

Partnerschaft auf tönernen Füßen

Flucht und Migration stellen die europäisch-afrikanischen Beziehungen auf die Probe

EDITORIAL

Auf dem Valletta-Gipfel Ende 2015 trafen sich Vertreterinnen und Vertreter europäischer und afrikanischer Staaten, um gemeinsame Strategien zu den Themen Flucht und Migration zu entwickeln. Auslöser war die „Flüchtlingskrise“, die die EU vor eine Zerreißprobe stellt. Eine engere Partnerschaft zwischen EU und den Staaten der Afrikanischen Union schien, zumindest aus europäischer Perspektive, ein wirkungsvolles Instrument zu sein. Im Laufe der Konferenz zeigte sich jedoch der tiefe Graben zwischen den Wünschen und Zielen der beiden Lager.

Trotzdem gelang es, einen gemeinsamen Aktionsplan zu verabschieden. Die europäische Seite gibt sich optimistisch und wertet ihn als Erfolg. Zu Recht?

Antonia Witt und Lydia Both entwirren in ihrem Beitrag die verschiedenen Standpunkte und Problemwahrnehmungen auf europäischer und auf afrikanischer Seite. Sie veranschaulichen, wie unterschiedlich mit den Themen Migration und Flucht umgegangen wird und nehmen die Beschlüsse unter die Lupe. Deutlich wird, wie zweischneidig viele Lösungsversuche sind, beheben sie doch unter Umständen ein Problem und produzieren gleichzeitig zwei neue.

Eine schnelle Abnahme von Flucht- und Migrationsbewegungen ist angesichts der komplexen Problemlage kaum zu erwarten. Wertet man diesen Aktionsplan allerdings als Anfang eines gemeinsamen Arbeits- und Denkprozesses, der in Zukunft auch Betroffene stärker einbezieht, könnte er doch der Anstoß sein, die bisherigen afrikanischen und europäischen Monologe konstruktiv zusammenzuführen. *Karin Hammer*



Europa wird fast zwei Milliarden Euro überweisen, die afrikanischen Staaten sollen abgelehnte Asylsuchende und illegal eingewanderte Migranten zurücknehmen und die Fluchtursachen bekämpfen. Europa denkt über legale Migration und Mobilität nach. Afrika sichert Grenzen und wird unterstützt beim Kampf gegen irreguläre Migration, Schmuggel und Menschenhandel. Ein „win-win“-Ergebnis?

Foto: picture alliance/NurPhoto

Antonia Witt/Lydia Both

1,37 Millionen Menschen haben in den vergangenen 12 Monaten in der Europäischen Union (EU) einen Antrag auf Asyl gestellt. Nur etwa 15% davon kamen aus Subsahara-Afrika.¹ Die EU setzt dennoch auf eine Politik der Abschreckung und des Verantwortungsexports. Vor allem afrikanische Herkunftsländer sollen Menschen frühzeitig daran hindern, an die Grenzen Europas zu gelangen. Dabei schreckt die EU nicht davor zurück, auch mit autoritär regierten Staaten wie dem Sudan und Eritrea zusammenzuarbeiten. In sogenannten Migrationspartnerschaften – die bisher mit fünf afrikanischen Staaten geschlossen wurden – sollen diese zukünftig von der EU vor allem finanziell unterstützt werden, etwa beim Training von Grenzbeamten und der Reintegration von

abgeschobenen Geflüchteten. Partnerschaft ist für die EU zu einem strategischen Wort geworden. Denn Flucht und Migration, so etwa die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini, sollen in Zukunft als „win-win“ gestaltet werden.

Doch diese Partnerschaft steht auf tönernen Füßen, da die Wahrnehmung von Flucht und Migration bei europäischen und afrikanischen Regierungen höchst unterschiedlich ist. Während die EU die Migrationsbewegungen vor allem als Problem wahrnimmt, das eingedämmt, zumindest aber kontrolliert werden muss, konzentriert sich die Afrikanische Union (AU) darauf, Migration vor allem positiv als Entwicklungschance zu sehen.² Zu dem Sterben tausender Afrikanerinnen und Afrikaner im Mittelmeer hat die AU lange keine Stellung bezogen und es verpasst, Flucht und Migration für sich zu einem eigenen Thema zu machen. Und den-

noch, afrikanische Staats- und Regierungschefs und die AU kritisieren die europäische Abwehrpolitik und fordern eine Ausweitung legaler Migrationswege in die EU. Während die EU Migration also einzudämmen versucht, wollen sie Migration fördern. Darüber hinaus kritisieren sie, dass die internationale Staatengemeinschaft bisher wenig Geld und Aufmerksamkeit für die Flüchtlingskrisen innerhalb des afrikanischen Kontinents übrig hatte. Staaten wie Äthiopien, Kenia oder der Tschad zählen seit Langem zu den weltweit wichtigsten Aufnahmestaaten. Sie sind mit Herausforderungen konfrontiert, die bei Weitem das übersteigen, was derzeit in Europa als Flüchtlingskrise bezeichnet wird.

Flucht und Migration legen also unterschiedliche Problemverständnisse und widerstreitende Interessen zwischen Europa und Afrika offen. Sinnbildlich dafür war der von der EU einberufene EU-Afrika-Gipfel in Valletta, Malta im November 2015. Zwar verabschiedeten die über 60 eingeladenen Staats- und Regierungschefs einen Aktionsplan und formulierten in einer Erklärung die Notwendigkeit einer gemeinsamen und von Solidarität, Partnerschaft und Verantwortung getragenen Antwort auf Flucht und Migration. Dennoch hätten die unterschiedlichen Positionen auf dem Gipfel kaum deutlicher sein können. Während die EU das Gipfeltreffen allgemein als einen erfolgreichen Dialog feierte, sahen viele afrikanische Regierungsvertreter darin eher einen Monolog der EU, dessen Ziel es war, einen von der EU geschriebenen Aktionsplan mit europäischen Prioritäten zu verabschieden.³

Um langfristig nachhaltige Lösungen zu finden, müssen die widerstreitenden Interessen beider Seiten zunächst einmal anerkannt werden. Das erfordert eine deutliche Positionierung, die lang- und kurzfristige Interessen klar benennt, auch auf afrikanischer Seite. Denn beide Seiten brauchen einander: Ohne Kooperation mit den afrikanischen Staaten wird die EU keine regulierte Migrationspolitik umsetzen können. Zählt sie dabei aber nur auf die Hilfe autoritär regierter Staaten wie dem Sudan oder Eritrea, die eine verstärkte Kooperation mit der EU instrumentalisieren, um ihr internationales Ansehen zu verbessern und die eigenen Sicherheitsdienste auszuweiten, so unterläuft sie ihr langfristiges Ziel, die Lebensbedingungen für die Menschen nachhaltig zu verbessern, und untergräbt den eigenen Anspruch, Menschenrechte und De-

Der Afrika-EU-Gipfel von Valletta, 11.-12. November 2015

Die Gemeinsame Afrikanische Perspektive für den Valletta-Gipfel

In ihrer gemeinsamen Position legten die afrikanischen Staats- und Regierungschefs folgende Prioritäten für den Afrika-EU-Gipfel in Valletta fest:

1. Förderung von Arbeitsmigration (inklusive Erleichterungen für Rücküberweisungen)
2. Kampf gegen Menschenhandel und Schmuggel von Migrantinnen und Migranten
3. Internationaler Schutz
4. Erleichterung des Austausches von Waren und Dienstleistungen durch integriertes, koordiniertes Grenzmanagement
5. Bildung und Förderung von Humankapital
6. Zusammenarbeit mit der Diaspora und Partnerschaften

Siehe: <http://www.au.int/en/newsevents/19426/african-consultations-migration-nairobi-kenya>

Der Aktionsplan von Valletta

In einem gemeinsamen Aktionsplan einigten sich afrikanische und europäische Regierungen auf 16 Initiativen in fünf Schwerpunktthemen. Im Februar 2017 soll eine erste Bilanz über die Implementierung gezogen werden. Die fünf Schwerpunktthemen umfassen:

1. Bekämpfung von Fluchtursachen und Förderung von Entwicklung durch Migration
2. Legale Migration und Mobilität
3. Internationaler Schutz und Asyl
4. Prävention und Kampf gegen irreguläre Migration, Schmuggel und Menschenhandel
5. Rückführung, Rücknahme und Reintegration

Ein sogenannter EU Emergency Trust Fund wurde eingerichtet, über den 1,8 Milliarden Euro zur Förderung von Stabilität, besserem Migrationsmanagement und der Bekämpfung von Fluchtursachen zur Verfügung gestellt werden sollen.

Siehe: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>

mokratie zu fördern. Schließlich droht eine von der EU diktierte Politik das Vertrauen und den Kooperationswillen der anderen afrikanischen Staaten langfristig aufs Spiel zu setzen. Aber auch die afrikanischen Staaten brauchen die EU, nicht zuletzt um eigene Migrationspolitiken zu entwickeln und deren Umsetzung zu finanzieren. Das gilt allen voran für die Afrikanische Union, die bis heute in großem Maße von externen Geldgebern, insbesondere der EU, finanziert wird.

Doch reicht es aus, Positionen klarer zu formulieren? Nein, denn wir zeigen in diesem Standpunkt auch, dass die bisher von beiden Seiten diskutierten Antworten auf Flucht und Migration erhebliche blinde Flecken aufweisen: Es ist eine eindimensional und vor allem von Eliten geführte Debatte, die nicht nur die Betroffenen als Teilhabende ausschließt, sondern sich auch davor scheut, Fragen der Verantwortung klar zu benennen. Für eine ernsthafte Auseinandersetzung über eine zukünftige Politik, die tatsächlich „win-win“ ist, braucht es also nicht nur klare Positionen und

eine Bereitschaft zur Auseinandersetzung, sondern auch eine dauerhafte und inklusive Debatte jenseits großer Gipfeltreffen.⁴

Im Folgenden wird zunächst kurz skizziert, wie Flucht- und Migrationsbewegungen auch afrikanische Staaten vor komplexe Herausforderungen stellen, die ganz eigene Problemwahrnehmungen, Prioritäten und Interessen mit sich bringen. Anschließend beschreiben wir zentrale Politikinstrumente, die bisher zur Bearbeitung von Flucht und Migration aus und innerhalb Afrikas entwickelt wurden. Im Anschluss daran werden wir fünf Konfliktlinien nachzeichnen, anhand derer die unterschiedlichen Problemwahrnehmungen und Interessen deutlich werden. Für ein umfassendes Verständnis der gegenwärtigen Konflikthaftigkeit des Themas bedarf es allerdings auch eines Blickes hinter die großen Politikbühnen. Unter anderem basierend auf zivilgesellschaftlicher Kritik diskutieren wir deshalb drei blinde Flecken der gegenwärtigen Debatte: 1. sowohl die EU als auch die AU verstehen

Flucht und Migration eindimensional, 2. die Debatte wird exklusiv von Eliten und Diplomaten geführt und 3. zentrale Fragen der Verantwortung werden ausgeklammert. Im Fazit plädieren wir schließlich dafür, Flucht und Migration als zentrale politische Herausforderungen der Zukunft und als politisches, das heißt umstrittenes Thema ernst zu nehmen. Dafür müssen sowohl die EU als auch die AU zukünftig klarer Position beziehen und Konflikte offen angehen. Beide Seiten werden einander als Partner brauchen, selbst wenn sie unterschiedliche Interessen haben. Eine Politik der Abwehr und des Verantwortungsexports allein wird nicht ausreichen, um tatsächliche Partnerschaften aufzubauen, denn sie ist kurzfristig gedacht, missachtet afrikanische Interessen und setzt das gegenseitige Vertrauen aufs Spiel. Für eine Partnerschaft braucht es mehr als Gipfeltreffen und bilaterale Abkommen. Damit zukünftige Antworten auf Migration und Flucht zu einer gewinnbringenden und an den Menschen orientierten Politik führen, müssen vor allem die Betroffenen aktiv in die Suche nach Lösungen eingebunden werden. Ihre Erfahrungen müssen gehört und ihre internationalen verbrieften Rechte auf Schutz und Anerkennung ihrer Würde müssen ins Zentrum der Debatte gerückt werden.

Flucht und Migration in und aus Afrika

Laut dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) kamen im Jahr 2015 4,4 der weltweit 16,1 Millionen international Geflüchteten, also rund 27%, aus Subsahara-Afrika.⁵ Während in Deutschland der Blick vor allem auf Flucht und Vertreibung aus Syrien und Afghanistan gerichtet ist, findet das Ausmaß der Flucht- und Migrationsbewegungen auf dem afrikanischen Kontinent kaum Beachtung. Dabei nehmen viele afrikanische Staaten heute bereits weit mehr Flüchtlinge auf als selbst die europäischen Musterschüler. 29% der weltweit Geflüchteten fanden 2015 innerhalb des afrikanischen Kontinents Zuflucht. Unter den zehn weltweit wichtigsten Aufnahmestaaten im Jahr 2015 befinden sich fünf afrikanische Staaten: Äthiopien, Kenia, Uganda, die Demokratische Republik Kongo und der Tschad. Acht der zehn weltweit größten Flüchtlingslager befinden sich auf dem afrikanischen Kon-

tinental. Uganda zum Beispiel wird am Ende des Jahres 2016 schätzungsweise 810.000 Menschen aufgenommen haben, die aus den benachbarten Ländern Burundi, der Demokratischen Republik Kongo und dem Südsudan geflohen sind. Denn auch unter den weltweit zehn wichtigsten Herkunftsländern ist der afrikanische Kontinent mit sechs Staaten vertreten: Somalia, Südsudan, Sudan, die Demokratische Republik Kongo, die Zentralafrikanische Republik und Eritrea. Neben Flucht vor Krieg und Gewaltkonflikten findet eine nicht zu vernachlässigende innerafrikanische, meist subregionale, Arbeitsmigration in wirtschaftlich stärkere Nachbarländer statt: in die Elfenbeinküste und nach Nigeria in Westafrika etwa, zwischen Kenia, Uganda und Tansania oder nach Südafrika. Flucht und Migration ist in Subsahara-Afrika also vor allem ein intra-regionales Phänomen: Die große Mehrheit der Betroffenen bleibt innerhalb des Kontinents.⁶ Das bringt finanzielle, logistische und politische Herausforderungen für viele Staaten mit sich, aber auch das Gefühl, dass all diese Herausforderungen international bisher nicht ausreichend anerkannt wurden. Beim UN-Sondergipfel für Flüchtlinge und Migranten im September 2016 betonten deshalb etwa die Delegationen von Djibouti, Mali und Uganda, welche Anstrengungen die Aufnahme und Integration von vor Gewalt in den Nachbarstaaten geflüchteten Menschen für ihre Länder bedeutet. Dabei erhofften sie sich mehr finanzielle Unterstützung aus den reichen Industrieländern. Sie forderten eine gerechtere globale Verteilung der Lasten und eine internationale Problemwahrnehmung, die den Tatsachen entspricht. In einem Interview kritisierte etwa der südafrikanische Innenminister, Malusi Gigaba, dass jahrzehntelange Flüchtlingskrisen auf dem afrikanischen Kontinent bisher kein Grund waren, internationale Sondergipfel zu veranstalten. Für ihn ist damit klar, dass sowohl die Wahrnehmung von Problemen, als auch die vorgeschlagenen Lösungen einmal mehr globale Machtungleichheiten verdeutlichen.⁷

Nichtsdestotrotz ist in den letzten Jahren auch die Anzahl der nach Europa geflüchteten Afrikanerinnen und Afrikaner gestiegen. Von den im Jahr 2015 über das Mittelmeer geflüchteten Menschen kamen zwar nur 10% vom afrikanischen Kontinent. Unter den zehn häufigsten Herkunftsländern sind dennoch fünf afrikanische Staaten: Eritrea,

Flucht und Migration in und aus Afrika

Zielländer von Flucht und Migration innerhalb der Region (65,6%)
OECD-Länder (26%)

Anteil der in Afrika aufgenommenen weltweit Geflüchteten
29% (Europa: 6%)

TOP 5-Aufnahmestaaten in Afrika (2015)

1. Äthiopien	736.100
2. Kenia	553.900
3. Uganda	477.200
4. DR Kongo	383.100
5. Tschad	369.500
(Deutschland	316.100)

Die wichtigsten afrikanischen Herkunftsländer (2015)

1. Somalia	1.120.000
2. Südsudan	778.700
3. Sudan	628.800
4. DR Kongo	541.500
5. Zentralafrikanische Republik	471.100

Die größten Flüchtlingslager

Kakuma (Kenia):	185.550 (2015)
Hagadera (Kenia):	105.998 (2015)
Dagahaley (Kenia):	87.223 (2015)
Ifo (Kenia):	84.089 (2015)
Yida (Südsudan):	70.331 (2015)

Quellen: UNHCR, World Bank, EUSTAT

Nigeria, Somalia, Marokko und der Sudan.⁸ Trotz des Anstiegs der absoluten Zahlen kommt aber immer noch eine Minderheit der innerhalb der EU gestellten Asylanträge von Afrikanerinnen und Afrikanern. Dass der demografische Druck in vielen afrikanischen Gesellschaften die Mobilität der Menschen erhöht, ist unbestritten. Dass dies in Zukunft aber vor allem eine Bewegung nach Europa auslösen wird, ist im Moment eher Spekulation und widerspricht den bisherigen Entwicklungen.

Das Bild von Flucht und Migration in und aus Afrika ist also vielschichtig: Flucht vor Gewalt und Konflikten findet parallel zu einer steigenden Arbeitsmigration innerhalb des Kontinents statt und nur ein kleiner Teil dieser Bewegungen betrifft Europa. Afrikanische Staaten sind damit auch in vielfältiger Weise berührt: Sie sind Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer, sie verlieren die am besten ausgebildeten Kräfte oder profitieren von Rückzahlungen durch Migranten. Sie alle sind dennoch damit konfrontiert, praktische Lösungen zu entwickeln, nicht nur, wenn der politische Druck aus Europa steigt.

Die bisherige Politik im Überblick

Sowohl für Europa als auch für Afrika sind Flucht und Migration zu zentralen Herausforderungen geworden, die nach länderübergreifenden politischen Antworten verlangen. Aus diesem Grund sind sowohl die Europäische Union als auch die Afrikanische Union zu wichtigen Arenen und Akteuren geworden, in denen europäisch-afrikanische Antworten auf Flucht und Migration verhandelt werden. Auch in gemeinsamen Kooperationsabkommen haben beide Seiten Flucht und Migration zum Thema gemacht. Nichtsdestotrotz haben beide Organisationen bisher unterschiedliche Ansätze verfolgt, die divergierende Problem- und Verantwortungsverständnisse sichtbar machen.

Die EU: Regulation durch Partnerschaften

Kerninteresse der EU ist es, die Migration nach Europa zu regulieren und einzudämmen, dabei aber jene Migrantinnen und Migranten aussuchen zu können, deren

Qualifikationen auf dem europäischen Arbeitsmarkt gebraucht werden. Dafür setzt sie auf zwei Instrumente: bilaterale Abkommen mit nicht-EU Staaten (sogenannte Drittstaaten) sowie sub-regionale Dialogforen.

Seit 2005 bildet der sogenannte Gesamtansatz für Migration und Mobilität (*Global Approach to Migration and Mobility*, GAMM) die Grundlage der gemeinsamen europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik. Diese ist, wie in den einzelnen Mitgliedsstaaten auch, geprägt von einem zweiseitigen Interesse. Einerseits soll der europäische Arbeitsmarkt wettbewerbsfähiger werden, wofür es auch legale Zugänge für Migrantinnen und Migranten braucht. Andererseits gibt es sicherheitspolitische und nationale Interessen, die dem entgegenstehen. Der Gesamtansatz umfasst vier Ziele: 1. bessere Organisation legaler Migration und Mobilität; 2. Eindämmung und Verhinderung von irregulärer Migration und Menschenhandel; 3. Maximierung der positiven Auswirkungen von legaler Migration und Mobilität auf die Entwicklung der Länder; sowie 4. Förderung von internationalem Schutz und Asylpolitik. Alle von der EU finanzierten und unternommenen Politiken sollen sich in diesen Rahmen eingliedern.

Seit 2008 hat die EU sogenannte Mobilitätspartnerschaften mit verschiedenen Drittstaaten geschlossen, darunter die beiden nordafrikanischen Staaten Marokko und Tunesien sowie die Kapverden. Diese Partnerschaften dienen der verbesserten Kontrolle von Migrationsbewegungen. Dazu zählt auch die Kooperation bei Rückführungen und Abschiebungen von Migrantinnen und Migranten, die keine Aufenthaltsgenehmigung in der EU erhalten haben und/oder illegal in die EU eingereist sind. Im Gegenzug werden mit den Partnerländern Visa-Abkommen abgeschlossen, damit deren Staatsbürger für bestimmte Arbeitszwecke legal in die EU emigrieren können.

Eine Vorstufe der Mobilitätspartnerschaften bilden seit Neustem die sogenannten Gemeinsamen Agenden zu Migration und Mobilität (*Common Agenda on Migration and Mobility*, CAMM), in denen sich die EU mit dem jeweiligen Partnerland auf Kernziele und -projekte einigt. Diese wurden bisher mit Nigeria und Äthiopien geschlossen. Sie schließen noch keine Visaabkommen ein, umfassen aber finanzielle Unterstützung durch die EU für die Eindämmung von irre-

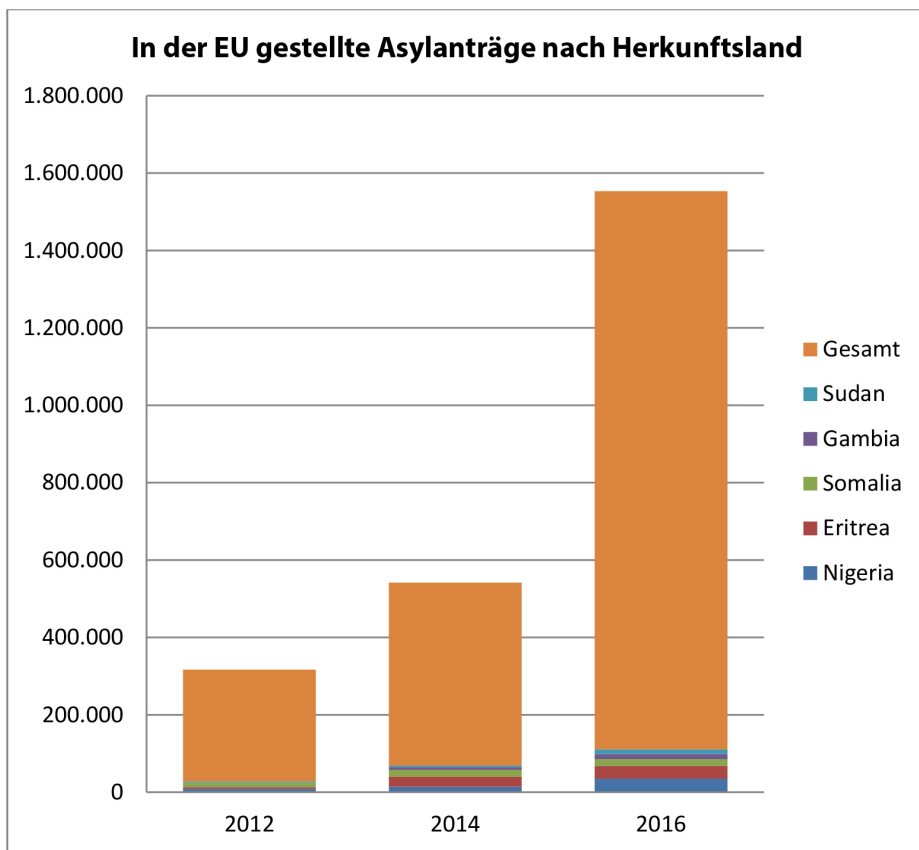
gulärer Migration und die Bekämpfung von Fluchtursachen.

Im Juni 2016 stellte die EU-Kommission ihr Vorhaben sogenannter Migrationspartnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern vor. Diese Abkommen zielen kurzfristig darauf ab, irreguläre Migration durch verbesserte Grenzkontrollen und die Bekämpfung von Schmugglern einzudämmen, aber auch Rückführungen von illegal Eingereisten zu erleichtern. Langfristig sollen durch zusätzliche Investitionen und Entwicklungshilfen die Ursachen für irreguläre Migration bekämpft werden. Bis November 2016 wurden bereits mit fünf afrikanischen Staaten – Senegal, Mali, Nigeria, Niger und Äthiopien – solche Migrationspartnerschaften geschlossen.

Zusätzlich zu den Abkommen mit einzelnen Herkunftsstaaten lancierte die EU im Jahr 2006 den sogenannten Rabat-Prozess, ein Dialog auf regionaler Ebene zwischen der EU und den Mitgliedern der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) entlang der westlichen Migrationsroute (über Senegal, Mauretanien und Marokko). Kern des inter-regionalen Dialogs ist es, irreguläre Migration zu verhindern und das Grenzmanagement der westafrikanischen Dialogpartner zu verbessern. Im Jahr 2014 wurde mit dem sogenannten Khartoum-Prozess ein ähnlicher regionaler Dialog ins Leben gerufen, dieses Mal zwischen der EU und Ländern am Horn von Afrika. Ziel dieses Prozesses ist es vor allem, illegalen Menschenhandel und Schmuggel von Migrantinnen und Migranten entlang der ostafrikanischen Migrationsroute gemeinsam zu bekämpfen. Hier ist mittlerweile die Kommission der Afrikanischen Union als Beobachter in den Prozess involviert.

Die AU: Zwischen Vorreiter und Schweigen

Schon in den 1960er Jahren waren Flucht und Asyl ein Kernthema für die kontinentale Organisation, die damals noch Organisation für Afrikanische Einheit (*Organisation for African Unity*, OAU) hieß. In der 1969 verabschiedeten afrikanischen Flüchtlingskonvention verpflichteten sich die afrikanischen Staaten, Flüchtlingen uneingeschränkt Asyl zu gewähren und sich an den Grundsatz der Nichtzurückweisung (*non-refoulement*) zu halten. Dies war vor allem eine Antwort auf große Fluchtbewegungen aus den noch un-



Quelle: Eigene Grafik nach EUSTAT, Asylum Quarterly Report; die Jahreszahlen beziehen sich immer auf die vergangenen 12 Monate gemessen im 3. Quartal

ter kolonialer Herrschaft stehenden Gebieten im südlichen Afrika und verdeutlichte so die gefühlte moralische Verpflichtung zu innerafrikanischer Solidarität. Im Vergleich zu der 1951 verabschiedeten Genfer Flüchtlingskonvention enthielt die OAU-Konvention außerdem eine wesentlich umfassendere Definition des Begriffs 'Flüchtling', also jener Personengruppe, die laut Konvention ein Anrecht auf Schutz hat. Diese Entwicklungen waren international ein Novum und gaben dem afrikanischen Kontinent eine Vorreiterrolle in der Ausgestaltung des internationalen Flüchtlingsrechts.

Diese Zeiten sind allerdings lange vorbei. Seit ihrer Gründung im Jahr 2002 hat die Afrikanische Union den Themen Flucht und Migration insgesamt nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. In Vorbereitung auf den Afrika-EU-Gipfel zu Migration und Entwicklung in Tripoli 2006 verabschiedeten die afrikanischen Staats- und Regierungschefs erstmals eine gemeinsame Position zu Migration und Entwicklung sowie ein Programm zur entsprechenden Umsetzung. Dabei legten sie den Fokus auf inner-afrikanische Migration und betonten deren Bedeutung für die ökonomische Entwicklung des Kontinents. So wurde die AU etwa damit beauftragt, ein

afrikanisches Äquivalent zum europäischen Schengenabkommen zu entwerfen, durch das Freizügigkeit auf dem Kontinent gewährt und somit Arbeitsmigration erleichtert werden soll.

Darüber hinaus beschlossen die afrikanischen Staats- und Regierungschefs im Jahr 2009 aber auch eine Konvention zum Schutz von sogenannten intern Vertriebenen (*internally displaced persons, IDPs*). Auch dies war wieder ein Novum: Zum ersten Mal wurde ein international verbindliches Rechtsdokument zum Schutz von IDPs verabschiedet.

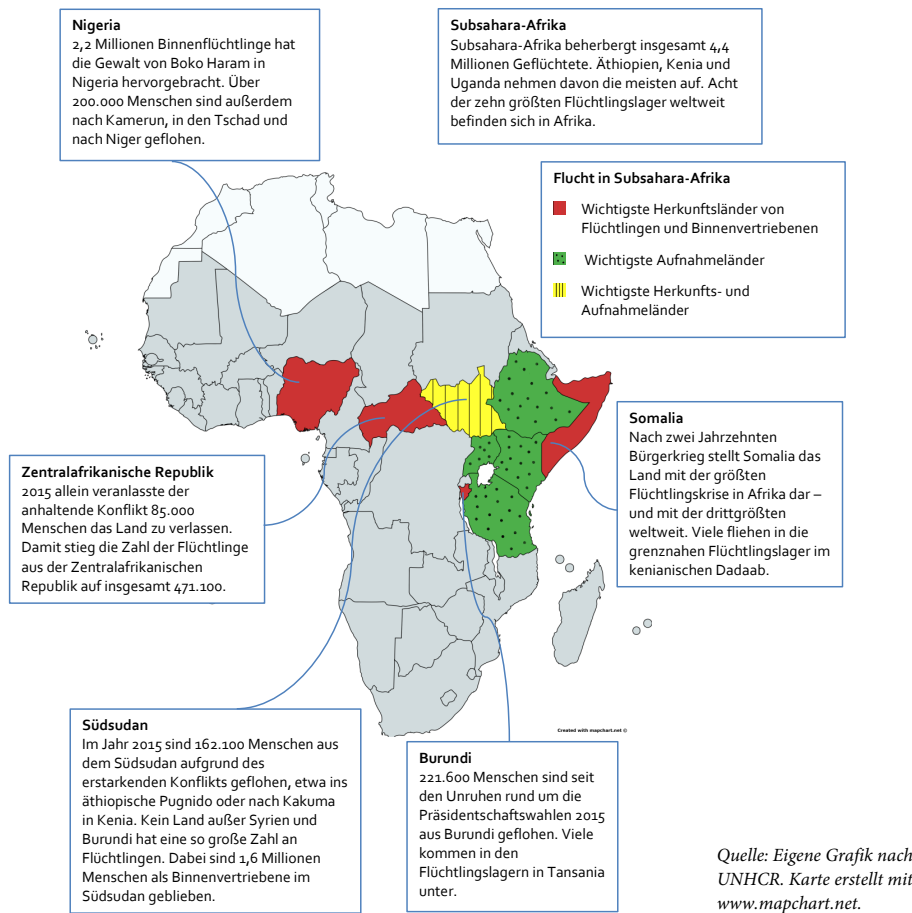
Erst durch die gestiegene mediale Aufmerksamkeit und die Bilder von Flucht und Tod im Mittelmeer beschäftigte sich die AU auch mit Fluchtbewegungen nach Europa. Im Mai 2015 erklärte die Kommissionspräsidentin der AU, Nkosazana Dlamini-Zuma, dass alles unternommen werden müsse, um jene Gründe zu beseitigen, die vor allem junge Afrikanerinnen und Afrikaner in die Flucht treiben. Auch der AU-Kommissar für Soziale Angelegenheiten, Mustapha Sidiki Kaloko, betonte, dass aus Sicht der AU Flucht und Migration langfristige Herausforderungen sind. Für die AU bedeutet das vor allem die Förderung von Sicherheit, guter Regierungsführung und Beschäfti-

AU-EU Kooperation zu Migration und Mobilität

AU und EU verbindet seit 2007 ein umfangreiches Kooperationsprogramm, das auch einen inter-kontinentalen Dialog zu Migration und Mobilität beinhaltet. Dieser findet auf verschiedenen Arbeitsebenen statt, war bisher aber stark von der EU dominiert. Die Ungleichheit der Dialogpartner zeigt sich vor allem an der Anzahl der daran beteiligten Menschen: Während in der AU drei hauptamtliche Mitarbeiter das Thema Migration bearbeiten, sind es allein auf Seiten der EU-Kommission mehrere Dutzend. Auch sind hier einzelne Mitgliedstaaten wesentlich dominanter in die Ausgestaltung der Partnerschaft eingebunden. Dennoch wurde der inter-kontinentale Dialog bisher für verschiedene Initiativen genutzt. Neben der Einrichtung eines Instituts für Rücküberweisungen (*Institute for Remittances*), das Geldtransfers durch Migrantinnen und Migranten erleichtern soll, geht es hierbei vor allem um die Kooperation beim Grenzschutz und bei der Ursachenbekämpfung von irregulärer Migration. Zuletzt wurde beim gemeinsamen Gipfel im Jahr 2014 die sogenannte *Africa-EU Joint Declaration on Migration and Mobility* sowie ein gemeinsamer Aktionsplan für die Jahre 2014-2017 verabschiedet.

Aktionsplan der EU-Afrika Kooperation für 2014-2017 inklusive des Dialogs zu Migration und Mobilität: <http://bit.ly/2iufops> (10.12.16).

Flucht in Subsahara-Afrika



gung in den von Flucht am meisten betroffenen Ländern.⁹ Allein im Jahr 2016 hielt der Friedens- und Sicherheitsrat der AU drei thematische Sondersitzungen ab, die sich mit Flucht, Vertreibung sowie den Rechten von geflüchteten Kindern beschäftigten. Bereits im Oktober 2014 wurde die sogenannte AU-Horn von Afrika-Initiative gestartet, ein Kooperationsforum zur Bekämpfung von Menschenhandel und Schlepperei zwischen Ägypten, Eritrea, Äthiopien und dem Sudan. Darüber hinaus blieb es allerdings bei symbolischen Akten – etwa bei der im Mai 2015 veranstalteten Trauerzeremonie am Hauptsitz der AU in Addis Abeba zu Ehren der im Mittelmeer verstorbenen Menschen.

In afrikanischen Medien und Blogbeiträgen wurden die sehr zögerlichen und vornehmlich deklaratorischen Reaktionen der AU kritisiert. Nicht nur das lange Schweigen der Staats- und Regierungschefs, sondern auch das Ausbleiben einer klaren Benennung der Missstände, insbesondere der Fluchtursachen und ihren Verantwortlichen, wurde vielfach angeprangert. Die ghanaische Journalistin Elizabeth Ohene

etwa fasste den Unmut vieler zusammen: „Alle haben etwas zu sagen gehabt, nur die afrikanischen Führer nicht, deren Bürgerinnen und Bürger den Großteil derer ausmachen, die dafür sterben, nach Europa zu gelangen.“¹⁰ Und auch die beninische Zeitung La Nouvelle Tribune sparte nicht an offener Kritik: „Die Afrikanische Union ist, obwohl sie klar von diesen Dramen betroffen ist, mal wieder abwesend. Eine bedauerliche Situation, die viele Afrikaner dazu bringt sich zu fragen: ‚Warum brauchen wir diese AU?‘ Falls Sie eine Antwort darauf haben, lassen Sie es uns bitte wissen.“¹¹

Auch die Afrikanische Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker (*African Commission for Human and Peoples' Rights*, ACHPR) beklagte in einer Stellungnahme im Mai 2015 das Schweigen afrikanischer Staaten angesichts des Sterbens im Mittelmeer. Sie forderte die Afrikanische Union dazu auf, Verantwortung zu übernehmen und alle notwendigen Maßnahmen einzuleiten, den Missständen ein Ende zu setzen und auf die Notlage der Menschen zu reagieren.¹²

Auf ihrem Gipfeltreffen im Juni 2015 beschlossen die afrikanischen Staats- und Regierungschefs erneut Freizügigkeit auf dem Kontinent zu fördern und Menschen-smuggel gemeinsam zu bekämpfen. Für sie war es aber ebenso wichtig darauf hinzuweisen, dass die Ursache der jüngsten Krise auf dem Mittelmeer auch eine Folge der anhaltenden Instabilität in Libyen und der sich daraus ergebenden Destabilisierung der gesamten Sahel-Region war. Dies war ein diplomatischer Fingerzeig auf all jene, die, aus afrikanischer Sicht, vorschnell und unrechtmäßig die NATO-Intervention und den Sturz des libyschen Präsidenten Muammar Gaddafis im Jahr 2011 unterstützt und dabei die weiteren Folgen für die Region vernachlässigt hatten. Bereits hier wird deutlich, dass europäische und afrikanische Positionen nicht nur in Bezug auf Politikformate und Prioritäten divergieren. Vielmehr ist die Suche nach adäquaten Antworten auf Flucht und Migration auch verbunden mit Fragen nach Ursachen und Verantwortung. Dies macht die Suche hoch politisch und umstritten, selbst wenn es die diplomatische Sprache der Protagonisten manchmal zu verschleiern vermag.

Fest steht: Beide Seiten, die europäischen und die afrikanische, erkennen, dass Flucht und Migration Herausforderungen darstellen, die nur in Kooperation gestaltet werden können. Und dennoch, weder diese gegenseitige Abhängigkeit noch die öffentliche Bekräftigung des gemeinsamen Ziels einer partnerschaftlichen Arbeit können verhindern, dass Flucht und Migration essenziell politische Fragen an den Tag bringen, hinter denen sich unterschiedliche Interessen, Problemverständnisse und Prioritäten verbergen.

Entwicklung durch oder gegen Migration?

Sowohl die EU als auch die AU erkennen an, dass Migration und Entwicklung eng zusammenhängen. Aber während die EU durch Entwicklungshilfe die Ursachen von Flucht und Migration bekämpfen will, möchte die AU Migration fördern, weil es zur Entwicklung der Herkunftsländer beiträgt. Dabei legt die AU den Fokus vor allem auf finanzielle Rücküberweisungen (*remittances*) von Migranten. Ähnlich wie die EU bei der Schaffung legaler Migrationsmöglichkeiten nach Europa vor allem gut ausgebildete Migran-

tinnen und Migranten anziehen möchte, setzt auch die AU auf die Zusammenarbeit mit gut ausgebildeten und finanziell starken Diaspora-Angehörigen. Laut Weltbank sind im Jahr 2015 34,8 Milliarden USD an Rücküberweisungen nach Subsahara-Afrika geflossen. Sie sind die andere Seite von Migration, denn für viele afrikanische Staaten - etwa Liberia und Gambia - machen sie heute mehr als ein Viertel des Bruttosozialproduktes aus.¹³ Es gibt also ein genuines Interesse, Migration zu legalisieren und Geldtransferkosten zu reduzieren. Das Geld unterstützt nicht nur die Familien der Migrantinnen und Migranten; auch Regierungen werden dadurch entlastet, selbst für die Entwicklung ihrer Länder zu sorgen. In ihrer gemeinsamen Position für das Gipfeltreffen in Valletta haben die afrikanischen Staaten deshalb auch die Förderung von Arbeitsmigration zur höchsten Priorität gemacht. Ebenfalls betont haben sie die Förderung von Bildung und Humankapital sowie eine verbesserte Zusammenarbeit mit der afrikanischen Diaspora. Auch die während eines Treffens zur Umsetzung des Aktionsplans von Valletta festgelegten afrikanischen Prioritäten für 2016 verdeutlichen diesen Fokus: Rücküberweisungen, Arbeitsmigration und die Diaspora stehen hier ganz oben auf der Prioritätenliste.

Die EU erkennt das Entwicklungspotenzial von Migration an und unterstützt zum Beispiel das Afrikanische Institut für Rücküberweisungen. Dennoch wird hier die Idee von Entwicklung durch Migration einer anderen nachgestellt: dass Entwicklungszusammenarbeit dazu genutzt werden muss, Flucht- und Migrationsursachen zu bekämpfen, etwa durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in Afrika, vor allem für die afrikanische Jugend. Außerdem liegt für die EU das Entwicklungspotenzial von Migration in der Rückkehr von Migrantinnen und Migranten selbst, nicht nur in der ihres Geldes.

Während also für die AU Migration zur Entwicklung beiträgt, beugt aus Sicht der EU Entwicklung vielmehr Migration vor. Auch wenn dies kein offener Konflikt ist und vordergründig Konsens in Bezug auf den Nexus zwischen Migration und Entwicklung besteht, sind die unterschiedlichen Verständnisse beider Seiten dennoch deutlich. Die Konsequenz aus der jeweiligen Argumentation ist zentral für die Zusammenarbeit: denn entweder wird Migration als Problem bekämpft oder als Potenzial gefördert. So fällt

auch das Abschlussdokument des Valletta-Gipfels in Bezug auf die kausale Verbindung von Migration und Entwicklung recht vage aus: Beide Partner erklären lediglich, das Thema Migration in ihren Entwicklungsstrategien zukünftig zu berücksichtigen.

Die Karte der Migration: Wichtige und unwichtige Routen

Ebenfalls divergierende Haltungen gibt es hinsichtlich der Frage, welche Flucht- und Migrationsrouten eigentlich relevant sind. Während die EU nur die für sie bedrohlichen Routen und Herkunftsländer anerkennt, hebt die AU hervor, dass andere Migrationsrouten innerhalb Afrikas sowie jene von Afrika in andere Regionen als Europa ebenso wichtig sind. Gerade angesichts des im Vergleich zu innerafrikanischer Migration wesentlich geringeren Ausmaßes von Flucht- und Migrationsbewegungen nach Europa stößt die einseitige Fokussierung der EU bei ihren afrikanischen Partnern auf Kritik. Darüber hinaus ist die AU darum bemüht, als kontinentale Organisation auch eine gemeinsame kontinentale Perspektive zu fördern. Damit müssen nicht nur alle für den Kontinent relevanten Dimensionen von Flucht und Migration beachtet werden. Vielmehr sollen auch alle afrikanischen Staaten in die Ausgestaltung der AU-Politik einbezogen werden.

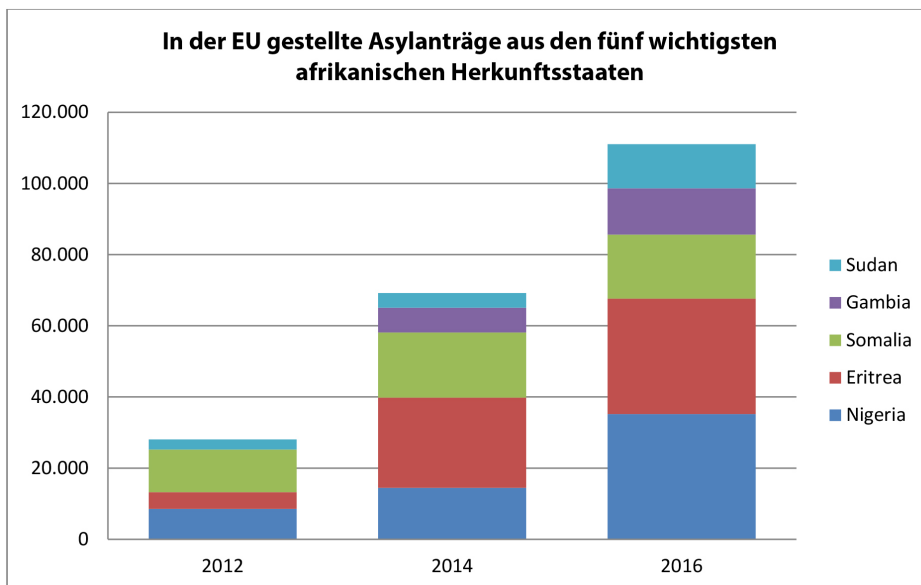
Mit ihren bilateralen Migrationspartnerschaften und den sub-regionalen Dialogforen für Westafrika und das Horn von Afrika trägt die EU genau zum Gegenteil bei. Sie zerlegen die Karte afrikanischer Flucht- und Migration entlang einer von der EU bestimmten Relevanz. So wird zum Beispiel im Khartum-Prozess mit ostafrikanischen Staaten das Ziel verfolgt, Menschenhandel und Schmuggel entlang der ostafrikanischen Route zu verhindern. Faktisch aber fokussiert der Prozess lediglich auf die Route von Ostafrika nach Europa. Damit werden sämtliche andere Migrations- und Schmuggelwege aus Ostafrika, zum Beispiel vom Horn von Afrika auf die arabische Halbinsel oder nach Südafrika, völlig ausgeblendet.

So wurde von afrikanischer Seite auch der Gipfel von Valletta kritisiert, denn hierzu hatte die EU nur Vertreterinnen derjenigen Länder eingeladen, die entlang der für Europa wichtigen Routen liegen. Das unterminiert nicht nur den Versuch der AU, eine

Wirtschaftsfaktor Rücküberweisungen

2015 wurden weltweit 601 Milliarden US-Dollar an Geld verschickt - über offizielle Transferwege. Diese Geldsendungen sind wahrscheinlich noch deutlich höher, da viele Überweisungen auf inoffiziellen Wegen vollzogen werden. Entwicklungsländer erhalten etwa 441 Milliarden Dollar. Diese Summe ist dreimal so hoch wie die der offiziellen Entwicklungshilfegelder. Die Kosten für Überweisungen sind in Subsahara-Afrika und im Pazifik am höchsten. Das meiste Geld wird innerhalb einer Region verschickt, kommt also nicht aus Europa: Unter den zehn wichtigsten Ländern, aus denen Geld in Länder in Subsahara-Afrika überwiesen wird, befinden sich ausschließlich afrikanische Länder.

World Bank Group: Migration and Remittances Factbook 2016, Third Edition, S. v und S. 52f (<http://bit.ly/1N1YeJX>) (9.11.16).



Quelle: Eigene Grafik nach EUSTAT, Asylum Quarterly Report; die Jahreszahlen beziehen sich immer auf die vergangenen 12 Monate gemessen im 3. Quartal

gemeinsame afrikanische Politik zu entwickeln. Auch wurden so Flucht- und Migrationsbewegungen etwa im südlichen Afrika zu zweitrangigen Phänomenen degradiert. Sie werden dadurch international wesentlich weniger wahrgenommen und verschwinden vom Radar internationaler Geldgeber.

Grenzkontrollen versus kontinentale Integration

Grenzkontrollen sind für die EU ein wichtiges Mittel im Kampf gegen irreguläre Migration, Schmuggel und Menschenhandel. Die AU strebt hingegen an, interkontinentale Grenzen abzubauen, um so den freien Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und Arbeitnehmern zu ermöglichen.

Zum Erreichen ihrer Ziele unterstützt die EU den Grenzaufbau in von irregulärer Migration betroffenen Staaten, etwa durch Lieferung technischen Zubehörs und Ausbildung von Grenzbeamten. Gerade Staaten entlang der Migrationsrouten nach Europa erhalten diese Unterstützung. Im Rahmen des seit dem Valletta Gipfels in Kraft getretenen *EU Emergency Trust Fund* sollen Grenzaufbauprojekte zum Beispiel auch im Sudan und in Eritrea gefördert werden. Während der amtierende Präsident des Sudans, Omar Hassan al-Bashir, vom Internationalen Strafgerichtshof wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen angeklagt ist, gilt Eritrea mit seiner repressiven Diktatur und seinem de facto unbegrenzten

Militärdienst als das 'Nordkorea Afrikas'. Eine Unterstützung solcher Länder beim Aufbau von Grenzen ist höchst zweifelhaft.

Nicht nur in der deutschen Öffentlichkeit wurde diese Politik jüngst scharf kritisiert. Durch die technische Unterstützung, Zusammenarbeit mit und Materiallieferungen an Polizeikräfte autoritärer Staaten kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Hilfe am Ende kontraproduktiv ist und die menschenrechtswidrigen Aktivitäten, eventuell sogar die Verstrickung staatlicher Behörden in den Menschenhandel, begünstigt. Auch afrikanische zivilgesellschaftliche Organisationen – darunter etwa die Malische Assoziation der Abgeschobenen (*Association malienne des expulsés*, AME) – kritisieren die Politik der EU scharf, weil sie bereits jetzt in vielen afrikanischen Staaten eine regelrechte Jagd auf Migrantinnen und Migranten ausgelöst hat. AME hatte die afrikanischen Staats- und Regierungschefs dazu aufgefordert, auf dem Gipfel in Valletta diese Form der Migrationskontrolle klar abzulehnen.

Doch im Gegensatz dazu kritisiert die AU den von der EU geförderten Grenzaufbau kaum, denn die eigenen Mitgliedsstaaten als undemokratisch anzuprangern oder Menschenrechtsverletzungen gegen Migranten in Afrika zu benennen, kommt immer noch einem Tabu gleich. Dennoch wird die Euphorie der EU hinsichtlich verbesserter Grenzkontrollen nicht wirklich geteilt. Zum einen warnte etwa die AU-Kommissionspräsidentin in Valletta vor einer Militarisierung

bei der Bekämpfung irregulärer Migration. Viel wichtiger aber ist, zum anderen, dass ausgeweitete Grenzkontrollen die kontinentale Integration, die unter anderem durch Bewegungsfreiheit von Personen, Gütern und Dienstleistungen erzielt werden soll, behindern. Grenzen werden daher eher aus Entwicklungs- denn aus Sicherheitsperspektive betrachtet. So forderten auch die afrikanischen Staaten auf dem Gipfel von Valletta, mehr in integriertes koordiniertes Grenzmanagement zu investieren, dessen Ziel es aber sein soll, den freien Austausch von Waren und Dienstleistungen zu erleichtern, nicht Bewegung einzudämmen.

Schon im Abuja-Abkommen zur Etablierung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (*African Economic Community*, ECA) von 1991 wurde kontinentale Bewegungsfreiheit als längerfristiges Ziel genannt. Gerade in den letzten Jahren wurde dies immer wieder betont. Auf dem AU-Gipfeltreffen im Juli 2016 wurde schließlich der elektronische Afrika-Pass lanciert, der bis 2020 auf dem gesamten Kontinent gelten soll.¹⁴ Auf sub-regionaler Ebene wird Bewegungsfreiheit schon länger praktiziert, so etwa in Westafrika: Seit 1980 gilt innerhalb der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS ein Pass, der den Bürgerinnen und Bürgern der Region Bewegungsfreiheit garantiert.

Aus Sicht der AU stellt der Ausbau von Grenzkontrollen also weniger aufgrund der möglichen Unterstützung autoritärer Regime ein Problem dar. Vielmehr steht er im Widerspruch zu dem allgemein formulierten und von der EU ebenfalls geförderten Ziel kontinentaler Integration und damit dem Ab- statt des Aufbaus von Grenzen.

Rückführungen und Rückübernahmen

Abkommen zu Rückführungen und Rückübernahmen von illegal Eingereisten sind seit Anbeginn ein für die EU zentrales Thema im Dialog mit der Afrikanischen Union, die diesem allerdings skeptisch gegenübersteht. Rückführungsabkommen werden von der EU oder einzelnen EU-Mitgliedsstaaten bilateral mit Drittstaaten geschlossen. Das Konzept der Migrationspartnerschaften sieht dafür explizit positive und negative Anreize vor: Kooperierende Staaten können mit Visaerleichterungen, Handelspräferenzen und

mehr Entwicklungshilfe rechnen, andere werden bestraft. Der Erfolg dieser Partnerschaften soll in steigenden Zahlen rückgeführter Migranten gemessen werden.

Seitens der AU und einiger ihrer Mitgliedsstaaten stößt dies allerdings auf heftige Gegenwehr. So stellt sich etwa die Frage, wer für die Rückübernahme verantwortlich ist – gerade dann, wenn die von einer Rückführung Betroffenen keinen Pass besitzen und das Herkunftsland damit nicht klar bestimmbar ist. Auch sind die Kosten ungleich verteilt: Im Gegensatz zur Rückführung selbst zieht die Reintegration unvorhersehbare und längerfristige Kosten mit sich. Zusätzliche Herausforderungen ergeben sich etwa daraus, dass Rückführungen sozial stigmatisiert sind und sich lokale Gemeinschaften gegen Reintegrationen wehren. Es geht aber auch um die Frage, wie die Rechte der Betroffenen geschützt werden können und ob in allen Fällen das Asylverfahren wirklich gänzlich ausgeschöpft wurde.

Die AU bevorzugt deshalb freiwillige Rückführungen – also solche, denen die Migrantinnen und Migranten zustimmen. Diese seien nachhaltiger, da die Betroffenen nicht erneut versuchen würden, illegal in die EU einzureisen. Die EU wiederum argumentiert, dass freiwillige Rückführungen nur dann realistisch sind, wenn eine ernsthafte und glaubhafte Aussicht auf (unfreiwillige) Abschiebung besteht. Außerdem strebt die EU danach, die Schutzbedürftigkeit schnell nach Ankunft der Migrantinnen und Migranten feststellen zu können – eine Praxis, die derzeit an sogenannten Hot Spots in Küstenorten Italiens und Griechenlands umgesetzt wird. Von afrikanischer Seite wird angezweifelt, dass damit eine klare Identifizierung und damit auch Zuständigkeit eines Herkunftslandes für die Wiederaufnahme möglich ist. Die Kommissionspräsidentin der EU sowie einige afrikanische Staatschefs haben außerdem den Vorschlag der EU vehement abgelehnt, sogenannte Auffangzentren auf dem afrikanischen Kontinent zu errichten: Sie seien de facto Gefangenenlager, die eine ernsthafte Verletzung der Menschenrechte bedeuteten und Migrantinnen und Migranten erneut zu Opfern machten, sagte Nkosazana Dlamini-Zuma in Valletta.

Dass Rückführungen und Rückübernahmen großes Konfliktpotenzial bergen, zeigte sich einmal mehr während des Gipfels in Valletta, bei dem gerade in Bezug auf diesen

Punkt bis spät in die Nacht verhandelt wurde. Am Ende wurde das Thema als letzter Punkt in den Aktionsplan aufgenommen und angeregt, weitere Verhandlungen zu führen.

Legale Migrationswege: nur leere Versprechen?

Sowohl in Afrika als auch in Europa ist der demografische Wandel eine ökonomische und gesellschaftliche Herausforderung, der durch geförderte Migration begegnet werden könnte. Afrikanische Arbeitsmärkte würden entlastet werden, wenn Teile der jungen Bevölkerung, die oft besonders von Arbeitslosigkeit betroffen ist, im Ausland Beschäftigung finden könnten. Deren Rücküberweisungen würden außerdem einen wesentlichen Beitrag zur nationalen Ökonomie leisten. Die alternde Gesellschaftsstruktur in Europa hingegen kann gut junge Menschen gebrauchen, trotz aller Herausforderungen bei der Integration. Nichtsdestotrotz ist die Förderung legaler Migration ein weiterer Konfliktpunkt zwischen AU und EU: Die AU wirft der EU vor, das Thema der Arbeitsmigration von Afrika nach Europa zu marginalisieren.

Bei den wenigen Möglichkeiten, die bisher für legale Migration geschaffen wurden, stehen europäische Interessen stark im Vordergrund. Der EU geht es hierbei um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit. Nur wirklich Hochqualifizierte erhalten durch die sogenannte Blaue Karte die Möglichkeit, zu Arbeitszwecken in die EU zu immigrieren. Die Schaffung weiterer legaler Migrationsmöglichkeiten wird von der EU abgelehnt. Dabei kritisiert sie sogar selbst die bisher nur zähe Umsetzung der Blauen Karte. Der Konzentration auf Hochqualifizierte setzt die Afrikanische Union ihre Sorge entgegen, dass dies zum sogenannten *brain drain* beiträgt: dass also nur die am besten ausgebildeten Arbeitnehmerinnen und -nehmer, die dringend in ihren Herkunftsländern benötigt werden, abgeworben werden. Sie kritisiert auch, dass mit kaum legalen Migrationsmöglichkeiten irreguläre Migration und das Geschäft der Schmuggler befeuert wird. Im Abschlussdokument des Valletta-Gipfels steht die Ausweitung der legalen Migration und Mobilität zwar an zweiter Stelle, die Liste der vorgeschlagenen Maßnahmen allerdings fällt mager aus. Lediglich das Versprechen,

Festung Europa

„The problem that we are facing today is in part because some countries in Europe have taken a fortress approach. There is no part of the world that can be a fortress. We should be open to legal migration.“

Nkosazana Dlamini-Zuma, Präsidentin der AU-Kommission, Rede während des EU-Afrika-Gipfels in Valletta, Malta, 11./12.11.15. <http://bit.ly/2iDA0vF> (10.12.16).

die Anzahl der über ERASMUS+ geförderten afrikanischen Studenten und Akademikerinnen im Vergleich zu 2014 zu verdoppeln, fordert klare Schritte vonseiten der EU. Es bleibt aber weit hinter der von afrikanischer Seite geforderten Erweiterung legaler Migrationswege zurück.

Jenseits der großen Politik: Was die Kontroverse verschweigt

Trotz dieser offensichtlich divergierenden Problemwahrnehmungen und Interessen bleibt die offizielle Debatte über die richtige Antwort auf Flucht und Migration dennoch eingeschränkt – sowohl hinsichtlich der Frage, was und wie diskutiert wird, als auch in Bezug darauf, wer mit wem diskutiert. In Stellungnahmen afrikanischer zivilgesellschaftlicher Akteure, Diasporaorganisationen und Medien wurde mit Kritik am Gipfel von Valletta sowie an den Positionen beider Organisationen nicht gespart. Drei solcher „blinder Flecken“ sollen hier abschließend herausgestellt werden.

Erstens wird deutlich, dass für beide Organisationen Flucht und Migration ein konjunkturelles Thema ist, das nur in Reaktion auf besondere Umstände auf die große Politikbühne kommt. Für die EU waren diese Umstände die jüngst gestiegenen Zahlen von Geflüchteten und von Opfern im Mittelmeer und die Einsicht, dass nicht alle ihrer Mitgliedsstaaten der gleichen gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik folgten. Für die AU hingegen ist die Partnerschaft mit der EU ein treibender externer Faktor dafür, Flucht und Migration überhaupt zu einem eigenständigen Thema zu machen. Der Großteil der politischen Initiativen, Deklarationen und Aktionspläne der AU ist bisher entweder mit oder als Reaktion auf die EU entstanden. Davon gänzlich unabhängige Initiativen gibt es bisher kaum.

Dabei geht vor allem die Mehrdimensionalität des Phänomens verloren, was dazu führt, dass diskutierte Lösungen ähnlich eindimensional bleiben. Verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen haben wiederholt kritisiert, dass gerade im Zuge der jüngsten Krise die EU-Politik von einem auf Kontrolle und Abschottung ausgerichteten Ansatz dominiert bleibt. Das Gipfeltreffen von Valletta und die im Rahmen des *EU Emergency Trust Fund* zunächst finanzierten Projekte bestä-

tigen diese Beobachtung. Erste Studien zeigen, dass die geförderten Projekte vor allem europäischen Sicherheitsinteressen folgen und dabei grundlegende Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit unterlaufen wie lokale *ownership* und die Nutzung lokalen Wissens.¹⁵ Mit diesem Ansatz werden nicht nur inner-afrikanische Flucht- und Migrationsbewegungen zu weniger wichtigen Phänomenen degradiert. Vielmehr wird durch die Konzentration auf vermeintlich kurzfristige Lösungen – wie dem Aufbau von Grenzkontrollen oder erleichterte Rückführungen – ignoriert, dass diese ebenfalls langfristige Folgen haben und damit unter Umständen gerade einer langfristigen Verbesserung jener ökonomischen und politischen Verhältnisse, die Menschen in die Flucht treiben, im Wege stehen können.

Aber auch die AU verfolgt mit ihrer Politik einen eindimensionalen Weg. Denn auch sie konzentriert sich – auf der Suche nach einem Gegennarrativ zur EU – besonders darauf, Flucht und Migration als Entwicklungsfaktor zu interpretieren. Dabei hat sie einerseits den weit größeren Fokus auf Migration gelegt, anstatt auf Flucht und Vertreibung. Andererseits birgt dieser Fokus die Gefahr, Flucht- und Migrationsbewegungen zu ökonomisieren, Migrantinnen und Migranten also lediglich hinsichtlich ihres ökonomischen Wertes für die sie aufnehmenden oder entsendenden Gesellschaften zu betrachten. Zwar sind die ökonomischen Potenziale von Migration nicht von der Hand zu weisen, eine Konzentration darauf reduziert aber nicht nur das Phänomen insgesamt, sondern auch die konkrete Situation der Betroffenen selbst: nicht alle Geflüchteten und Migran-

tinnen mögen das Potenzial haben, die Entwicklung ihres Herkunftslandes zu fördern. Und dennoch haben auch sie ein international verbrieftes Recht auf Schutz, für dessen Sicherung auch die AU Verantwortung trägt. Gerade ein solcher, an den Erfahrungen und Rechten der Betroffenen ausgerichteter Ansatz wird von beiden Seiten vernachlässigt.

Beide Organisationen haben es damit geschafft, Flucht und Migration zu einem handhabbaren Problem in ihrem Sinne zu definieren, selbst wenn sie dabei unterschiedliche Schwerpunkte und Problemverständnisse an den Tag legen.

Zweitens fällt auf, dass an der Suche nach adäquaten politischen Antworten auf Flucht und Migration vor allem politische Eliten und Diplomaten beteiligt sind. Weder die Betroffenen selbst noch zivilgesellschaftliche Akteure nehmen daran teil. Nach den Zielen der EU-Afrika-Partnerschaft sollen zivilgesellschaftliche Akteure in die Ausgestaltung und Umsetzung der Kooperationsvereinbarungen eingebunden werden. Doch praktisch ist dies oft nur auf dem Papier der Fall. Auch auf das Gipfeltreffen in Valletta im November 2015 hatte die EU zunächst keine zivilgesellschaftlichen Akteure eingeladen. Lediglich nach Protest wurden drei Vertreterinnen als Beobachter zugelassen. Betroffene selbst hatten keinen Zugang. Diese Exklusivität trifft auch auf die Debatten innerhalb der AU zu. Obwohl auch sie das Ziel hat, Zivilgesellschaft, afrikanische Öffentlichkeit und die in diesem Fall besonders wichtige afrikanische Diaspora in ihre Politik einzubeziehen, finden Treffen meist exklusiv in diplomatischen Kreisen statt. So waren an der Ausarbeitung eines AU-Aktionsplanes



400.000 Menschen leben in Dadaab, Kenia, dem größten Flüchtlingslager der Welt. Die meisten sind Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem benachbarten Somalia. Aus Angst vor Terror will die kenianische Regierung das Lager auflösen, was eine humanitäre Katastrophe nach sich ziehen würde.

Foto: picture alliance/abaca

zur Umsetzung der Deklaration von Valletta zwar auch nichtstaatliche Organisationen beteiligt, darunter aber mehr internationale als afrikanische. Auch die eigenen Institutionen werden nur unzureichend in die Debatte mit einbezogen. Zum Beispiel gibt es in der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker seit 2004 eine Sonderberichterstatterin für Flüchtlinge, Asylsuchende, Migranten und intern Vertriebene. Ihr Mandat ist es unter anderem, die AU und ihre Mitgliedsstaaten bei der Ausformulierung und Umsetzung ihrer Politik in diesem Bereich zu unterstützen. Dazu unternimmt sie Missionen in afrikanische Staaten, arbeitet eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen und berichtet regelmäßig gegenüber der Kommission. Nicht nur im Sinne einer stärkeren Kohärenz innerhalb der Afrikanischen Union sollte ihr Wissen in die Debatte einfließen, sondern auch weil ihr Mandat explizit an den Rechten der Betroffenen selbst ausgerichtet ist.

Drittens wird deutlich, dass die Frage nach der Verantwortung von keiner der beiden Seiten konsequent gestellt wird. Damit wird die Debatte weitestgehend entpolitisiert. Verantwortung bedeutet hier nicht finanzielle oder politische Verantwortung für die Lösung, sondern Verantwortung im Sinne von Verursachung. Zwar betonen beide Seiten immer wieder die Wichtigkeit der Bekämpfung von Fluchtursachen – welche diese genau sind und in welchen kausalen Zusammenhängen sie stehen, bleibt dabei aber meist ungeklärt. So vermeidet es die EU auf der einen Seite etwa die Folgen europäischer Agrar-, Fischei- und Handelspolitik als Teilursachen ökonomischer Missstände auf dem afrikanischen Kontinent anzuerkennen. Auf der anderen Seite verhindert der Fokus der AU auf entwicklungsfördernde Arbeitsmigration eine explizite Kritik der politischen Verhältnisse, mangelnden Teilhabemöglichkeiten, Korruption und Menschenrechtsverletzungen in manchen ihrer Mitgliedsstaaten. So erklärte etwa der AU-Kommissar für Soziale Angelegenheiten, Sidiki Kaloko, im Rahmen des AU-Gipfels 2016 in Kigali, dass schlechte Regierungsführung, Kriege und politische Instabilität nur ein kleiner Antrieb für Migration seien. Viel wichtiger sei die ökonomische Situation. Sie zu verbessern sei die wirkliche Aufgabe: „You can have political problems here, but if you are economically sound, then the cause for the main problem is covered.“¹⁶

Fazit

Die Suche nach der richtigen Antwort auf Flucht und Migration ist hoch politisch. Das zeigte sich in jüngster Zeit nicht nur innerhalb vieler europäischer Gesellschaften. Auch das europäisch-afrikanische Verhältnis ist stark von widerstreitenden Antworten auf diese Herausforderungen geprägt; wenn nicht sogar tief gespalten. Für die EU ist es Zeit, diese divergierenden Interessen und Problemwahrnehmungen anzuerkennen, denn das fördert Vertrauen und die Bereitschaft zur Kooperation. Nur so kann wirkliche Partnerschaft entstehen. Kurzfristig gedachte und einseitig diktierte Lösungen werden das nicht erreichen. Im Gegenteil: Sie gefährden die Kooperationsbereitschaft afrikanischer Regierungen und unterminieren das Ziel der EU, langfristig effektive und mit den Werten der EU zu vereinbarende Lösungen zu finden. Das verlangt von der EU nicht nur afrikanische Problemwahrnehmungen ernst zu nehmen. Es verlangt auch Respekt vor afrikanischen Institutionen, allen voran der AU, deren Rolle als Koordinatorin afrikanischer Interessen die EU stärken sollten anstatt sie zu untergraben.

Doch dafür braucht es auch klarere Positionierungen beider Seiten, vor allem auf afrikanischer. Um den Monolog der EU in einen Dialog umzuwandeln, muss die AU eine eigene Politik formulieren. Trotz jüngster Bemühungen hat sie Flucht und Migration bisher nicht proaktiv zu einer eigenen Priorität gemacht. Gäbe es tatsächlich einen afrikanischen Gipfel zu Flucht und Migration – wie etwa das zivilgesellschaftliche Netzwerk MADE (*Migration and Development Civil Society Network*) seit Längerem fordert – müsste auch die AU deutlicher Position einnehmen. Bestehende Instrumente wie etwa die Sonderberichterstatterin der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker sollten dafür stärker genutzt werden. Eine solche Position müsste über den bisherigen Fokus auf entwicklungsfördernde Migration hinausgehen und Flucht vor Gewalt und Perspektivlosigkeit ebenso in den Blick nehmen. Sie müsste den Schutz der internationalen verbrieften Rechte von Geflüchteten und Migrantinnen ins Zentrum stellen und Missstände klar benennen. Dazu zählen die Kritik an den eigenen Mitgliedsstaaten und die Benennung von Ursachen ebenso wie

Anmerkungen

- 1 EUSTAT Asylum Report Third Quarter 2016, <http://bit.ly/1A4Ljx8> (2.12.16).
- 2 54 afrikanische Staaten, alle außer Marokko, sind Mitglied in der Afrikanischen Union (AU). Die kontinentale Organisation wurde 2002 neu gegründet. Ihre Ziele sind unter anderem die ökonomische und politische Integration in Afrika, der Schutz von Souveränität und territorialer Integrität ihrer Mitgliedsstaaten, die Herstellung von Frieden und Sicherheit sowie die Förderung von Demokratie und Menschenrechten.
- 3 Siehe z.B. <http://bit.ly/2hUWQLZ> (2.12.16).
- 4 Wir unterscheiden ganz bewusst nicht zwischen Flucht und Migration. Wer als Flüchtling und wer als Migrant/in gilt, ist nicht nur eine rechtliche, sondern auch eine politische Frage. Sie gibt eine Antwort darauf, welche Gründe als Fluchtgründe anerkannt werden und definiert daraufhin die Rechte der Betroffenen. Ob wir es also mit Flucht oder Migration zu tun haben und wo genau die Grenze verläuft, wird auch in der hier rekonstruierten Auseinandersetzung zwischen EU und AU unterschiedlich bewertet und sie zeigt einmal mehr deren unterschiedliche Priorisierungen und Interessen.
- 5 UNHCR Global Trends 2015, 14.
- 6 Anders sieht es aus, betrachtet man alleine die Ländern Nordafrikas. Hier bleibt nur eine Minderheit innerhalb der Region. Für die meisten ist Europa das häufigste Migrationsziel (siehe World Bank 2011: *Leveraging Migration for Africa. Remittances, Skills, and Investments*. Washington, DC: World Bank, S. 19).
- 7 <http://bit.ly/2ecPbrp> (1.11.16).
- 8 UNHCR Global Trends 2015, 34.
- 9 <http://bit.ly/2hDk8s5> (13.10.16).
- 10 <http://bbc.in/1JrARU9> (1.11.16).
- 11 <http://bit.ly/1bEkGHN> (1.11.16), eigene Übersetzung.
- 12 <http://bit.ly/2hP8IVF> (1.11.16).
- 13 Weltbank 2016: *Migration and Remittances Factbook 2016*, S. 36.
- 14 <http://bit.ly/2iaCD4d> (14.10.16).
- 15 Castillejo, Clare (2016): *The European Union Trust Fund for Africa: A Glimpse of the Future for EU Development Cooperation*. DIE Discussion Paper 22/2016, <http://bit.ly/2h6TFUR> (2.12.16).
- 16 Zitiert in *The New Times*, <http://bit.ly/2hV45Uo> (1.11.16).
- 17 BMZ 2016: *BMZ-Afrikapolitik: Neue Herausforderungen und Akzente*, <http://bit.ly/2idO0eN> (2.12.16).

wachsende Xenophobie und Probleme bei der Integration von Migrantinnen und Geflüchteten, die auch viele afrikanische Gesellschaften vor große Herausforderungen stellen. Eine solche klarere Positionierung der AU würde nicht zuletzt auch afrikanische Öffentlichkeiten ansprechen und somit den Erfahrungen und Ideen von Betroffenen selbst mehr Gehör verschaffen.

Im jüngst vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) veröffentlichten Strategiepapier zur Afrikapolitik verpflichtet sich die deutsche Bundesregierung, die AU durch einen speziellen Beratungsfonds dabei zu unterstützen, ihr Mandat im Bereich Migration und Flucht wahrzunehmen.¹⁷ Diese Initiative ist begrüßenswert und sollte konsequent umgesetzt werden, sofern der Fonds tatsächlich dazu genutzt wird, eine eigene Positionierung der AU zu stärken. Die Bundesregierung sollte dabei aber auch darauf achten, dass ihre eigene Politik innerhalb der Europäischen Union das Ziel, die AU zu stärken, nicht gleichzeitig wieder unterläuft.

Doch klarere Positionierungen alleine reichen nicht aus. Wir haben in diesem Standpunkt die Komplexität von Flucht- und Migrationsbewegungen in und aus Afrika aufgezeigt. Sie fordert die verschiedenen Akteure – Regierungen von Transit-, Herkunfts- oder Empfängerländer, reiche und arme Staaten, Migrantinnen, Geflüchtete und aufnehmende Gesellschaften – auf sehr unterschiedliche Weise heraus. Dieser Komplexität gerecht zu werden, verlangt nach mehr als sporadischen Gipfeltreffen und Aktionsplänen, wenn es brennt. Vielmehr

braucht es einen permanenten und breiteren Austausch über aktuelle und zukünftige Herausforderungen sowie mögliche Lösungen, die auch kontroverse Themen nicht aussparen. In der Vergangenheit waren Gipfeltreffen zwischen EU und AU selten Orte, an denen widerstreitenden Positionen tatsächlich ausgehandelt wurden und neue Ideen entstanden. Dafür wird es in Zukunft mehr und diversere Stimmen brauchen, vor allem von Zivilgesellschaften und Betroffenen. Weder alleine, noch gemeinsam sind EU und AU bisher ihrem Anspruch, afrikanisch-europäische Herausforderungen inklusiv und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft anzugehen, gerecht geworden. Dies ist ganz besonders dort auffallend, wo, wie im Fall von Flucht und Migration, viel über aber so gut wie nie mit Betroffenen gesprochen wird. Ihre vielfältigen Gründe und Erfahrungen auf der Suche nach Antworten auf die aktuellen Herausforderungen ernst zu nehmen, wäre

ein großer Schritt hin zu einer Politik, die an den Menschen orientiert ist, ihre Rechte zum Ausgangspunkt nimmt und damit tatsächlich ein gemeinsamer Gewinn sein könnte.



Dr. Antonia Witt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programmbereich „Private Akteure im transnationalen Raum“. Sie arbeitet zu afrikanischen Regionalorganisationen und politischen Krisen.

Lydia Both studiert Internationale Studien/Friedens- und Konfliktforschung an der Goethe-Universität Frankfurt. In ihrer Masterarbeit untersuchte sie die Kooperation von EU und AU beim Thema Migration.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 60 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in sechs Programmbereichen zu den Themen „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Institutionen“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Der Programmbereich „Information und Wissenstransfer“ vereint das Projekt „Akademisches Friedensorchestr Nahost“, die „Schlangenbader Gespräche“, das „Friedensgutachten“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem arbeiten in der HSFK die programmungebundenen Forschungsgruppen „Politische Globalisierung und ihre kulturelle Dynamik“, „Konflikt und normativer Wandel: Normkonflikte im globalen Regieren“ und die Forschungsgruppe Völkerrecht.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse IBAN DE27 5005 0201 0200 1234 59

Design: David Hollstein · Layout: HSFK · Druck: Henrich Druck + Medien GmbH

ISSN 0945-9332