mit der EU eng mit der Person Issoufous verbunden ist, steht für ihn viel auf dem Spiel.

Die nervöse Reaktion der nigrischen Regierung zeigt, wie risikobehaftet die Zusammenarbeit mit der EU ist. Die Verantwortlichen stecken in einem Dilemma: Aufgrund der finanziellen Abhängigkeit muss Niger die Erwartungen der europäischen Partner erfüllen und gleichzeitig divergierende gesellschaftliche Gruppen weiter integrieren, um die politische Stabilität im Land zu erhalten. Da die Kooperation mit der EU eng mit der Person Issoufous verbunden ist, steht für ihn viel auf dem Spiel. Ein Scheitern der migrationspolitischen Zusammenarbeit würde ihn politisch schwächen und die Umsetzung entwicklungspolitischer Projekte, auf die er hofft, gefährden. Gleichzeitig vermag innenpolitische Unzufriedenheit über die Umsetzung der EU-Initiativen erneut Putschversuche gegen den Präsidenten zu provozieren.

Schwerpunkte und Effekte der neuen Migrationspolitik

Die Migrationspolitik, die Niger seit 2015 mit EU-Unterstützung umsetzt, konzentriert sich auf (1) repressive Maßnahmen, die darauf zielen, Migration zu erschweren; (2) verschiedene Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, um Beschäftigungsalternativen zur Migrationsökonomie zu schaffen; (3) die Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr nach Westafrika durch Kooperation mit der IOM. Bislang, das zeigt die Analyse, steht vor allem die Reduktion der gemischten Migration im Vordergrund. Dies hat ökonomische Konsequenzen, die durch die Maßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit noch nicht ausgeglichen werden konnten.

⁴² Interviews mit Wissenschaftlern der Universität Niamey sowie mit Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen, Niamey, Juni 2017. Siehe auch »Vom weißen Fleck zum Frontstaat« [wie Fn. 9].

Einschränkung von Migration als primäres Ziel

Am 26. Mai 2015 erließ die nigrische Regierung ein Gesetz, das »legale und illegale« Migration voneinander abgrenzt. Bis dato konnten sich ECOWAS-Angehörige auch ohne gültigen Pass in Niger aufhalten. Die Transporteure hatten ebenfalls keine Konsequenzen zu befürchten.⁴³ MigrantInnen ohne gültigen Pass werden auch weiterhin nicht bestraft, die Fahrer allerdings kriminalisiert. Ihr Augenmerk richtet die Regierung dabei auf die Region nördlich von Agadez. Werden dort Fahrzeuge mit StaatsbürgerInnen aus anderen ECOWAS-Staaten ohne gültigen Pass aufgegriffen, können die Fahrer der Schlepperei angeklagt werden. Denn die nigrische Regierung geht davon aus, dass dann die Absicht des Grenzübertrittes besteht, auch wenn sich die Grenze 800 km weiter nördlich befindet.⁴⁴ Auf diesen Straftatbestand steht jetzt eine Haftstrafe von bis zu 25 Jahren.⁴⁵ Die Verstärkung der nigrischen Grenzkontrollen – sowohl an der Grenze zu den westafrikanischen Staaten als auch an jener zu Libyen und Algerien – erfolgte mit EU-Unterstützung. Etwa ein Viertel der Gelder, die der EUTF Niger zur Verfügung stellt, wird für Grenzkontrollmechanismen ausgegeben.⁴⁶ Hinzu kommt die Finanzierung zahlreicher weiterer Initiativen, die eine starke Überschneidung zwischen Migrations- und Sicherheitspolitik aufweisen.⁴⁷

⁴³ Kohl, »Flucht und Migration« [wie Fn. 13], S. 454.

⁴⁴ Molenaar u.a., *A Line in the Sand* [wie Fn. 15], S. 13.

⁴⁵ République du Niger, *Loi No. 2015-36 du 26 mai 2015 relative au trafic illicite de migrants*, <https://www.unodc.org/res/cld/document/ner/2015/loi_relative_au_trafic_illicite_de_migrants.html/Loi_N2015-36_relative_au_trafic_illicite_de_migrants.pdf> (eingesehen am 9.1.2017).

⁴⁶ Siehe die Übersicht der European Commission, *Fonds fiduciaire pour l'Afrique. Actions au Niger*, 2017, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/niger_vf.pdf> (eingesehen am 20.12.2017), sowie die Analyse bei Molenaar u.a., *A Line in the Sand* [wie Fn. 15], S. 16.

⁴⁷ Hierzu gehören unter anderem die Trainingsmissionen von EUCAP (European Capacity Building Mission) Sahel, vgl. <https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger_en>. Vom Auswärtigen Amt werden zwei Projekte zur Sicherung der Landesgrenzen finanziert, siehe <<https://www.giz.de/de/weltweit/57301.html>> sowie <<https://www.giz.de/de/weltweit/20718.html>>; die Bundeswehr bezog Niger 2016 erstmals in ihre Ertüchtigungsinitiative ein und zahlte für Ausstattung der nigrischen Armee, vgl. <<https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/engagement-in-afrika/das-engagement/>>

Im Herbst 2017 zogen die nigrischen Behörden eine erste Bilanz des neuen Gesetzes und seiner Umsetzung: 282 Personen, die als Fahrer oder Betreiber von Unterkünften von der Migration profitiert hätten, haben die nigrischen Sicherheitskräfte seit Erlass des Gesetzes verhaftet und 169 Autos konfisziert.⁴⁸ Nach offiziellen Zahlen der IOM ist die Migration über Agadez zwischen dem ersten Halbjahr 2016 und demselben Zeitraum 2017 um 75 Prozent zurückgegangen.⁴⁹ Allerdings beobachtet die IOM nur die Wanderungsbewegungen durch Agadez. Es ist also möglich, dass die Fahrer die Kontrollpunkte dort jetzt meiden. Laut Informationen von Schmugglern müsse von mindestens zwei neuen Migrationsrouten ausgegangen werden, schreibt die IOM: einer an der Grenzregion zum Tschad, einer anderen durch Algerien.⁵⁰ Einem Bericht des UN-Sicherheitsrates vom Jahresende 2017 zufolge gelangen westafrikanische MigrantInnen nun verstärkt über den Tschad sowie über West- und Nord-Darfur nach Libyen.⁵¹

Seitdem der Transport kriminalisiert wird, haben sich die Fahrtkosten für die MigrantInnen erhöht⁵² und die Fahrt ist noch gefährlicher geworden: Die IOM hat zwischen April und Juli 2017 laut eigenen Angaben mindestens 600 Menschen geborgen, die in der Wüste ausgesetzt wurden,⁵³ vermutlich aus Angst

vor Verhaftungen. Ob Korruption im Sicherheitssektor weiterhin eine Rolle spielt, lässt sich aus den bisherigen Quellen nicht abschließend beurteilen. Laut einer Studie, die allerdings aus dem Februar 2016 stammt, fehlt es am Willen der Grenzbeamten, die vorgeschriebenen Kontrollen auch durchzuführen – stattdessen ließen sie Fahrzeuge gegen Bestechung weiter passieren, um ihre schlechte Bezahlung aufzubessern.⁵⁴ Die nigrische Regierung erklärte zwar im Dezember 2016, dass die Sicherheitsbehörden die Wasserstellen in der Region kontrollierten und die Fahrzeuge kaum eine Chance hätten, die Sahara zu durchqueren.⁵⁵ Doch ob dies tatsächlich so effektiv gehandhabt wird, ist offen. Issoufou versetzte jedenfalls Mitte 2017 einen neuen Polizeichef nach Agadez, der den gewissenhaften Einsatz der Polizei betont.⁵⁶

Langsame ökonomische Kompensation

Die Eindämmung der Migration durch Agadez beeinträchtigt die lokale Wirtschaft, die zuvor schon das Einbrechen des Tourismus hatte verkraften müssen. Bislang gibt es wenige ökonomische Alternativen, zumal die nigrische Regierung 2017 Goldminen des handwerklichen Bergbaus geschlossen hat, die ohne Lizenz operierten.⁵⁷ Diese hatten allerdings wichtige – wenn auch indirekte und informelle – ökonomische Implikationen für die Region.⁵⁸ Hohe Arbeitslo-

ertuechtigung-in-afrika/faq-ertuechtigung> (alle eingesehen am 27.3.2018). Da Militär und Polizei Aufgaben der Grenzsicherung übernehmen, beeinflusst die Unterstützung des Sicherheitssektors – unausgesprochen – auch die Regulierung von Migration.

48 Molenaar u.a., *A Line in the Sand* [wie Fn. 15], S. 8–9.

49 Ebd., S. 9, siehe auch IOM 2017, *Point de suivi de flux de population*, <https://drive.google.com/file/d/0B_hLuy9q1oXQai1FUnA1OTZGWIE/view> (eingesehen am 19.1.2018).

50 IOM Niger Overview. *Migrant Resource and Response Mechanism*, Juni 2017, Niamey: IOM, S. 2.

51 United Nations Security Council, *Letter Dated 28 December 2017 from the Panel of Experts on the Sudan Established Pursuant to Resolution 1591 (2005) Addressed to the President of the Security Council*, S/2017/1125, 28.12.2017, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/1125> (eingesehen am 18.1.2018).

52 Alfred Hackensberger, »Wie riegelt man die Wüste ab?«, in: *Die Welt*, 20.12.2017, <https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article171757194/Wie-riegelt-man-die-Wueste-ab.html> (eingesehen am 21.12.2017).

53 »52 Dead in Niger as UN Migration Agency Search and Rescue Operation Saves 600 Stranded Migrants in Sahara Desert«, IOM, 27.6.2017, <<https://www.iom.int/news/52-dead>

niger-un-migration-agency-search-and-rescue-operation-saves-600-stranded-migrants> (eingesehen am 29.1.2018).

54 Eric Komlavi Hahonou, *Security in the Sahel – Corruption, Insecurity and Border Control in Niger*, Februar 2016 (DDIS Policy Brief), <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/PB_Sahel_WEB.pdf> (eingesehen am 10.1.2018). Anmerkung: Die Studie bezieht sich nicht explizit auf das neue Migrationsgesetz, sondern auf bestehende Gesetzgebung bezüglich verschiedener Formen von Grenzaktivitäten (Waffen- und Drogenschmuggel, Menschenhandel etc.).

55 Putsch, »Glauben Sie mir« [wie Fn. 39].

56 Hackensberger, »Wie riegelt man die Wüste ab?« [wie Fn. 52].

57 Interview mit Wissenschaftlern der Universität Niamey, Juni 2017. Siehe auch: »Niger: les orpailleurs artisanaux évincés d'un site aurifère«, *La Libre Afrique*, 18.7.2017, <<https://alalibre.be/6176/niger-les-orpailleurs-artisanaux-evinces-dun-site-aurifere/>> (eingesehen am 30.10.2018).

58 Mathieu Pellerin, *Beyond the ›Wild West‹. The Gold Rush in Northern Niger*, Juni 2017 (SANA Briefing Paper), <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-SANA-BP-Niger-Gold.pdf>> (eingesehen am 30.1.2018).

sigkeit birgt das Risiko politischer Destabilisierung. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die nigrische Regierung von Anfang an die Ausweitung von Entwicklungsprojekten in Niger eingefordert hat.

Zunächst schien die Rechnung aufzugehen. Allein von den 139,9 Millionen aus dem EUTF für Niger fließen 36,9 Millionen in Projekte der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit und 8 Millionen in die Schaffung kurzfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten, vornehmlich in den Regionen Agadez und Diffa.⁵⁹ Ende 2017 steuerte die EU noch einmal nach und versprach rund 1 Milliarde Euro für weitere Projekte der Entwicklungszusammenarbeit.⁶⁰ Es ist also ein ganzes Maßnahmenbündel geplant, um die Wirtschaft in Gang zu bringen. Doch wird es dauern, bis diese Projekte Wirkung entfalten können.

Lokale Akteure in Agadez standen den Planungen von Anfang an kritisch gegenüber.⁶¹ Denn selbst bei erfolgreicher Umsetzung wären die Effekte zu gering, um die entstandenen hohen Verluste auszugleichen. Hinsichtlich der Kosten für die Fahrt nach Libyen stehen sehr unterschiedliche Zahlen im Raum: Die Spannweite reicht vor Einführung des Gesetzes von 120 bis 300 Euro.⁶² Für nigrische Verhältnisse wären schon die 120 Euro ein hoher Verdienst, wenn man

bedenkt, dass ein LKW zwischen 15 und 30 Menschen aufnahm. Von diesen Einkünften profitierte ein ganzes Netzwerk an Personen, die in Transport und Logistik eingebunden waren.⁶³ Seit dem Rückgang der Wanderungsbewegungen sollen sich die Kosten auf mindestens 400 Euro erhöht haben. Für Fahrten in kleinen Gruppen ist sogar von bis zu 1400 Euro die Rede.⁶⁴ Hier stellt sich allerdings die Frage, welche MigrantInnen diese Preise überhaupt bezahlen können.

Eine Befragung zu den Entwicklungsprojekten in der Region vom Herbst 2017 zeigt, dass die lokale Bevölkerung mit der ersten Phase der Umsetzung nicht zufrieden ist. Rund zwei Drittel der Befragten betonten, dass sie von der Präsenz der MigrantInnen profitiert hätten, von den Entwicklungsprojekten dagegen nicht. Das gelte auch für die Gemeinde Agadez als solche.⁶⁵ Die Projekte nützten vor allem (ausländischen) Entwicklungsorganisationen und einigen lokalen politischen Autoritäten. Ein Teil dieser Autoritäten würde teilweise eher im Sinne der EU denn in dem der lokalen Bevölkerung agieren. Traditionelle und religiöse Respektspersonen wie Imame, Sultane oder Gemeindeälteste seien bei der Planung gar nicht zum Zuge gekommen, konkreten Vorschlägen für Projekte in einem Rekonversionsplan für die Region Agadez habe man zudem die Finanzierung verweigert.⁶⁶ Diese Kritik richtet sich auch gegen die Zentralregierung: Präsident Issoufou hat den Gouverneursposten in der Region Agadez mit einem Ortsfremden besetzt, der im Sinne der Zentralregierung agiert und die Notwendigkeit der Regulierung von Migration betont.⁶⁷

Noch scheint die Region politisch stabil zu sein, doch die Stimmung könnte kippen, wenn die Unzufriedenheit mit der Wirtschaftslage zunimmt. Die ökonomischen und politischen Entwicklungen im Norden Nigers verdienen daher besonders kritische

59 Molenaar u.a., *A Line in the Sand* [wie Fn. 15], S. 16. Siehe auch: European Commission, *Fonds fiduciaire pour l'Afrique* [wie Fn. 46].

60 »EU Will Support Niger with Assistance of €1 Billion by 2020«, European Commission Press Release, Brüssel, 13.12.2017, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5233_en.htm> (eingesehen 19.1.2018).

61 Laura Dean, »Migration after Rebellion«, *International Reporting Project*, 6.6.2017, <<https://internationalreportingproject.org/stories/view/in-agadez>>; Ibrahim Manzo Diallo, »Niger-Agadez: Former Migration Operators Express Their Anger against the Authorities«, in: *The Sahelien*, 9.5.2017, <<http://sahelien.com/en/niger-agadez-former-migration-operators-express-their-anger-against-the-authorities>> (beide eingesehen am 19.1.2018).

62 Christian Jakob, »Endstation Agadez«, in: *taz*, 18.12.2017, ermittelte 120 Euro, <<http://taz.de/Wie-Niger-die-Fluchtrouten-dicht-macht/!5468121/>> (zuletzt eingesehen am 10.1.2018). Nach Angaben »mehrerer Quellen« geht Fransje Molenaar, *Irregular Migration* [wie Fn. 19], S. 21, von 230 Euro aus. Jérôme Tubiana, »Europe's ›Migrant Hunters« (in: *Foreign Affairs*) nennt 250 Dollar, umgerechnet 200 Euro, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/niger/2017-08-31/europes-migrant-hunters>> (eingesehen am 30.1.2018). Hackensberger, »Wie riegelt man die Wüste ab?« [wie Fn. 52], zitiert einen Fahrer, der früher 300 Euro genommen habe.

63 Molenaar, *Irregular Migration* [wie Fn. 19], S. 20–23.

64 Tubiana, »Europe's ›Migrant Hunters« [wie Fn. 62], spricht von mindestens 500 Dollar, umgerechnet also 400 Euro, sowie von 1800 Dollar, also 1400 Euro, für exklusive Fahrten; Hackensberger, »Wie riegelt man die Wüste ab?« [wie Fn. 52], geht von 1000 Euro aus.

65 Molenaar u.a., *A Line in the Sand* [wie Fn. 15], S. 4.

66 Ebd., S. 5.

67 Siehe verschiedene Interviews mit Gouverneur Sadou Soloké und Berichte über ihn; Hackensberger, »Wie riegelt man die Wüste ab?« [wie Fn. 52]; Jakob, »Endstation Agadez« [wie Fn. 62].

Aufmerksamkeit. Denn wenn ehemalige Tuareg-Rebellen keine Möglichkeiten der ökonomischen Kompensation für sich sehen und Angehörige der Tubu-Netzwerke sich durch die Einschränkung der Migration noch stärker marginalisiert fühlen, als sie es ohnehin schon tun,⁶⁸ drohen gewaltsame Konflikte. Zudem besteht die Gefahr, dass arbeitslose Jugendliche zu jihadistischen Gruppen überlaufen. Denn gerade diese Gruppe aus ländlichen Gebieten ist für Radikalisierung anfällig.⁶⁹

Freiwillige Rückkehr

Der dritte Schwerpunkt der Migrationspolitik Nigers umfasst Projekte zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von MigrantInnen nach Westafrika. Diese Programme werden von der IOM durchgeführt und von der EU finanziert. An den zentralen Knotenpunkten der Wanderungsbewegungen in Niger bietet die IOM MigrantInnen aus Westafrika die Option der Rückkehr an.⁷⁰ Auch Personen, die bei den Kontrollen der Polizei in der Wüste aufgegriffen werden, können in einem Zentrum der IOM entsprechende Unterstützung erhalten.⁷¹ Bei Interesse finanziert die Organisation die Rückführung und sucht gemeinsam mit den Interessierten, teilweise unter Einbeziehung ihrer Familien, nach ökonomischen Alternativen für sie im Herkunftsland.⁷²

Zwischen März und September 2017 wurden – mit Mitteln von EUTF und MRRM – 20 Rückkehr- und Reintegrationsprojekte in fünf Ländern Westafrikas gestartet: Senegal, Guinea-Bissau, Mali, Guinea

und Kamerun. Bereits 2016 brachte die IOM nach eigenen Angaben im Rahmen von 70 Reintegrationsprojekten im Senegal und in Gambia, Nigeria, Mali und Guinea-Bissau über 4800 MigrantInnen in ihre Herkunftsländer zurück.⁷³ Bislang gibt es keine Studien, die den Erfolg der IOM-Maßnahmen bewerten. Es ist also unklar, ob die angebotenen Perspektiven dauerhaft tragfähig sind oder ob die RückkehrerInnen sich nach einer gewissen Zeit erneut auf den Weg nach Europa machen. Für Letzteres sprechen die bereits erwähnten neuen Migrationsrouten.

Risiken für die regionale Zusammenarbeit

Für den westafrikanischen Wirtschaftsraum hat Mobilität eine große Bedeutung: Arbeitsmigration im Dienstleistungssektor sowie in der Land- und Viehwirtschaft⁷⁴ generiert wichtige Einkommensquellen. Auch wenn die nigrische Regierung zwischen legaler und illegaler Migration unterscheidet, kann die neue Gesetzgebung de facto diese zirkuläre Migration behindern. Nur wenige BürgerInnen der ECOWAS-Region besitzen einen Pass, weil sie bislang für den Grenzübergang nicht darauf angewiesen waren.

Systematische Untersuchungen der Effekte auf die ECOWAS-Region gibt es allerdings noch nicht. Der Frage, welche Auswirkungen die Maßnahmen im Migrationsbereich mittelfristig auf die ökonomische Entwicklung in der Region hinsichtlich Handel und Arbeitsplatzsuche haben werden, ist daher mit kritischer Aufmerksamkeit nachzugehen. Über den Rabat-Prozess wurden west- und zentralafrikanische Staaten sowie die ECOWAS zwar in die europäischen Migrationsinitiativen einbezogen (siehe den Beitrag zu Instrumenten, Akteuren und Strategien, S. 9ff), und auch die IOM bietet der Wirtschaftsgemeinschaft mit Blick auf die Erfassung von Migrationsdaten sowie Migrationsmanagement Unterstützung an.⁷⁵

68 Molenaar u.a., *A Line in the Sand* [wie Fn. 15], S. 33.

69 UNDP, *Journey to Extremism in Africa*, 2017, S. 5–7, <<http://journey-to-extremism.undp.org/content/downloads/UNDP-JourneyToExtremism-report-2017-english.pdf>> (eingesehen am 29.1.2018); International Crisis Group, »Forced out of Towns in the Sahel, Africa's Jihadists Go Rural«, 11.1.2017, <<https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/mali/forced-out-towns-sahel-africas-jihadists-go-rural>> (eingesehen am 19.1.2018); Savannah De Tessières, *At the Crossroads of Sahelian Conflicts. Insecurity, Terrorism, and Arms Trafficking in Niger*, Genf: Small Arms Survey, 2017, S. 29–34, <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/U-Reports/SAS-SANA-Report-Niger.pdf>> (eingesehen am 26.1.2018).

70 Interviews mit Mitarbeitern der IOM, Niamey, Juni 2017.

71 Jakob, »Endstation Agadez« [wie Fn. 62].

72 »IOM Launches Reintegration Projects for West African Migrants with EU Trust Fund Support«, IOM, 2017, <<https://www.iom.int/countries/niger>> (eingesehen am 14.11.2017).

73 Ebd.

74 Malte Steinbrink/Hannah Niedenfür, *Afrika in Bewegung. Translokale Livelihoods und ländliche Entwicklung in Subsahara-Afrika*, Bielefeld: transcript, 2017, S. 108.

75 IOM, »Free Movement of Persons and Migration Project in West Africa Builds Capacity in Migration Data Collection and Management«, 26.5.2017, <<https://www.iom.int/news/free-movement-persons-and-migration-project-west-africa-builds-capacity-migration-data>>, sowie IOM, »UN Migration Agency Co-hosts Free Movement of Persons Workshop in Gambia, Nigeria«, 4.8.2017, <<https://www.iom.int/news/un-migration-agency-co-hosts-free-movement-persons>>

Eine systematische Einbeziehung und Stärkung der ECOWAS zwecks Abstimmung der regionalen Dynamiken steht allerdings noch aus.⁷⁶

Mit der Verminderung der gemischten Migration wurde dem europäischen Wunsch entsprochen, schnell sichtbare Erfolge zu erzielen.

Gleichwohl ist eine Reihe von sicherheits- und entwicklungspolitischen Initiativen geplant oder bereits angelaufen, die ECOWAS-Länder betreffen – etwa die sogenannten Compacts mit Senegal, Ghana und der Elfenbeinküste zur Förderung der Wirtschaftsbeziehungen, die bilateral koordiniert werden.⁷⁷ Wenn die Umsetzung gelingt, kann die ökonomische Entwicklung die Migrationsdynamiken innerhalb der ECOWAS-Region verändern. Die angestrebte Sicherheitskooperation im Rahmen der G5 Sahel wiederum umfasst Partnerländer wie Burkina Faso, Mali und Niger, die Teil der ECOWAS sind, aber auch einige, die wie Mauretanien und der Tschad nicht dazugehören.⁷⁸ Das kann sich negativ auf die Handlungsbereitschaft der ECOWAS als Gemeinschaft auswirken.

Ausblick

Wie die Analyse der bisherigen Maßnahmen im Migrationsbereich zeigt, setzt vor allem Präsident Issoufou auf die Kooperation mit der EU. Dies in der Hoffnung auf wirtschaftliche Entwicklung und darauf, sich international mehr Gehör zu verschaffen. Der Wunsch nach Zuwachs der eigenen Macht geht

auf Kosten des Nordens, der mit dem drastischen Rückgang der Wanderungsbewegungen auch einen Einbruch der Wirtschaftszweige verkraften muss, die rund um die Migration durch sein Gebiet entstanden sind. Mit der Reduktion der gemischten Migration wurde der europäischen Zielsetzung entsprochen, schnell sichtbare Erfolge zu erlangen. Nun ist die nigrische Regierung in hohem Maße davon abhängig, dass die von der EU finanzierten entwicklungspolitischen Maßnahmen ihrerseits zügig erkennbare Erfolge zeitigen. Denn die Abhängigkeit ist eine doppelte: Die Umsetzung der vereinbarten Migrationspolitik muss fortgesetzt werden, soll die Zusammenarbeit mit der EU weitergehen.

Die nigrischen und die europäischen Interessen konvergieren, sind aber nicht deckungsgleich. Für Niger selbst spielt die Grenzsicherung zwar aus sicherheitspolitischen Erwägungen eine Rolle. Zumindest für den Norden liegt die Eindämmung von Migration allerdings nicht im ökonomischen Interesse. Die Kooperation mit der EU sollte zusätzlich zu den bisherigen Projekten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit Gelder ins Land bringen. Doch wurden die hohen Erwartungen an die Möglichkeiten entwicklungspolitischer Maßnahmen, die erst langsam ihre Effekte entfalten (können), bislang enttäuscht. Damit droht eine Destabilisierung des Nordens, die im schlimmsten Fall zu einer weiteren Rebellion der Tuareg und der Stärkung jihadistischer Netzwerke führen kann. Auch erneute Versuche, die Regierung zu stürzen, sind dann denkbar. Es ist schwer auszumachen, ob Issoufou die Risiken der ökonomischen Unzufriedenheit nicht ausreichend bedacht hat oder ob er bereit ist, diese zeitweise in Kauf zu nehmen, um die aus der Not geborene Ökonomie der Migration in eine stabilere Wirtschaftsentwicklung zu überführen und somit auch die Macht und Kontrolle der Zentralregierung gegenüber dem Norden auszubauen.

Die Kooperation mit der EU und die Staatsbesuche hochrangiger europäischer RegierungsvertreterInnen haben der nigrischen Regierung jedenfalls schnell und kurzfristig einen Prestigegewinn beschert. Insbesondere Issoufou steht personell für diese Zusammenarbeit. Seine langjährigen Bemühungen um gemeinsame Projekte mit Europa scheinen sich nun auszuzahlen. Im Gegensatz zu anderen in dieser Studie untersuchten Ländern – etwa Ägypten – hat die migrationspolitische Kooperation die autoritären Tendenzen der Regierung bislang nicht potenziert. Dies könnte sich allerdings ändern, wenn die Unzu-

workshops-gambia-nigeria> (beide eingesehen am 25.1.2018).

76 Siehe auch Anne Koch/Eva Dick/Benjamin Schraven/Benjamin Etzold, *Regionale Migrationsgovernance. Impulse für eine nachhaltige Migrationsarchitektur*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2017 (SWP-Aktuell 81/2017), <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A81_koh_etal.pdf> (eingesehen am 29.1.2018).

77 Siehe »G20 Compact with Africa«, <<https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home.html>> (eingesehen am 30.1.2018).

78 International Crisis Group, *Finding the Right Role for the G5 Sahel Joint Force*, Brüssel/Dakar, 12.12.2017, <<https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/burkina-faso/258-force-dug5-sahel-trouver-sa-place-dans-lembouteillage-securitaire>> (eingesehen am 30.1.2018).

friedenheit und damit verbunden der Druck auf Issoufou steigen. Sollte ein politischer Umsturz gelingen, könnte sich auch eine Person mit einem ausgeprägteren autoritären Bewusstsein durchsetzen, die dann von der durch Issoufou eingeleiteten Stärkung und Ertüchtigung des Sicherheitsapparates profitieren würde.

Neben den möglichen innenpolitischen Auswirkungen gilt es, das Zusammenspiel verschiedener migrations-, sicherheits- sowie entwicklungspolitischer Maßnahmen in der ECOWAS-Region zu beachten. Die regionale Integration hatte nicht zuletzt seit der ECOWAS-Intervention in Gambia, durch die der abgewählte Präsident Yayha Jammeh zum Rückzug bewogen werden konnte, eine positive Dynamik aufgenommen.⁷⁹ In der Zusammenarbeit mit den Ländern der ECOWAS empfiehlt es sich daher, die Folgen der unterschiedlichen Initiativen auf die regionale Integration mehr als bisher zu berücksichtigen und für ein höheres Maß an Kohärenz zu sorgen, um die Wechselwirkungen der vielfältigen Maßnahmen in Westafrika und der Sahelzone aufeinander abzustimmen.

79 Christof Hartmann, »ECOWAS and the Restoration of Democracy in The Gambia«, in: *Africa Spectrum*, 52 (2017) 1, S. 85–99.

Annette Weber

Migrationsknotenpunkt Sudan/Eritrea: Enttäuschte Erwartungen – widerstreitende Interessen

Das Horn von Afrika ist als Herkunftsregion einer signifikanten Gruppe von Flüchtlingen für die Migrationskooperation Deutschlands wie der EU bedeutsam. Eritreische Staatsangehörige stellen 11 Prozent, sudanesische 5 und somalische 4 Prozent derer, die über Libyen und die zentrale Mittelmeerroute nach Italien gelangen.¹ Im Ranking der Herkunftsländer von AsylbewerberInnen, die 2015 Europa erreicht haben, nehmen die Länder am Horn von Afrika allerdings Plätze weit hinter Syrien, Afghanistan, Irak, dem Balkan und Pakistan ein.²

Im Folgenden wird an den beiden Länderbeispielen Sudan, dem wichtigsten Transitland für Flüchtlinge aus der Region, und Eritrea, dem Hauptherkunftsland, aufgezeigt, welche Möglichkeiten und Risiken mit den derzeitigen Instrumentarien der EU verbunden sind und wie die Regierungen auf die Angebote reagieren. Die des Sudan zeigt sich dabei proaktiv, indem sie eigene, nicht migrationsrelevante Interessen der EU gegenüber artikuliert und vertritt. Sie strebt die Normalisierung der Beziehungen zur internationalen Gemeinschaft und die Sicherung der Grenzen zu Darfur an und sucht die Migrationskooperation dafür zu nutzen. Die eritreische Regierung hingegen verhält sich reaktiv-defensiv und stellt kein eigenes Interessenprofil vor, verspricht sich aber auch keine Normalisierung oder Verbesserung der Beziehungen zu Europa.

¹ European Commission, *Irregular Migration via the Central Mediterranean*, 2.2.2017 (EPSC Strategic Notes, Issue 22), S. 5, <https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_22_0.pdf> (eingesehen am 16.1.2018).

² European Stability Initiative, *The Refugee Crisis through Statistics*, 30.1.2017, S. 20, <<http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20The%20refugee%20crisis%20through%20statistics%20-%2030%20Jan%202017.pdf>> (eingesehen am 16.1.2018).

Die hohen Erwartungen der sudanesischen Regierung an die Migrationskooperation ließen sich bislang nicht erfüllen. In ihrer Hoffnung, mit Europa einen Deal abschließen zu können, der dessen Vereinbarungen mit der Türkei ähnelt, sieht sie sich enttäuscht, obwohl sie doch durch die Einsätze sudanesischer Sicherheitsorgane an der Grenze faktisch dazu beiträgt, die Zuwanderungszahlen zu verringern. Allerdings gibt es kein Abkommen mit der EU, das eine solche Grenzpolitik vorsieht, und die kritischen Reaktionen der EU auf die Sicherheitsorgane brüskieren die Regierung in Khartum.³ Sie wähnt sich einer Kakophonie europäischer Normen und Wünsche gegenüber, denen sie unmöglich entsprechen kann – und wirft der EU als Ganzer daher Intransparenz vor. Der innenpolitische Druck, der auf den europäischen Saaten liegt, die Zahl der Flüchtlinge und MigrantInnen aus Afrika zu verringern, stärkt die Verhandlungsmacht der Regierungen im Sudan und Eritrea. Mittelfristig, so ihr Kalkül, werden sich die Europäer ihren Vorstellungen und Wünschen jedoch beugen müssen, sonst werde der Migrationsdruck nicht nachlassen, sondern steigen.

Differenzen

Die grundlegenden Ursachen für Flucht und Migration werden aus europäischer und sudanesischer oder eritreischer Sicht unterschiedlich benannt. So betonen die Regierungen in Sudan und Eritrea ökonomische Push-Faktoren und gehen davon aus, dass die mangelnde Zahl an Arbeitsplätzen ursächlich für die

³ »EU: No Support to Sudan's RSF«, *Radio Dabanga*, 6.9.2016, <<https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/eu-no-support-to-sudan-s-rsf>> (eingesehen am 29.1.2018).

große Zahl von Ausreisen ist. Die Europäer hingegen betrachten die repressive Politik und die Menschenrechtssituation in den beiden Ländern als ausschlaggebend. Die Regierung in Asmara macht außerdem Pull-Faktoren für den Exodus verantwortlich.

Die Grundannahmen zu Flucht und Migration unterscheiden sich fundamental. Daher ist gemeinsame Ursachenbekämpfung schwer vorstellbar.

Die hohen Raten bei der Anerkennung eritreischer Flüchtlinge in Europa etwa lockten immer mehr junge Leute in der Hoffnung auf ein besseres Leben dorthin.⁴ In seiner Rede zum 25. Jahrestag der Unabhängigkeit sprach der eritreische Präsident dezidiert davon, sein Land solle durch Auswanderung geschwächt werden:

»The greatest historical threat to Eritrea's arch-enemies being the Eritrean people, ›human trafficking‹ was employed to disperse and weaken Eritrea's human capital. This policy was given paramount priority under the rubric of ›granting asylum status‹ to Eritreans. The campaign was formalized with the official blessing of the US President. Organized crime of human trafficking thereby received additional impetus and gained traction through frantic and intensive propaganda and diplomatic campaigns. It is now being utilized as another tool for accusation of violation of human rights against Eritrea.«⁵

Angesichts derart unterschiedlicher Grundannahmen zu Flucht und Migration steht die Zusammenarbeit mit der EU auf dem Gebiet der irregulären Migration vor gravierenden Hindernissen. Eine gemeinsame Ursachenbekämpfung ist schwer vorstellbar.

Was bleibt, ist die politische Sprengkraft des Themas. So warnt etwa der sudanesischer Europabeauftragte im Außenministerium in Khartum: »Hundert

⁴ Eritreas Botschafter bei der Afrikanischen Union (AU) in einem Vortrag in Nairobi, Oktober 2016.

⁵ Eritreas Präsident bei seiner Rede zum 25. Unabhängigkeitstag am 24.5.2016, vgl. <<http://www.shabait.com/news/local-news/21863-president-isaias-afewerkis-speech-on-the-occasion-of-the-25th-independence-day-celebrations>> (eingesehen am 16.1.2018).

Millionen Menschen aus Afrika werden sich auf den Weg nach Europa machen.« Das ist eine unverhohlene Drohung. Solange Europa sich auf die eritreischen Flüchtlinge konzentriert und die große Gruppe derer aus dem Südsudan sowie die noch größere Gruppe der Binnenflüchtlinge im Sudan vernachlässigt, würden die sozialen Spannungen im Sudan wachsen. Soziale Spannungen verursachten wiederum erneute Fluchtbewegungen, möglicherweise dann auch Richtung Europa. Eine Kooperation analog zum Türkei-Abkommen könne die Situation entlasten.⁶ Die sudanesischer Regierung sieht hier durchaus Verhandlungsmacht.

Sudan und Eritrea: regionale Realitäten

Der Sudan ist gerade für die Gruppe der Eritreer, die für Europa relevant ist, das Transitland schlechthin. Auf dem Höhepunkt der Flüchtlingswelle aus Eritrea nach Israel über den Sinai (2006 – 2014) bestand das Schmuggler- und Menschenhändlernetzwerk aus Mitgliedern der Rashaida, die als Nomaden zwischen dem Sudan und Eritrea leben, und Menschenhändlern auf dem Sinai.⁷ Darüber hinaus wurde die Verstrickung von Sicherheitskräften auf der eritreischen und der sudanesischen Seite nachgewiesen.⁸ Der UN-Untersuchungsbericht zu Eritrea und Somalia nennt konkrete Namen eritreischer Militärangehöriger, die den Menschenschmuggel fest in der Hand hatten.⁹

⁶ Gespräch mit dem Europabeauftragten im sudanesischen Außenministerium, Khartum, 27.4.2017. Auf die Nennung von Namen wird hier durchgängig aus Gründen des Quellenschutzes verzichtet.

⁷ Michael Obert, »Im Reich des Todes«, in: *Süddeutsche Zeitung Magazin*, Heft 29/2013, <<http://sz-magazin.sueddeutsche.de/texte/anzeigen/40203/>>; Christopher Horwood/Tuesday Reitano, *A Perfect Storm?*, Mai 2016 (RMMS Discussion Paper 3), <http://www.regionalmms.org/images/DiscussionPapers/A_Perfect_Storm.pdf> (beide eingesehen am 16.1.2018).

⁸ Gespräch mit dem UNHCR-Repräsentanten im Sudan, April 2017; Phoebe Greenwood, »Eritrean Regime Cashes in on Arms and Human Trafficking, Says UN Report«, in: *The Guardian*, 17.7.2012, <<https://www.theguardian.com/world/2012/jul/17/eritrean-regime-arms-human-trafficking>>; *Human Trafficking and Smuggling on the Horn of Africa – Central Mediterranean Route*, Sahar und IGAD, Februar 2016, <https://igad.int/attachments/1284_ISSP%20Sahan%20HST%20Report%20%2018ii2016%20FINAL%20FINAL.pdf> (beide eingesehen am 16.1.2018).

⁹ *Report of the Monitoring Group on Eritrea and Somalia Pursuant to Security Council Resolution 2002 (2011) S/2012/545*, S. 20,

Nachdem Israel seinen Grenzzaun auf dem Sinai 2012 fertiggestellt und die Bedingungen in den Aufnahmelagern verschärft hatte, änderte sich zwar die Route eritreischer Flüchtlinge, doch deren Zahl blieb konstant hoch. Als Ziel wurde Israel durch Europa ersetzt. Das aktuelle Verfahren des UNHCR sieht vor, dass sich Menschen nach dem Übertritt der Grenze von Eritrea in den Sudan von den sudanesischen Behörden registrieren lassen und dann vom UNHCR betreut werden – allerdings tauchen mehr als 70 Prozent derer, die die Grenze überschreiten, vor der Registrierung unter, weil sie weder den Behörden bekannt sein wollen noch im Sudan bleiben möchten.¹⁰ Das hat auch zur Konsequenz, dass sie weder vom Staat noch durch eine Flüchtlingsorganisation irgendwelche Serviceleistungen wie Behausung, Versorgung oder Schulbildung erhalten und weiterhin auf Schleuser und Schleppernetzwerke angewiesen sind. Selbst die menschenverachtenden und gefährlichen Zustände auf der Route durch Libyen, die einem Großteil der Menschen geläufig sind, halten sie nicht von der Weiterreise ab. »Wir wissen aus Umfragen, dass die Frauen, die aus Eritrea und Äthiopien kommen, sich präventiv gegen Vergewaltigungen schützen, denen sie auf der Flucht und vor allem in Libyen ausgesetzt sind. Und dennoch entscheiden sie sich für diese gefährliche Route nach Europa und ziehen sie dem Verbleib im Sudan vor.«¹¹ Oftmals werden die Verbindungsmänner von den eritreischen Flüchtlingen eher als Helfer denn als Kriminelle wahrgenommen, was dazu führt, dass sie die Behörden kaum bei der Verfolgung von Schleusern und Menschenhändlern unterstützen.¹²

Sudan

Der Sudan ist ein autoritärer Staat, in dem die 1989 durch einen unblutigen Putsch an die Macht gelangte National Congress Party (NCP, vormals National Islamic Front) mit Präsident Omar al Bashir an der Spitze regiert.

<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/545&referer=/english/&Lang=E> (eingesehen am 23.1.2018).

10 UNHCR-Repräsentant in Khartum, Mai 2017.

11 UNHCR-Repräsentant im Sudan, Mai 2017.

12 Gespräch mit einem eritreischen Akademiker in Khartum, der über eritreische Flüchtlinge forscht, Khartum, Mai 2017. Vgl. auch Peter Tinti/Tuesday Reitano, *Migrant, Refugee, Smuggler, Savior*, London: Hurst, 2016.

Die Regierung befindet sich wie schon ihre Vorgängerinnen in gewaltsamen Konflikten mit der Peripherie. Zwischen 1983 und 2005 führte sie Krieg gegen die Sudanese Volksbefreiungsarmee (SPLA/M), seit 2003 gibt es einen bewaffneten Konflikt mit oppositionellen Gruppierungen in Darfur und seit 2011 mit der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee/Nord (SPLA/M-N) in Südkordofan sowie am südlichen Blauen Nil. 2011 hatte sich nach jahrzehntelangem Bürgerkrieg der Südsudan als unabhängiges Land abgespalten. Als Folge dieser Kriege gibt es im Sudan mehr als 3,3 Millionen Binnenflüchtlinge.¹³

Der Krieg in Darfur, der vorrangig zwischen regierungsnahen Milizen und verschiedenen bewaffneten Konfliktparteien und zu großen Teilen direkt gegen die Zivilbevölkerung geführt wurde, brachte angesichts von mindestens 300 000 Toten und mehr als zwei Millionen vertriebenen Zivilisten auch Klagen vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) gegen hohe Funktionäre der Regierung mit sich. So liegen Haftbefehle gegen Präsident Bashir und den Milizenführer der Janjaweed, Musa Hilal, in Den Haag vor.¹⁴ Khartum erhofft sich von einer Normalisierung der Beziehungen vor allem mit westlichen Ländern durch Kooperation in der Terrorismusbekämpfung und in der Migrationskontrolle auch eine Lösung, die zur Aufhebung dieser Haftbefehle führt. Das Vertrauen vor allem in die westliche Gemeinschaft ist zwar gering, doch die Aufhebung der Sanktionen durch die US-Regierung im Oktober 2017 und das dringliche Interesse der Europäer an einer Migrationsreduktion befördern diesbezügliche Erwartungen.¹⁵

Die sudaneseische Wirtschaft war seit Ende der neunziger Jahre vorrangig auf den Export von Öl konzentriert, das hauptsächlich im Südsudan gefördert und durch eine Pipeline nach Port Sudan geleitet

13 Internal Displacement Monitoring Centre, *Africa Report 2017*, <<http://www.internal-displacement.org/library/publications/2017/africa-report-2017>> (eingesehen am 23.1.2018).

14 Es wurden zwei Haftbefehle gegen den Präsidenten ausgestellt. Die Anklage lautet auf Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Vgl. auch »The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir«, ICC-02/05-01/09, <<https://www.icc-cpi.int/darfur/albashir>> (eingesehen am 16.1.2018).

15 U.S. Department of the Treasury, *Sudan and Darfur Sanctions*, <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/sudan.aspx>> (eingesehen am 16.1.2018).

wird. Der Verfall des Ölpreises und der Ausbruch des Krieges im Südsudan im Dezember 2013, der einen Rückgang der Ölfördermenge um mehr als zwei Drittel zur Folge hatte, zwingt Khartum zur Suche nach anderen Einnahmequellen.¹⁶ Die Wirtschaftsleistung ist dennoch schwach, und eine Zunahme an »Brotpreisprotesten« weist auf wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung hin.¹⁷ Die Förderung von Gold in Darfur, Einnahmen aus Landwirtschaftsinvestitionen durch verschiedene Golfstaaten und Anleihen aus China und Indien bringen zwar Devisen ins Land, einen Großteil der Bevölkerung erreicht die ökonomische Stabilisierung allerdings nicht. Doch seit der partiellen Aufhebung der US-Sanktionen, die das Land mehr als zwanzig Jahre lang belasteten, ist Khartum optimistisch, dass nun rasch Investitionen und Devisen ins Land fließen und die ökonomische Durststrecke, die durch die hohen Verteidigungsausgaben (30 Prozent des BSP) und Korruption noch verschärft wurde, überwunden werden kann.¹⁸ Hunderttausende SudaneseInnen sind aufgrund der krisenhaften ökonomischen Lage als ArbeitsmigrantInnen in Nachbarländer oder die Golfstaaten ausgewichen. Die Flucht nach Europa treten hingegen hauptsächlich politisch Verfolgte oder Angehörige der Mittelschicht an, die sich die damit verbundenen Kosten leisten können. In Indizes zu politischen und bürgerlichen Freiheiten steht der Sudan am unteren Ende (unfrei), auf der Rangliste der Pressefreiheit auf Platz 174 von 180.¹⁹

16 Annette Weber, *Red Sea: Connector and Divider?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2017 (SWP Comments 50/2017), <<https://www.swp-berlin.org/en/publication/red-sea-as-connector-and-divider/>> (eingesehen am 16.1.2018).

17 »Sudanese Students Stone Police on Third Day of Bread Price Protests«, *Reuters*, 8.1.2018, <<https://uk.reuters.com/article/uk-sudan-protests/sudanese-students-stone-police-on-third-day-of-bread-price-protests-idUKKBN1EX212>> (eingesehen am 29.1.2018).

18 *EIU Country Report Sudan*, The Economist Intelligence Unit, Juni 2017, S. 6. Auf dem Korruptionsindex von Transparency International liegt der Sudan auf Platz 170 (von 176), weit hinter Äthiopien und Ägypten (beide Platz 108). Vgl. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2016*, <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016> (eingesehen am 16.1.2018).

19 Freedom House, *Freedom in the World 2017*, <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/sudan>>; Reporters Without Borders, *2017 World Press Freedom Index*, <<https://rsf.org/en/ranking#>> (beide eingesehen am 16.1.2018).

Der Haftbefehl des IStGH gegen den Präsidenten, die Konflikte und Menschenrechtsverletzungen sowie die Weigerung der Regierung, das Cotonou-Abkommen zu unterzeichnen,²⁰ belasten die Beziehungen zu Europa. Deutschland hat nach dem Putsch 1989 die Entwicklungszusammenarbeit mit Khartum eingefroren.²¹ Der Sudan ist zwar zentral für das europäische Migrationsmanagement am Horn von Afrika, die Kooperation ist allerdings für die Bundesregierung wie für die EU mit einem hohen politischen Reputationsrisiko verbunden, wie die kritische Medienberichterstattung der letzten Monate gezeigt hat.²²

Eritrea

In Eritrea, dem zweitjüngsten Land Afrikas, das 1993 nach jahrzehntelangem Konflikt die Unabhängigkeit von Äthiopien erlangte, lassen sich drei Phasen der Staatswerdung unterscheiden: Aufbruch, Krieg und Diktatur.²³ Nach wie vor herrscht Präsident Isayas Afewerki in einer Ein-Mann-Diktatur mittels politischer Repression, Militarisierung der Gesellschaft und einer Kommandowirtschaft, die eng mit dem militärisch-politischen Apparat verbunden ist. Vorrangiges Mobilisierungsinstrument ist ein unbegrenzter Nationaler Dienst, der sowohl Militär- als auch Arbeitsdienst umfasst. Jeder Mann im arbeitsfähigen Alter und jede Frau zwischen 18 und 27 Jahren wird dazu verpflichtet. Den Betroffenen werden weder Einsatzort noch -dauer mitgeteilt, was zu enormen Frustrations-

20 Das Cotonou-Abkommen zwischen 79 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifikraums (AKP) sowie 15 europäischen Staaten ist ein Regelwerk, das sowohl Handelsabkommen als auch Menschenrechts- und Governancefragen umfasst.

21 Siehe *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus-Jürgen Hedrich, Dr. Norbert Blüm, Siegfried Helias, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU*, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5922, 24.4.2001, <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/059/1405922.pdf>> (eingesehen am 18.1.2018).

22 Vgl. den Bericht »Grenzen dicht« des ARD-Magazins Monitor vom 23.7.2015, <<https://www1.wdr.de/daserste/monitor/sendungen/grenzen-dicht-100.html>> (eingesehen am 18.1.2018); Christian Jacob/Simone Schlindwein, *Diktatoren als Türsteher Europas*, Berlin: Ch. Links Verlag, 2017.

23 Annette Weber, »Eritrea«, in: Hajo Gießmann/Roger Mac Ginty (Hg.), *How Regimes Change. Post-Conflict Transitions Revisited*, Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

tionen und Problemen bei der Zukunfts-, Beziehungs- und Familienplanung führt. Dieser als Warsay-Yikealo Development Campaign (WYDC) bekannte Dienst wurde 2002 eingeführt, um die eritreische Gesellschaft grundlegend zu verändern, zu homogenisieren und ein Nationalbewusstsein aufzubauen.²⁴

Die radikale Abschottungspolitik Afewerkis hat eine katastrophale ökonomische Lage zur Folge, Menschen werden gefoltert, aus politischen Gründen ermordet oder verschwinden ohne Anklage oder Verfahren. Hinsichtlich politischer und bürgerlicher Freiheitsrechte rangiert Eritrea denn auch auf den untersten Plätzen. Anklagen werden ohne Prozesse erhoben, eine unabhängige Justiz gibt es nicht. 2001 wurden unabhängige Medien verboten und das Versammlungsrecht außer Kraft gesetzt. Im Freedom House Ranking von 2017 steht Eritrea an drittletzter Stelle unter den Staaten der Welt.²⁵

Vor allem junge Menschen treibt diese Mischung in die Flucht.²⁶ Jeden Monat verlassen 5000 Eritreer trotz Ausreiseverbot als sichtbare Konsequenz dieser politischen Verhärtung das Land. Die eritreische Autokratie ist zwar kurzfristig durch die Beteiligung an der saudi-arabischen Allianz im Jemen-Krieg finanziell entlastet, zeigt aber keinerlei Bewegung in Richtung einer politischen Öffnung. Weder die Beschränkung des Nationalen Dienstes, die in den Gesprächen zur Migrationskooperation von der EU eingefordert wurde, noch sozioökonomische Verbesserungen, die dem Massenexodus entgegenwirken würden, lassen sich umsetzen.

Eritreas Wirtschaft ist eng an die kleine Elite um Präsident Afewerki gebunden.²⁷ Den Druck auf den eritreischen Staatshaushalt sucht die Regierung durch die Erhebung einer Diaspora-Steuer in Höhe von 2 Prozent und eine 2015 erfolgte Zwangsabwertung des

Landeswährung Nakfa abzufedern.²⁸ Nachdem jedoch Sanktionen gegen Eritrea verhängt wurden und einige Länder das Eintreiben der Diaspora-Steuer durch eritreische Botschaften und Konsulate unterbunden hatten, fiel der Anteil der Auslandsüberweisungen um 75 Prozent auf unter 10 Prozent des BIP.²⁹ Rücküberweisungen von ArbeitsmigrantInnen und Flüchtlingen aus dem Ausland ersetzen Sozialleistungen. Allerdings müssen Letztere erst einmal das Geld für die Flucht aufbringen, und die ist aus Eritrea im afrikanischen Vergleich am teuersten, da Fluchthelfer und Schmuggler schon für die Ausreise bezahlt werden wollen. Diese finanziellen Ressourcen entgehen den Angehörigen und dem Staat.

Es gibt aus Eritrea weder zuverlässige Bevölkerungsdaten, noch werden Wirtschafts- und Haushaltsdaten veröffentlicht.³⁰ Der Verteidigungshaushalt ist nach Schätzungen einer der höchsten Afrikas.³¹ 2009 verhängte der UN-Sicherheitsrat ein Waffenembargo gegen das Land, da die Regierung im Verdacht stand, die somalische jihadistische Al-Shabaab zu unterstützen. 2017 folgte die US-Regierung mit eigenen Sanktionen, weil die eritreische Marine Sanktionen gegen Nordkorea unterlaufen habe.³² Die Bundesregierung hatte die Entwicklungszusammenarbeit mit dem

28 Zur Abwertung des Nakfa und zum Zwangsumtausch vgl. Nicole Hirt, »Fleeing Repression: Inside Eritrea«, in: Carbone (Hg.), *Out of Africa* [wie Fn. 24], S. 95ff.

29 Analysten kommen zu unterschiedlichen Einschätzungen. Vor den Sanktionen wird von bis zu 37 Prozent des BIP gesprochen, <<http://www.iwim.uni-bremen.de/Dorow/kifile-Remittances-Layout-Final-7-2009.pdf>>; neuere Berechnungen liegen bei unter 10 Prozent und einem Rückgang von 75 Prozent durch die Sanktionen: AFDB/UNDP (Hg.), *African Economic Outlook*, Eritrea für die Jahre 2013, 2014 und 2017, <<http://www.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/African%20Economic%20Outlook%202013%20En.pdf>>, <<http://www.er.undp.org/content/dam/eritrea/docs/MDGs/AfricanEconomicOutlookEritrea2014.pdf?download>>, <http://www.africaneconomicoutlook.org/sites/default/files/2017-05/Eritrea_EN_2017.pdf> (alle eingesehen am 4.4.2018).

30 Mary Harper, »Has Eritrea's Self-reliant Economy Run Out of Puff?«, *BBC*, 14.7.2016, <<http://www.bbc.com/news/world-africa-36786965>> (eingesehen am 16.1.2018).

31 »Eritrean Military Budget«, *MilitaryBudget.org*, <<http://militarybudget.org/eritrea/>>.

32 »US Imposes New Sanctions on Eritrea's Navy over North Korea Links«, *Voice of America*, 8.4.2017, <<https://www.voanews.com/a/us-sanctions-eritrea-navy-over-north-korea-links/3802651.html>> (eingesehen am 16.1.2018).

24 Zur WYDC siehe Nicole Hirt, »Fleeing Repression: Inside Eritrea«, in: Giovanni Carbone (Hg.), *Out of Africa: Why People Migrate*, Mailand: Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), 2017, S. 95–118, <http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/out_of_africa_web.pdf> (eingesehen am 18.1.2018).

25 Freedom House, *Freedom in the World 2017* [wie Fn. 19].

26 Amnesty International, *Annual Report 2016/2017*, <<https://www.amnesty.org/en/countries/africa/eritrea/report-eritrea/>> (eingesehen am 22.1.2018).

27 United Nations, Security Council, *Report of the Monitoring Group in Somalia and Eritrea Submitted in Accordance with Resolution 1916 (2010)*, S/2011/433.

Land bereits 2008 eingestellt. Mittel aus dem EUTF rief Eritrea nicht ab.³³

Flucht und Migration in der Region

Am Horn von Afrika sind mehr als zehn Millionen Menschen auf der Flucht, davon sieben Millionen Binnenvertriebene (allein 3,3 Millionen im Sudan).³⁴ Nur ein geringer Anteil dieser Menschen hat die Mittel und den Wunsch, sich auf den Weg nach Europa zu machen.

Die größte Gruppe von Flüchtlingen im Sudan stellen offiziell mehr als 400 000 Kriegsflüchtlinge aus dem Südsudan.³⁵ Die Zahl ist in Wirklichkeit allerdings deutlich höher, da sich viele der Betroffenen nicht beim UNHCR registrieren lassen, sondern zu Verwandten ziehen. Die Gruppe der SüdsudanInnen spielt allerdings, sehr zum Ärger der Regierung in Khartum, in der Migrationspolitik der EU kaum eine Rolle. Hinzu kommen eritreische Flüchtlinge, die im Land bleiben oder wieder nach Eritrea zurückkehren. Vorwiegend aber wird der Sudan als Transitland genutzt. In den letzten Jahren hat außerdem die irreguläre Emigration von SudanInnen über Libyen nach Europa zugenommen, wo sie im Jahr 2015 zu 56 Prozent als Asylberechtigte anerkannt wurden. Politisch Verfolgte weichen außerdem nach Nordamerika und Australien aus.³⁶

Rückübernahmeabkommen mit dem Sudan haben Italien, die EU und die Schweiz abgeschlossen.

Der Großteil der sudanesischen Flüchtlinge und MigrantInnen zieht allerdings – auf der Flucht vor Krieg oder auf der Suche nach Arbeit – in die umliegenden Länder, in die Golfstaaten oder andere arabische Staaten.³⁷ Allein im tschadischen Grenzgebiet leben über 300 000 Menschen, die nicht mehr in ihre Dörfer nach Darfur zurückkehren können.³⁸

Neu ist die Gruppe syrischer Flüchtlinge, die über Direktflüge in den Sudan gelangen und dort Pass, Beschulung und Gesundheitsversorgung erhalten.³⁹ Im Sudan selbst rufen die Flüchtlingsgruppen aus Syrien, Eritrea oder dem Südsudan gemischte Reaktionen hervor. Obgleich Syrer als »arabische Brüder« geachtet werden, gilt die steigende Zahl syrischer Geschäfte als unliebsame Konkurrenz. Eritreische Flüchtlinge, die sich vorwiegend im Dienstleistungssektor, in Restaurants und im Hotelgewerbe verdienen, finden durchaus Anerkennung; halten sie sich illegal im Land auf, drohen ihnen Ausbeutung, Zwangsprostitution und Erpressung, wenn Verwandte im Ausland Geld für die Weiterreise zur Verfügung stellen sollen. Die SüdsudanInnen werden jetzt oftmals noch schlechter behandelt als unter einer gemeinsamen Regierung. Viele von ihnen sind aus Anlass der Unabhängigkeit 2011 in den Südsudan zurückgekehrt und nun, aufgrund des erneuten Krieges, wieder in den Sudan geflohen. Sie leben zumeist in den Armutsvierteln am Rande Khartums und ver-

33 Vgl. Elise Kervyn/Raphael Shilhav, *An Emergency for Whom?*, Oxfam Research EUTF for Africa, November 2017 (Oxfam Briefing Note), <<https://www.oxfam.org/en/research/emergency-whom-eu-emergency-trust-fund-africa-migratory-routes-and-development-aid-africa>> (eingesehen am 12.1.2018); European Commission, *The EU Emergency Trust Fund for Africa. 2016 Annual Report*, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eutf_2016_annual_report_final_en.pdf> (eingesehen am 18.1.2018).

34 Internal Displacement Monitoring Centre, *Africa Report 2017* [wie Fn. 13]; European Commission, *Better Migration Management. Annual Progress Report, 1st April 2016 to 31st March 2017*, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/2017-08-09-bmm-annual-progress-report-publication_en.pdf> (eingesehen am 18.1.2018).

35 UNHCR, *South Sudan Situation*, 29.6.2017 <<http://data.unhcr.org/SouthSudan/download.php?id=3267>> (eingesehen am 18.1.2018).

36 Amira Ahmed Mohamed, »More Effective Options in Addressing Irregular Sudanese and South Sudanese Migration to Europe«, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Escaping the*

Escape. Toward Solutions for the Humanitarian Migration Crisis, Gütersloh 2017, S. 245–264 (253ff).

37 Internal Displacement Monitoring Centre, *Africa Report 2017* [wie Fn. 13].

38 Mahamat Adamou, »Sudanese Refugees in Chad Must Adapt or Starve«, *IRIN*, 9.6.2016, <<http://www.irinnews.org/feature/2016/06/09/sudanese-refugees-chad-must-adapt-or-starve>> (eingesehen am 18.1.2018).

39 Vgl. »Sudan Imposes Security Clearance ahead of Citizenship for Syrian Refugees«, *Middle East Monitor*, 9.8.2017, <<https://www.middleeastmonitor.com/20170809-sudan-imposes-security-clearance-ahead-of-citizenship-for-syrian-refugees/>>, und »At Least We Are Treated as Humans: Syrians in Sudan«, in: *Al Jazeera*, 7.12.2015, <<http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/12/syrians-see-refugee-sudan-escape-isil-assad-unhcr-151206104145843.html>> (beide eingesehen 23.1.2018).

dienen sich einen kärglichen Lebensunterhalt als Hausangestellte oder Tagelöhner am Bau.⁴⁰

Migrationszusammenarbeit

Ausgangspunkt der europäischen Kooperation in Migrationsfragen mit dem Sudan waren die Berichte über Folter und Erpressung eritreischer Flüchtlinge, die über den Sinai nach Israel geflohen waren. Vor dem Migrationsgipfel in Valletta im November 2015 waren daher bereits im Juni Minister 58 europäischer und afrikanischer Staaten in Rom zusammengekommen, um die »EU-Horn of Africa Migration Route«-Initiative zu verabschieden und den Khartum-Prozess in Gang zu setzen (siehe den Beitrag zu Instrumenten, Akteuren und Strategien, S. 9ff).

Doch bis zum Migrationsgipfel in Valletta hatten sich die Schwerpunkte durch den Anstieg der Flüchtlingszahlen nach Europa im Sommer und Herbst verändert. Fortan stand vor allem die Abwehr unkontrollierter Wanderungsbewegungen in die EU im Vordergrund. Anknüpfend an frühere Vereinbarungen, etwa an jene zwischen Italien und der libyschen Regierung unter Gaddafi (siehe den Beitrag zu Instrumenten, Akteuren und Strategien, S. 9ff) und die mit der Türkei bezüglich der Ägäis-Route, sollten auch afrikanische Länder aktiv in das sogenannte Migrationsmanagement eingebunden werden.⁴¹ Nahezu alle EritreerInnen, SomalierInnen und ÄthiopierInnen, die über die Mittelmeerroute nach Europa reisen, müssen durch den Sudan und Libyen. Da in Libyen keine Regierung zur Verfügung stand (und steht), mit der eine Kooperation vereinbart werden konnte, waren der Sudan als Transitland und Eritrea als Hauptherkunftsland als wichtige Partner gesetzt.

Ausschlaggebend für den Khartum-Prozess und das daraus entwickelte Instrument des »Better Migration Management« (BMM) sowie der gesamten EU-Strategie war die Bekämpfung des Menschenhandels, der Schleuser und damit der irregulären Migration. Das BMM wird federführend von der GIZ geleitet und sieht vier Komponenten vor: die Harmonisierung der

⁴⁰ Gespräche mit einem eritreischen Flüchtlingsforscher sowie Roundtable-Diskussion mit VertreterInnen der Zivilgesellschaft und AkademikerInnen in Khartum zur Frage der Migrations- und Flüchtlingspolitik im Sudan, Khartum, Mai 2017.

⁴¹ Gespräche mit Regionalverantwortlichen im Berliner Auswärtigen Amt und in Brüssel, 2014 bis 2017.

Karte 2

Migrationsrouten nach und durch den Sudan



nationalen Migrationspolitiken, Kapazitätsaufbau, den Schutz der Flüchtlinge und eine allgemeine Sensibilisierung zum Thema. Sechs Länder aus Ostafrika und dem Horn von Afrika sind Partner, der inhaltliche Fokus liegt in jedem Land anders. Das BMM wird mit 40 Millionen Euro aus dem EUTF und weiteren 6 Millionen aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert.⁴²

Die EU verfolgt andere Ziele, als die sudanesisische Regierung annimmt. Das führt zu Missverständnissen und Unmut.

Den Ansatz des BMM betrachteten allerdings weder die Staaten der Region noch ein Großteil der Fliehenden als besonders dringlich. Für die Länder stehen Entwicklungshilfe und die Unterstützung bei der Grenzsicherung im Vordergrund, für die Flüchtlinge aus Eritrea sind die Schleuser Ermöglicher, deren Bekämpfung nicht zu verbesserten Fluchtbedingun-

⁴² »Better Migration Management, Project Description«, GIZ, <<https://www.giz.de/en/worldwide/40602.html>> (eingesehen am 18.1.2018).

gen führt. Aus Sicht der EU, die wie erwähnt außer Krieg und ökonomischer Krise auch politische Verfolgung und Repression als Fluchtursachen ausmacht, ist wiederum weder eine rein entwicklungspolitische Herangehensweise noch eine Versicherheitlichung der Problematik ausreichend.

An drei Beispielen lassen sich die unterschiedlichen Interessen, Bewertungen und das daraus erwachsende Reputationsrisiko im Bereich der Migrationskooperation verdeutlichen.

Unklares Erwartungsmanagement

Während die sudanesisische Regierung annimmt, dass die EU vorrangig an der Reduktion der Migrationszahlen interessiert sei, formuliert diese die Bekämpfung von Fluchtursachen sowie die Verbesserung der Resilienz und der Lebensbedingungen der Menschen vor Ort als Ziele. Das führt zu Missverständnissen und Unmut.

Aufgrund ihrer – berechtigten – Wahrnehmung, dass Europa ein großes Interesse daran hat, dass Flüchtlinge in ihrer Herkunftsregion bleiben, geht die Regierung im Sudan bei der Sicherung der eigenen Grenzen auf robuste Art und Weise vor. Gegenüber der EU hofft sie, dies als Aktivität zur Migrationsregulierung verbuchen zu können. Sie übersieht dabei aber, dass ein Grenzschutz durch staatlich finanzierte Milizen, die Menschenrechtsverletzungen an Flüchtlingen begehen, für die EU nicht tragbar ist. Jene hofft dagegen, die Menschen durch entwicklungsbasierte Maßnahmen zum Bleiben zu bewegen – die jedoch den überwiegenden Teil der Flüchtlinge gar nicht erreichen und deshalb für deren Entscheidung zur Weiterreise irrelevant sind.

Die Migrationskooperation zwischen der EU und dem Sudan begann schon mit schlechten Public Relations: Der Wunschzettel des sudanesischen Innenministeriums für die Unterstützung bei der Grenzsicherung war nahezu ein Jahr lang das einzig öffentlich zugängliche Dokument, das den Stand der Zusammenarbeit zwischen dem Sudan und der EU im Rahmen des BMM betraf.⁴³

43 European Commission, *The European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing the Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa. Action Fiche for the Implementation of the Horn of Africa Window*, S. 13, <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eutf-hoa-reg-09-](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eutf-hoa-reg-09-better-migration-management_en.pdf)

Für die sudanesisische Regierung war die Migrationskooperation eine Gelegenheit, die Situation als Transitland vor allem für eritreische Flüchtlinge herauszustellen. Ein verbessertes Grenzmanagement mittels Hubschraubern, Inhaftierungszellen und der biometrischen Erfassung von Personen beim Grenzübertritt galten dem Innenministerium in Khartum als vorrangig.⁴⁴ Im BMM wird diesen Forderungen kaum entsprochen. Die Schwerpunkte der acht geplanten EUTF- und BMM-Projekte liegen auf anderen Komponenten wie der Harmonisierung der Migrationspolitiken, der Verbesserung der Lebensgrundlagen und dem Schutz von Flüchtlingen, etwa im Ostsudan an der eritreischen Grenze. Obgleich die Koordination und politische Abstimmung mit den Regierungen der Länder stattfinden, wird die Umsetzung im Sudan weitgehend über (westliche) NGOs ausgeführt. Die GIZ prüft mehrere Projekte und Standorte, war aber knapp ein Jahr nach Beginn des BMM noch nicht zu endgültigen Entscheidungen gekommen.⁴⁵ Für die Kooperation mit der Polizei und dem Grenzschutz, obgleich mit hoher Priorität versehen und medial in Europa im Zentrum der Berichterstattung stehend, ist derzeit nur ein Berater im Ostsudan tätig, für die Verbesserung des Grenzmanagements zwischen dem Sudan und Eritrea gibt es noch keine konkreten Projekte.⁴⁶ Mit dem neu gegründeten National Committee for Combating Human Trafficking (NCCT) und dem Commissioner for Refugees (COR) sind zwei zentrale Stellen für die Registrierung von Flüchtlingen und die Bekämpfung von Schmugglern eingerichtet, das Flüchtlingskommissariat COR wird aber nach Aussage des Koordinators im sudanesischen Außenministerium nicht durch das BMM oder den EUTF finanziert.⁴⁷

Im Zentrum für Migration und Entwicklung (Center for Migration and Development) in Khartum werden die regionalen Wanderungs- und Fluchtbewegungen, die Rückkehr und Reintegration von SudanInnen sowie die Flucht nach Europa analysiert. Der Leiter der Behörde kritisiert, der Ansatz

<[better-migration-management_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eutf-hoa-reg-09-better-migration-management_en.pdf)> (eingesehen am 18.1.2018).

44 Ebd.

45 Gespräch mit der Programmleiterin BMM in Berlin, April 2017.

46 Siehe hierzu das Dossier »Migrationskontrolle«, in: taz, o. D., <<https://migration-control.taz.de/#de/pages/about>> (eingesehen am 18.1.2018).

47 Gespräch in Khartum, Mai 2017.

der EU greife zu kurz. Hier gelte: Brüssel denkt – Afrika setzt um! Nachhaltigkeit lasse sich so nicht erreichen.⁴⁸ Die internationale Gemeinschaft nutze weder die im Sudan vorhandenen Kenntnisse und Erfahrungen in diesem Bereich, noch erkenne sie die Erfolge an, etwa im Kampf gegen das organisierte Verbrechen. Die Botschaft des Behördenchefs wie des Außenministeriums lautet: Nur die Verbesserung der Lebensumstände von Flüchtlingen und Einheimischen wird dazu führen, dass weniger Menschen das Land Richtung Europa verlassen. Dazu müsste eine umfangreichere Entwicklungszusammenarbeit stattfinden, als die EUTF-Instrumentarien hergeben. Da zumindest Deutschland seit 1989 die Entwicklungszusammenarbeit mit dem Sudan eingefroren hat, können die Projekte, die das BMM anbietet, nicht einer konventionellen EZ gleichkommen und auch nicht direkt von der Regierung in Khartum umgesetzt werden. Beides stößt dort auf Unverständnis. Denn die politischen Konsequenzen, welche die Flüchtlingsbewegung des Jahres 2015 in Europa zeitigt, werden in der sudanesischen Hauptstadt sehr genau registriert; als Haupttransitland der Region sieht man sich daher in einer starken Verhandlungsposition, muss aber im Innen- und Außenministerium zur Kenntnis nehmen, dass auf Angebote von sudanesischer Seite nicht zurückgegriffen wird. Dass immer mehr Delegationen zur Erkundung geschickt, aber kaum Projekte implementiert werden, weckt ebenfalls Unmut.

Sudans Grenzen sind überwiegend Konflikträume.

Ein frustrierter Mitarbeiter des Flüchtlingskommissars in Khartum stellte dazu fest:

»Wir haben unsere Arbeit getan. Wir gehen gegen die Schmuggler und Menschenhändler vor. 2014 haben wir dafür ein Anti-Menschenhandel-Gesetz verabschiedet und ein hochrangiges Gremium für Migration eingerichtet. Wir investieren in gemeinsame Grenztruppen an der Grenze zu Eritrea, Äthiopien, dem Tschad und Libyen. Darüber hinaus sind wir aktive Mitglieder im Khartum-Prozess.

Und dennoch wird nichts implementiert, es gibt keine Projekte, wir werden nicht unterstützt.«⁴⁹

Diese Einschätzung wird von Implementierungsorganisationen und Botschaften vor Ort häufig geteilt. Ein besseres Erwartungsmanagement würde jedoch eine klare politische Ausrichtung voraussetzen, die sowohl die EU als auch Deutschland zu umgehen versuchen. Zu große Nähe zum Regime ist riskant, und kleine Projekte bleiben wirkungslos, weil sie eine Kooperation mit der Regierung voraussetzen würden. Auf deren Seite wiederum steigt mit schwindenden Aussichten auf die erhoffte Normalisierung der Beziehungen die Frustration.

Grenzsicherung – divergierende Interessen

Sudans Grenzen sind überwiegend Konflikträume. Dies gilt für den Nexus Horn von Afrika – Sahel, also das Gebiet zwischen Sudan, Libyen und Tschad, wo regionale bewaffnete Bewegungen aktiv sind, welche die jeweiligen Nachbarländer als Rückzugsräume nutzen. Das gilt ebenfalls für die Grenze zum Südsudan, die unter anderem wegen des ungeklärten Status von Abyei volatil ist, das von beiden Ländern beansprucht und derzeit von einer UN-Mission geschützt wird. Ebenfalls an dieser Grenze, in Südkordofan und am südlichen Blauen Nil, bekämpft die Regierung Rebellenorganisationen, die zuvor der Südsudanesischen Befreiungsfront angehörten und nun die Vernachlässigung ihrer Region durch den Zentralstaat beklagen. Das Grenzgebiet zwischen dem Sudan und Äthiopien nutzen bewaffnete äthiopische Oppositionelle, aber auch Kämpfer aus dem Sudan und dem Südsudan als Transitraum. Ohnehin durchstreifen Kämpfer und Jihadisten, die zwischen den Regionen agieren, das ganze Land. Zunehmend konfliktreich gestalteten sich auch die Regionen an den Grenzen zu Ägypten und Eritrea. Mit Ägypten gibt es Streit um das Halaib-Dreieck, und an der Grenze zu Eritrea mobilisiert die Regierung in Khartum Milizen, da Ägypten auf der eritreischen Seite Militär statio-

⁴⁸ Gespräch in Khartum, April 2017.

⁴⁹ Gespräch mit der sudanesischen Flüchtlingskommission in Khartum, April 2017. Die Kommission dient als sogenannter Focal Point für das »Better Migration Management«-Projekt des BMZ und fungiert als Koordinatorin des EUTF.

niert haben soll.⁵⁰ All diese Konflikte sind verantwortlich für die große Zahl an Flüchtlingen und Vertriebenen.

Sudans Politik der Grenzsicherung ist ambivalent: Einerseits erschwert sie die Flucht vor Krieg und Vertreibung und ist oftmals in Repression und Kriegstaktik eingebunden. Andererseits sind sichere Grenzen zum Schutz der eigenen Souveränität und Bevölkerung notwendig. Im Zusammenhang mit der Migrationskooperation kommt der Grenzsicherung überdies eine Regulierungsfunktion zu. Für Europa sind dabei vor allem die Grenzen zu Libyen und Eritrea relevant, für den Sudan spielen die zum Südsudan und zum Tschad eine größere Rolle.

In den Beschlüssen des Valletta-Gipfels und im BMM wird dezidiert von Grenzüberwachung zur Bekämpfung von Schleuserkriminalität gesprochen. Darüber hinaus hat Innenminister de Maizière im Mai 2017 mit seinem Vorstoß, eine Sicherung der Südgrenzen Libyens durch eine EU-Grenzschutzmission in Zusammenarbeit mit den Staaten der Region einzurichten, die Grenzsicherung zur Priorität erhoben.⁵¹ Der Sudan wiederum hat ein Eigeninteresse daran, die Grenze zu Libyen möglichst undurchlässig zu machen. Er fürchtet die Rückkehr von Darfur-Rebellen, die sich in Libyen als Söldner verdingen und nun bewaffnet in den Sudan zurückkehren wollen. Die Regierung setzt daher eine Rapid Support Force (RSF) ein, die dem Geheimdienst untersteht und sich vorrangig aus ehemaligen Janjaweed-Milizen zusammensetzt – die für Kriegsverbrechen in Darfur verantwortlich sind.⁵² Für eine werteorientierte

Außenpolitik und die Bekämpfung von Fluchtursachen im Sinne Europas ist das desaströs.

Die Weiterreise von Flüchtlingen aus dem Horn von Afrika nach Libyen verhindern diese Trupps gleichsam als Nebentätigkeit. Für das Interesse Europas, irreguläre Migration über das Mittelmeer zu reduzieren, erbringt diese Konstellation das gewünschte Ergebnis, und so sieht sich die sudanesisch Regierung als Grenzschützerin im Auftrag der EU. Für sie ist die Entsendung einer Grenztruppe ein Dienst im Sinne von Valletta. Warum diese Grenztruppe nicht von der Gemeinschaft finanziert und auch die von Flüchtlingskommissar General Dahir angeforderte Grenzpolizei nicht ausgebildet werden, ist Khartum daher unverständlich.⁵³

Hinzu kommt, dass die sudanesisch Regierung ihre Positionierung in der Region nicht gewürdigt sieht. Während Khartum auf Seiten der vom Westen unterstützten libyschen Regierung von Premierminister Fayed al-Sarraj steht, engagieren sich Darfur-Rebellen bei dessen Gegner. Auch westliche Verbündete wie Ägypten und die Emirate verwenden sich für die Gegenregierung von General Haftar im Osten Libyens, ohne Sanktionen oder Kritik aus dem Westen zu ernten.⁵⁴

Für Europa und Deutschland ist die Sicherung der Grenze zwischen Darfur und Libyen, wie sie derzeit vom Sudan betrieben wird, inakzeptabel. Generalmajor Mohammed Hamdan (Hameti), der mit seinen RSF als Grenzschützer agiert, gilt als mutmaßlicher Kriegsverbrecher. Seine Einheiten stehen im Verdacht, im seit 2003 andauernden Darfur-Konflikt an Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit beteiligt gewesen zu sein.⁵⁵ In einer Pressekonferenz, die er nach der Gefangennahme von mehr als 800 Flüchtlingen an der Grenze zu Libyen gab, stellte Mohammed Hamdan die Grenzsicherung gleichwohl als Auftrag der Europäer dar: »Wir machen das

50 »Sudan Declares Popular Mobilization on Eritrean Border«, in: *Sudan Tribune*, 8.1.2018, <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article64450>> (eingesehen am 18.1.2018).

51 »De Maizière fordert EU-Grenzschutzmission zwischen Libyen und Niger«, in: *Die Zeit* (online), 14.5.2017, <<http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-05/de-maizi-re-eu-grenzschutzmission-afrika>> (eingesehen am 18.1.2018).

52 »UNAMID Handed Over Its Former Basis to Darfur Militia: Rebel Groups«, in: *Sudan Tribune*, 9.9.2017, <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article63468>>; »Sudan Not Closing Libya Border to Stop Smugglers Says Khartoum FM«, in: *Libya Herald*, 7.9.2017, <<https://www.libyaherald.com/2017/09/07/sudan-closes-border-to-stop-weapons-and-vehicle-smuggling/>>; »Sudan's RSF Detain Musa Hilal Militiamen on Darfur-Libya Border«, in: *Dabanga*, 13.8.2017, <[https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/sudan-s-rsf-detain-](https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/sudan-s-rsf-detain-musa-hilal-militiamen-on-darfur-libya-border)

[musa-hilal-militiamen-on-darfur-libya-border](https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/sudan-s-rsf-detain-musa-hilal-militiamen-on-darfur-libya-border)> (eingesehen am 18.1.2018).

53 European Commission, *Valletta Summit, 11–12 November 2015, Action Plan*, S. 12, <http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf> (eingesehen am 18.1.2018).

54 Gespräch mit einem für die EU zuständigen Vertreter des sudanesischen Außenministeriums, Khartoum, Mai 2017.

55 Zu den Aktivitäten der Janjaweed vgl. die Anklage gegen einen ihrer Anführer, »The Prosecutor v. Ahmad Muhammad Harun and Ali Muhammad Abd-Al-Rahman (Ali Kushayb)«, ICC. ICC-02/05-01/07, <<https://www.icc-cpi.int/darfur/harunkushayb>> (eingesehen am 18.1.2018).

für Frontex, und niemand dankt uns dafür.«⁵⁶ Daraus ergeben sich erhebliche politische Reputationsrisiken für Deutschland und die EU, die sich – obgleich fälschlicherweise – in den Medien als Auftraggeber einer Miliz angeprangert sehen.

Mit Blick auf Eritrea, woher der Großteil der Flüchtlinge stammt, steht die EU vor einem vollkommen anders gelagerten Problem. Hier galt bis 2015 ein Schießbefehl der eritreischen Armee, der allen galt, die das Land verlassen wollten. Eritrea verwehrt seinen BürgerInnen die offizielle Ausreise, zumal die meisten dem Nationalen Dienst entkommen wollen.⁵⁷ Eine Zusammenarbeit der EU, die den Nationalen Dienst und den Schießbefehl für Fluchtursachen hält – und gerade deshalb so viele eritreische Flüchtlinge anerkennt –, mit eben jenen eritreischen Grenzschildern würde die Konfliktursachen verschärfen, nicht bekämpfen. Die im Khartum-Prozess und im BMM explizit angestrebte Bekämpfung von Schleusern und Menschenhändlern lässt sich mit den eritreischen Sicherheitsbehörden ebenso wenig umsetzen. Schließlich sind häufig sie es, die sich als Fluchthelfer Geld dazuverdienen.

Konfusion um Rückübernahmen

Wie im Grenzmanagement sieht sich die sudanese Regierung als Durchsetzer europäischer Wünsche, wenn sie eritreische Flüchtlinge in ihr Herkunftsland abschiebt. Da die meisten europäischen Länder aber aufgrund der menschenrechtspolitischen Lage in Eritrea selbst nicht dorthin abschieben, ist ein solches Vorgehen durch sudanese Grenzmitzen im Namen Europas keineswegs politisch opportun.

Seit 2016 häufen sich die Berichte über Verhaftung, Auspeitschung und Deportation von eritreischen Flüchtlingen aus dem Sudan.⁵⁸ Auch wenn dies

sicherlich nicht die Intention der europäischen und deutschen Migrationspolitik ist, wird die Bundesregierung im öffentlichen Diskurs sowohl in Deutschland als auch im Sudan dafür mitverantwortlich gemacht. Gleichzeitig reagiert Khartum verstimmt auf europäische Medienberichte über gewalttätige Rückführungen eritreischer Flüchtlinge durch die sudanese Behörden. Der sudanese Europabeauftragte wirft den Europäern denn auch Heuchelei vor:

»Europa will die Rücksendung nach Eritrea, aber sie haben keine kohärente Politik, sie machen die Politik nach Tagesstimmung, manchmal werden die Leute zurückgeschickt, manchmal erhalten sie Reisedokumente. Sie wollen Eritreer zurückschicken, wollen es aber nicht selber machen. Wenn wir es für sie machen, gibt es Ärger.«⁵⁹

Die Interessen der EU und der Regierung im Sudan überschneiden sich, betrachtet man die vorangegangenen Überlegungen, nur in wenigen Feldern.⁶⁰ Beiden ist daran gelegen, dass die Region stabiler, Jihadismus eingedämmt und die Situation der Bevölkerung verbessert werden. Der Sudan wünscht sich eine Normalisierung der Beziehungen, die Einstellung des Verfahrens des IstGH gegen Präsident Bashir, die vollständige Aufhebung der Wirtschaftssanktionen und einen Schuldenerlass. Europa wünscht sich weniger Menschenrechtsverletzungen, ein verbessertes

<<https://www.theguardian.com/global-development/2017/feb/27/eu-urged-to-end-cooperation-with-sudan-after-refugees-whipped-and-deported>> (eingesehen am 2.4.2018); vgl. auch den Bericht »Flüchtlingsdeals mit ostafrikanischen Machthabern?« des ARD-Magazins Monitor vom 14.4.2016, <<http://www.ardmediathek.de/tv/Monitor/F1%C3%BCchtlingsdeals-mit-ostafrikanischen-Ma/Das-Erste/Video?broadcastId=438224&documentId=34691418>>; Kristy Siegfried, »Sudan and Eritrea Crackdown on Migrants amid Reports on EU Incentives«, IRIN, 25.5.2016, <<http://www.irinnews.org/news/2016/05/25/sudan-and-eritrea-crackdown-migrants-amid-reports-eu-incentives>> (eingesehen am 18.1.2018).

⁵⁹ Gespräch im Außenministerium, Khartum, April 2017; Tesfa-Alem Tekle, »UNHCR Urges Sudan to Halt Forcibly Deporting Eritreans«, in: *Sudan Tribune*, 3.6.2016, <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article59178>> (eingesehen am 18.1.2018).

⁶⁰ European Commission, *Joint Commission-EEAS Non-paper on Enhancing Cooperation on Migration, Mobility and Readmission with Sudan*, Brüssel, 16.3.2016, <<http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-com-eeas-readmission-sudan-7203-16.pdf>> (eingesehen am 18.1.2018).

⁵⁶ Jacob/Schindwein, *Diktatoren als Türsteher Europas* [wie Fn. 22], S. 17ff. Mehr zu Hamdan in den Berichten aus der Botschaft der USA in Khartum aus dem Jahr 2008, Punkt 6, <https://wikileaks.org/plusd/cables/08KHARTOUM385_a.html> (eingesehen am 18.1.2018).

⁵⁷ Amnesty International, *Just Deserters: Why Indefinite National Service in Eritrea Has Created a Generation of Refugees*, Dezember 2015 (AFR 64/2930/2015), <https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/02/Raport_Just-deserters_11_2015.pdf> (eingesehen am 18.1.2018).

⁵⁸ »EU Urged to End Cooperation with Sudan after Refugees Whipped and Deported«, in: *The Guardian*, 27.2.2017,

Migrationsmanagement und eine höhere Rate bei der Rückführung sudanesischer Flüchtlinge, deren Asylanträgen in Europa nicht entsprochen wurde.

In den beiden Bereichen – Regulation von Migration und Rückübernahme abgewiesener AsylbewerberInnen – sieht sich der Sudan am längeren Hebel.

Fazit: aneinander vorbeigezielt

Die Erwartungen der sudanesischen Regierung an die Migrationspolitik der EU sind hoch. Unterstützung im Grenzschutz und Sicherheitsbereich, bei der Versorgung der Flüchtlinge im Land, inklusive derer, die nicht nach Europa weiterreisen wollen, und vor allem eine koordinierte und gemeinsame europäische Politik werden von der Regierung in Khartum wie von den Umsetzungsorganisationen erwartet. In allen Gesprächen zum Thema Migration im Sudan wurde vor allem die Forderung: »Koordiniert und vernetzt euch!« früher oder später laut. Unmut entzündet sich ganz konkret an Koordinierungstreffen, die relevante Partner nicht einbeziehen, und einem Übermaß an Delegationen, die durch Khartum und an die Grenzen ziehen, viel Zeit beanspruchen, aber kaum Ergebnisse zeitigen.

Der Sudan möchte sich vom Nimbus eines Schurkenstaates befreien und zu einer Partnerschaft mit dem Westen gelangen.

Die Regierung in Khartum sieht sich einer Vielfalt von Instrumentarien, Angeboten und Vorstellungen im Rahmen der Migrationspartnerschaften mit der EU gegenüber. Für die Regierung in Khartum signalisiert dies ein dringliches Interesse der Europäer, schnellstmöglich eine Lösung für ein europäisches Problem zu finden. Der Sudan hofft daher, Unterstützung bei der Reduzierung irregulärer Migration über das Mittelmeer finanziell, durch Ausstattungshilfe oder Training belohnt zu bekommen. Nach dem Abkommen zwischen der EU und der Türkei vom 18. März 2016 hatte sich die Regierung darauf eingestellt, einen ähnlichen Deal mit der EU abschließen zu können.⁶¹ Dass

dies nicht geschieht, führt zu wachsender Frustration in Khartum, denn man sieht das eigene proaktive Vorgehen nicht gewürdigt und ist enttäuscht von den kleinteiligen Migrationsprojekten, die den eigenen Erwartungen nicht entsprechen. Überdies gibt die europäische Migrationspolitik kaum eine strategisch kohärente Richtung vor, anhand deren Interessenkonvergenzen ausgehandelt werden könnten.

Weitaus weniger deutlich sind die Interessen der eritreischen Regierung, stellt das Land doch den höchsten Anteil an Geflüchteten und zeigt die geringste Neigung, zumindest die politischen Fluchtursachen zu beseitigen. In der Kooperation zwischen der EU und Eritrea verläuft die Kommunikationsfluss denn auch deutlich stockender. Die Zusammenarbeit ist aus Sicht des Regimes im Wesentlichen der Notwendigkeit geschuldet, Devisen zu erwirtschaften und den wirtschaftlichen Niedergang abzufedern – allerdings nicht um den Preis ideologischer Kompromisse oder politischer Zugeständnisse.

Der Sudan dagegen möchte sich vom Nimbus eines Schurkenstaates befreien und zu einer von wirtschaftlicher Kooperation und Investition getragenen Partnerschaft mit dem Westen gelangen. Die Möglichkeit zu einer so verstandenen Normalisierung der Beziehungen ergibt sich aus seiner Sicht durch eine gelungene Migrationszusammenarbeit mit Europa und die Aufhebung von Wirtschaftssanktionen, die derzeit mit der US-Regierung verhandelt werden. Die geostrategischen Verschiebungen am Horn von Afrika und im Sahel machen das Land zu einem wichtigen Akteur, vorrangig im Anti-Terror-Kampf, aber auch in den schwierigen Nilwasserverhandlungen zwischen Ägypten und Äthiopien. Eine Verbesserung der Beziehungen liegt im beiderseitigen Interesse.

Perspektivwechsel: europäische Interessen

Die EU und Deutschland befinden sich bei der Kooperation mit Staaten der Region in einem Dilemma. Die Ausweitung und Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit ist kein Instrument, das schnelle Lösungen herbeiführt und Sichtbarkeit erzeugt. Eine enge Kooperation mit den Sicherheitskräften der autoritären und repressiven Länder birgt dagegen das Risiko, Organe und Personen zu unterstützen, die

⁶¹ Gespräche im sudanesischen Außenministerium, Khartum, Mai 2017; Europäischer Rat, »Erklärung EU – Türkei«, 18.3.2016, <[http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-](http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/)

[releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/](http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/)> (eingesehen am 18.1.2018).

sich Kriegsverbrechen schuldig gemacht haben oder an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind. Die europäischen Staaten müssen sich entscheiden, ob sie tatsächlich langfristig bessere Bedingungen für Menschen in deren Herkunftsregionen schaffen oder kurzfristig die Zahl der Flüchtlinge reduzieren wollen, die in Europa ankommen. Statt Fluchtursachenbekämpfung ginge es dann um die Versicherheitlichung der Außengrenzen Europas, für die andere Mechanismen und Aushandlungsprozesse vonnöten wären.

Das Grundproblem liegt häufig in der Paradoxie der europäischen Migrationspolitik und ihrer Vermittlung. Die EU und Deutschland verfolgen harte Sicherheitsziele: die Reduzierung irregulärer Migration und die strafrechtliche Verfolgung von Schleusern und Menschenhändlern. Die programmatische Ausgestaltung und die erwogenen Migrationsprojekte aber setzen auf die Verbesserung der Lebensumstände und das Management von Migration. Ziel und Programm sind wenig kongruent. Wird außerdem mit repressiven Regimen zusammengearbeitet, die weithin eher als Fluchtursache denn als deren Behebung verstanden werden, wird der Widerspruch noch deutlicher.

Für die Regierung in Khartum ist die Uneindeutigkeit der Migrationskooperation ärgerlich und enttäuschend.

Am Beispiel Sudan zeigt sich, wie notwendig es ist, zu einer politischen Entscheidung zu kommen: Entweder steht die Bearbeitung weicher Ziele – etwa die Verbesserung der Lebensverhältnisse für die Bevölkerung und Geflüchtete – im Vordergrund, dann bedarf es umfassender Entwicklungshilfeprojekte, deren Implementierung jedoch nicht das schnelle Ende irregulärer Migration bedeutet. Wenn Fluchtursachenbekämpfung durch Entwicklung die Politik der Wahl ist, müsste die Bundesregierung auch ihre nach dem Putsch 1989 eingenommene Position überdenken, die Entwicklungszusammenarbeit mit dem Sudan einzustellen.

Werden aber harte Sicherheitsziele wie Grenzsicherung und Strafverfolgung angestrebt, müssen sich Deutschland und die EU darüber im Klaren sein, dass eine direkte Kooperation mit einem repressiven, autoritären Staat, der Menschenrechtsverbrecher als Sicherheitskräfte beschäftigt, ein unübersehbares Reputationsrisiko birgt. Letztlich stellt sich dann auch

die Frage, warum eine Zusammenarbeit mit den Sicherheitsorganen dieses Staates vorstellbar ist, eine Entwicklungszusammenarbeit jedoch nicht.

Für die Regierung in Khartum ist die Uneindeutigkeit der Migrationskooperation ärgerlich und enttäuschend. Sie fordert eine Klärung geradezu heraus und bringt die Bundesregierung und die EU damit in Zugzwang.

Stephan Roll

Ägypten: Migrationspolitik und Herrschaftskonsolidierung

Einleitung

Anlässlich eines Treffens mit dem UN-Hochkommissar für Flüchtlinge im September 2014 betonte der ägyptische Präsident Abdel Fatah al-Sisi die Anstrengungen seines Landes bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise. Ägypten, so Sisi, habe über fünf Millionen Flüchtlinge aufgenommen, und das, obwohl das Land selbst mit gravierenden wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen habe.¹

Was anfänglich wie ein vorsichtiger Hilferuf an die internationale Gemeinschaft klang, wurde in den Folgejahren zunehmend zur handfesten Drohung. Dabei ging es der Regierung nur sekundär um Hilfen im Bereich der Flüchtlingspolitik. Zwar waren als Folge der regionalen Krisen und Kriege immer mehr Menschen nach Ägypten geflohen, aber wohl weit weniger als von offizieller Seite angegeben. Zumindest sah sich das Land keineswegs einer vergleichbaren Belastung ausgesetzt wie etwa die Nachbarstaaten Syriens, die, gemessen an der Gesamtbevölkerung, deutlich mehr Flüchtlinge aufgenommen hatten.²

Vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise in Europa sah die Sisi-Administration vielmehr ihre Chance, über das Migrationsthema dringend erforderliche Finanzhilfen zu generieren, ohne dabei Zugeständnisse in Bezug auf politische Reformen machen zu müssen, die womöglich die eigene Herrschaftskonsolidierung gefährdet hätten. Entsprechend gestaltete sie ihr migrationspolitisches Vorgehen, das zwar in-

sofern reaktiv war, als es sich an den Interessen und Zielen europäischer Politik orientierte, aber keinesfalls einer defensiven Handlungslogik folgte.

Ausgangslage: Ägypten als Ziel-, Transit- und Ursprungsland von Migration

Durch seine Größe und seine geographische Lage war Ägypten seit jeher ein Zielland für Migration. Insbesondere seit dem 20. Jahrhundert haben sich vor allem in den großen Metropolen Kairo und Alexandria afrikanische MigrantInnengemeinschaften gebildet. Arbeitssuchende und Flüchtlinge aus dem Sudan stellen hier wohl die Mehrheit, nicht zuletzt weil sie bis 1995 kein Visum für die Einreise brauchten.³ Allerdings variieren die Schätzungen stark. Für die oftmals in der Literatur erhobene Behauptung, dass allein die sudanesischen Gemeinschaften in Ägypten mehrere Millionen Menschen umfasse, gibt es jedenfalls keinerlei gesicherte Daten.⁴ Es deutet einiges darauf hin, dass diese Angaben zu hoch ausfallen.⁵

3 Françoise De Bel-Air, *Migration Profile: Egypt*, Florenz: Migration Policy Centre, European University Institute, Februar 2016 (Policy Brief 2016/01), <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/39224/MPC_PB_2016_01.pdf> (eingesehen am 1.4.2018).

4 Michael Kagan, »From the Archives: Troublesome Refugee Statistics and the Case of Sudanese in Egypt«, *RSDwatch*, 15.1.2014, <<https://rsdwatch.com/2014/01/15/from-the-archives-troublesome-refugee-statistics-and-case-of-sudanese-in-egypt/>> (eingesehen am 1.4.2018).

5 Unklar ist hierbei oftmals, ob auch sudanesischstämmige Ägypter, die bereits seit Generationen im Land leben, als Teil der sudanesischen Gemeinschaft mitgezählt werden. Als Überblick über die sudanesischen Migrantengemeinschaften vgl. Anita H. Fábos, »*Brothers*« or *Others?*, New York/Oxford: Bergahn Books, 2008.

1 »Almost 5 mln Refugees in Egypt: Sisi«, in: *Aswat Masriya*, 6.9.2014, <<http://en.aswatmasriya.com/news/details/9536>> (eingesehen am 1.4.2018).

2 Als Übersicht vgl. Björn Rother u.a., *The Economic Impact of Conflicts and the Refugee Crisis in the Middle East and North Africa*, September 2016 (IMF Staff Discussion Note SDN/16/08), <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1608.pdf>> (eingesehen am 1.4.2018).

In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts kamen zudem viele Flüchtlinge aus arabischen Ländern nach Ägypten, darunter geschätzt allein über 70 000 Palästinenser, die im Zuge der Kriege von 1948 und 1967 ihre Heimat verlassen mussten. Die größte Gruppe offiziell registrierter Flüchtlinge bilden mittlerweile indes Syrer. Als Folge des Syrienkrieges stieg ihre Zahl rasant an, von unter 1000 im Juli 2012 auf über 138 000 im Januar 2015.⁶

Mangels eigener Asylgesetzgebung erfolgt die Anerkennung des Flüchtlingsstatus über das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR), mit dem Ägypten seit 1954 ein entsprechendes Abkommen unterhält. Neben den beim UNHCR registrierten Flüchtlingen gibt es aber eine große Dunkelziffer von nichtregistrierten Flüchtlingen und MigrantInnen. Die ägyptische Regierung spricht hier im Falle der Syrer gelegentlich von insgesamt 500 000 Menschen – eine Zahl, die von Experten als zu hoch eingestuft wird.⁷

Keineswegs gesichert sind auch die Angaben zu den Kosten, die dem ägyptischen Staat durch den Zustrom aus dem Ausland entstehen. In Bezug auf syrische Flüchtlinge beziffert die ägyptische Regierung die finanzielle Belastung durch die Bereitstellung von subventionierten Nahrungsmitteln sowie den freien Zugang zum Bildungs- und Gesundheitssystem auf 200 bis 300 Millionen US-Dollar jährlich.⁸ Dem stehen indes Berichte gegenüber, dass die syrische Community ihrerseits zwischen 2011 und 2016 bis zu 800 Millionen US-Dollar in die ägyptische Wirtschaft investiert habe.⁹ Gerade Syrer dürften

demnach in den vergangenen Jahren maßgeblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen beigetragen haben.

Die meisten der in Ägypten gestrandeten Flüchtlinge und MigrantInnen betrachten das Land allerdings nicht als Endziel, sondern als Zwischenstation.¹⁰ Registrierte Flüchtlinge etwa hoffen auf eine Neuansiedlung in einem Drittland (Resettlement) durch das UNHCR. Andere versuchen, das Land auf eigene Faust zu verlassen. Neu ist diese Entwicklung nicht. Zwischen 2006 und 2012 durchquerten Tausende MigrantInnen aus afrikanischen Staaten, allen voran Sudan und Eritrea, auf dem Weg über den Sinai nach Israel ägyptisches Territorium. Hierdurch entwickelten sich nicht nur Schleuser-, sondern auch Menschenhändlerstrukturen. Afrikanische Durchreisende wurden teils entführt, um Lösegeld zu erpressen, oder fielen sogar Organhändlern zum Opfer.¹¹ Erst der Bau eines Grenzzauns auf israelischer Seite und die bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen im Nordsinai führten seit Ende 2012 zu einem drastischen Rückgang der Transitmigration.¹²

Ägypten dürfte als Ursprungsland für Migration an Bedeutung gewinnen.

Stattdessen nahm die irreguläre Auswanderung über die ägyptische Mittelmeerküste nach Europa zu. Hintergrund war zum einen eine partielle Verlagerung der Wanderungsrouten. Sowohl die faktische Schließung der Sinai-Route als auch die immer schwierigeren Bedingungen auf der zentralen Mittel-

6 Ayman Zohry/Khaled Hassan, »Human Mobility in the Euro-Mediterranean Region: The Case of Egypt«, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Escaping the Escape*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2017, S. 183–196.

7 Omar Karasapan, »Who Are the 5 Million Refugees and Immigrants in Egypt?«, Brookings, Future Development, 4.10.2016, <<https://www.brookings.edu/blog/future-development/2016/10/04/who-are-the-5-million-refugees-and-immigrants-in-egypt/>> (eingesehen am 1.4.2018).

8 »Egypt Hosts Five Million Refugees: Foreign Ministry«, in: *Egyptian Streets*, 1.9.2016, <<https://egyptianstreets.com/2016/09/01/egypt-hosts-five-million-refugees-foreign-ministry/>>; *Regional Refugee & Resilience Plan 2015–16: Egypt*, S. 5, <<http://www.unocha.org/sites/dms/Syria/3RP-Report-Egypt.pdf>> (beide eingesehen am 1.4.2018).

9 United Nations Development Programme, *Jobs Make the Difference – Expanding Economic Opportunities for Syrian Refugees and Host Communities*, 5.4.2017, S. 62, <<http://www.arabstates.org/>>

<undp.org/content/rbas/en/home/library/crisis-response0/jobs-make-the-difference.html> (eingesehen am 1.4.2018).

10 Viele Migranten realisieren nach ihrer Ankunft in Ägypten, dass die Weiterreise nach Europa deutlich schwieriger ist als gedacht, und sehen sich daher gezwungen zu bleiben. Vgl. International Organization for Migration (IOM), *Migration Trends across the Mediterranean: Connecting the Dots*, Juni 2015, S. 66, <https://publications.iom.int/system/files/altai_migration_trends_accross_the_mediterranean.pdf> (eingesehen am 1.4.2018).

11 Vgl. Martin Gehlen, »Ermordet, gequält und ausgeweidet«, in: *Die Zeit* (online), 15.1.2013, <<http://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2013-01/organraub-beduinen-sinai-aegypten-menschenrechtsausschuss>> (eingesehen am 1.4.2018).

12 Gideon Israel, »Why Israel's Border Fence Worked«, in: *Mida* (online), 21.2.2017, <<http://mida.org.il/2017/02/21/israels-border-fence-worked/>> (eingesehen am 1.4.2018).

meerroute via Libyen waren dafür ausschlaggebend. Zum anderen stieg aber auch die Zahl der Einheimischen, die versuchten, ihr Land über den Seeweg zu verlassen: Während zwischen 2009 und 2012 rund 4000 ägyptische MigrantInnen registriert wurden,¹³ die irregulär nach Italien gelangten, waren es zwischen 2013 und 2016 weit über 13 000 (vgl. Tabelle 2, S. 70).¹⁴

In Relation zu den insgesamt stark angestiegenen Flüchtlings- und MigrantInnenzahlen waren diese Zahlen vernachlässigbar. Europäische Entscheidungsträger wurden dadurch aber an das Potential erinnert, das Ägypten als Ursprungsland von Migration haben könnte. Dabei spielte die Bevölkerungsentwicklung des Landes eine zentrale Rolle. Ägypten wird 2020 deutlich über 100 Millionen Einwohner haben. Davon sind über zwei Drittel jünger als 29 Jahre, was impliziert, dass jährlich rund 600 000 junge Ägypter auf den Arbeitsmarkt drängen werden. Um für diese Neuzugänge ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und zugleich die hohe Arbeitslosigkeit abzubauen, die vermutlich deutlich über den offiziell ausgewiesenen 12 Prozent liegt, bräuchte das Land kontinuierlich wirtschaftliche Wachstumsraten von weit über 6 Prozent.¹⁵ Davon ist Ägypten weit entfernt.¹⁶

Von Bedeutung ist aber auch, dass die bisherigen Zielländer ägyptischer Arbeitsmigration deutlich an Attraktivität verloren haben. Im Nachbarland Libyen, wo noch 2011, vor Beginn des Bürgerkrieges, Schät-

zungen zufolge bis zu zwei Millionen Ägypter arbeiteten, sind heute nur noch einige hunderttausend ägyptische Gastarbeiter beschäftigt.¹⁷ Und auch in Saudi-Arabien, dem gegenwärtig wichtigsten Zielland für Arbeitsmigration, haben sich die Bedingungen seit 2011 deutlich verschlechtert. Angesichts der Regierungspläne zur »Saudisierung« des Wirtschaftslebens und damit auch der Beschäftigung ist die Zukunft für viele der 1,3 bis 2 Millionen ägyptischen Gastarbeiter ungewiss.¹⁸

Gerade vor diesem Hintergrund erscheinen Zukunftsszenarien, denen zufolge 2030 über 2,7 Millionen Ägypter versucht sein könnten, ihr Land zu verlassen, aus europäischer Sicht besonders relevant.¹⁹ Zwar lassen sich in keiner Weise Aussagen darüber treffen, wie groß die Bereitschaft der Migrationswilligen zur »irregulären« Auswanderung über den gefährlichen Seeweg tatsächlich sein wird. Die grundsätzliche Bedeutung Ägyptens als Ursprungsland für Migration nach Europa dürfte allerdings zunehmen.

17 Dabei ist allerdings bemerkenswert, dass trotz eines 2015 durch die Sisi-Administration verhängten Reiseverbots nach Libyen noch immer Ägypter versuchen, die Grenze zum Bürgerkriegsland zu überqueren – zu schlecht sind die Aussichten auf Arbeit im eigenen Land. Vgl. Hassan Abdel Zaher, »Despite Risks, Egyptian Workers Cross into Libya«, in: *The Arab Weekly*, 29.10.2017, <<http://www.thearabweekly.com/Society/9558/Despite-risks%2C-Egyptian-workers-cross-into-Libya>> (eingesehen am 1.4.2018).

18 So dürfte etwa die Einführung einer Abgabe für Familienangehörige von Gastarbeitern dazu führen, dass für viele Ägypter die Attraktivität des Königreichs als zumindest temporäres Zielland deutlich nachlässt. Vgl. »Saudi Arabia's Dependent Fees Leave Egyptian Expats in Dire Straits«, *Gulf Insider*, 17.7.2017, <<http://www.gulf-insider.com/saudi-arabias-dependent-fees-leave-egyptian-expats-dire-straits/>> (eingesehen am 1.4.2018).

19 Vgl. Michael Bommers/Simon Fellmer/Friederike Ziggmann, »Migration Scenarios: Turkey, Egypt and Morocco«, in: Michael Bommers/Heinz Fassmann/Wiebke Sievers (Hg.), *Migration from the Middle East and North Africa to Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014, S. 271ff. In den hier berechneten Szenarien fällt das eigentliche Potential für die Migration nach Europa deutlich geringer aus, da die ägyptische Migrantengemeinschaft in Europa bislang sehr klein ist und daher nur sehr begrenzt als »Pull-Faktor« für Landsleute wirken wird. Allerdings werden in den Szenarien keine »Verdrängungseffekte« berücksichtigt, die aus den hier beschriebenen Krisen und Abschottungstendenzen in den klassischen Zielländern ägyptischer Migration resultieren.

13 Eigene Berechnung, Datenquelle: Philippe De Bruycker/Anna Di Bartolomeo/Philippe Fargues, *Migrants Smuggled by the Sea to the EU*, Florenz: Migration Policy Centre, European University Institute, 2013 (Research Report 2013/09), <<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29459/MPC-RR-2013%2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> (eingesehen am 1.4.2018).

14 Dieser Anstieg relativiert sich deutlich, wenn der Zeitraum 2004–2007 in die Betrachtung einbezogen wird, in dem mehr als 10 000 Ägypter Italien über den Seeweg erreichten. Vor dem Hintergrund der akuten Flüchtlingskrise wurden derartige Betrachtungen in den europäischen Hauptstädten allerdings kaum vorgenommen.

15 European Bank for Reconstruction and Development, *Private Sector Diagnostic Egypt*, London, März 2017, S. 2, <<http://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395255626323&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>> (eingesehen am 1.4.2018).

16 Zwischen 2014 und 2016 lag das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bei durchschnittlich unter 4 Prozent.

Migrationspolitische Interessen

Im Sommer 2013 putschte das Militär gegen den ersten frei gewählten Präsidenten Ägyptens, den Muslimbruder Muhammad Mursi, und bereitete so den Weg für die Machtübernahme des damaligen Verteidigungsministers Abdel Fatah al-Sisi, der sich im Juni 2014 in das Präsidentenamt wählen ließ.

In dieser höchst volatilen Phase der Errichtung eines neuen Herrschaftsregimes war Migrationspolitik für die politischen Entscheidungsträger nur von eingeschränktem Interesse. Im ersten Halbjahr nach dem Putsch wurde das Thema ausschließlich unter dem Blickwinkel der inneren Sicherheit gesehen. MigrantInnen und insbesondere syrische Flüchtlinge, denen Präsident Mursi großzügig Asyl angeboten hatte, betrachtete das ägyptische Sicherheitsestablishment nun als akute Bedrohung. Ihnen wurde eine Nähe zur Muslimbruderschaft nachgesagt,²⁰ deren Mitglieder und Strukturen die neue politische Führung mit allen Mitteln bekämpfte. Folglich hatte die neue Administration keinerlei Interesse daran, den bereits im Land befindlichen Syrern eine längerfristige Bleibeperspektive zu bieten. Vor allem aber stand sie einer Aufnahme neuer Flüchtlinge grundsätzlich ablehnend gegenüber. Erst seit 2014, nachdem der Widerstand gegen die Machtübernahme des Militärs weitestgehend gebrochen war, rückte Migrationspolitik stärker in den Fokus der Regierung, allerdings aufgrund der sich stetig verschlechternden Wirtschaftslage in erster Linie unter ökonomischen Gesichtspunkten.

Das Interesse der Staatsführung richtete sich dabei zunächst auf die ägyptische Arbeitsemigration. Ziel war es, möglichst hohe Transferzahlungen von ägyptischen Gastarbeitern aus dem Ausland in ihre Heimat zu erzielen. In der äußerst angespannten wirtschaftlichen wie politischen Situation waren solche Einnahmen wünschenswerter denn je. Denn den Gastarbeiterüberweisungen kam eine immer größere Bedeutung für den ägyptischen Staatshaushalt, vor allem aber für die Devisenbewirtschaftung des Landes zu: Die Transferzahlungen der im Ausland lebenden Ägypter erreichten 2012/2013, gemessen am BIP, ein

17-Jahres-Hoch.²¹ Für die Zentralbank waren das unverzichtbare Devisen, um Verbindlichkeiten des Staates in Fremdwährung weiterhin bedienen zu können. Hinzu kam, dass der politischen Führung angesichts des wachsenden Drucks auf den ägyptischen Arbeitsmarkt und der desolaten Sozialsysteme die Auswanderung junger Menschen nicht ungelegen kam. Das galt sowohl in Bezug auf die in Ägypten feststehenden MigrantInnen als auch hinsichtlich jener jungen Ägypter, die immer unzufriedener mit ihren Lebensbedingungen wurden.

Die Sisi-Administration sah die Flüchtlingskrise in Europa 2015 als Chance, finanzielle Unterstützung zu erhalten, um die eigene Finanzkrise zu bewältigen.

Mit der Zuspitzung der Flüchtlingskrise in Europa, spätestens aber seit dem Gipfeltreffen europäischer und afrikanischer Regierungschefs Ende 2015 in Valletta begann die Sisi-Administration das Thema irreguläre Migration unter einem neuen Gesichtspunkt zu sehen. In der Ankündigung der EU, stärker als bisher auf Maßnahmen der Fluchtursachenbekämpfung zu setzen, sah Kairo eine Chance, Hilfe bei der Bewältigung der eigenen Wirtschaftskrise, vor allem aber der Krise der Staatsfinanzen zu erhalten.

Diese war Ende 2015 höchst akut. Die drei Golfländer Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate und Kuwait, die nach dem Militärputsch 2013 Milliarden US-Dollar an Krediten und Schenkungen nach Kairo überwiesen hatten, waren nicht bereit, das ägyptische Staatsdefizit von weit über 30 Milliarden US-Dollar (2014/15) dauerhaft zu finanzieren.²² Die drohende Zahlungsunfähigkeit wurde daher zur zentralen Herausforderung für die weitere Machtkonsolidierung der neuen politischen Führung.²³ Von da an

²⁰ Vgl. Jasmin Fritzsche, »Egypt's Others«, in: *Sada*, 5.11.2013, <<http://carnegieendowment.org/sada/?fa=53501>> (eingesehen am 1.4.2018).

²¹ Vgl. The World Bank, »Personal Remittances, Received (% of GDP)«, <<https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=EG>> (eingesehen am 1.4.2018).

²² Insbesondere der Herrschaftswechsel in Saudi-Arabien Anfang 2015 sorgte in Kairo für helle Aufregung. Der außenpolitische Kurs des neuen saudischen Königs Salman galt als ungewiss und entsprechend stieg die Furcht vor einer Einstellung der saudischen Finanzhilfen. Vgl. Stephan Roll, *Ägyptens Außenpolitik nach dem Putsch. Strategiewechsel zur Herrschaftssicherung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2016 (SWP-Studie 16/2016), S. 12 und S. 16.

²³ Ebd., S. 11.

sah Kairo Migrationspolitik vor allem als Instrument in den Verhandlungen über internationale Finanzhilfen.

Strategien und politisches Handeln

Die nach 2013 von Ägypten verfolgte Migrationspolitik wirkt bei oberflächlicher Betrachtung willkürlich, unkoordiniert und wenig durchdacht. Doch planlos war das Vorgehen keineswegs. Vielmehr orientierte es sich an den oben skizzierten Interessen der Sisi-Administration, die sich zwischen 2013 und 2017 veränderten. Stand erst Repression gegen Flüchtlinge und MigrantInnen, insbesondere aus Syrien, im Vordergrund, sahen die neuen Machthaber das Thema Migration von 2014 an vor allem unter außenpolitischen und ökonomischen Gesichtspunkten. Entsprechend ging der Auf- und Ausbau eines institutionellen migrationspolitischen Rahmens auch nicht mit konkreten Maßnahmen gegen irreguläre Migration einher, die insbesondere auf eine besseren Kontrolle der ägyptischen Seegrenze hinausgelaufen wären. Diese wurden vielmehr zum Gegenstand von Verhandlungen über Finanzhilfen gemacht, die die ägyptische Regierung mit europäischen Staaten und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) im Sommer 2016 führte.

Umgang mit syrischen Flüchtlingen

Direkt nach dem Militärputsch im Sommer 2013 vollzog die neue Führung in Kairo eine abrupte Wende in der Politik gegenüber syrischen Flüchtlingen.²⁴ Zwar unterstrich die vom Militär eingesetzte Regierung auf internationalen Foren die anhaltende Hilfsbereitschaft Ägyptens.²⁵ Syrische Flüchtlinge seien Ägyptern gleichgestellt, insbesondere in Bezug auf Aus-

bildung und medizinische Versorgung. Sie würden, so das ägyptische Außenministerium, auch weiterhin Visa bekommen, hätten also unter der neuen Administration keine grundsätzlichen Änderungen zu befürchten.

In der Praxis wurde die Visavergabepolitik gegenüber Syrern jedoch drastisch verschärft. Das unter Präsident Mursi etablierte Verfahren, wonach syrische Flüchtlinge mit an der Grenze ausgestellten Touristenvisa einreisen konnten, wurde abgeschafft. Stattdessen mussten Syrer die Visa an der ägyptischen Botschaft in Damaskus beantragen und sich dabei einer Sicherheitsüberprüfung unterziehen – ein Prozedere, das den Zuzug von Flüchtlingen aus Syrien nahezu zum Erliegen brachte.²⁶

Vor allem aber gingen Sicherheitskräfte massiv gegen die bereits in Ägypten lebenden syrischen, aber auch gegen aus Syrien kommende palästinensische Flüchtlinge vor. Unter dem Vorwand des Anti-Terror-Kampfes wurden sie zu Hunderten eingesperrt,²⁷ einige, insbesondere Palästinenser, sogar gegen ihren Willen nach Damaskus deportiert. Begleitet wurde die polizeiliche Repression von der hetzerischen Berichterstattung regierungsnaher Medien, die syrische Flüchtlinge sinngemäß als »Fünfte Kolonne« der Muslimbruderschaft darstellten, die es zu bekämpfen gelte.²⁸

Erst im Frühjahr 2014 mäßigten die ägyptischen Behörden ihren harten Kurs wieder. Familiennachzug etwa wurde deutlich erleichtert. Dennoch wirkten die Repressionen erkennbar nach. Seit Juli 2013 sank die Zahl der Neuregistrierungen beim UNHCR signifikant, vom Sommer 2014 an ist nicht nur ein Rückgang der Neuregistrierungen, sondern auch der registrierten Personen zu verzeichnen.²⁹ Deren Zahl reduzierte

26 Bel-Air, *Migration Profile: Egypt* [wie Fn. 3]; Andreas Gorzewski, »Driven Out of Egypt«, *Qantara.de*, 24.10.2013, <<https://en.qantara.de/node/1712>> (eingesehen am 1.4.2018).

27 Amnesty International, *Egypt: End Deplorable Detention and Deportation of Refugees from Syria*, 17.10.2013, <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/10/egypt-end-deplorable-detention-and-deportation-refugees-syria/>> (eingesehen am 1.4.2018).

28 Fritzsche, »Egypt's Others« [wie Fn. 20].

29 Es kann kaum belegt werden, dass dieser Trend ausschließlich auf die politischen Veränderungen in Ägypten zurückzuführen ist. Auch andere Analysen kommen aber aufgrund der zeitlichen Korrelation beider Entwicklungen zu dem Schluss, dass es hier zumindest einen Zusammenhang gibt. Vgl. etwa Maysa Ayoub/Shaden Khallaf, *Syrian Refugees in Egypt: Challenges of a Politically Changing Environment*,

24 Maggie Fick, »Egyptian Welcome Mat Pulled out from under Syrian Refugees«, *Reuters*, 12.9.2013, <<http://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-egypt-refugees/egyptian-welcome-mat-pulled-out-from-under-syrian-refugees-idUSBRE98B0OE20130912>> (eingesehen am 1.4.2018).

25 3RP, »Government of Egypt, United Nations and Partners Launch Major Aid Plan for Syrian Refugees in Egypt and Host Community«, in: *3RP – Regional Refugee & Resilience Plan 2018–2019*, 17.2.2015, <<http://www.3rpsyriacrisis.org/news/government-egypt-united-nations-partners-launch-major-aid-plan-syrian-refugees-egypt-host-community/>> (eingesehen am 1.4.2018).

sich von 138 212 im Januar 2015 auf 116 013 im Januar 2017.³⁰ Dabei versuchten syrische Flüchtlinge offenbar auch vermehrt, das Land irregulär, über den Seeweg, zu verlassen. Der damit verbundene Ausbau von Schlepper-Netzwerken und der dazugehörigen »Infrastruktur« erleichterte wiederum auch für Angehörige anderer, insbesondere afrikanischer MigrantInnengruppen die irreguläre Migration. Zwar waren sie nicht systematischen, politisch begründeten Übergriffen ausgesetzt wie die syrischen Flüchtlinge nach dem Militärputsch, aber auch in ihren Gemeinschaften wurde immer wieder über rassistisch motivierte Belästigungen und Misshandlungen sowie unzureichenden Schutz durch ägyptische Sicherheitskräfte berichtet. Vor allem aber hatte sich ihre ohnehin schwierige wirtschaftliche und soziale Lage seit 2011 stetig verschlechtert.³¹

Neugestaltung des rechtlichen und institutionellen Rahmens

Vom Frühjahr 2014 an setzte die Regierung das Thema der Arbeitsmigration von Ägyptern immer häufiger auf die politische Agenda. Bereits vor seiner Wahl in das Präsidentenamt stellte Abdel Fatah al-Sisi fest: »There are over 9 million Egyptians living abroad. They all were educated in Egypt's schools and universities and lived on Egyptian soil. Did any of them think to give one month's salary for the poor in Egypt?«³² Nach seinem Amtsantritt versuchte Sisi diese »Finanzierungsquelle« durch konkrete Maßnahmen für den Staatshaushalt abzuschöpfen. Nicht nur die Einführung einer neuen Steuer für Auslands-

ägypter,³³ sondern vor allem die Schaffung eines Staatsministeriums für »Auswanderung und die Angelegenheiten von im Ausland lebenden Ägyptern« spiegelten diese Bemühungen wider.³⁴

Das neue »Migrationsministerium« bekam indes keinerlei Zuständigkeit für das Thema irreguläre Migration. Um in diesem Bereich die Handlungsfähigkeit der Regierung auszubauen, vor allem aber wohl, um internationalen Gebern gegenüber Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, wurde im März 2014 das National Committee for Combating and Preventing Illegal Migration (NCCPIM) eingerichtet, das sich aus VertreterInnen von sieben Ministerien zusammensetzt und direkt dem Ministerpräsidenten untersteht.³⁵

Erklärte Aufgabe dieses organisatorisch dem Außenministerium zugeordneten interministeriellen Gremiums war es, eine nationale Strategie sowie einen rechtlichen Rahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration zu entwerfen. In der Realität ging es indes vor allem darum, einen institutionellen Ansprechpartner für ausländische Entwicklungshilfeorganisationen zu schaffen und es Ägypten zu ermöglichen, bei dem Thema regional wie international eine führende Rolle einzunehmen.³⁶

Die Leitung des NCCPIM wurde der Karrierediplomatin Naima Gabr übertragen. Gabr hatte bereits ein 2007 gebildetes interministerielles Gremium zur Bekämpfung und Verhinderung von Menschenschmuggel geleitet, das mit dem neuen NCCPIM fusioniert wurde. Sie verfügte – nicht nur durch diesen Posten

The American University in Cairo, School of Global Affairs and Public Policy, 2014 (Cairo Studies on Migration and Refugees, Paper 7), S. 10, <http://schools.aucegypt.edu/GAPP/cmrs/Documents/Final_Syrian%20refugees.pdf> (eingesehen am 1.4.2018).

30 Vgl. Zohry/Hassan, »Human Mobility« [wie Fn. 6], S. 185, und Tabelle 2, S. 70.

31 Vgl. zu sudanesischen Migranten: Tom Rollins, »Ten Years of Waiting: Sudanese Refugees Stuck in Egypt«, *Middle East Eye*, 12.8.2015, <<http://www.middleeasteye.net/news/everyone-was-just-watching-420605811>> (eingesehen am 1.4.2018).

32 Mohamed El Dahshan, »Does General Sisi Have a Plan for Egypt's Economy?«, in: *Foreign Policy*, 18.4.2014, <<http://foreignpolicy.com/2014/04/18/does-general-sisi-have-a-plan-for-egypts-economy/>> (eingesehen am 1.4.2018).

33 Dabei geht es unter anderem um Einkommen, das im Ausland lebende Ägypter dort erwirtschaften und das vorher nicht besteuert wurde. »Sisi Introduces Taxes on Revenue Earned Abroad«, in: *Mada*, 2.7.2014, <<https://www.madamasr.com/en/2014/07/02/news/u/sisi-introduces-taxes-on-revenue-earned-abroad/>> (eingesehen am 1.4.2018).

34 Bis dahin lag die Zuständigkeit für die Belange ägyptischer Gastarbeiter bei einem Staatsminister, der wiederum dem Ministerium für Arbeit und Emigration untergeordnet war. Vgl. Ayman Zhory, *Migration and Development in Egypt*, online: Berlin 2007, <http://policydialogue.org/files/events/Zohry_Migration_Development_Egypt.pdf> (eingesehen am 1.4.2018). In vielen Berichten wird der arabische Name des Ministeriums für »Emigration and Egyptians Affairs Abroad« fälschlicherweise als »Ministry of Immigration« übersetzt.

35 Vgl. <<http://nccpimandtip.gov.eg/about-nccpim/>> (eingesehen am 1.4.2018).

36 Vgl. »Nationale Strategie zur Bekämpfung und Verhinderung illegaler Migration« (Arabisch), liegt dem Autor vor.

– über einschlägige Erfahrungen sowohl mit den erforderlichen Abstimmungsprozessen innerhalb der Administration als auch mit der Verhandlungsführung gegenüber internationalen Organisationen oder ausländischen Botschaften.³⁷

Gesetzgebungsverfahren wurden in die Länge gezogen.

Tatsächlich erarbeitete das NCCPIM ein neues Gesetz zur Bekämpfung illegaler Migration, das der Regierung vorgelegt und im Oktober 2016 vom ägyptischen Parlament ratifiziert wurde.³⁸ Durch das Gesetz wurde Menschen schmuggeln unter Strafe gestellt, was einen rechtlichen Fortschritt darstellte. Allerdings sieht der Gesetzestext keinerlei Regelungen für den Status von Flüchtlingen in Ägypten vor. Ein Asylsystem begründete es somit nicht. Und die Behauptung der Regierung, Flüchtlinge würden »entkriminalisiert« und nur das Schlepperwesen unter Strafe gestellt, ist so nicht richtig. Auch mit dem Gesetz bleibt etwa das Überqueren der ägyptischen Staatsgrenze ohne Genehmigung ein Straftatbestand. Mangels eines Asylsystems sind Flüchtlinge daher polizeilicher Willkür ausgeliefert, solange sie keinen Status durch das UNHCR zugesprochen bekommen, was, vorausgesetzt, sie erreichen ein UNHCR-Büro, Monate dauern kann.³⁹

Vor allem aber war die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens mit zweieinhalb Jahren unverhältnismäßig lang. Ausarbeitung und Ratifizierung wurden verschleppt, was darauf hindeutet, dass die Sisi-Administration mit Blick auf die Bekämpfung des Schlepperwesens keine Eile hatte. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, dass das Anwachsen der Schleuseraktivitäten und damit die Zunahme irregulärer Migration nach Europa bewusst gebilligt wurden – staatliche Stellen zumindest aber nichts

37 Neben anderen Funktionen war Gabr in den 1990er Jahren persönliche Assistentin der Präsidentengattin Susanne Mubarak und insofern eng mit dem damaligen Machtzentrum verbunden.

38 Gesetz Nr. 82/2016, »Law on Combating Illegal Migration & Smuggling of Migrants«, <<http://nccpimandtip.gov.eg/ the-legislation/>> (eingesehen am 1.4.2018).

39 Siehe als ausführliche Kritik an dem Gesetz: Human Rights Watch, »Egypt: Immigration Law Lacks Key Protections«, 15.12.2015, <<https://www.hrw.org/news/2016/12/15/egypt-immigration-law-lacks-key-protections>> (eingesehen am 1.4.2018).

daransetzten, diese zu unterbinden.⁴⁰ Gegen die Schlepper wurde von staatlicher Seite ebenso wenig unternommen wie gegen den Handel mit Booten.⁴¹ Im Gegenteil: Immer wieder gab es Hinweise darauf, dass auch ägyptische Sicherheitskräfte an dem Geschäft mit dem Menschenschmuggel mitverdienten.⁴²

Verhandlungen über Finanzhilfen

Das ausbleibende Vorgehen der Sicherheitskräfte gegen das Schlepperwesen und die mangelhafte Kontrolle der ägyptischen Seegrenze zum Mittelmeer ließen die Zahl derer, die sich auf irreguläre Weise von Ägypten aus nach Europa aufmachten, seit 2014 ansteigen (Tabelle 2, S. 70). Zwar griffen ägyptische Sicherheitskräfte medienwirksam immer wieder Flüchtlinge und MigrantInnen in der Küstenregion auf.⁴³ Insbesondere im Frühjahr und Sommer 2016 war aber in Italien eine deutliche Zunahme zu beobachten. Entsprechend alarmiert zeigte sich die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) in einem Bericht: »From 1 January to 14 August 2015, a total of 6021 migrants were apprehended while trying to reach Italy from Egypt. During the same period in 2016, this number increased by

40 Für 2015 siehe hierzu Mohamed Abdel Salam, »Egypt's Responsibility in the Mediterranean Refugee Crisis«, *Atlantic Council*, 1.5.2015, S. 3, <<http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ menasource/egypt-s-responsibility-in-the-mediterranean-refugee-crisis>> (eingesehen am 1.4.2018).

41 Auch Holzboote für die Libyenroute wurden Geheimdienstberichten zufolge aus Ägypten importiert. Vgl. *EUNAVOR MED – Operation SOPHIA, Six Monthly Report: June, 22nd to December, 31st 2015*, S. 7, <<https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS/EEAS-2016-126.pdf>> (eingesehen am 1.4.2018).

42 Vgl. etwa Patrick Kingsley, »Trading in Souls: Inside the World of the People Smugglers«, in: *The Guardian*, 7.1.2015, <<https://www.theguardian.com/world/2015/jan/07/sp-trading-souls-inside-world-people-smugglers>> (eingesehen am 1.4.2018).

43 2014 registrierte das UNHCR Ägypten 3025 Flüchtlinge und Migranten, die von der ägyptischen Küstenwache aufgegriffen wurden. Vgl. IOM, *Migration Trends across the Mediterranean* [wie Fn. 10], S. 89. 2015 wurden nach UNHCR-Angaben rund 3652 Personen festgesetzt, zwischen Januar und September 2016 stieg die Zahl auf 4600. Vgl. UNHCR, »Migrant and Refugee Boat Tragedy and Irregular Departures from Egypt«, 23.9.2016, <<http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/9/57e4ee964/migrant-refugee-boat-tragedy-irregular-departures-egypt.html>> (eingesehen am 1.4.2018).

~96% to 11 801, confirming Egypt as the main alternative route to Italy.«⁴⁴ Auch die Zahl der Ägypter und hier insbesondere der unbegleiteten Minderjährigen nahm zu, die versuchten, über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen.

An der Passivität der Sicherheitskräfte änderte sich auch nichts, als es zu schweren Havarien von Flüchtlingsschiffen kam, die offenbar von der ägyptischen Mittelmeerküste abgelegt hatten und bei denen Hunderte von Flüchtlingen und MigrantInnen ertranken, insbesondere aus Ägypten, Syrien und Subsahara-Afrika.⁴⁵ Dabei waren es keineswegs die fehlenden technischen Voraussetzungen, die ausbleibendes staatliches Handeln sowohl in Bezug auf die Verhinderung der irregulären Migration als auch hinsichtlich Rettungsmaßnahmen erklärten.⁴⁶

Stattdessen bedurfte es einer politischen Entscheidung, und diese wurde offenbar erst Anfang September 2016 gefällt. Nahezu über Nacht riegelten Sicherheitskräfte die ägyptische Mittelmeerküste hermetisch ab. Ein irreguläres Verlassen des Landes über den Seeweg wurde damit praktisch unmöglich, die Route nach Europa geschlossen: Zwischen Oktober 2016 und Dezember 2017 gelangten anscheinend

weniger als hundert MigrantInnen von Ägypten aus nach Italien. Dieses Vorgehen der Sisi-Administration, das eine abrupte Änderung der bisherigen Migrationspolitik bedeutete, kam keineswegs überraschend. Vorausgegangen war ein komplexer Prozess von Verhandlungen über internationale Finanzhilfen, bei dem die ägyptische Regierung die Schließung der Seegrenze offenbar äußerst geschickt als Verhandlungsmasse einsetzte und die Angst der Europäer vor einer Verlagerung der zentralen Mittelmeerroute nach Ägypten für sich zu nutzen wusste.

Hinter verschlossenen Türen drohten ägyptische Offizielle europäischen Delegationen 2016 ganz unverhohlen mit einer Flüchtlingsschwemme, sollten sich die europäischen Länder nicht kooperativ verhalten und Ägypten finanziell unterstützen.⁴⁷ Und auch öffentlich wurde das Migrationsthema als politisches Druckmittel eingesetzt: Als Italien im Juli 2016 ankündigte, aus Ärger über die verschleppte Aufklärung des Mordes an einem italienischen Wissenschaftler in Kairo von Ägypten bestellte Rüstungsgüter nicht auszuliefern, erörterte das ägyptische Außenministerium auf seiner Facebook-Seite die Möglichkeit, die Zusammenarbeit im Bereich irregulärer Migration aufzukündigen.⁴⁸ Für Italien, das als einziges europäisches Land seit 2007 ein Rückübernahmeabkommen mit Ägypten unterhält, war das eine gewichtige Drohung, die letztlich wohl auch zur schrittweisen Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden Ländern beitrug.⁴⁹

Zudem machte die ägyptische Seite immer wieder unmissverständlich klar, dass sie an konkreten Einzelmaßnahmen, etwa zur Stärkung des Migrationsmanagements, nur wenig Interesse hatte. Zum Erstauen europäischer Diplomaten sperrte sich das Land etwa wiederholt gegen Projekte im Rahmen des europäischen Treuhandfonds.⁵⁰ Grundsätzlich von Inter-

44 Frontex, *Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report 2016*, Warschau, April 2017, S. 22, <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_2016.pdf> (eingesehen am 1.4.2018).

45 Bekannt ist etwa ein Unglück vor Malta im September 2014, bei dem ein von der ägyptischen Küstenstadt Damietta kommendes Schiff von Schleppern absichtlich versenkt wurde. Rund 500 Menschen kamen ums Leben. Vgl. »Malta Boat Sinking ›Leaves 500 Dead‹ – IOM«, *BBC News*, 15.9.2014, <<http://www.bbc.com/news/world-europe-29210989>>. Ein weiteres Unglück ereignete sich im Juni 2016 vor der Küste der Insel Kreta. Das ebenfalls aus Ägypten kommende Schiff hatte womöglich über 700 Menschen an Bord, von denen nur 340 gerettet werden konnten. Vgl. Stephanie Nebehay, »Death Toll of Migrants in Wreck Off Crete Climbs to 320«, *Reuters*, 7.6.2016, <<https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-greece-iom/death-toll-of-migrants-in-wreck-off-crete-climbs-to-320-iom-idUSKCN0YT1IU>> (beide eingesehen am 1.4.2018).

46 Besonders dramatisch war der Untergang eines Flüchtlingsschiffes im Februar 2016 vor der ägyptischen Küste, bei dem offenbar über 500 Menschen ertranken – 195 Somalier, 150 Äthiopier, 80 Ägypter sowie 85 Sudanesen und Syrer. Vgl. Stephen Grey/Amina Ismail, »The Forgotten Shipwreck«, *Reuters*, 6.12.2006, <<http://www.reuters.com/investigates/special-report/migration/#story/60>> (eingesehen am 1.4.2018).

47 Gespräche mit europäischen Diplomaten, Berlin, 2016 und 2017.

48 <<https://www.facebook.com/MFAEgypt/posts/1110118635726748>> (eingesehen am 1.4.2018).

49 Der wichtigste Faktor für die Verbesserung der italienisch-ägyptischen Beziehungen dürfte allerdings die Wirtschaftskooperation beider Länder sein, insbesondere im Energiebereich.

50 Nach mehreren Verzögerungen durch die ägyptische Seite konnte sich die EU mit der Sisi-Administration Anfang 2017 auf sieben Projekte im Rahmen des EUTF mit einem Finanzierungsvolumen von 60 Millionen Euro einigen. Allerdings dauern die Verhandlungen über die Implementierung

esse waren für die ägyptische Seite hingegen Angebote zur Unterstützung des eigenen Sicherheitssektors. Allerdings wurde dabei die Kooperation mit einzelnen europäischen Ländern einer Zusammenarbeit mit europäischen Stellen vorgezogen.⁵¹ Deutlich schwieriger als von europäischer Seite gedacht stellte sich etwa die Kooperation mit Frontex dar.⁵² Ein Arbeitsabkommen, das Ägyptens Teilnahme am Aufklärungsnetzwerk Seahorse besiegeln sollte, kam bis Ende 2017 nicht zustande.

Vielmehr erwartete die ägyptische Seite im Rahmen der migrationspolitischen Zusammenarbeit von Europa eine »substanzielle finanzielle Unterstützung« zur Bewältigung der gravierenden wirtschaftlichen Herausforderungen.⁵³ Denn die Sisi-Administration hatte aufmerksam das Zustandekommen des EU-Türkei-Abkommens, vor allem aber die öffentlich vortragenen Überlegungen europäischer PolitikerInnen verfolgt, es auf Ägypten zu übertragen.⁵⁴ Die

dieser Projekte an und scheinen sich schwierig zu gestalten (Stand Ende 2017). Zur Projektbeschreibung: »Action Fiche of the EU Emergency Trust Fund, Egypt 2017«, <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/action_document_egypt_action_fiche_20170523_en_4.pdf>. Zum Verhandlungsverlauf: Paolo Cuttitta, »Egypt: Europe's Other North African Border«, *Statewatch Viewpoint*, 2017, S. 10, <<http://www.statewatch.org/analyses/no-313-egypt-viewpoint.pdf>> (beide eingesehen am 1.4.2018), sowie dem Autor vorliegende diplomatische Korrespondenzen.

51 Mit Deutschland wurde eine entsprechende Zusammenarbeit am 11.7.2016 im Rahmen eines Sicherheitsabkommens vereinbart. Angeblich ist auch im Abkommen über den »Bilateralen Dialog zur Migration« zwischen Deutschland und Ägypten, das am 27.8.2017 unterzeichnet wurde, eine Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden beider Länder vorgesehen. Vgl. Markus Bickel, »Die Kairo-Kumpanei«, *taz.de*, 8.1.2018, <<http://www.taz.de/!5471852/>> (eingesehen am 1.4.2018). Verifizieren lässt sich dies indes nicht, da die Bundesregierung das Abkommen zur Verschlussache erklärt.

52 Christian Jacob/Simone Schlindwein, *Diktatoren als Türsteher Europas*, Berlin: Ch. Links, 2017, S. 181.

53 Vgl. »Options on Developing Cooperation with Egypt in Migration Matters«, European External Action Service (EEAS), <<http://www.statewatch.org/news/2016/dec/eu-com-eeas-non-paper-egypt-migration-cooperation.pdf>> (eingesehen am 1.4.2018).

54 Bundeskanzlerin Angela Merkel bezeichnete das Abkommen mit der Türkei vor dem Deutschen Bundestag als »ein Modell« auch für Ägypten. Vgl. Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Deutschen Bundestag, 7.9.2016, <[unbewiesene, aber ständig wiederholte Behauptung, das Land würde fünf Millionen Flüchtlinge beherbergen, unterstrich, dass aus ägyptischer Sicht das finanzielle Volumen des EU-Türkei-Abkommens gerade einmal die Untergrenze für Hilfszahlungen darstellen konnte.⁵⁵](https://www.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Über eine solche substanzielle Unterstützung wurde seit Juli 2016 mit dem IWF verhandelt. Auch wenn diese Gespräche offiziell nicht mit der Migrationsfrage verknüpft waren, machten nicht zuletzt Aussagen europäischer Spitzenpolitiker wie des damaligen EU-Parlamentspräsidenten Martin Schulz deutlich, dass beides unmittelbar zusammenhing.⁵⁶

Den Regierungen der großen europäischen Staaten kam bei diesen Verhandlungen eine ganz entscheidende Rolle zu. Zum einen haben sie eine wichtige Stimme im Verwaltungsrat des IWF und so auch einen erheblichen Einfluss auf die Kreditentscheidungen des Fonds. Zum anderen hatte der IWF als Bedingung für die Vergabe eines 12 Milliarden-Kredits weitere Kredite nationaler Geber und internationaler Organisationen eingefordert.⁵⁷ Dieses zusätzliche Kreditpaket in Höhe von ebenfalls rund 12 Milliarden US-Dollar einzuwerben betrachtete die ägyptische Regierung als ihre zentrale Herausforderung. Insbesondere mit einigen europäischen Ländern, dar-

bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2016/09/2016-09-07-merkel-bundestag.html>. Ähnlich äußerte sich der damalige österreichische Bundeskanzler Christian Kern. Vgl. »Can Egypt Secure \$7bn in Refugee Support?«, *Daily News Egypt*, 21.9.2016, <<https://dailynewsegyp.com/2016/09/21/550155/>> (beide eingesehen am 1.4.2018).

55 Nicolaj Nielsen, »Egypt Blames EU-Turkey Deal for Refugee Spike«, *EUobserver*, 31.8.2016, <<https://euobserver.com/migration/134829>> (eingesehen am 1.4.2018).

56 Schulz stellte klar, dass IWF-Hilfen für Ägypten nicht in Frage kämen, sollte das Land bei der Migrationsfrage nicht kooperieren. Vgl. Nico Fried/Paul-Anton Krüger, »EU befürchtet Massenflucht aus Ägypten«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 23.9.2016, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/nachbootsunglueck-mit-vielen-toten-eu-befuerchtet-massenflucht-aus-aegypten-1.3174453>> (eingesehen am 1.4.2018).

57 Vgl. »Arab Republic of Egypt: Request for Extended Arrangement under the Extended Fund Facility«, Washington, D.C.: IMF, 18.1.2017 (IMF Staff Country Reports), <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/01/18/Arab-Republic-of-Egypt-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-44534>> (eingesehen am 1.4.2018).

unter Deutschland, wurde bis zuletzt bilateral um das Hilfspaket gerungen.⁵⁸

Im August 2016 – zeitgleich mit der Schließung der ägyptischen Seegrenze – kam es zur grundsätzlichen Einigung auf die Details des Hilfsprogramms, das am 11. November vom IWF-Board abschließend genehmigt wurde. Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich beteiligten sich an dem vereinbarten Kreditpaket mit 550 Millionen US-Dollar.⁵⁹ Dem Programm liegt letztlich zwar eine Reihe von makroökonomischen Bedingungen zugrunde. Auf jegliche politischen Konditionalitäten, die etwa auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage, bessere Regierungsführung oder den Rückzug des Militärs aus Politik und Wirtschaft des Landes gezielt hätten, haben die Kreditgeber aber vollständig verzichtet.⁶⁰

Schlussfolgerung

Die ägyptische Staatsführung unter Präsident Sisi hatte sehr schnell ein Verständnis dafür entwickelt, dass das bevölkerungsreichste Mittelmeeranrainerland für die Umsetzung der migrationspolitischen Pläne der EU-Länder, vor allem aber für die effektive Schließung der Wanderungsrouten über das Mittelmeer, von großer Bedeutung ist. Um hiervon profitieren zu können, gab sie ihren anfänglichen Kurs der Repression gegen syrische Flüchtlinge auf und demonstrierte gegenüber den europäischen Regierungen die eigene migrationspolitische Handlungsfähigkeit durch Neuordnung des institutionellen und rechtlichen Rahmens. Gleichzeitig ließ sie die Seegrenze weitgehend ungesichert, so dass von Ägypten ausgehende irreguläre Migration zwischen 2014 und

2016 – zwar auf insgesamt niedrigem Niveau – weiter anstieg.

Vor diesem Hintergrund ist die europäische Unterstützung für das IWF-Hilfspaket zu sehen. Es mag sein, dass Migration nur eines der Themen war, die bei den Verhandlungen mit Ägypten eine Rolle spielten. Europas Regierungen sehen das Land auch als Partner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und betonen immer wieder seine Bedeutung für die Lösung regionaler Konflikte. Allerdings hat das Migrationsthema seit 2016 wohl eine übergeordnete Bedeutung für die Ägypten-Politik der großen europäischen Staaten, nicht nur weil die Regierungen in Berlin, Paris und anderen europäischen Hauptstädten die Bewältigung der Flüchtlingskrise als zentrale politische Herausforderung sehen, sondern auch weil Ägypten – anders als bei Themen wie der Terrorbekämpfung – bei der Verhinderung irregulärer Migration durch Schließung der Seegrenze tatsächlich liefern kann.

Erst im Zuge der Einigung über internationale Finanzhilfen wurde irreguläre Migration nach Europa vollständig unterbunden.

Oberflächlich betrachtet könnte das IWF-Abkommen daher als erfolgreiche politische Konditionierung europäischer Finanzhilfen interpretiert werden. Denn direkt nach dessen Zustandekommen mit europäischer Hilfe schloss die Sisi-Administration die Seegrenze und brachte innerhalb weniger Tage die von ihrem Staatsgebiet ausgehende irreguläre Migration nach Europa nahezu vollständig zum Erliegen. Der Umfang der Finanzhilfen bei gleichzeitigem Fehlen jeglicher politischer Konditionen in Bezug auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage oder der Regierungsführung in Ägypten deuten indes in eine andere Richtung: Die ägyptische Staatsführung unter Präsident Sisi hatte ihre Migrationspolitik gegenüber Europa konditioniert, zugunsten der eigenen Herrschaftssicherung.

Unter diesem Gesichtspunkt stellt sich für Deutschland und seine europäischen Partner die Frage, wie nachhaltig die eigene Politik gegenüber Ägypten hinsichtlich der Unterbindung irregulärer Migration tatsächlich ist. Denn auch zukünftig könnte die Sisi-Administration versuchen, über dieses Thema andere Interessen gegenüber den EU-Ländern durchzusetzen. Dass sie willens ist, diesen Hebel zu nutzen, wurde bereits wenige Monate nach Unterzeichnung des IWF-

⁵⁸ So reiste allein der damalige außenpolitische Berater von Bundeskanzlerin Merkel, Christoph Heusgen, 2016 drei Mal zu Gesprächen nach Kairo.

⁵⁹ Deutschland erhöhte die Summe der zugesagten Kredite im Frühjahr 2017 auf 500 Millionen Euro. Vgl. »Ägypten ist ein ›Stabilitätsanker der Region«, in: *Handelsblatt*, 2.3.2017, <<http://www.handelsblatt.com/politik/international/merkel-in-kaire-aegypten-ist-stabilitaetsanker-der-region/19467732.html>> (eingesehen am 1.4.2018).

⁶⁰ Vgl. auch Stephan Roll/Matthias Sailer, *Wird der IWF-Kredit für Ägypten zur vertanen Chance?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 16.8.2016 (Kurz gesagt), <<https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/wird-iwf-kredit-fuer-aegypten-zur-vertanen-chance/>> (eingesehen am 1.4.2018).

Tabelle 2

Irreguläre Migration nach Italien (Seeweg)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ankünfte von MigrantInnen insgesamt	13 267 ^a	42 925 ^b	170 100 ^b	155 842 ^c	181 436 ^c	119 369 ^d
Ankunft ägyptischer MigrantInnen	1 223	2 728	4 095	2 610	4 230	733 ^e
davon unbegleitete Minderjährige (in %)	32 %	42 %	49 %	66 %	58 %	13 % (Jan – Nov 2017) ^f
Ankunft von MigrantInnen jeglicher Nationalität aus Ägypten	1 401 ^g	k. A.	15 283 ^g	11 114 ^h	12 766 (bis Oktober ⁱ – danach 0)	79 ^j

Quellen (alle URLs eingesehen am 1.4.2018):

a <<https://egypt.iom.int/sites/default/files/FactSheet2016Final28MARW.pdf>>;

<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/rapporto_accoglienza_eng_isbn_appendice_rev3b.pdf>

b <https://publications.iom.int/system/files/altai_migration_trends_across_the_mediterranean.pdf>, S. 72

c <http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf>

d <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61549>>

e <<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>> (bis 31.10.2017)

f <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61461>>

g <https://publications.iom.int/system/files/altai_migration_trends_across_the_mediterranean.pdf>, S. 74

h <<https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/53356>>

i <<http://www.statewatch.org/news/2016/dec/eu-com-eeas-non-paper-egypt-migration-cooperation.pdf>>

j Informierte Kreise, die sich auf offizielle Stellen in Italien berufen.

Abkommens deutlich. Im März 2017 setzte die ägyptische Regierung als Reaktion auf europäische Kritik an der Menschenrechtslage in Ägypten den zuvor vereinbarten Migrationsdialog mit der EU zeitweise aus.⁶¹ Und so könnte auch die für die Gemeinschaft so wichtige Frage der Seegrenzensicherung von der ägyptischen Seite bei Verhandlungen mit den europäischen Regierungen schon bald wieder auf die Agenda gesetzt werden – spätestens dann, wenn die im IWF-Abkommen vereinbarten Kredite Ende 2019 ausgezahlt sind.

61 Vgl. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrey Hunko, Niema Movassat, Christine Buchholz und der Fraktion Die Linke*, Bundestagsdrucksache 18/13091, S. 3, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/130/1813091.pdf>> (eingesehen am 1.4.2018).

Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels

Vielfalt der Kooperationskontexte als Herausforderung für die EU

Die wachsende Zahl von Instrumenten der externen EU-Migrationspolitik trifft in den unterschiedlich autoritären Zielländern, die in dieser Studie untersucht wurden, auf vielfältige politische Interessenlagen und gesellschaftliche Kontexte. Einige der Staaten sind beispielsweise vor allem Herkunfts- oder Transit-, andere zunehmend auch Einwanderungsländer: Eritrea etwa »produziert« primär Flüchtlinge, der Sudan dagegen fungiert vor allem als Transitstaat sowie als Knotenpunkt für Vertriebene und zirkuläre Migration am Horn von Afrika. Niger ist ebenfalls Durchgangsstation bzw. Ausgangspunkt für (zirkuläre) Migration in den Maghreb und innerhalb der ECOWAS-Region. Die nordafrikanischen Staaten wiederum wandeln sich von klassischen Herkunftsländern von MigrantInnen zu Transit- und Einwanderungsländern für Menschen aus Subsahara-Afrika. Entsprechend unterschiedlich ist die Bedeutung von Flucht und Migration für die lokalen Ökonomien, die geographischen und sozialen Peripherien und die jeweiligen politischen Eliten.

Dass die politischen Entscheidungsträger in den analysierten Ländern versuchen, europäischen Druck abzufedern und von finanziellen Anreizen zu profitieren, kann nicht überraschen. Ebenso wenig erstaunt die Tatsache, dass so gut wie alle Staaten bilaterale Zusammenarbeit mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten der Kooperation mit der EU vorziehen, weil sie so gezielter, informeller und oft erfolgreicher Forderungen platzieren können. Letztlich profitieren in all diesen Staaten die herrschenden Eliten und oft auch weitere gesellschaftliche Gruppen von gemischten Wanderungsbewegungen und der damit verbundenen entwicklungs- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. Dabei lässt sich eine bemerkenswerte Bandbreite an Reaktionen afrikanischer Staaten nicht nur auf die europäische Migrationspolitik, sondern ganz grundsätzlich auf die Herausforderung von Flucht und Migration feststellen.

Proaktive versus reaktive Herangehensweisen der Partnerstaaten

Zur Systematisierung der Art und Weise, wie autoritäre Regime in Afrika mit Wanderungsbewegungen sowie mit der externen EU-Migrationspolitik umgehen, bietet sich eine Unterscheidung zwischen proaktiven und reaktiven Herangehensweisen an. Im einen Fall haben Regierungen einen eigenen gestalterischen Anspruch in der Migrationspolitik, was sich in einem aktiven entsprechenden Agenda-Setting äußert. Im anderen Fall fehlen solche Ambitionen; die jeweiligen Regierungen verhalten sich aber zu den Kooperationsangeboten der EU. Manche von ihnen nutzen dabei die sich bietenden Möglichkeiten durchaus strategisch, andere agieren rein defensiv, indem sie sich einer Zusammenarbeit aus unterschiedlichen Gründen weitgehend verschließen, eine dritte Gruppe schließlich überlässt es der EU, die Parameter der Kooperation zu definieren (vgl. Tabelle 3, S. 74f).

Beispiel par excellence für eine proaktive Herangehensweise ist Marokko. Das Königshaus verfolgt mit einer profilierten eigenen Migrationspolitik geschickte entwicklungs- und sicherheitspolitische sowie innen-, regional- und geopolitische Ziele. So nutzt Rabat die im Rahmen der europäischen und deutschen Migrationspolitik zur Verfügung stehenden Mittel unter anderem zur Stärkung lokaler Verwaltungskapazitäten. Mit seinem Engagement in multilateralen Foren, der Regulierung irregulärer Migration und der schrittweisen Schaffung rechtlicher und institutioneller Strukturen für Einwanderung und Flüchtlingsschutz hat sich Marokko international den Ruf als afrikanischer Pionier eines progressiven Umgangs mit gemischten Wanderungsbewegungen erarbeitet. Damit setzt es sich bewusst von seinem Konkurrenten und Nachbarn Algerien ab und präsentiert sich in der bilateralen Zusammenarbeit mit einzelnen EU-Staaten als vergleichsweise verlässlicher und durchset-

zungsfähiger Partner. Rabat setzt seine Migrationspolitik also dezidiert ein, um die Modernisierung des Landes zu konsolidieren, politisches Ansehen in Subsahara-Afrika zu gewinnen, die internationale Legitimität der Monarchie zu stärken – und Rufe nach politischer Transformation in den Hintergrund zu drängen. Nicht zuletzt versucht Marokko über die Steuerung von Migration, internationale Unterstützung für seine Position im Westsahara-Konflikt zu erzwingen. Insgesamt hat Rabat mit seiner Migrationspolitik maßgeblich dazu beigetragen, seine Verhandlungsmacht gegenüber der EU auszubauen und langjährige Machtasymmetrien in ihr Gegenteil zu verkehren.

Auch der Sudan verfolgt eine proaktive Migrationspolitik mit eigener Schwerpunktsetzung. Angesichts seiner Rolle als Knotenpunkt und Transitland für Flüchtlinge aus den Nachbarstaaten sowie der Tatsache, dass er langfristig Millionen von Vertriebenen beherbergt, sind die verfügbaren EU-Gelder und -Kooperationsmöglichkeiten ein willkommener Ansatzpunkt, um die seit Jahrzehnten bestehenden internationalen Wirtschafts- und Finanzsanktionen zu umgehen. Thematisch hat die sudanesisische Regierung ein besonderes Interesse an der Grenzsicherung, da sich große Teile der bewaffneten Opposition im benachbarten Ausland befinden. Es ergeben sich offensichtliche Schnittmengen mit der Agenda der EU, von der sich Khartum allerdings mehr als Ausrüstung und erkennungsdienstliche Unterstützung erhofft. Eine weitergehende internationale Rehabilitation sowie umfassende finanzielle Hilfen stehen auf seiner Wunschliste; insbesondere das im Rahmen des EUTF aufgelegte Programm »Better Migration Management« hat hohe Erwartungen geweckt. Entsprechend groß ist die Frustration darüber, dass die EU die sudanesischen Erfolge bei der Grenzsicherung aus Sicht Khartums zu wenig honoriert und sich einer umfassenderen entwicklungs- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit aufgrund fortwährender Menschenrechtsverletzungen im Sudan nach wie vor verweigert. Überdies sendet die EU ambivalente Signale bezüglich der Priorität sicherheits- bzw. entwicklungsorientierter Migrationspolitik. Diese unklare Kommunikation und die Vielzahl kleinerer europäischer Projekte stiften Verwirrung und sind keine gute Voraussetzung für eine nachhaltige migrationspolitische Kooperation.

Die übrigen in dieser Studie untersuchten Länder reagieren eher auf die externe EU-Migrationspolitik. Dennoch gibt es relevante Unterschiede, insbesondere

bezüglich der Fähigkeiten, dabei auch eigene Interessen erfolgreich durchzusetzen. So beobachtet die ägyptische Regierung die europäische Migrationsdebatte aufmerksam und nutzt das europäische Interesse an der Eindämmung irregulärer Zuwanderung strategisch zur Herrschaftskonsolidierung: Die Bereitschaft zur Kooperation im Bereich Grenzsicherung etwa wird eng mit einem Entgegenkommen bei der Vergabe dringend benötigter internationaler Kredite verknüpft. Ein wichtiges Vorbild für diese Politik ist das häufig zitierte Abkommen zur Regulierung der Wanderungsbewegungen, das die EU mit der Türkei geschlossen hat. Dies führt dazu, dass de facto nicht die europäischen Staaten und internationalen Finanzinstitutionen ihre Kredite und andere Kooperation von Regulierungsbemühungen im Migrationsbereich abhängig machen, sondern umgekehrt Ägypten seine diesbezüglichen Anstrengungen konditioniert und insbesondere europäische Akteure als direkte Nachbarn in Zugzwang bringt.

Algerien wiederum, das für Flüchtlinge und MigrantInnen aus Subsahara-Afrika zunehmend zum Zielland wird, unternimmt bislang wenig, um den Umgang mit den damit einhergehenden Herausforderungen politisch zu gestalten. In der gespaltenen politischen Elite dominiert jene Fraktion, die auf eine Politik der Abschottung und Ausweisung setzt – unter Inkaufnahme hoher Reputationskosten insbesondere mit Blick auf Westafrika. Die gemischten Wanderungsbewegungen sowie die 2017 stark gestiegene Auswanderung eigener StaatsbürgerInnen nutzt Algier jedoch, um Sicherheitsdispositive im Innern und an den Grenzen zu verschärfen. Von den im Kontext der externen EU-Migrationspolitik verfügbaren Geldern profitiert Algier indes bisher kaum, da sich der in der Kolonialgeschichte begründete ausgeprägte Souveränitätsanspruch des Landes in einer generell defensiven Haltung gegenüber Kooperationsangeboten und -instrumenten der EU äußert. Einzelnen EU-Staaten gegenüber weicht das sicherheitspolitische Interesse der algerischen Regierung an Ausrüstung für Grenzmanagement und erkennungsdienstlichem Know-how die abwehrende Haltung allerdings auf. Vor diesem Hintergrund läuft die migrationspolitische Zusammenarbeit mit Algerien auf einen Ausbau bilateraler Vereinbarungen, eine Stärkung des Sicherheitsapparates und die Verstetigung bestehender (autoritärer) Strukturen hinaus.

Die migrationsrelevanten Aktivitäten Eritreas, eines der autoritärsten Staaten weltweit, aus dem viele Menschen vor staatlichen Repressionen und

erzwungenem Militärdienst fliehen, beschränken sich auf die Abriegelung der Grenzen und ein mit Gewalt durchgesetztes Ausreiseverbot für alle BürgerInnen. Der europäische Diskurs der Fluchtursachenbekämpfung findet hier insofern keine Resonanz, als die Fluchtursachen systeminhärent sind und vom Regime gezeugt werden. Obwohl sich das Land in einem langandauernden wirtschaftlichen Niedergang befindet, die mit finanziellen Anreizen verbundenen europäischen Kooperationsinstrumente folglich attraktiv sein könnten, verhält sich die Regierung gegenüber entwicklungspolitischer Zusammenarbeit mit Europa defensiv. Sie ist zu keinerlei ideologischen Zugeständnissen bereit; sicherheitspolitische Kooperationsprojekte (etwa im Rahmen des Programms »Better Migration Management«), die Asmaras Interessen entgegenkämen, sind wiederum aus europäischer Sicht nicht zu vertreten. Vor diesem Hintergrund mangelt es der EU an Ansatzpunkten, um die eritreische Regierung zu einem aktiven und rechtsbasierten Umgang mit Migration zu bewegen.

Niger schließlich ist das einzige in dieser Studie untersuchte Land, dessen reaktive Politik weder gestaltende Ambition noch defensive Reflexe erkennen lässt. Für das von großer Armut geprägte Transitland sind die informellen ökonomischen Strukturen, die sich im nördlichen Grenzgebiet in Reaktion auf die Wanderungsbewegungen gebildet haben, von großer Relevanz. Eine Verhinderung von Migration konterkariert folglich die wirtschaftlichen Interessen des Landes. Gleichzeitig versprechen die sicherheits- und entwicklungspolitischen Kooperationsangebote der EU finanzielle und reputationsbezogene Chancen, denen sich die Regierung in Niamey kaum entziehen kann. Dies führt dazu, dass letztlich die EU die nigrische Migrationspolitik steuert. Nicht umsonst sind migrationsrelevante Gremien in Niger paritätisch mit Nigern und Europäern besetzt. Zudem greift die EU mit ihrer Politik insbesondere in der Grenzregion zu Libyen in die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen des Landes ein. Die Folgen sind für die Regierung wie für die EU mit nicht unerheblichen Risiken verbunden. So wächst im Zuge des mit der Formalisierung der Migrationspolitik einhergehenden Strukturwandels das Potential für lokale Konflikte, und die Vorteile der im ECOWAS-Raum realisierten Freizügigkeit sind in Gefahr. Die enge Zusammenarbeit der EU mit dem Staatspräsidenten droht außerdem zum einen, bislang nur punktuelle autoritäre Tendenzen zu verstärken, und zum anderen, dessen Macht zu beschädigen, da die Kritik aus dem Norden

des Landes an den Konsequenzen der Migrationskooperation zunimmt.

Wie lassen sich die unterschiedlichen Politiken erklären?

Ob eine Regierung eine proaktive oder eine reaktive Migrationspolitik verfolgt, ob sie die Kapazitäten hat, strategisch zu agieren, defensiv reagiert oder recht hilflos dem europäischen Instrumentarium ausgesetzt ist, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Diese umfassen die staatliche Verfasstheit (Handlungsfähigkeit der Regierung, Stärke des Sicherheitsapparats, staatliche Durchdringung, Zentrum-Peripherie-Gefälle, innere Konflikte, wirtschaftliche Situation), das koloniale Erbe, Migrations- und Auswanderungspraktiken, (sub-)regionale Kontexte und nicht zuletzt die Frage, ob bereits Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der EU gemacht wurden.

Staatliche Verfasstheit. Die eigene Handlungsfähigkeit des Partnerlandes ist ausschlaggebend dafür, ob und inwieweit eine migrationspolitische Kooperation mit der EU zustandekommt und in welchem Maße ein Staat in der Lage ist, das von Europa angebotene Instrumentarium für eigene – nicht notwendigerweise migrationspolitische – Interessen einzusetzen. Wer übt das Gewaltmonopol aus? Ist eine Regierung in der Lage, ihre Grenzen – so sie es denn will – mithilfe des eigenen Sicherheitsapparats zu kontrollieren, oder muss sie Milizen einsetzen, um Akteure in konfliktbeladenen Grenzregionen in Schach zu halten? Wie ist es um das Gefälle zwischen Zentrum und Peripherie bestellt, wie um das Maß an staatlicher Durchdringung, um Maßnahmen auch durchzusetzen? Eine direkte Korrelation zwischen dem Grad an Autoritarismus und staatlicher Handlungsfähigkeit besteht nicht. So ist Eritrea im Ländervergleich sicherlich der repressivste und autokratischste Staat, in seiner Handlungs- und Verhandlungsfähigkeit allerdings weitaus eingeschränkter und reaktiver als der ebenfalls repressive Sudan. Dieser wiederum lagert die Grenzkontrolle, gerade in Konfliktregionen, an Milizen aus, was aus europäischer Sicht die Zusammenarbeit erschwert. In anderen Grenzregionen, etwa im Fall der Westsahara und der Grenze zwischen Marokko und Algerien, führen Konflikte dagegen zum Ausbau der staatlichen Grenzkontrollen.

Tabelle 3

Interessenlagen und Migrationspolitik ausgewählter autoritärer Staaten in Afrika

Staat	Staatliche Verfasstheit	Migrationsprofil	Mit Flucht und Migration verknüpfte Interessenlagen	Migrationspolitik
Marokko	pluralistisch-autoritäre Monarchie; kohärentes und durchsetzungsfähiges Machtzentrum	Herkunfts-, Transit- und Einwanderungsland	<ul style="list-style-type: none"> ■ legale Auswanderung in EU (Rücküberweisungen) ■ internationale Anerkennung der Westsahara als marokkanisch ■ Einflussnahme in Afrika ■ Verhandlungsmacht gegenüber EU ■ EU-Unterstützung im Sicherheitsbereich ■ Finanzierung des Aufbaus administrativer Kapazitäten 	proaktiv-strategisch
Sudan	stark autoritär; Machtzentrum durch Militär, Geheimdienst und Sicherheitskräfte des Geheimdienstes geschützt; anhaltender Bürgerkrieg in zwei Regionen an der Peripherie	Herkunfts-, Transit- und Einwanderungsland; Destination zirkulärer Migration aus dem Horn von Afrika	<ul style="list-style-type: none"> ■ Normalisierung der Beziehungen zur westlichen internationalen Gemeinschaft ■ Ausbau der regionalen Position ■ EU-Unterstützung im Sicherheits- und Grenzschutz 	proaktiv
Ägypten	stark autoritär; Machtzentrum durch das Militär gestützt	Herkunfts-, Transit- und Einwanderungsland	<ul style="list-style-type: none"> ■ Budgethilfen durch EU/Mitgliedstaaten und internationale Organisationen ■ Legale Auswanderung/Arbeitsmigration in EU ■ EU-Unterstützung für den Sicherheitsbereich ■ Anerkennung einer Führungsrolle in Nahost/Afrika 	reaktiv-strategisch
Algerien	autoritär; starker Sicherheitsapparat; gespaltenes Machtzentrum; wenig politische Kohärenz	Herkunfts-, Transit- und Einwanderungsland; Destination zirkulärer Migration aus den Sahelstaaten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reduktion gemischter Migrationsströme ■ Demonstration (nach innen und außen) von nationaler Souveränität sowie Fähigkeit zu Grenzkontrolle und Gewährleistung der inneren Sicherheit ■ legale Auswanderung in die EU ■ Transfer von Ausrüstung und Know-how im Sicherheitsbereich 	reaktiv-defensiv
Eritrea	äußerst autoritär; repressive diktatorische Herrschaft mit Verschränkung von Militär, Partei und Wirtschaft	Herkunftsland	<ul style="list-style-type: none"> ■ Devisen ■ Budgethilfe durch EU 	reaktiv-defensiv

Tabelle 3 (Forts.)

Interessenlagen und Migrationspolitik ausgewählter autoritärer Staaten in Afrika

Staat	Staatliche Verfasstheit	Migrationsprofil	Mit Flucht und Migration verknüpfte Interessenlagen	Migrationspolitik
Niger	semi-autoritäres Machtzentrum mit schwach ausgeprägten Verwaltungsstrukturen	vor allem Transitland sowie intensive zirkuläre Migration (ECOWAS-Staaten und Maghreb)	<ul style="list-style-type: none"> ■ offiziell: »konvergierende Interessen mit EU« ■ Grenzsicherung und Ertüchtigung zur Abwehr von Übergriffen und Konflikten aus Nachbarregionen ■ Entwicklung mithilfe finanzieller Unterstützung der EU ■ Machtsicherung durch internationale Kooperation 	reaktiv

Die staatliche Durchdringung kann durch Kooperation verbessert werden, wie das Beispiel Niger zeigt, wo europäische Akteure zwecks Unterstützung der Grenzsicherung eingreifen. Hinsichtlich staatlicher Leistungen in Bezug auf Grundversorgung, Bildung oder medizinische Versorgung haben Bewohner der Peripherie oftmals ohnehin keine großen Erwartungen; gerade Grenzkommunen sichern ihre Bedürfnisse in Handel, Gesundheit oder Beschulung häufig eigenständig und grenzübergreifend ab.

Im Falle innerer Konflikte und der damit einhergehenden sicherheitsrelevanten Interessen der Staaten, wie sie etwa in Darfur deutlich werden, mag die Zusammenarbeit mit Europa der Legitimation des eigenen Handelns durch externe Akteure dienen. Das versucht beispielsweise der Sudan, der über die Migrationskooperation zugleich eine Normalisierung der Beziehungen zu Europa anstrebt.

Verwaltungskapazitäten und ideologische Orientierung sind ebenfalls wichtige Parameter staatlicher Verfasstheit. Ein Land, dessen politische Infrastruktur rudimentär und dessen Staatlichkeit schwach ausgeprägt ist, etwa der Niger, ist sicherlich eher geneigt, Unterstützung von außen, auch um den Preis der Einmischung, zu akzeptieren, als dies etwa in Marokko oder Ägypten der Fall ist. Bestehen ausgeprägte anti-westliche Vorbehalte wie im Sudan oder dezidierte Autarkiebestrebungen wie in Algerien, beeinflussen solche ideologischen Faktoren die Optionen der Migrationskooperation. In autoritären Staaten hängt der migrationspolitische Gestaltungswille zudem häufig von der Person des Staatsführers ab. Dies führt zum einen zu einer personalisierten Politik, der die EU in ihren Kooperationsangeboten Rech-

nung tragen muss; zum anderen werden hierdurch die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft begrenzt, politische Entscheidungen zu überprüfen oder zu kritisieren. Gleichzeitig sind es gerade Akteure der Zivilgesellschaft, politische Parteien und Vertreter der Wirtschaft, die eine wichtige Rolle bei der Umsetzung oder Blockade von Migrationskooperationen bzw. der medialen Vermittlung der bestehenden Migrationsrealitäten spielen. Gerade zu Letzteren würde angesichts eingeschränkter Pressefreiheit sonst kaum etwas nach außen dringen.

Nicht zuletzt ist die wirtschaftliche Situation eines Landes für die Disposition zur Kooperation wesentlich. Liquiditätsengpässe bzw. ein niedriger Entwicklungsstand und hohe Armutsraten können die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit europäischen Akteuren erhöhen, wie am Fall Ägyptens bzw. Nigers in dieser Studie paradigmatisch gezeigt wird. Allerdings weist gerade die Varianz in den jeweiligen Kooperationshaltungen darauf hin, wie wichtig das Zusammenspiel von wirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und ideologischen Faktoren ist, um proaktive und reaktive, gestaltende und defensive Migrationspolitiken zu erklären. Zumal zwei ähnlich arme Länder vollkommen unterschiedlich auf europäische Angebote zur migrationspolitischen Kooperation reagieren: Während die nigrische Regierung sich davon – unter Inkaufnahme schädlicher Wirkungen auf die informelle Ökonomie im Norden – in erster Linie dringend benötigte finanzielle Mittel zur Aufbesserung der maroden Volkswirtschaft erhofft, betrachtet Eritrea solche Hilfen eher als Reputationsrisiko für das eigene Autarkieideal.

Koloniales Erbe. Eine nicht zu unterschätzende Rolle für aktuelle Migrationspolitiken und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit spielen willkürliche historische Grenzziehungen durch die europäischen Besatzungsmächte auf dem gesamten afrikanischen Kontinent. Die Differenzen in den Auswirkungen auf heutige Kooperationshaltungen sind allerdings groß. Das hängt sowohl mit den unterschiedlichen französischen und britischen Kolonialmodellen zusammen als auch mit der Form der jeweiligen Entkolonialisierung.

In Ländern wie Algerien, Eritrea und Sudan, in denen mit Waffen gegen die Kolonialherrschaft aufgebeht und ein identitätsstiftender nationaler anti-kolonialer Konsens gebildet wurde, herrscht gegenüber europäischer Politik skeptische Distanz. In der Zeit des Kalten Krieges begrenzten gerade in Sub-Sahara-Afrika klientelistische Alimentierung und später die Abhängigkeit von Entwicklungszusammenarbeit und Hilfslieferungen den hohen Souveränitätsanspruch einzelner Staaten gegenüber Europa. In der heutigen multipolaren Welt ist die Notwendigkeit, sich an europäischen Interessen zu orientieren, deutlich geringer. Dies zeigt sich in den proaktiven, zuweilen auch strategischen Politiken einiger Länder gegenüber europäischen Migrationsinteressen. Die afrikanischen Regierungen, die aus einem bewaffneten anti-kolonialen Kampf hervorgegangen sind, sehen sich als souveräne Entscheider mit eigener Gestaltungsmacht und nicht als »Handlanger« europäischer Interessen – auch wenn MigrantInnen aus den jeweiligen Bevölkerungen häufig in den ehemaligen Kolonialmächten Zuflucht suchen.

Paradoxerweise fördert gerade die ambivalente, aber gemeinsame koloniale Geschichte einen Hang zum Bilateralismus zwischen ehemals kolonisierten Staaten und ihren Kolonisierern, der oftmals die gemeinsame europäische Migrationspolitik unterläuft. Das zeigt sich vor allem in den Beziehungen Marokkos zu Frankreich und Spanien. Hier ist überdies der Westsahara-Konflikt, der auf problematische Weise in die europäisch-marokkanische (Migrations-) Kooperation hineinspielt, ein koloniales Erbe. Hinzu kommt, dass die ehemals von den Kolonialmächten verfügbaren Grenzziehungen, deren Beibehaltung die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) ein Jahr nach Gründung beschlossen hatte, die sozialen Realitäten häufig nur unzureichend widerspiegeln. Die Notwendigkeit von Mobilität und grenzübergreifender Kooperation bleibt daher für den Kontinent ein

wichtiges Thema.¹ Personenfreizügigkeit innerhalb Afrikas, wie sie etwa im Rahmen der ECOWAS ermöglicht wird und von der ein armer Staat wie Niger stark profitiert, ist für die afrikanischen Bevölkerungen und Regierungen von zentraler Bedeutung.

Migrations- und Auswanderungspraktiken. Bestimmend für die Kooperationswilligkeit und -notwendigkeit ist überdies die Art und Weise, wie die einzelnen Länder mit Migration und Auswanderung umgehen. So stellt sich für die Maghrebstaaten und zunehmend auch für Ägypten die Auswanderung eigener Staatsbürger in die EU sowohl als wesentlicher Baustein der nationalen Ökonomie als auch als Verhandlungsmasse gegenüber der Gemeinschaft dar. Daher verhandeln die direkten Mittelmeeranrainer mit Europa deutlich intensiver über legale Migrationswege und den Status der Emigranten in Europa als etwa Niger oder der Sudan.

Für Niger steht die zirkuläre regionale Migration, für den Sudan darüber hinaus die große Zahl von Flüchtlingen aus Konfliktgebieten der Nachbarländer im Mittelpunkt der Betrachtung, beides findet in den Instrumenten der EU indes kaum Beachtung. Für alle in dieser Studie untersuchten Länder gilt, dass zirkuläre Migration und Auswanderung seit Jahrzehnten aus ökonomischer Notwendigkeit resultieren. Dennoch gibt es klare regionale Unterschiede, und diese wirken sich auf die Bereitschaft zur Kooperation mit Europa aus: Am Horn von Afrika spielt die Arbeitsmigration in die Golfstaaten eine weitaus größere Rolle als jene nach Europa – anders als in den Maghrebstaaten, wo durch die Mittelmeernachbarschaft und die Spezifika der späten Entkolonialisierung die Emigration vorwiegend nach Frankreich stattfindet. Anhand der Höhe der Rücküberweisungen und der Regionen, in die sie vornehmlich fließen, lässt sich darstellen, welchen Stellenwert die Migration für die jeweilige heimische Ökonomie und Politik hat.

(Sub-)Regionale Kontexte. Regionale und subregionale Kontexte und Komplexe sind zentral für die Migrationsverläufe – und somit auch für das europäische Kooperationsinstrumentarium. Sie konstituieren wichtige Rahmenbedingungen für die Zusammen-

¹ African Union, *From Barriers to Bridges*, Addis Abeba, Mai 2013, <<http://www.peaceau.org/uploads/au-1-en-2013-barriers-to-bridges.pdf>> (eingesehen am 25.1.2018).

arbeit und definieren oftmals die Kooperationsmöglichkeiten. Hierzu zählen Situationen der Konkurrenz um die regionale Vormachtstellung, wie sie etwa zwischen Marokko und Algerien oder zwischen Ägypten und Sudan herrschen. Konflikte wie Bürgerkriege (Sudan, Südsudan) oder bewaffnete Auseinandersetzungen mit Jihadisten (Somalia), die vor allem am Horn von Afrika die regionalen Dynamiken bestimmen, sind ausschlaggebend für die hohe Zahl der Vertriebenen und Flüchtenden innerhalb der Region. Allerdings stellt das Land, in dem es keine gewalttätige Auseinandersetzung gibt (Eritrea), die größte Zahl an MigrantInnen nach Europa. Aufgrund dieser Konstellation lassen sich die Migrationsdynamiken am Horn von Afrika am besten als Migrationskomplex fassen.

Diese regionalen Dynamiken haben aber auch positive Aspekte. Sowohl in Niger als auch am Horn von Afrika und zwischen Sahel und dem Maghreb gibt es langjährige Erfahrungen mit zirkulären Migrations- und Fluchtbewegungen. Dies zeigt sich an Austauschtraditionen von Viehhirten, deren Weidflächen über Landesgrenzen hinwegreichen, aber auch an der Aufnahme von Menschen, die vor Krieg, Armut und Hunger fliehen. Regionale Organisationen wie die ECOWAS und die International Authority on Development (IGAD) greifen diese langjährigen Praktiken der Kooperation auf, die durch europäische Instrumentarien konterkariert werden, wenn es etwa um die Verstärkung von Grenzregimen geht. Das in der Region wie in den einzelnen Staaten gebündelte und vorhandene profunde Wissen wird in den derzeitigen Migrationskooperationen Europas mit diesen Staaten jedoch kaum genutzt.

Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der EU. Ausschlaggebend für die Migrationszusammenarbeit mit europäischen Akteuren sind nicht zuletzt vorangegangene Erlebnisse im Umgang miteinander. Dabei ist weniger das Volumen als vielmehr die Art der Zusammenarbeit von Bedeutung. So fließen die meisten Mittel, welche die EU in Form humanitärer Hilfe und finanzieller Unterstützung für die verschiedenen Missionen der Vereinten Nationen zur Verfügung stellt, in die Konfliktgebiete im Sudan – die Entwicklungszusammenarbeit zwischen Deutschland und dem Sudan ist allerdings seit dem Coup der Nationalen Islamischen Front von Präsident Bashir 1989 eingestellt. Ägypten und die Maghrebstaaten hingegen sind als direkte Mittelmeeranrainer im Rahmen der Euro-Mediterranean Partnerschaft, später der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Union für

das Mittelmeer schon seit mehreren Jahrzehnten mit der EU in Kontakt.

Der Grad an Vertrautheit mit den Abläufen und Personen auf der jeweils anderen Seite beeinflusst Form und Intensität der Kommunikation zwischen der EU und den migrationspolitischen Partnern. So stellt sich etwa für Marokko und Ägypten, die seit Jahrzehnten eng mit Europa kooperieren, die EU transparenter dar, als dies für Niger oder den Sudan der Fall ist. Das heißt, die Maghrebstaaten und Ägypten haben einen Wissens- und Erfahrungsvorsprung im Umgang mit der EU, der sich nicht zuletzt darin niederschlägt, dass sie das Thema Flucht und Migration erfolgreich zum Ausbau der eigenen Verhandlungsmacht gegenüber der EU und einzelnen EU-Mitgliedstaaten nutzen. Der Kooperationsneuling Niger dagegen agiert reaktiver. Umgekehrt mangelt es auch innerhalb der EU an Kenntnissen über administrative Strukturen, sektorenübergreifende Planungen und relevante Ansprechpartner in Staaten wie Eritrea und Niger.

Empfehlungen an die europäische Politik

Im Bereich Migration gilt ebenso wie für andere Politikfelder: Für eine erfolgreiche Kooperation der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit afrikanischen Staaten bedarf es zunächst eines umfassenden Verständnisses der je nach Land divergierenden Interessen. Anreize sind nicht allgemeingültig, sondern unterscheiden sich je nach den politischen und wirtschaftlichen Prioritäten der jeweiligen Eliten und Entscheidungsträger. Auch auf Druck reagieren gerade autoritäre Staaten sehr unterschiedlich.

Für Regierungen, die eine eigene Migrationsagenda verfolgen (und im Rahmen dieser Studie als »proaktiv« kategorisiert wurden), geht es oftmals nicht in erster Linie um direkte finanzielle Zuwendungen, sondern um strategische Interessen, etwa das Streben nach einer regionalen Vormachtstellung, um die wirtschaftliche Bedeutung der Diaspora, Sanktionsaufhebungen oder die Normalisierung von Beziehungen und internationale Anerkennung. Haben Staaten bislang keinen bewussten Umgang mit den Phänomenen Flucht und Migration entwickelt (in dieser Studie als »reaktiv« kategorisiert), lohnt es sich herauszufinden, warum dies der Fall ist. Nur so eröffnet sich die Chance, Einfluss auf die Ausarbeitung zukünftiger migrationspolitischer Ansätze zu nehmen bzw. bei schwachen Staaten zu verhindern, dass das Füllhorn an europäischen Programmen und Projekten

innere gesellschaftliche und wirtschaftliche Ungleichgewichte verschärft oder Konflikte auslöst. Denn jenseits der strategischen europäischen Überlegungen, wie Migration reguliert werden kann, gilt es zu bedenken, welche breiteren gesellschaftlichen Dynamiken migrationspolitische Interventionen in Gang setzen können und welche Instrumente aus entwicklungspolitischer Perspektive langfristig zielführend sind. Dabei stellt sich vor allem in der Zusammenarbeit mit autoritären Regimen die Frage, welche bestehenden repressiven Strukturen durch die Migrationskooperation womöglich noch gefördert werden.

Generell sind bei der migrationspolitischen Zusammenarbeit mit afrikanischen Herkunfts- und Transitstaaten folgende konkrete Punkte zu berücksichtigen:

- Wanderungsbewegungen – sowohl zirkuläre, in der Region verbleibende als auch nach Europa führende – lassen sich am besten als staatenübergreifende Migrationskomplexe verstehen. So verbindet sich Westafrika mit Niger, Mali und den westlichen Maghrebstaaten zu einem nordwestafrikanischen Migrationskomplex, während das Horn von Afrika sich in einem Migrationskomplex mit den Golfstaaten und Libyen befindet. Wenn europäische Instrumente auf gewachsenen regionalen Dynamiken aufbauen, dürfte dies eher Erfolge zeitigen als der Versuch, gegen diese anzugehen.
- Regionale Freizügigkeit fördert die wirtschaftliche Entwicklung afrikanischer Staaten. Die bisherigen Fortschritte in diesem Bereich durch einen Fokus auf restriktives Grenzmanagement zu gefährden ist kontraproduktiv. Vielmehr gilt es auszuloten, wie innerafrikanische zirkuläre Migration und freie Wirtschaftsräume trotz verstärkten Grenzmanagements bewahrt werden können.
- Insbesondere in autoritären Kontexten droht die Gefahr einer Zweckentfremdung von Mitteln und Ausrüstung, die eigentlich zum Aufbau migrationspolitischer Kapazitäten gedacht sind. Bei der Vergabe von Geldern ist es von zentraler Bedeutung, die Verwaltungsstrukturen auf der Empfängerseite genau in den Blick zu nehmen. Eine kohärente Gesamtstrategie mit klaren Unterzielen kann hier erfolversprechender sein als eine unübersichtliche Vielfalt kleiner Einzelprojekte.
- Rücküberweisungen von Migranten sind in vielen Herkunftsländern ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Ihre Bedeutung liegt nicht nur in ihrem Gesamtvolumen, sondern auch darin, dass sie für viele Familien eine langfristige soziale Absicherung darstellen – und mehr Planungssicherheit erlauben als entwicklungspolitische Projektmittel. Vor diesem Hintergrund haben legale Zuwanderungswege für Partnerstaaten häufig einen höheren Stellenwert als punktuelle finanzielle Zuwendungen.
- Europäische Bemühungen um die Rückführung irregulär Migrierender sind auch deswegen so heikel, weil sie das ökonomische System der Rücküberweisungen zu unterminieren drohen. Europäische Verhandlungen um Rückübernahmeabkommen gestalten sich daher in der Regel besonders schwierig, wenn das Gros der Rücküberweisungen aus Europa kommt. Mit Ländern, deren EmigrantInnen in erster Linie in den Golfstaaten arbeiten, gibt es diesbezüglich größere Verhandlungsspielräume.
- Wenn die EU Wert auf konkrete Fortschritte in der migrationspolitischen Zusammenarbeit legt, sollte sie von der für viele Partnerländer innenpolitisch besonders problematischen Forderung nach der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen absehen und Partnerländer stattdessen bei dem Aufbau von Kapazitäten zur Integration von MigrantInnen und zum Schutz von Flüchtlingen unterstützen. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass Rassismus gegenüber Flüchtlingen aus Subsahara-Afrika in Nordafrika ein erhebliches Problem darstellt und nordafrikanische Regierungen xenophobe Haltungen nicht zuletzt mit dem Verweis auf europäische Politiken und Diskurse rechtfertigen.
- Den Fallbeispielen lässt sich auch entnehmen, dass europäische Instrumente zum »Migrationsmanagement« da am besten funktionieren, wo zwischen Kooperationspartnern keine fundamentalen Differenzen in den Erwartungen bestehen. Es ist daher im Interesse europäischer Akteure, eindeutige Signale zu senden und keine Missverständnisse in Bezug auf die jeweiligen europäischen Prioritäten (Entwicklung, Sicherheit oder beides?) aufkommen zu lassen sowie realistische Zeithorizonte zu entwerfen.
- Umsicht in der Kommunikation ist insbesondere dann erforderlich, wenn Partnerländer parallel mit der EU-Kommission und mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten verhandeln. Auch wenn es innerhalb Europas divergierende Präferenzen und einen Hang zu Bilateralismus gibt, liegt es im Interesse der europäischen Akteure, mit einer Stimme zu sprechen: Lassen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten gegeneinander ausspielen, droht eine Ver-

schiebung der Verhandlungsmacht zugunsten der potentiellen Partner.

- Mehrere der in dieser Studie beleuchteten Fallbeispiele deuten darauf hin, dass einzelne Kooperationsinstrumente wie das EU-Türkei-Abkommen Signalwirkung entfalten. Daraus erwachsen Erwartungen, die bei der Kommunikation und Planung einer migrationspolitischen Zusammenarbeit mit anderen Partnerländern berücksichtigt werden müssen.
- Mit ihrer Migrationsagenda hat sich die europäische Politik de facto von ihrer Post-2011-Transformationsagenda gegenüber den direkten Nachbarstaaten verabschiedet. Wenn die EU das Vertrauen ihrer autoritären Kooperationspartner in die externe europäische Migrationspolitik sowie ihre generelle Glaubwürdigkeit erhöhen möchte, ist es zielführend, dies klar zu vermitteln. Statt Transformationsrhetorik zu betreiben, sollten europäische EntscheidungsträgerInnen eindeutige rote Linien im Menschenrechtsbereich definieren und diese in der konkreten Kooperation auch konsequent beachten.

Anhang

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU		Global Approach to Migration and Mobility (Gesamtansatz Migration und Mobilität – GAMM)
AFIC	Africa-Frontex Intelligence Community		
AKP	Afrikanische, Karibische und Pazifische Länder	GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
AMDH	Association Marocaine des Droits de l'Homme	GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungs-politik
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds		
AQIM	al-Qaida im Maghreb	ICC	International Criminal Court
AU	Afrikanische Union	ICG	International Crisis Group
BAPRA	Bureau algérien pour les réfugiés et apatrides	ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
BIP	Bruttoinlandsprodukt		
BMM	Better Migration Management	IGAD	Intergovernmental Authority on Development
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	IOM	International Organization for Migration
		ISF	Interne Sicherheitsfonds
BSP	Bruttosozialprodukt	ISS	Institute for Security Studies (Pretoria)
CAMM	Common Agendas on Migration and Mobility	IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)	IWF	Internationaler Währungsfonds (IMF)
CNDH	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos/National Human Rights Commission/ staatliche Menschenrechtsinstanz	LASDEL	Laboratoire d'Études et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local (Niamey)
COR	Commissioner for Refugees (Sudan)	MNJ	Mouvement des Nigériens pour la Justice (Niger)
CSO	Chief Security Officer	MRRM	Migrant Response and Resource Mechanism
DCI	Development Cooperation Instrument (Instrument für Entwicklungszusammenarbeit)	MUJAO	Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (Bewegung für Einheit und Dschihad in Westafrika; siehe AQIM)
DG DEVCO	Directorate-General International Cooperation and Development – EuropeAid (Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung)	NCCPIM	National Committee for Combating and Preventing Illegal Migration (Ägypten)
DG HOME	Directorate-General Migration and Home Affairs (Generaldirektion Inneres)	NCCT	National Committee for Combating Human Trafficking (Sudan)
DG NEAR	Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (Generaldirektion Nachbarschaft und Erweiterung)	NCP	National Congress Party (Nationale Kongress-Partei, zuvor National Islamic Front) (Sudan)
		NGO	Non-Governmental Organization
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst	OAU	Organization of African Unity (Organisation Afrikanischer Einheit)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	PJD	Parti de la Justice et du Développement (Marokko)
ECOWAS	Economic Commission of West African States (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft)	ROCK	Regional Operational Centre in Support of the Khartoum Process and AU-Horn of Africa Initiative
EEAS	European External Action Service	RSF	Rapid Support Force (Sudan)
EFF	Europäischer Entwicklungsfonds	SPLAM	Sudan People's Liberation Army – North (Südsudanesische Volksbefreiungsarmee)
EU	Europäische Union	SPLM/N	Sudan Peoples Liberation Movement – North (Sudanesische Volksbefreiungsarmee/Nord)
EUCAP	European Capacity Building Mission		
EuGH	Europäischer Gerichtshof	UN	United Nations
EUTF	EU Trust Fund for Africa (EU-Nothilfe-Treuhandfonds)	UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge)
FGD	Fédération de la gauche démocratique (Marokko)		
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache	WYDC	Warsay-Yikealo Development Campaign (Eritrea)
GAM/GAMM	Global Approach to Migration (Gesamtansatz Migration), seit 2011 in überarbeiteter Form		

Die Autorinnen und Autoren

David Kipp ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Anne Koch ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Melanie Müller ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Stephan Roll ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Annette Weber ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Isabelle Werenfels ist Leiterin der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika