



Sebastian Prediger, Franzisca Zanker

Die Migrationspolitik der EU in Afrika braucht einen Richtungswechsel

GIGA Focus | Afrika | Nummer 6 | Dezember 2016 | ISSN 1862-3603

Entgegen der weitverbreiteten Annahme eines „Exodus“ aus Afrika bleibt die Mehrheit der afrikanischen Flüchtlinge und Migranten bislang auf ihrem Heimatkontinent. Doch in Zukunft wird der Migrationsdruck aufgrund des großen Bevölkerungswachstums steigen. Um die damit verbundenen Herausforderungen zu bewältigen und Potenziale zu nutzen, bedarf es eines Richtungswechsels der europäischen Migrationspolitik in Afrika.

- Afrika ist das Zentrum der internationalen Fluchtbewegungen. Kein anderer Kontinent beherbergt mehr internationale Flüchtlinge und Binnenvertriebene. Die Flüchtlingsströme stellen die afrikanischen Aufnahmeländer vor enorme wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen.
- Krieg und extreme Armut sind wichtige, aber nicht die zentralen Triebkräfte der afrikanischen Migration. Die Zahl regulärer Migranten übersteigt die der Flüchtlinge um das Fünffache. Die meisten Migranten aus Subsahara-Afrika bleiben auf dem eigenen Kontinent.
- Das enorme Bevölkerungswachstum in Afrika wird den Migrationsdruck in Zukunft verstärken. Die dominierenden Maßnahmen der europäischen Migrationspolitik in Afrika sind bislang Kontrolle, Eindämmung und Rückführung. Der Schutz und die Rechte der Migranten spielen dabei bestenfalls eine untergeordnete Rolle.
- Statt auf Abschottung zu setzen, sollte die EU die afrikanischen Partnerländer stärker bei der Bekämpfung der Fluchtursachen unterstützen. Dies erfordert eine enge Abstimmung in der Entwicklungs-, Handels- und Außenpolitik. Um die Potenziale einer gesteuerten Migration für die alternden Gesellschaften Europas optimal zu nutzen, kann die EU verstärkt auf Triple-Win- und andere Ansätze zur Förderung legaler Migration setzen.

Fazit

Die EU benötigt eine umfassende, kohärente und nachhaltige Migrationspolitik in Afrika, die 1) die Umsetzung eines globalen Migrationsabkommens fördert, 2) die Hauptaufnahmeländer der Flüchtlingsbewegungen unterstützt, 3) Wege der legalen Migration eröffnet und 4) außen-, handels- und entwicklungspolitische Maßnahmen zur Eindämmung der Fluchtursachen bündelt sowie gleichzeitig Institutionen auf dem Kontinent stärkt.



Dr. Sebastian Prediger

Research Fellow
sebastian.prediger@giga-hamburg.de



Dr. Franzisca Zanker

Senior Researcher
Arnold-Bergstraesser-Institut
franzisca.zanker@abi.uni-freiburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Ein Richtungswechsel ist notwendig

Kein anderes Thema prägt den aktuellen gesellschaftlichen und politischen Diskurs in Deutschland und anderen EU-Staaten so stark wie die Flüchtlings- und Migrationsbewegung nach Europa. Dabei wird die afrikanische Migration nach Europa in der Öffentlichkeit als besonders massiv, stark steigend und ausschließlich negativ wahrgenommen. Manche Reporter, Politiker und Wissenschaftler sprechen von einem „Exodus“ noch nie dagewesenen Ausmaßes. Gewalt und extreme Armut, so die gängige Meinung, drängten Millionen afrikanischer Flüchtlinge und Migranten nach Europa. Die täglichen Medienberichte über afrikanische Bootsflüchtlinge im Mittelmeer verstärken diesen Eindruck und suggerieren darüber hinaus, dass die meisten Afrikaner auf illegalem Weg nach Europa gelangen. Dabei wird außer Acht gelassen, dass nicht Europa, sondern vor allem arme Länder der Region die Hauptlast der internationalen Fluchtbewegungen schultern. Die meisten afrikanischen Flüchtlinge finden Zuflucht in afrikanischen Staaten. Ähnlich verhält es sich mit der Arbeitsmigration: Bislang ist sie vor allem ein innerafrikanisches Phänomen, zumindest in Subsahara-Afrika.

Ein besonders problematisches Element des Migrations- und Fluchtdiskurses in Europa ist die eurozentrische Sichtweise. In Kenia, Tschad, Uganda und anderen Niedrigeinkommensländern Afrikas füllen sich die Flüchtlingslager. Gleichzeitig spült das enorme Bevölkerungswachstum jährlich Millionen junger Menschen auf den afrikanischen Arbeitsmarkt. Bislang ist nicht davon auszugehen, dass die Wirtschaftsdynamik in den Staaten Afrikas ausreichen wird, um genügend neue Jobs zu generieren. Der Migrationsdruck innerhalb Afrikas sowie nach Europa wird daher in Zukunft steigen. Statt diese Herausforderungen durch Maßnahmen zur Förderung der legalen Migration, der Entlastung der Aufnahmeländer Afrikas und der nachhaltigen Bekämpfung der Migrationsursachen anzunehmen, verfolgt die EU eine Strategie der Eindämmung und Auslagerung.

Die Hauptlast der Flüchtlingskrise tragen Entwicklungs- und Schwellenländer

Nach dem Genfer Flüchtlingsabkommen von 1951 gelten Personen als Flüchtlinge, wenn sie aufgrund ihrer Religion, Nationalität, Rasse, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung verfolgt werden. Davon werden internationale Migranten abgegrenzt, also Menschen, die in einem anderen Land als ihrem Geburtsland leben. Ein zentraler Unterschied zwischen Flüchtlingen und Migranten liegt in der Annahme, dass Letztere ihr Land aus freien Stücken verlassen, selbst wenn die Migrationsentscheidung unter extremen Einschränkungen getroffen wurde. Tatsächlich ist in vielen Fällen eine klare Unterscheidung kaum möglich. Treffen Menschen, die vor einer Hungersnot fliehen oder durch eine Naturkatastrophe ihrer Lebensgrundlage beraubt wurden, eine freie Entscheidung? Migrationsursachen sind vielschichtig und eng miteinander verwoben, sodass eine klare Trennung zwischen „Wirtschaftsmigrant“ und „Kriegsflüchtling“ häufig gar nicht möglich ist. Für ein besseres Verständnis der afrikanischen Migrationsbewegungen ist eine künstliche Unterteilung in Flucht und Migration wenig hilfreich.

Die Zahl der Menschen, die weltweit auf der Flucht sind, ist in den letzten Jahren stark angestiegen und lag Ende 2015 bei 63,5 Millionen. Dazu zählen Flüchtlinge, Asylsuchende, Staatenlose und die mit 40,8 Millionen bei Weitem größte Gruppe der Binnenvertriebenen (UNHCR 2016). Entgegen der weitverbreiteten Wahrnehmung findet der Großteil der sogenannten Zwangsmigranten nicht etwa Schutz in Europa oder anderen Hocheinkommensregionen, sondern in Entwicklungs- und Schwellenländern. Dort halten sich 86 Prozent der insgesamt 16,1 Millionen internationalen Flüchtlinge auf (UNHCR 2016). Die zehn bedeutendsten Aufnahmeländer waren Ende 2015 laut UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees, UN-Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen) allesamt Entwicklungs- und Schwellenländer, darunter auch fünf afrikanische Staaten. 3,6 Millionen oder 25 Prozent aller internationalen Flüchtlinge beantragten Asyl in Ländern, die zu den am wenigsten entwickelten gehören. Die Lasten der aktuellen „Flüchtlingskrise“ tragen also in überproportionalem Maße arme Staaten.

Afrika als Zentrum der globalen Fluchtbewegungen

Kein anderer Kontinent beherbergt mehr Binnenvertriebe und internationale Flüchtlinge als Afrika. Seit Jahren andauernde bewaffnete Konflikte in Sudan, Somalia oder der Demokratischen Republik Kongo (DRK) sowie die in jüngerer Zeit ausgebrochene Gewalt im Südsudan, der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) oder Burundi zwingen Millionen Menschen zur Flucht. Die ZAR, ein bitterarmes und von Staatsverfall geprägtes Land, versinkt seit dem Sturz des Präsidenten Francois Bozizé im März 2013 und den gewaltsamen Übergriffen der Putschisten auf die Zivilbevölkerung erneut in einem Strudel der Gewalt. Bis Ende 2015 flohen mehr als 470.000 Einwohner in benachbarte Staaten. Auch im jüngsten Staat Afrikas, im Südsudan, kämpfen seit Dezember 2013 rivalisierende Gruppen um die Macht. Allein seit der jüngsten Gewalteskalation zwischen den Streitkräften des Präsidenten Salva Kiir und des ehemaligen Vizepräsidenten Riek Machar im Juli 2016 flohen 60.000 Menschen aus dem Land. Heute sind bei einer Gesamtbevölkerung von 12,5 Millionen über 2,6 Millionen Menschen gewaltsam Vertriebene, das sind mehr als 20 Prozent aller Südsudanesen.

Für das Jahr 2015 zählte das UNHCR 5,27 Millionen Afrikaner, die außerhalb ihres Heimatlandes auf der Flucht waren. Damit ist knapp jeder dritte internationale Flüchtling afrikanischer Herkunft. 85 Prozent dieser Menschen fanden in einem anderen afrikanischen Land Zuflucht, ca. 7,5 Prozent gelang die Flucht nach Europa, mehrheitlich in Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Die Mehrheit der afrikanischen Flüchtlinge kommt also nicht nach Europa, sondern bleibt in Afrika.

Herausforderungen für afrikanische Staaten

Die fünf größten Aufnahmeländer für afrikanische Flüchtlinge sind Äthiopien, Kenia, Uganda, die DRK und Tschad. Afrikanische Länder gewähren proportional deutlich mehr Geflüchteten Schutz als europäische Länder. In Deutschland, dem größten Aufnahmeland der EU, stellten Flüchtlinge Ende 2015 weniger als 1 Prozent der Gesamtbevölkerung, im Tschad waren es fast 3 Prozent. Besonders deut-

lich wird die ungleiche Lastenverteilung, wenn die Anzahl der aufgenommenen Flüchtlinge in Relation zum Prokopfeinkommen (gemessen in Kaufkraftparität, KKP) gesetzt wird. Auf jeden US-Dollar, den die Demokratische Republik Kongo durchschnittlich pro Kopf im Jahr 2015 erwirtschaftete, kamen laut Schätzungen der Vereinten Nationen 510 Flüchtlinge. ^[1] Für Deutschland liegt der Vergleichswert bei 19 Flüchtlingen.

Die wirtschaftlichen Kosten der Flüchtlingsströme können die afrikanischen Aufnahmeländer allein nicht tragen. Für die Aufnahme Geflüchteter erhalten sie daher substantielle Unterstützung des UNHCR, das in den meisten Fällen deren Versorgung übernimmt. Anders als in Europa landet der Großteil der Flüchtlinge in Afrika in Aufnahmelagern, in denen nicht selten menschenunwürdige Lebensbedingungen herrschen. Das größte Lager dieser Art ist Dadaab im Osten Kenias, nahe der Grenze zu Somalia. Niemand weiß genau, wie viele Menschen dort leben, Schätzungen reichen von 350.000 bis 600.000. Manche Bewohner leben hier seit über 20 Jahren. Die Lebensbedingungen sind prekär, es gibt keine Zukunftsperspektiven für die Bewohner des Lagers. Vor Kurzem hat die kenianische Regierung bekanntgegeben, dass sie das Lager schließen wird. Der offiziell genannte Grund ist die erhöhte Terrorgefahr, die angeblich von dem Lager ausgeht. Schon lange wird vermutet, dass die somalische Terrormiliz al-Shabaab dort neue Kämpfer rekrutiert. Die Schließung des Lagers hätte verheerende Konsequenzen für seine überwiegend somalischen Bewohner, und die Planungen werden daher von Menschenrechtsorganisationen und Sicherheitsexperten heftig kritisiert. Nach wie vor ist die Sicherheitslage in dem krisengeschüttelten Somalia kritisch; von einem sicheren Herkunftsland kann nicht die Rede sein.

Ein zentrales Problem ist und bleibt die mangelnde internationale Unterstützung des chronisch unterfinanzierten UNHCR. Auf Geberkonferenzen großzügig und medienwirksam verkündete finanzielle Versprechungen werden oft nicht oder nur sehr verspätet erfüllt. Im vergangenen Jahr sahen sich Verantwortliche der UN-Hilfsprogramme gezwungen, ihre Nahrungsmittellieferungen für Betroffene zu reduzieren. Auch die Forderung nach einem stärkeren Engagement bei der Entlastung der Aufnahmeländer durch Verteilung auf weniger stark betroffene Länder bleibt weitestgehend wirkungslos. Vor diesem Hintergrund überrascht es kaum, dass die Bereitschaft, weitere Flüchtlinge aufzunehmen, bei vielen Aufnahmeländern zusehends schwindet.

Die langjährige Unterbringung einer großen Zahl von Flüchtlingen stellt die Länder vor enorme gesellschaftliche Herausforderungen (Krause 2016). Konflikt-dynamiken überschreiten internationale Grenzen und machen auch vor den Lagern nicht halt. In den 1990er Jahren beispielsweise veranlasste die ruandische Regierung eine Militärintervention im damaligen Zaire (heute DRK) mit der Begründung, dass die Interahamwe-Milizen von den dortigen Flüchtlingslagern aus Überfälle in Ruanda durchführten.

Dass Lager als Rückzugsgebiete und Rekrutierungsbasen für Milizen dienen, ist inzwischen hinlänglich bekannt. Doch nicht selten sind Lager von Flüchtlingen oder Binnenvertriebenen auch Zielscheibe von Rebellenattacken. Camp-Bewohnerinnen sind dabei besonders gefährdet, Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt zu werden. Sozialen Sprengstoff bergen die Lager mancherorts auch deshalb, weil die Lebenssituation der lokalen Bevölkerung sich kaum von jener der Flüchtlinge unterscheidet, der heimischen Bevölkerung aber keine humanitäre Hilfe zugutekommt.

¹ Eigene Schätzungen basierend auf Daten des Internationalen Währungsfonds (IMF 2016) für das Bruttoinlandsprodukt (gemessen in KKP) und des UNHCR (2016) für die Anzahl internationaler Flüchtlinge; für Deutschland lagen nur Zahlen für Mitte 2015 vor.

Unterschiedliche Migrationsmuster in Ländern nördlich und südlich der Sahara

Der Hauptteil der Wanderungsströme auf dem afrikanischen Kontinent ist allerdings nicht auf Flucht vor Krieg und Vertreibung zurückzuführen. In Afrika beträgt der Anteil der Kriegsflüchtlinge an der Gesamtzahl afrikanischer Migranten und Flüchtlinge 20 Prozent. Dies ist zweifelsohne ein hoher Wert, höher als auf anderen Kontinenten. Dennoch wird deutlich, dass die Mehrheit der Afrikaner andere Motive hat, ihre Heimat zu verlassen.

Global betrachtet steigt die Zahl der internationalen Migranten seit Jahren kontinuierlich an und lag nach Angaben des aktuellen Migrationsberichts der Vereinten Nationen Ende 2015 bei 244 Millionen (UNHCR 2016). Aktuelle Daten der Weltbank zur bilateralen Migration zeigen, dass im Jahr 2013 knapp die Hälfte aller afrikanischen Migranten in einem anderen afrikanischen Land lebte, [2] während 28 Prozent in Europa lebten. Besonders auffällig sind dabei die Unterschiede in den Migrationsbewegungen zwischen den nordafrikanischen Staaten und denen südlich der Sahara. Von den ca. 9,3 Millionen afrikanischen Migranten in der EU kommen fast 60 Prozent aus nordafrikanischen Staaten. Während nur ein Bruchteil der nordafrikanischen Diaspora innerhalb Afrikas lebt, ist die Migration aus Ländern südlich der Sahara in erster Linie ein innerafrikanisches Phänomen. Zweidrittel aller Migranten aus Subsahara-Afrika leben in einem anderen afrikanischen Land. Der Migrationsforscher Robert Lucas sieht die Gründe für die prägnanten Unterschiede in den Migrationsmustern zwischen beiden Regionen in der größeren geografischen Nähe Nordafrikas zu Europa, den engen kolonialen und post-kolonialen Verbindungen sowie den Anwerbeabkommen, die einige europäische Länder in den 1960er Jahren mit Tunesien und Marokko abgeschlossen haben (Lucas 2015). Ein weiterer Grund könnte die durchschnittlich bessere wirtschaftliche Entwicklung der nordafrikanischen Staaten sein.

Ungefähr Zweidrittel der afrikanischen Migranten in Europa stammen aus Ländern mit mittlerem Einkommensniveau. Entgegen einer weitverbreiteten Vorstellung sind es in der Regel also nicht die Ärmsten der Armen, die aus ihrem Heimatland nach Europa auswandern. Tatsächlich zeigen empirische Studien, dass die Emigration mit steigender wirtschaftlicher Entwicklung zunimmt und erst bei einem relativ hohen Einkommensniveau wieder sinkt. Afrikanische Länder mit einem Prokopfeinkommen (KKP) von über 2.000 USD weisen beispielsweise deutlich höhere Emigrationsraten in OECD-Länder auf als jene mit geringerem Durchschnittseinkommen; und innerhalb dieser Länder sind es vor allem die besser Ausgebildeten und Wohlhabenden, die ihren Heimatkontinent verlassen (Lucas 2015). Der Grund hierfür ist naheliegend: Migration erfordert mitunter erhebliche finanzielle Ressourcen, Mobilität, Informationen, Netzwerke zu einer bereits etablierten Diaspora sowie die infrastrukturellen Voraussetzungen zur Überwindung räumlicher Distanzen. Das heißt, die Migrationsentscheidung wird nicht nur durch klassische Push- (z.B. Arbeitslosigkeit) und Pull-Faktoren (z.B. Jobmöglichkeiten) und durch die Unterschiede im Einkommen und in den allgemeinen Lebensumständen zwischen Herkunfts- und Zielland beeinflusst, sondern hängt auch entscheidend von den Möglichkeiten und Ansprüchen ab. Diese wiederum steigen mit der wirtschaftlichen Entwicklung und wachsenden Einkommen. Das erklärt auch, weshalb trotz der großen Unterschiede in den Lebensbedingungen zwischen den europäischen und afrikanischen Staaten – das durchschnittliche Prokopfeinkommen (KKP) in den Ländern der EU beträgt etwa das Zehnfache

² Als Datenquelle diente die Bilateral Migration Matrix 2013, die aktuellste Datenbank zu bilateralen Migrationsströmen (Weltbank 2016).

des Prokopfeinkommens in den Ländern Subsahara-Afrikas – bislang vergleichsweise wenige Menschen aus dem subsaharischen Afrika nach Europa emigriert sind.

Die relativ hohe zwischenstaatliche Migration innerhalb des subsaharischen Afrika hat historische Ursachen und wird von durchlässigen Grenzen begünstigt. Die meist willkürlich gezogenen (post-)kolonialen Grenzen trennen immer noch Gemeinden und Familien. Auch die Arbeitsmigration, die oft zirkulär verläuft, spielt eine große Rolle in Afrika. Die Afrikanische Union (AU) hat verschiedene Abkommen verabschiedet, um Binnenmigrationsströme zu regulieren und die Bewegungsfreiheit zu gewährleisten. Zusätzlich zum Rahmenabkommen für eine Afrikanische Migrationspolitik (African Migration Policy Framework) existieren separate Abkommen zwischen afrikanischen Staaten und der EU als Teil der regionalen Wirtschaftskooperationen, wie der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) oder der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC). Zu den ambitioniertesten Plänen gehört die Einführung eines Afrikanischen Passes, der ab 2018 allen Bürgern der AU ohne Visum Zugang zu anderen AU-Staaten ermöglichen soll. Die Umsetzung der entsprechenden Richtlinien verläuft bislang allerdings schleppend, weil der politische Wille dazu in einigen Mitgliedstaaten bislang fehlt.

Der Bevölkerungsboom wird den Migrationsdruck erhöhen

Von einem „Exodus“ aus Afrika nach Europa kann bislang nicht die Rede sein. Doch das kann sich in Zukunft ändern. Neben den besseren Lebensbedingungen in Europa wird insbesondere das hohe Bevölkerungswachstum in Afrika eine zentrale Triebkraft künftiger Migrationsbewegungen sein. Während sich die europäischen Staaten mit rückläufigen Geburtenraten und sinkenden Bevölkerungszahlen konfrontiert sehen, steht den meisten afrikanischen Staaten der demographische Übergang noch bevor. Die Vereinten Nationen prognostizieren, dass sich die afrikanische Bevölkerung von derzeit ca. 1,2 Milliarden Menschen bis zur Mitte des Jahrhunderts verdoppeln wird. Die Schaffung bezahlter Beschäftigungsverhältnisse für die Millionen junger Menschen, die jährlich auf den Arbeitsmarkt drängen, ist eine der zentralen Herausforderungen. Seit der Jahrtausendwende wuchs das Prokopfeinkommen in Subsahara-Afrika jährlich um durchschnittlich 2,6 Prozent. Doch trotz der substanziellen Fortschritte muss bezweifelt werden, dass die Wirtschaftskraft des Kontinents ausreichen wird, um der wachsenden Bevölkerung genügend Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen. Massenarbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit der Jugend bedeuten einen gefährlichen Nährboden für Konflikte und Gewalt. Es ist daher auch im europäischen Interesse, dass diesen Menschen eine Zukunftsperspektive aufgezeigt werden kann. Gleichzeitig sind die afrikanischen Länder gefordert, einer nachhaltigen Bevölkerungspolitik höhere Priorität beizumessen. Die effektivsten Mittel der Geburtenkontrolle sind steigender Wohlstand und soziale Absicherung im Alter.

Die europäische Migrationspolitik: Zuckerbrot und Peitsche

Die aktuelle europäisch-afrikanische Migrationspolitik wird über verschiedene Dialoge (z.B. den EU-Afrika-Dialog über Migration und Mobilität, den EU-AKP-Migrationsdialog und den Migrationsgipfel von Valletta) und Abkommen im Rahmen des

europäischen Gesamtansatzes für Migration und Mobilität umgesetzt. Besonders der Valletta-Prozess besitzt hohe politische Symbolkraft. Über 60 Staats- und Regierungschefs aus AU- und EU-Ländern kamen im Jahr 2015 zusammen, um einen Aktionsplan und einen Notfall-Treuhandfonds zur Sicherung von Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration in Afrika zu beschließen. Kritiker bemängeln die Dominanz europäischer Belange und die fehlende Einbindung wichtiger zivilgesellschaftlicher Akteure. Oberste Priorität für die EU haben – neben Kontrolle und Eindämmung der Migration – die Rückübernahme und Rückführung von irregulären Migranten sowie der Kampf gegen Schleuser und Menschenhändler (Wirsching 2016). Maßnahmen zur Förderung der legalen Migration und zur Entlastung der Aufnahmeländer Afrikas sowie die verstärkte Bekämpfung der Fluchtursachen sind zwar ebenfalls Gegenstand der Verhandlungen und Abkommen, spielen bislang aber bestenfalls eine untergeordnete Rolle. Das Gleiche gilt für den Schutz und die Rechte von Migranten.

Ein wichtiger Bestandteil des europäischen Gesamtansatzes bleiben die auf bilateraler Ebene verhandelten oder bereits beschlossenen Migrations- und Mobilitätspartnerschaften. Mobilitätspartnerschaftsabkommen existieren bereits mit Kap Verde, Marokko und Tunesien. Sie sehen Erleichterungen bei Visavergabe und Arbeitserlaubnis vor. Im Gegenzug verpflichtet sich das Partnerland, illegale Migranten wieder aufzunehmen sowie Maßnahmen zur Eindämmung irregulärer Migration in die EU zu ergreifen. Auch bei den Migrationspartnerschaften mit Nigeria, Niger, Mali, Senegal und Äthiopien steht die Rückführung von Personen, die kein EU-Bleiberecht erhalten, im Mittelpunkt der europäischen Agenda. Dabei wird nach dem Zuckerbrot-und-Peitsche-Prinzip vorgegangen: Kooperationswillige Staaten sollen für die Rücknahme von Menschen mit Investitionsprogrammen und finanzieller Unterstützung belohnt werden, kooperationsunwilligen Staaten droht der Verlust von Zollvorteilen und Entwicklungsgeldern. Von Partnerschaft auf Augenhöhe ist man hier weit entfernt. Allein die Tatsache, dass fragile und konfliktanfällige Staaten wie Niger, Mali oder Äthiopien als sichere Herkunftsländer und verlässliche Kooperationspartner eingestuft werden, zeigt, dass die Wahrung der Menschenrechte gegenwärtig keine zentrale Rolle in der europäischen Migrationspolitik spielt.

Noch deutlicher wird dies aber an der Zusammenarbeit mit den Regimen aus Sudan und Eritrea, mit denen die EU im Rahmen des regionalen Khartum-Prozesses eine engere Kooperation zur Bekämpfung von irregulärer Migration und Menschenhandel anstrebt. Die Präsidenten Umar Hasan Ahmad al-Bashir (Sudan) und Isayas Afeweki (Eritrea) gehören zu den schlimmsten Despoten Afrikas. Sie haben sich schwerster Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht und tragen maßgeblichen Anteil an der prekären Sicherheitslage am Horn von Afrika. In Eritrea besteht seit 2002 ein System organisierter Zwangsarbeit. Dieses Zwangssystem und die seit Jahren dokumentierten willkürlichen Tötungen, Verhaftungen und Folterungen führen zu hoher Emigration aus Eritrea (Hirt 2016). Mehr als 10.000 Eritreer flohen im letzten Jahr allein nach Deutschland, 99 Prozent aller von ihnen gestellten Asylanträge wurden genehmigt. Doch statt mit Nachdruck auf die Einhaltung der Menschenrechte und die Umsetzung dringend notwendiger wirtschaftlicher und politischer Reformen hinzuwirken, forciert die EU in diesen Ländern die Einführung neuer Grenztechnologien und die Schulung der Angehörigen des Sicherheitsapparats.

Die europäische Migrationspolitik in Afrika benötigt dringend einen Richtungswechsel. Eine Außenpolitik, die mit Despoten paktiert, statt auf Prinzipien der gu-

ten Regierungsführung zu insistieren und die Bekämpfung der Fluchtursachen zu priorisieren, setzt Fehlanreize und läuft Gefahr, entwicklungspolitische Bemühungen zu unterminieren. In Zukunft muss sich die EU außenpolitisch stärker auf dem Nachbarkontinent engagieren, insbesondere bei der Lösung von Konflikten, die eine zentrale Ursache der Fluchtbewegungen sind. Gleichzeitig stehen die afrikanischen Regierungen in der Pflicht, mehr Initiative im Kampf gegen Schleuser und Menschenhändler zu ergreifen und den Fluchtursachen entgegenzuwirken. Insbesondere die Regierungen konfliktgeplagter Länder müssen endlich ihrer Verantwortung gegenüber der Bevölkerung gerecht werden und zur Konfliktlösung beitragen.

Entwicklungs- und handelspolitische Maßnahmen

Neben einem stärkeren außenpolitischen Engagement sind aufeinander abgestimmte entwicklungs- und handelspolitische Maßnahmen wichtige Säulen einer kohärenten und umfassenden Migrationspolitik.

Ein tiefgreifendes Problem vieler afrikanischer Staaten ist die mangelnde Industrialisierung und die geringe Produktivität. Eine strukturelle Transformation hin zu einer diversifizierteren Industrieproduktion und komplexeren Dienstleistungen, und damit eine solide Grundlage langfristigen Wachstums, lässt sich nur in ganz wenigen Ländern beobachten. Entwicklungspolitische Maßnahmen der EU können die afrikanischen Partnerländer bei der Umsetzung dringend notwendiger industriepolitischer Reformen unterstützen, beispielsweise durch die Förderung privater Investitionen in die soziale und physische Infrastruktur und die Verbesserung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für afrikanische Firmen. Zwar könnten entwicklungspolitische Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Einkommenssituation beitragen, kurzfristig die Migrationsbewegung eher fördern, denn höhere Einkommen befähigen zur Migration, langfristig aber führen höhere Einkommen zu niedrigeren Geburtenraten und zu einer Abschwächung der Motivation, bessere Lebensbedingungen im Ausland zu suchen.

Die wichtigsten Handelsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen Ländern, die sogenannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA), bergen Chancen und Risiken für die afrikanischen Staaten. Der geplante Wegfall von Zöllen und Quoten für afrikanische Produkte kann ihrer Exportwirtschaft wichtige Impulse geben. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass ihnen aufgrund schrumpfender Zoll- und Staatseinnahmen die Mittel für dringend benötigte Investitionen in Infrastruktur und Wirtschaftsförderung fehlen. Darüber hinaus könnte der steigende Wettbewerbsdruck durch Importe aus der EU negative Beschäftigungseffekte in manchen afrikanischen Ländern bewirken, insbesondere im Industriesektor, und damit entwicklungspolitische Maßnahmen konterkarieren. Zwar sehen die WPA zur Abfederung möglicher negativer Einflüsse Anpassungshilfen in Milliardenhöhe für die afrikanischen Partnerländer vor, doch ob diese ausreichen werden, ist unklar. Sollte sich herausstellen, dass die negativen Konsequenzen der WPA die positiven überwiegen, müssen Möglichkeiten der Nachverhandlung in Betracht gezogen werden.

Ein zentrales, aber bislang kaum genutztes Instrument der europäisch-afrikanischen Migrationspolitik wäre die Förderung legaler Migration nach Europa. Das Blue-Card-System, das die (temporäre) Zuwanderung Hochqualifizierter aus Dritt-

staaten in die EU fördern soll, hat bislang keine Wirkung entfaltet. In diesem Rahmen könnte versucht werden, mehr afrikanische Migranten in den europäischen Arbeitsmarkt zu integrieren. Darüber hinaus könnten weitere Formen der temporären und permanenten Migration gefördert und ausgebaut werden. Sogenannte Triple-Win-Ansätze, die beispielsweise in Deutschland bereits genutzt werden, um den Pflegefachkräftemangel zu beheben, bieten aus entwicklungs- und migrationspolitischer Sicht eine Reihe vielversprechender Perspektiven. Im Aufnahmeland kann der steigende Fachkräftebedarf durch gezielte Zuwanderung gedeckt werden. Migranten haben höhere Verdienstmöglichkeiten als in ihrem Herkunftsland und profitieren darüber hinaus von Weiterbildungsmaßnahmen. Die Arbeitsmärkte der Herkunftsländer werden im Falle eines Überangebots an Arbeit entlastet. Darüber hinaus profitieren Herkunftsländer von den ersparten Finanzmitteln, die Arbeitsmigranten an ihre Familien schicken („Remittances“), sowie von einer Verbesserung des Humankapitals durch die erworbenen Qualifikationen zurückkehrender Fachkräfte.

Grundsätze einer nachhaltigen EU-Migrationspolitik in Afrika

Der Bevölkerungsboom, die anhaltenden Einkommensunterschiede und die sich durch den Klimawandel noch verschärfenden Umweltprobleme werden in Zukunft den Migrationsdruck innerhalb Afrikas sowie nach Europa und in andere Erdteile erhöhen. Es bedarf daher einer umfassenden, kohärenten und langfristigen Migrationsstrategie. Wichtige Eckpfeiler einer solchen Strategie sind unseres Erachtens die folgenden:

1. Die Europäische Union muss endlich ihrer moralischen und rechtlichen Verpflichtung zur Wahrung der Menschenrechte aller Flüchtlinge und Migranten gerecht werden. Sie kann ihr politisches Gewicht stärker nutzen, um auf die Umsetzung des globalen Abkommens zur sicheren, legalen und kontrollierten Migration (Global Compact on Migration) hinzuwirken. Die Umsetzung des Migrationsabkommens ist fester Bestandteil der Agenda 2030 (Sustainable Development Goal 10, Target 10.7), zu der sich alle UN-Mitgliedstaaten bekannt haben.
2. Darüber hinaus müssen die Hauptaufnahmeländer der Fluchtbewegungen in Afrika und anderen Regionen des globalen Südens so unterstützt werden, dass ihnen die Versorgung und der Schutz der Geflüchteten unter menschenwürdigen Bedingungen möglich wird. Neben einem stärkeren finanziellen Engagement (auch für das UN-Flüchtlingshilfswerk) seitens der EU zählt dazu auch die verbindliche Zusage substanzieller Umsiedlungskontingente. Die gesellschaftlichen Konsequenzen, die Flüchtlingslager mit sich bringen, sollten dabei nicht ignoriert werden. Fragile Postkonfliktsituationen müssen als solche anerkannt und entsprechende Maßnahmen ergriffen werden.
3. Es ist in beiderseitigem Interesse, dass die EU die afrikanischen Partnerländer stärker als bislang bei der Bekämpfung der Migrations- und Fluchtursachen unterstützt. Dies erfordert eine enge Abstimmung entwicklungs-, handels- und außenpolitischer Maßnahmen. Wichtig ist zudem, nicht nur auf nationaler Regierungsebene, sondern auch auf lokaler Ebene zu arbeiten, denn viele Konflikte entstehen in den Peripherien, und darüber hinaus auch nichtstaatliche Akteure einzubinden. Eine solche Differenzierung der Ansprechpartner entspricht der Komplexität der Fluchtursachen. Gleichzeitig gilt es, nicht nur die Herausforderungen, sondern auch die Chancen zukünftiger Migrationsbewe-

gungen zu erkennen und zu ergreifen. Migration kann eine Schlüsselrolle für die nachhaltige Entwicklung und Armutsreduzierung in afrikanischen Ländern spielen und gleichzeitig dem zunehmenden Mangel an Arbeitskräften in den alternden Gesellschaften Europas entgegenwirken. Um die Potenziale besser zu nutzen, kann die EU verstärkt auf Triple-Win- und andere Ansätze zur Förderung der legalen Migration setzen.

4. Die europäisch-afrikanische Migrationspolitik muss partnerschaftlicher gestaltet werden. Politik auf Augenhöhe beinhaltet auch die Achtung und Stützung innerafrikanischer Institutionen und Maßnahmen. Bilaterale Abkommen der EU mit einzelnen afrikanischen Staaten können gesamtafrikanische Maßnahmen zur Regulierung der Binnenmigration erschweren und negative Konsequenzen für unbeteiligte Drittstaaten haben. Eine Stärkung der afrikanischen Institutionen, Maßnahmen und Richtlinien zu Migrationsströmen erhöht die Eigenverantwortung der politischen Akteure. Durch die Kooperation mit autoritären Regimen wird dieses Vorhaben unterminiert. Die davon ausgehende Signalwirkung könnte verheerend sein und die Endsolidarisierung in der Flüchtlings- und Migrationsfrage noch verstärken.

Europa steht vor keiner einfachen Aufgabe. Eine gemeinsame Migrationspolitik, die auf Partnerschaft, Ursachenbekämpfung und Nutzung der Potenziale fußt, wird durch den wachsenden Rechtspopulismus und die Uneinigkeit innerhalb der EU deutlich erschwert. Für einen Richtungswechsel in der Migrationspolitik wäre eine Versachlichung des politischen Diskurses der erste Schritt. Die hier dargelegten Fakten decken sich nicht mit der in Europa weitverbreiteten Wahrnehmung einer massiv angestiegenen und kaum kontrollierbaren Immigration aus Afrika. Die eurozentrische Sichtweise birgt die Gefahr einer kontraproduktiven Migrationspolitik, die zur Aufrechterhaltung der Fluchtursachen beiträgt oder sie sogar noch verstärkt und die Potenziale einer gesteuerten Migration ungenutzt lässt.

Literatur

Hirt, Nicole (2016), *Flüchtlinge aus Eritrea: Spielball europäischer Interessen*, GIGA Focus Afrika, 2, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1602.pdf (10. November 2016).

IMF (2016), *National Accounts Selected Indicators*, Online Datenbank des Internationalen Währungsfonds, <http://data.imf.org/regular.aspx?key=60998112> (16. November 2016).

Krause, Ulrike (2016), Konflikt-Flucht-Nexus: Globales Ausmaß, genderbezogene Auswirkungen und politische Relevanz, in: *Sicherheit und Frieden*, 34, 1, 46-51.

Lucas, Robert (2015), African Migration, in: Barry R. Chiswick und Paul W. Miller (Hrsg.), *Handbook of the Economics of International Migration*, Amsterdam: North-Holland, 1445-1596.

UNHCR (2016), *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, Genf, www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html (21. November 2016).

Weltbank (2016), *Bilateral Migration Matrix 2013*, Online-Datenbank, www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data (21. November 2016).

Wirsching, Sophia (2016), *Europäische Migrationspolitik mit afrikanischen Staaten – Kernelemente kurz erklärt*, Blog-Beitrag in Brot-für-die-Welt-Website, 18. August, <http://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/europaeische-migrationspolitik-mit-afrikanischen> (23. November 2016).

Die Autoren

Dr. Sebastian Prediger ist Entwicklungsökonom am GIGA Institut für Afrika-Studien und Lehrbeauftragter an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Er forscht zu Verhaltensökonomie, Beschäftigung und Unternehmertum im informellen Sektor sowie zu Religion und Entwicklung.

sebastian.prediger@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/prediger

Dr. Franzisca Zanker ist Politikwissenschaftlerin am Arnold-Bergstraesser-Institut in Freiburg und assoziierte Wissenschaftlerin am GIGA. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Friedensprozesse, Legitimität und Migration.

franzisca.zanker@abi.uni-freiburg.de, www.arnold-bergstraesser.de/mitarbeiterinnen/zanker-dr-franzisca

GIGA-Forschung zum Thema

Im Rahmen ihrer Forschungen zu Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost haben das GIGA und seine Vorläuferinstitute im Verbund Deutsches Übersee-Institut seit mehr als 50 Jahren die Themen Flucht und Migration beleuchtet. Diese Expertise betrifft ganz besonders die Situation in den Herkunftsländern der aktuellen Flüchtlingsströme sowie die gesellschaftlichen und politischen Bedingungen, die zu Flucht und Migration führen können. Im GIGA Online-Dossier „Flucht und Migration“ (www.giga-hamburg.de/de/flucht-und-migration) sind Veröffentlichungen von Wissenschaftlern des GIGA zum Themenbereich dokumentiert.

GIGA-Publikationen zum Thema

Bank, André (2016), *Syrische Flüchtlinge in Jordanien: Zwischen Schutz und Marginalisierung*, GIGA Focus Nahost, 3, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost.

Haaß, Felix, Sabine Kurtenbach und Julia Strasheim (2016), *Fleeing the Peace? Determinants of Outward Migration after Civil War*, GIGA Working Paper, 289, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/workingpapers.

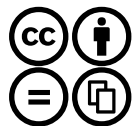
Marfaing, Laurence (2010), *Mali: Die andere chinesische Migration*, GIGA Focus Africa, 12, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika.

Pedroza, Luicy, Pau Palop und Bert Hoffmann (2016), *Neue Nähe: Die Politik der Staaten Lateinamerikas zu ihren Emigranten*, GIGA Focus Lateinamerika, 3, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Afrika: Prof. Dr. Robert Kappel

Lektorat: Ellen Baumann

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien