

»Better Migration Management«

Ein guter Ansatz zur Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten?

Steffen Angenendt/David Kipp

Seitdem die EU und die Türkei das Flüchtlingsabkommen geschlossen haben, hat die zentrale Mittelmeerroute wieder an Bedeutung gewonnen; sie stellt derzeit den wichtigsten Weg für irreguläre Zuwanderung nach Europa dar. Ein Teil der Flüchtlinge und Migranten auf dieser Route stammte 2016 vom Horn von Afrika und aus Ostafrika. Im Rahmen des Khartum-Prozesses bemüht sich die EU um eine migrationspolitische Kooperation mit den Staaten dieser Region. Ein Baustein dieser Zusammenarbeit ist das Programm »Better Migration Management« (BMM). Zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren das Programm, weil es ihrer Ansicht nach menschenrechtliche Aspekte missachtet und despotische Regime aufwertet. Die Analyse zeigt, dass dieser Vorwurf bisher unberechtigt ist. Gleichwohl besteht grundsätzlich die Gefahr, dass eine solche Zusammenarbeit autoritäre Machthaber stärken kann, die Menschenrechtsverletzungen begehen. Umso wichtiger ist es, bei der Gestaltung von migrationspolitischen Partnerschaften nicht nur auf Wirksamkeit, sondern auch auf Nachhaltigkeit und Legitimität zu achten.

Im ersten Halbjahr 2017 wurden in Italien 84 000 Flüchtlinge und Migranten registriert, die sich von Libyen aus über die zentrale Mittelmeerroute auf den Weg nach Europa gemacht hatten, ein Anstieg von 20 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Die Wanderungsrouten vom Horn von Afrika über den Sudan nach Libyen und in die EU gilt als eine der gefährlichsten überhaupt; viele Flüchtlinge und Migranten erleiden unterwegs schwerste Menschenrechtsverletzungen oder überleben die Wanderung nicht. Allein im ersten Halbjahr 2017 (bis 16.7.2017) starben nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) auf dieser Route mindestens 2 207 Menschen.

Die Zuwanderer stammen aus verschiedenen afrikanischen und asiatischen Ländern. In den vergangenen Jahren hatten die Länder in Ostafrika und am Horn von Afrika (Äthiopien, Djibouti, Eritrea, Kenia, Somalia, Südsudan, Sudan und Uganda) daran einen erheblichen Anteil. In jüngster Zeit ist deren Zahl gesunken: Von 63 000 Menschen im Jahr 2015 auf 40 000 im Jahr 2016 und 11 000 im ersten Halbjahr 2017. Internationale Beobachter wie das *Regional Mixed Migration Secretariat* führen diese Abnahme vor allem auf eine schärfere Grenzüberwachung im Sudan zurück. Dies würde die Auffassung der EU-Kommission stützen, dass eine Ausweitung der Grenzkontrollen

auf dieser Migrationsroute die irregulären Wanderungen reduzieren kann. Allerdings lässt sich der Zusammenhang mit den sudanesischen Grenzkontrollen nicht belegen, und es ist unklar, ob der Rückgang darauf zurückzuführen ist, dass sich weniger Menschen auf den Weg gemacht haben oder sie in einem Transitland gestrandet sind. Vor allem ist ungewiss, was mit diesen Flüchtlingen und Migranten geschieht, wie sie leben und ob sie dabei Gewalt und Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind.

Komplexes Wanderungsgeschehen

Das östliche Afrika und das Horn von Afrika waren immer schon durch umfangreiche Wanderungsbewegungen gekennzeichnet. Heute ist dieser Raum aber wie kaum eine andere Weltregion durch die Verflechtung verschiedener Migrationsursachen und die starke Durchmischung von Flüchtlingen und Migranten geprägt. Derzeit befinden sich dort 10 Millionen Menschen auf der Flucht vor bewaffneten Konflikten, Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen. Die Gründe dafür sind hinlänglich bekannt: In Eritrea droht den Bürgern politische und religiöse Verfolgung, ein zeitlich unbegrenzter Militärdienst und wirtschaftliche Perspektivlosigkeit; in Somalia werden Menschen durch den Bürgerkrieg und terroristische Gewalt vertrieben; in Sudan weichen Teile der Bevölkerung vor den gewaltsamen Konflikten zwischen dem Zentrum und der Peripherie zurück, und in Südsudan tobt ein brutaler Bürgerkrieg, vor dem mehr als 3,8 Millionen Menschen innerhalb und außerhalb des Landes geflohen sind. Zu diesen länderspezifischen Migrationsgründen kommen in der gesamten Region auch noch Umwelt- und Ernährungsfaktoren. So wird geschätzt, dass allein im Jahr 2016 mehr als 500 000 Menschen ihre Wohnorte wegen Naturkatastrophen verlassen haben. Die umweltbedingten Wanderungen werden wegen der nun schon jahrelang anhaltenden Dürre weiter zunehmen.

Die Wanderungsmuster sind in den Ländern der Region höchst unterschiedlich:

So sind Somalia und Südsudan gleichzeitig Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer für Flüchtlinge und Migranten, Kenia und Sudan hingegen eher Transit- und Aufnahmeländer. Djibouti gilt als Transitland, Eritrea als Herkunftsland und Äthiopien als Herkunfts- und Aufnahmeland.

Gemeinsam ist den Regierungen dieser Länder, dass sie die Herausforderungen nicht im Alleingang bewältigen können. Insbesondere der Schutz und die Versorgung der Flüchtlinge sind oft mangelhaft, was nicht zuletzt daran liegt, dass seit Jahrzehnten Flüchtlingslager in entlegenen Regionen eingerichtet werden, in denen die Bewohner kaum Chancen haben, für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Eine Ausnahme bildet Uganda, wo die Regierung Siedlungen statt Lager für Flüchtlinge errichtet und deren Integration fördert.

Die unterschiedlichen nationalen Problemlagen machen es den Ländern schwer, in der Migrationsfrage an einem Strang zu ziehen, sie beeinträchtigen aber auch die Kooperation mit der EU und internationalen Organisationen. In den vergangenen Jahren haben die Staaten zwar ihre Zusammenarbeit im Hinblick auf irreguläre Wanderungen verstärkt und mit Hilfe von Geberländern Konsultationsprozesse eingerichtet. Die regionale Kooperation ist aber nach wie vor von Misstrauen geprägt und beschränkt sich hauptsächlich auf den Informationsaustausch.

Die Relevanz Ostafrikas für die EU beruht nicht nur auf der Problematik der irregulären Zuwanderung, sondern auch darauf, dass die Wanderungen für die Länder der Region eine Belastung und ein Sicherheitsrisiko darstellen. Gleichwohl darf bei der Sorge um die irreguläre Migration nicht vergessen werden, dass die dortigen Staaten von den Wanderungen auch profitieren, nicht zuletzt durch Geldtransfers.

EU-Ansatz: »Migrationsmanagement«

Vor diesem Hintergrund haben die EU-Staaten 2014 den Khartum-Prozess gestartet. Im Rahmen dieser Kooperation mit den Staa-

ten in Ostafrika und am Horn von Afrika sollen die Ursachen der irregulären Migration reduziert werden. Bei ihrem Gipfeltreffen in Valletta im November 2015 haben die Staats- und Regierungschefs unter anderem beschlossen, das »Migrationsmanagement« in Ostafrika zu verbessern. Der Begriff ist nicht neu. Er wurde zu Beginn der 1990er Jahre von internationalen Organisationen eingeführt, als Antwort auf stark gestiegene Flüchtlingszahlen. Verstanden wurde darunter die Fähigkeit eines Staates, die Zuwanderung zu steuern und zu gestalten.

Seit dieser Zeit aber hat sich das Verständnis von »Migrationsmanagement« verändert: weg von der Fokussierung auf die Aufnahmeländer und hin zu einer stärkeren Berücksichtigung der Interessen der Herkunfts- und Transitstaaten. So hat die EU-Kommission in ihrer Migrationsagenda von 2015 zentrale Handlungsfelder des europäischen Migrationsmanagements definiert, die in enger Zusammenarbeit mit den Partnerländern bearbeitet werden sollen: die Reduzierung der irregulären Migration, die Erhöhung des Außengrenzschatzes und die Rettung aus Seenot, die Stärkung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und die Schaffung von Zuwanderungsmöglichkeiten.

Ziele und Struktur des BMM

Ein Element der Migrationsagenda ist das im April 2016 für einen Zeitraum von zunächst drei Jahren eingerichtete Programm »Better Migration Management« (BMM). Finanziert wird es aus Mitteln des EU-Treuhandfonds für Afrika (40 Mio. Euro) und des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ, 6 Mio. Euro). Als Regionalvorhaben soll das Programm den Khartoum-Prozess unterstützen, die Kooperation der Mitgliedstaaten vertiefen, die Kapazitäten der Partnerstaaten stärken, den Menschenhandel und -schmuggel reduzieren und den Schutz vor Gewalt und Ausbeutung erhöhen.

Mit der Umsetzung des Programms hat die EU-Kommission eine internationale

Gruppe von Implementierungspartnern beauftragt. Die Koordinierung obliegt der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). In dem Programm kooperieren unter anderem die Durchführungsorganisationen Expertise France und British Council mit Einheiten des französischen und italienischen Innenministeriums. BMM besteht aus vier Elementen: 1. Vertiefung der regionalen Zusammenarbeit durch Etablierung zwischenstaatlicher Koordinierungsmechanismen und Entwicklung nationaler Politikstrategien; 2. Aufbau von migrationspolitischen, polizeilichen und juristischen Kapazitäten in den Partnerstaaten, unter anderem zur Verfolgung von Menschenhändlern und -schleusern und zur Verbesserung des »Grenzmanagements«. Dazu gehört auch eine Sensibilisierung für Menschenrechte und der Ausbau der interministeriellen Kooperation; 3. Schutz von Flüchtlingen und Migranten, Stärkung von Migrantenrechten, Verbesserung der Personenidentifizierung und Förderung der freiwilligen Rückkehr und Reintegration innerhalb der Region sowie Unterstützung der sogenannten »stranded migrants«, die weder weiterwandern noch aus eigener Kraft in ihr Herkunftsland zurückkehren können; 4. Förderung von Kampagnen zur Aufklärung über die Risiken irregulärer Migration und alternative Möglichkeiten.

Das Konsortium legt nach eigener Angabe bei seiner Arbeit den Schwerpunkt auf die Stärkung der Rechte von Flüchtlingen und Migranten. Hingegen ist im BMM keine engere polizeiliche Zusammenarbeit gegen irreguläre Migration vorgesehen; die findet in anderen Prozessen statt.

Bewertung und Folgerungen

Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren, dass das BMM-Programm zu einseitig auf die Verschärfung von Grenzkontrollen und die Eindämmung von irregulären Wanderungen nach Europa ausgerichtet sei. Durch das BMM werde die Verantwortung für die Steuerung von Migration und den Schutz von Flüchtlingen auf die Partner-

länder abgewälzt. Schließlich werde eine Zusammenarbeit mit Regierungen institutionalisiert, die menschenrechtliche Standards verletzen.

In der Tat spiegelt das Programm den Erwartungsdruck wider, der auf der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) lastet: Sie soll einen maßgeblichen Beitrag zur Reduzierung aktueller Fluchtbewegungen und irregulärer Wanderungen leisten. Diese Hoffnung ist aber falsch und unrealistisch. Aufgabe der EZ ist es vielmehr, Strukturen zu schaffen, die den Menschen in den Partnerländern langfristig bessere Zukunftsaussichten bieten. Für kurzfristige Krisenbewältigung sind entwicklungspolitische Instrumente weder konzipiert noch geeignet. Gleichwohl muss, wenn die irreguläre Zuwanderung verringert werden soll, eine entwicklungspolitische Perspektive eingenommen werden, damit die Kooperation mit den Partnerstaaten wirksam, nachhaltig und legitim gestaltet wird.

Betrachtet man die bisherige Umsetzung des BMM-Programms, scheint die Kritik, es berge menschenrechtliche Defizite, nicht gerechtfertigt. Viele der Aktivitäten sind entweder auf die Sicherung der Versorgung von Flüchtlingen und Migranten ausgerichtet (Djibouti: mobile Teams zur Gesundheitsversorgung von schutzbedürftigen Flüchtlingen und Migranten; Äthiopien: Planung eines sicheren Hauses für minderjährige Opfer von Menschenhandel) oder auf die Stärkung ihrer Rechte (Eritrea: Aus- und Weiterbildung von Ermittlern, Staatsanwälten und Richtern zur Verfolgung von Menschenhandel; Kenia: Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitern; Sudan: Untersuchung des rechtlichen Reformbedarfs).

Schwerer wiegt der Vorwurf, das Programm fördere die Zusammenarbeit mit autoritären Regimen, in denen Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind. Hier besteht tatsächlich ein Dilemma: Jede Hilfe beim Aufbau von (migrationspolitischen) Kapazitäten kann zur Stabilisierung des betreffenden Regimes und damit möglicherweise dazu beitragen, dass Menschenrechtsverletzungen fortgesetzt werden. An-

dererseits sind handlungsfähige staatliche Strukturen und ein Dialog über die Rechte von Flüchtlingen und Migranten Voraussetzungen für die Unterstützung eines Partnerlands beim Aufbau von Kapazitäten, die eine sichere, geregelte und legale Migration gewährleisten. Dieses Dilemma lässt sich nicht lösen, sondern nur entschärfen. Dafür sollten im BMM (und in ähnlichen Programmen) drei Grundsätze befolgt werden:

Erstens dürfen solche Programme nicht nur auf eine kurzfristige Verringerung von irregulärer Wanderung ausgerichtet sein. Entscheidend für ihre Validität sind ihre längerfristigen Wirkungen und die Beachtung des »Do no harm«-Prinzips. Das bedeutet unter anderem, dass auf eine Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren zu verzichten ist, die in der Vergangenheit Menschenrechtsverletzungen begangen haben und dies weiterhin zu tun drohen. Das gilt zum Beispiel für Länder wie Sudan und Eritrea.

Zweitens sind solche Programme nur so gut wie ihre Rahmenbedingungen: Für eine wirksame, nachhaltige und legitime Reduzierung irregulärer Wanderungen ist es von entscheidender Bedeutung, ob die Flüchtlinge in der Region oder auf legalem Weg in der EU Schutz finden können (legale Zugangswege, Resettlement). Ebenso wichtig ist, dass Migranten auch in anderen Staaten der Region arbeiten und leben können und dass die EU-Staaten vor allem geringer qualifizierten Migranten legale Wanderungsmöglichkeiten bieten.

Drittens kann die flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit nicht mehr als ein isoliertes Politikfeld betrachtet werden. Sie muss vielmehr als integraler Bestandteil der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik der EU-Staaten angesehen werden. Das heißt, dass die flüchtlings- und migrationspolitischen Ziele der EU-Staaten systematisch in die länderspezifischen Entwicklungsprogramme der Mitgliedstaaten einbezogen werden müssen. Zudem sollten die Partnerländer bei der Aufnahme der eigenen migrationspolitischen Ziele in ihre Entwicklungspläne unterstützt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

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

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364