

Vortrag von Olaf Bernau beim Fachtag "Kein Asyl in Europa. Die Systematik Europäischer Flüchtlingspolitik" (06.09.2018 in Hannover)

Europäische Flüchtlingspolitik: Externalisierung

1. Vorbemerkung:

Der vorliegende Text ist das Skript für meinen frei gehaltenen Fachtag-Vortrag unter dem Titel "Europäische Flüchtlingspolitik: Externalisierung". In diesem Sinne sei darauf hingewiesen, dass die Inhalte dieses Skripts zwar gerne weiterverwendet werden können, das Skript selbst jedoch nicht für wörtliche Zitate zur Verfügung steht. Angemerkt sei zudem, dass sich meine Ausführungen zum transnationalen Netzwerk Afrique-Europe-Interact (womit ich meinen Vortrag eröffnet habe) nicht in dem Skript befinden. Wer diesbezüglich mehr wissen möchte, sei stattdessen auf die Webseite des 2010 gegründeten Netzwerks verwiesen: www.afrique-europe-interact.net

2. Zur Einführung

Dreh- und Angelpunkt meines Vortrags ist das Stichwort der Externalisierung, also die Summe all jener Prozesse, die seit gut 25 Jahren dazu führen, dass die EU ihre Grenzen immer weiter nach außen verlagert – und das mit der Zielsetzung, dass Migrant_innen und Geflüchtete möglichst frühzeitig aufgefangen werden oder am besten gar nicht erst aufbrechen – jedenfalls nicht Richtung Europa. Wie diese Prozesse der Externalisierung aussehen, möchte ich in meinem Beitrag darstellen, wobei vier Aspekte zu berücksichtigen sind:

Erstens: Externalisierung ist stets eine Reaktion auf Flucht- und Migrationsbewegungen. Insofern muss man zunächst einmal klären, auf welche Flucht- und Migrationsbewegungen Externalisierung reagiert. **Zweitens:** Externalisierung hat zwar im Kern mit Migrationskontrolle zu tun, aber es würde zu kurz greifen, unter Migrationskontrolle ausschließlich Maßnahmen zur Grenzabschottung zu verstehen. Vielmehr ist Migrationskontrolle schon seit langem eng mit Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik verschränkt – insofern kommen hier ganz verschiedene Themen zum Tragen. **Drittens:** Es soll in meinem Vortrag nicht nur um die Prozesse der Externalisierung gehen, sondern auch um eine Einschätzung, wie diese politisch und menschenrechtlich zu bewerten sind. **Viertens:** Externalisierung gibt es zwar an allen für Flucht und Migration relevanten EU-Außengrenzen: Im Nord-Osten vor allem in die Richtung der Ukraine, wo es schon vor über 10 Jahren Lager im Auftrag der EU gab; im Osten, vor allem in der Türkei - Stichwort: EU-Türkei-Abkommen; und im Südosten auf der Balkanroute (und somit Serbien, Mazedonien etc.). Und doch möchte ich mich auf die Externalisierungsprozesse an der südlichen Außengrenze Richtung Nord- und Subsahara-Afrika konzentrieren – einfach, weil die je konkreten Bedingungen jeweils sehr unterschiedlich sind und weil die südliche Außengrenze langfristig umkämpfter sein dürfte als die anderen Außengrenzen. Gleichwohl können wir im Gespräch gerne auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu sprechen kommen – beispielsweise im Hinblick auf das EU-Türkei-Abkommen, das eine der exponiertesten Externalisierungsmaßnahmen darstellt.

3. Flucht- und Migrationsbewegungen in bzw. aus Afrika

a) Grundsätzliches

Der afrikanische Kontinent ist bereits seit jeher ein Kontinent der Bewegung - darauf verweist Achille Mbembe, einer der wichtigsten (nicht nur) afrikanischen Intellektuellen der Gegenwart:

"[B]ereits die präkolonialen afrikanischen Gesellschaften [waren] von Anfang an dadurch gekennzeichnet, dass die Menschen innerhalb des gesamten Kontinents permanent in Bewegung waren. Die Geschichte Afrikas ist eine Geschichte von aufeinander prallenden Kulturen, geprägt vom Mahlstrom der Kriege, von Invasionen, Migrationen, Mischehen, von Glaubenslehren, die man sich zu Eigen macht, von Techniken, die man austauscht, von Waren, mit denen man Handel treibt. Die Kulturgeschichte des Kontinents ist ohne das Paradigma des Umherziehens, der Mobilität und der Ortsveränderung kaum zu verstehen. [...]"

Dies muss berücksichtigt werden, denn wer dies nicht berücksichtigt, wird die aktuellen Migrationsbewegungen nicht verstehen können – wird nicht verstehen können, weshalb sich Leute immer wieder auf den Weg machen, trotz der Zäune, trotz der Entbehrungen, trotz des Risikos. Plastischer: Aus

einer europäischen Sicht müssen Fahrten auf einer offenen Pickup-Ladefläche quer durch die Wüste wie der bloße Wahnsinn erscheinen. Aus der Sicht afrikanischer junger Leute ist das jedoch eine kulturell und sozial völlig plausible Handlung, wie Tidiane Kassé erklärt, ein bekannter Journalist aus Senegal:

"In manchen afrikanischen Kulturen gehört das Reisen zur Initiation. Man wird nicht erwachsen, solange man seine Familie nicht verlassen hat, um in die Ferne zu gehen, wo man andere Menschen und Kulturen entdeckt, und die Realitäten der Welt kennenlernt. Es geht darum, sich vom Komfort und der Fürsorge der Mutter und vom Schutz des Vaters zu lösen. Zu gehen bedeutet, sich zu beweisen – zurückkehren, die Seinen mit dem Wissen zu bereichern, das man in einer anderen Welt erlangt hat."

Ich werde am Ende des Vortrags nochmal auf diese Aspekte zurückkommen, jetzt möchte ich zunächst zur Geschichte der Migration in bzw. aus Afrika zu sprechen kommen – und das deshalb, weil ja, wie bereits angemerkt, die Prozesse der Externalisierung nur zu verstehen sind, wenn deutlich geworden ist, auf welche Phänomene mit der Externalisierung überhaupt reagiert wird.

b) Geschichte der Migration bzw. Mobilität in bzw. aus Afrika

Die Geschichte der Mobilität im afrikanischen Kontext ist alt, sie beginnt spätestens mit dem Transahara-Handel, der sich seit dem 8. Jahrhundert bis weit ins 20. Jahrhundert hinein gezogen hat – und der punktuell auch noch heute besteht (wichtig dabei: Die damaligen Routen sind auch die heutigen Routen). Auf den Spuren des Handels sind später auch Pilgerer nach Mekka, Prediger (im Rahmen der Ausbreitung des Islam in Afrika) und vor allem Händler unterwegs gewesen. Was den Handel betrifft, sei angemerkt, dass sich über ganz Westafrika Handels- und somit auch Migrations- bzw. Mobilitätsnetzwerke spannten – ablesbar auch heute noch an der Verteilung allein der Mande-Sprachen (wozu ca. 60 Sprachen in ganz Westafrika gehören).

Weitere wichtige Stichworte zur Geschichte der Mobilität im (west-)afrikanischen Kontext sind die Sklaverei (Atlantischer Sklavenhandel, Arabischer Sklavenhandel und innerafrikanischer Sklavenhandel), der Kolonialismus (Stichwort: Zwangsarbeit und erzwungene Migration – als Voraussetzung, die Kopf- bzw. Hüttensteuern bezahlen zu können) und die Zwangsrekrutierungen im Ersten und Zweiten Weltkrieg (allein an der Befreiung Europas waren in den alliierten Armeen über 1,5 Millionen afrikanische Soldaten aus dem französischen und britischen Kolonien beteiligt). Ebenfalls zu berücksichtigen sind in Sachen Mobilität das Phänomen der Wanderfeldwirtschaft (das heute kaum noch anzutreffen ist) und nomadische Viehhaltung („Agropastoralismus“), wovon weltweit 200 bis 500 Millionen Menschen leben, davon viele in Afrika, vor allem in West- und Ostafrika.

Schließlich ist im afrikanischen Kontext das Phänomen der Urbanisierung zu beachten (derzeit liegt die Urbanisierungsquote bei knapp über 40 Prozent), denn oft geht Urbanisierung mit einer Pendelmigration zwischen Stadt und Land einher (beispielsweise werden in Ghana 50 Prozent der Bevölkerung als interne Migrant_innen klassifiziert, in Kenia sind 33 Prozent der Haushalte auf Stadt und Land verteilt, im Niger sind im Südwesten des Landes 75 Prozent der Haushalte auf zirkuläre Migration angewiesen, in Ruanda sind 57 Prozent der Einwohner_innen Kigali Land-Stadt-Migrant_innen, im Südsudan haben 40 Prozent aller ländlichen Haushalte mindestens ein Mitglied im Ausland etc. etc.)

All die diesbezüglichen geschichtlichen Ereignisse können hier nicht einzeln ausgeführt werden, aber das ist auch gar nicht notwendig. Denn mit dieser Auflistung ist insbesondere die Einladung verknüpft, sich den Umstand vor Augen zu führen, dass die Geschichte der Mobilität im afrikanischen Kontext bereits sehr alt ist, d.h. sie hat keineswegs erst in den letzten 20 Jahren begonnen – so wie es im politischen Diskurs hierzulande mitunter suggeriert wird.

Womit ich zum nächsten Schritt käme, nämlich zu einer kurzen Skizze, wie sich die Migration aus Afrika Richtung Europa in den letzten Jahrzehnten schrittweise entwickelt hat:

c) Flucht- und Migrationsbewegungen in jüngerer Zeit, auch Richtung Europa

Bereits in den 1950er Jahren gab es Anwerbeabkommen zwischen europäischen und afrikanischen Ländern, etwa durch Frankreich – im Falle Frankreichs vor allem für die Automobilindustrie, die Textilindustrie und das Hotelwesen. Die Leute sind in Dakar auf das Schiff gegangen und direkt nach Marseille gefahren, wo ihnen bei Ankunft eine Arbeiterlaubnis ausgehändigt wurde. Gleiches gilt für Nordafrika – allerdings auf zahlenmäßig deutlich höherem Niveau. Demgegenüber kam Ostafrika erst mit den diversen gesellschaftlichen Dauerkrisen in den letzten ca. 10 bis 15 Jahren dazu, insbesondere Somalia, Eritrea, Sudan und Äthiopien.

Bevor (west-)afrikanische Migrant_innen in größerer Zahl nach Europa gekommen sind, waren wichtige Ziele für (west-)afrikanische Migrant_innen immer schon die etwas wohlhabenderen Küstenländer wie Elfenbeinküste, Ghana, Nigeria und Gabun (bis heute findet ca. 75 Prozent der westafrikanischen Migration in Westafrika selbst statt, gerade mal 2 Prozent aller Afrikaner_innen leben außerhalb ihres Geburtslandes!). Gleichzeitig gab es innerhalb Afrikas immer wieder Abschiebewellen (zum Beispiel zwischen 1983 und 1985 2 Millionen Migrant_innen aus Nigeria nach Ghana). Oder allgemeiner: Insgesamt gab es zwischen 1958 und 1996 in 16 afrikanischen Ländern Massenausweisungen. Dies und die Bürgerkriege in den 1990er und 2000er Jahren in Sierra Leone, Liberia und der Elfenbeinküste haben dazu geführt, dass es verstärkt zur Auswanderung nach Nordafrika gekommen ist, um dort zu arbeiten. Besonders hoch im Kurs stand Libyen, wo Ende der 1990er Jahre über 1 Millionen Migrant_innen aus Westafrika gearbeitet haben. ABER: Libyens Ex-Diktator Gaddafi hat schon immer mit der "Migrationskarte" gespielt, weshalb beispielsweise in den 1990er Jahren 335.000 Migrant_innen nach Subsahara-Afrika abgeschoben wurden. Und genau das ist der Grund, weshalb es seit Ende der 1990er Jahre zu verstärkter Migration nicht mehr nur nach Nordafrika, sondern von dort auch nach Europa gekommen ist – und zwar auf den bereits seit Jahrhunderten etablierten Migrationswegen zwischen Nordafrika und Südeuropa (denn das Mittelmeer als eine Zone der vielfältigen Verbindungen ist eigentlich gemeint, wenn vom „Mittelmeerraum“ die Rede ist).

Spätestens vor diesem Hintergrund dürfte zweierlei deutlich geworden sein: **Einerseits**, dass Europa in der Vergangenheit kaum eine Rolle als Migrationsziel für Migrant_innen aus Afrika gespielt hat – was auch daran deutlich wird, dass bis 1993 in den auf marokkanischem Territorium gelegenen spanischen Enklaven Ceuta und Melilla kein Zaun, sondern nur ein einfacher Grenzstein gestanden ist. **Andererseits**, dass Europa erst in der jüngsten Gegenwart in den Spot von Migrant_innen aus Afrika geraten ist, woraus sich auch ergibt, dass erst in jüngerer Zeit die Frage der Externalisierung auf die Tagesordnung der europäischen Politik geraten ist (jedenfalls unter der Maßgabe, dass Migrant_innen und Geflüchtete in Europa nicht oder nur sehr eingeschränkt willkommen sind).

4. Auf dem Weg zur Externalisierungspolitik

Das in den Spot-Geraten von Europa ging nur langsam von statten, entsprechend hat sich auch die europäische Externalisierungspolitik nur langsam entwickelt: Rund um das Jahr 1973 wurde in Deutschland, Frankreich, Belgien, Großbritannien etc. die in den 1950er Jahren begonnene Politik der Anwerbeabkommen gestoppt, auch wenn via Familienzusammenführung weiterhin viele Migrant_innen neu angekommen sind (v.a. Ehepartner_innen und Kinder). In den 1980er Jahren begann sich dann, der Wind zu drehen – nicht nur in Deutschland. Jetzt galt Migration als nicht mehr tragbar, es formierten sich Gegenbewegungen, auch unter Schlagworten wie "Das Boot ist voll": Bereits 1982 formulierte Lothar Späth – damals Ministerpräsident Baden-Württembergs – seinen berühmt-berüchtigte Satz, mit dem er sich auch bundesweit als asylpolitischer Hardliner profilieren sollte: "Die Buschtrommeln werden in Afrika signalisieren: Kommt nicht nach Baden-Württemberg, dort müsst ihr ins Lager." Folgerichtig wurde 1986 Pro Asyl gegründet, erste antirassistische Gruppen entstanden. Gleichzeitig kam es zu jener Hetze mit Angriffen auf Asylbewerberheime, um die es auch in den letzten Tagen (anlässlich der rassistischen Ausschreitungen in Chemnitz) immer wieder gegangen ist, unter anderem 1992 in Rostock Lichtenhagen.

Insgesamt hat es sich um eine Dynamik gehandelt, die in die faktische Abschaffung des Asylrechts in Deutschland 1993 mündete, welche ihrerseits wiederum den Beginn der Externalisierungspolitik markierte, wie wir sie heute kennen. Denn pro forma konnte ja weiterhin Asyl beantragt werden, nur hatte niemand Chance auf das sogenannte große Asyl, wenn er bzw. sie durch ein sicheres Drittland oder aus einem sicheren Herkunftsstaat gekommen ist (anfangs – noch bevor es die EU-Osterweiterung gab – galten als sicheres Herkunftsland: Bulgarien, Gambia, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, die Slowakei, Tschechien und Ungarn). Oder anders gesagt: Indem Deutschland die umliegenden Länder zu sicheren Drittländern erklärte (und obendrein auch sichere Herkunftsstaaten definierte), begann jener Domino-Effekt, der den Kern der Externalisierung ausmacht – nämlich, dass alle anderen Länder schrittweise nachziehen und somit die Verantwortung an die EU-Außengrenzenländer verlagert wurde, und von dort wiederum in viele der angrenzenden Länder wie zum Beispiel in die Ukraine, die Türkei, aber auch nach Libyen oder Marokko.

5. Prozesse der Externalisierung

Externalisierungspolitiken bestehen aus einer Vielzahl unterschiedlicher, sich vielfältig überschneidender Instrumente:

a) Grenzsicherung, Lagerpolitik und Abschiebungen

Seit Ende der 1990er Jahre wurde die Grenzabschottung immer stärker ausgebaut. In dieser Zeit wurden vor allem die Länder Nordafrikas zu Gendarmen Europas aufgerüstet – allerdings nicht nur durch Druck, sondern auch, weil Länder wie Marokko eigene Interessen verfolgt haben. Dabei sind insbesondere Algerien und Marokko extrem rabiata vorgegangen, auch mit Abschiebungen ins algerisch-malische bzw. marrokanisch-algerische Wüstengebiet. Italien hat 2003 ein Geheimabkommen mit Libyen zur Errichtung von nicht offiziellen Lagern abgeschlossen – samt umfänglicher Materiallieferungen. Entsprechend haben der damalige englische Premierminister Tony Blair und der damalige deutsche Innenminister Otto Schily bereits 2004 die Errichtung von Lagern in Nordafrika vorgeschlagen (um dort Asylverfahren durchzuführen). Laut FAZ hat die damalige Vorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, Angelika Beer, den Vorschlag Schilys als „absurd“ bezeichnet. Denn es stelle sich die Frage, ob versucht werde, auf dem „Rücken von Flüchtlingen eine Festung in Europa zu errichten, was bedeuten würde, „daß Flüchtlinge generell kein Recht mehr haben, nach Europa zu kommen, sondern irgendwo in der libyschen Wüste festgehalten werden“. Kurzum: Bereits damals wurde genau das diskutiert, was heute konkret umgesetzt zu werden droht.

Italien hat sodann 2004/2005 rund 4.000 Migranten nach Libyen abgeschoben – ohne Einzelfallprüfung. Im September und Oktober 2005 ist es an den Zäunen von Ceuta und Mellila zu einer weltweit wahrgenommenen Eskalation mit mindestens 14 Toten und anschließenden Massenabschiebungen in die Wüste gekommen, was insbesondere in Westafrika zu einem Schrei der Empörung geführt hat. Im Anschluss sind viele Migrant_innen auf die Atlantik-Route zwischen Westafrika und den Kanarischen Inseln ausgewichen (mit 6.000 bis 7.000 Toten pro Jahr allein in diesem Meeresabschnitt), was wiederum zur Operation Hera von Frontex geführt hat – und somit zu Abschiebungen von abgefangenen Bootsflüchtlingen bzw. -migrant_innen via Mauretanien nach Mali.

Nach der sogenannten Flüchtlingskrise 2015/2016 hat die Abschottung des westafrikanischen Landes Nigers begonnen, durch das bislang ca. 90 Prozent aller Migrant_innen aus West- und Zentralafrika gekommen sind: Den Start hat ein von der EU vorgegebenes Gesetz gegen die sogenannte irreguläre Migration im Jahr 2015 gemacht (ich spreche von "sogenannter" irregulärer Migration, weil – wie oben gezeigt – aus afrikanischer Sicht so etwas wie "irreguläre" Migration gar nicht existiert), doch erst nachdem Bundeskanzlerin Merkel nach einem Besuch im Jahr 2016 erhebliche Geldzusagen gemacht hat, haben die nigrischen Behörden begonnen, das Gesetz auch tatsächlich umzusetzen.

Gleichzeitig wurden seit 2016 zahlreiche weitere Abschottungsmaßnahmen ergriffen, bis weit nach Subshara-Afrika hinein: In Mali, Burkina Faso und Niger wurden auf den Straßen Richtung Norden Kontrollposten errichtet, an denen nunmehr mutmaßliche Migrant_innen aus den Bussen "rausgefiltert" werden, und das, obwohl es eigentlich innerhalb der westafrikanischen Wirtschaftsunion (vergleichbar der EU) seit 1979 eine Freizügigkeitsregelung gibt, die besagt, dass sich Bewohner_innen der ECWOAS-Zone in allen ECOWAS-Ländern visafrei bewegen dürfen (also bis hoch in den Norden zur malisch-algerischen bzw. nigrisch-libyschen Grenze).

Des Weiteren hat die IOM (International Organisation of Migration) begonnen, in Libyen gestrandete Migrant_innen in ihre Heimatländer auszufliegen. Im Mittelmeer ist die EU-Militäroperation Sophia seit 2015 aktiv, die insbesondere Boote aus Libyen aufhalten soll, in Libyen und Algerien werden mit Unterstützung der EU Auffanglager errichtet, zudem findet ein massiver Ausbau der Grenzüberwachung mit EU-Geldern statt – inklusive Unterstützung der afrikanischen Länder bei der Einführung eines biometrischen Passwesens, wovon sich die EU zweierlei verspricht: Einerseits die Verwendung fremder Pässe zu unterbinden (indem qua Fingerabdruck erkannt wird, ob ein konkreter Pass tatsächlich zu der Person gehört, die den Pass vorzeigt), andererseits Abschiebungen zu erleichtern (indem die EU in der Zukunft Zugriff auf die Einwohnermeldedateien der afrikanischen Länder erhält und auf diese Weise durch einen einfachen Abgleich der Fingerabdrücke herausfinden kann, aus welchem Land eine Person stammt).

b) Ausbildung und Vernetzung der Sicherheitskräfte

Eng mit den bislang geschilderten Maßnahmen sind zahlreiche Ausbildungs- und Vernetzungsmissionen seitens der EU verknüpft:

(1) Ausbildung der Grenzpolizeien in den Maghrebstaaten – inklusive Materiallieferungen; (2) Ausbildung der Polizeikräfte in Mali und Niger (EUCAP: EU Capacity Building Mission); (3) Unterstützung der G5-Sahel-Initiative, einem Zusammenschluss von Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso und Tschad, u.a. um Terrorismus und die sogenannte irreguläre Migration zu bekämpfen; (4) Ausbildung der libyschen Küstenwache; (5) Ausbildung u.a. der sudanesischen Polizei - im Rahmen eines von der deutschen Entwicklungsagentur GIZ (Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit) koordinierten 40-Millionen-

Projektes "Better-Migration Management" – finanziert aus dem im November 2015 (beim Valletta-Gipfel) aufgelegten EU Nothilfe Treuhandfonds; (6) Abschluss von Arbeitsabkommen zwischen der EU-Grenzschutzagentur Frontex und 18 afrikanischen Staaten – darunter Nigeria, Libyen, Marokko, Senegal, Mauretanien, Ägypten und Tunesien; und (7) Aufbau des 2010 ins Leben gerufenen europäisch-afrikanischen Geheimdienst-Bundes AFIC (Africa-Frontex-Intelligence Community) durch Frontex, was in den Aufbau einer Online-Datenbank mit migrationsbezogenen Informationen und monatlichen Lageberichten zum afrikanisch-europäischen Migrationsgeschehen eingemündet ist.

c) Abkommen/Vereinbarungen:

Sämtliche der bislang erwähnten Maßnahmen wiederum hängen eng mit unterschiedlichen Abkommen, zwischenstaatlichen Vereinbarungen und Gesetzesinitiativen innerhalb der europäischen Länder zusammen:

(1) Rücknahmeabkommen (womit Abschiebungen erleichtert werden sollen); (2) Erklärung weiterer Länder zu sicheren Herkunftsländern (was die Möglichkeit zur Asylantragstellung erschwert) – konkret von Marokko, Tunesien und Algerien; (3) Vereinbarung von Migrationspartnerschaften, etwa im Juni 2016 mit Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und Senegal (Migrationspartnerschaften stärkt die Kooperation vor allem in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Mobilität, Energie, Sicherheit und Digitalisierung; (4) Mobilitätspartnerschaften (bei den Mobilitätspartnerschaften sollen eigentlich Visaerleichterungen im Gegenzug zu Grenzschutzmaßnahmen beschlossen werden, doch bislang gibt es bei den Visaerleichterungen kaum Zugeständnisse seitens der EU).

d) Repression:

Sodann ist die Repression gegenüber denjenigen zu erwähnen, die Geflüchtete und Migrant_innen insbesondere auf dem Mittelmeer unterstützen – auch dies Instrumente, um die Externalisierungspolitik abzusichern:

(1) 2004 wurde das NGO-Schiff "Cap Anamur" festgesetzt, nachdem dieses Bootsflüchtlinge aufgenommen und nach Italien gebracht hatte; (2) 2009 wurden tunesische Fischer zu 30 Monaten Gefängnis verurteilt, ebenfalls, weil sie in Seenot geratene Bootsflüchtlinge gerettet hatten – erst später wurde das Urteil aufgehoben; (3) heute werden fast alle zivilen Seenotrettungsboote im Mittelmeer von einzelnen EU-Ländern an ihrer Arbeit gehindert, teils auch durch Strafverfahren, vor allem gegen die Kapitäne der Schiffe.

d) Dialog-Formate

Zu erwähnen sind des Weiteren zahlreiche Dialog-Formate zwischen europäischen und afrikanischen Ländern, sie sind häufig die Orte, an denen die Externalisierung des Grenzregimes konkret diskutiert, angebahnt und zum Teil auch beschlossen wird:

Zentral sind hierbei der im Jahr 2006 etablierte **Rabat-Prozess**, der 57 Herkunfts-, Transit- und Zielländer entlang der west- und zentralafrikanischen Migrationsrouten zusammenbringt, sowie der im Jahr 2014 ins Leben gerufene **Khartoum-Prozess**, der die Zusammenarbeit zwischen europäischen Staaten und den Ländern am Horn von Afrika vertiefen und darüber hinaus der Bekämpfung von Menschenhandel dienen soll. Ebenfalls wegweisend war der bereits erwähnte **Valletta-Gipfel** im November 2015 (auf dem der Valletta-Aktionsplan sowie der EU-Treuhandfonds beschlossen wurden) und der **EU-AKP-Migrationsdialog** zwischen europäischen und afrikanischen Ländern (Stichwort: Contonou-Abkommen).

e) Verbindung mit Entwicklungspolitik

Die Verbindung zwischen Migrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit ist nicht neu, aber spätestens seit dem Valletta-Gipfel macht die EU entwicklungspolitische Maßnahmen immer stärker von der Bereitschaft afrikanischer Länder abhängig, in Sachen Migrationspolitik zu kooperieren:

(1) Wie gesagt, diese Konditionalisierung ist nicht neu: Bereits seit 2004 vervierfachte Spanien seine Gelder für Entwicklungszusammenarbeit mit Westafrika, bereits damals gekoppelt an die Bereitschaft der betreffenden Länder, Rückübernahmeabkommen mit Spanien abzuschließen; (2) im Juni 2016 hat sodann die EU-Kommission ihren berühmt-berüchtigten Satz formuliert, wonach zukünftig gegenüber afrikanischen Ländern mit einem „Mix aus positiven und negativen Anreizen“ vorgegangen werden solle, um „die Anstrengungen der Länder zu honorieren, die bereit sind, bei der Migrationskontrolle wirksam mit der EU zusammenzuarbeiten, und um Konsequenzen für jene sicherzustellen, die dies verweigern“; (3) Beim G20-Gipfel in Hamburg wurde der „Compact with Africa“ beschlossen, durch den Privatinvestitionen gefördert

werden sollen, dies jedoch nur in ökonomisch prosperierenden Ländern (hierzu gehören bislang Ruanda, Senegal, Elfenbeinküste, Ghana, Marokko, Tunesien und Äthiopien); und (4) sind auch Entwicklungsbanken (an denen verschiedenste EU-Länder Anteile halten) beteiligt: Im Rahmen ihrer Strategie Feed Africa wird die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) in den nächsten zehn Jahren 24 Milliarden US-Dollar in Landwirtschaft und Agrobusiness investieren, auch dies in der Hoffnung, Migration zu reduzieren.

Insgesamt ist in diesem Zusammenhang interessant, dass sich in der EU nach 2005 der Gesamtansatz Migration und Mobilität (GAMM) entwickelt hat, der aus vier Bausteinen entsteht: Förderung legaler Migration, Reduzierung irregulärer Migration, Maximierung der positiven Effekte von Migration und Förderung des internationalen Schutzes von Geflüchteten. Als Reaktion auf die so genannten Flüchtlingskrise 2015 hat die EU nunmehr die europäische "Migrationsagenda" veröffentlicht, die zwar offiziell die Ziele der GAMM übernimmt, de facto jedoch auf kurzfristige Reduzierung irregulärer Migration abzielt.

6. Evaluation: Fünf Einwände gegen die aktuelle EU-Migrationspolitik gegenüber afrikanischen Ländern

Wie eingangs bereits angekündigt, möchte ich abschließend eine Evaluation der Maßnahmen vornehmen, in diesem Zusammenhang werde ich auch auf die geschichtlich tief verankerte Kultur der Mobilität zurückkommen, um die es eingangs bereits gegangen ist:

Erstens: Außengrenzen verteidigen - ein funktionierender Ansatz?

Sicher, dieser Ansatz funktioniert in einem gewissen Ausmaß – jedenfalls auf den ersten Blick. Das ist daran ablesbar, dass in Italien die Ankunfts zahlen seit Juli 2017 massiv zurückgegangen sind – und vorher ist dies bereits in Griechenland im Zuge des EU-Türkei-Abkommens ebenfalls der Fall gewesen. Indes: Der Preis ist hoch. Denn wenn die Abschottung steigt, heißt das auch, dass es mehr Opfer gibt (Betroffene und ihre Familien) – und zwar nicht nur durch Tote und menschliches Leid, wobei dies immer als erstes zu nennen ist, sondern auch dadurch, dass Migrant_innen ihren familiären "Auftrag" nicht erfüllen können (Geld-Rücküberweisungen), was sich negativ auf Herkunftsgesellschaften auswirkt und somit auch auf die Zahl neu aufbrechender Flüchtlinge und Migrant_innen. Hinzu kommen die negativen Effekte durch die Maßnahmen selbst: Stützung autoritärer bzw. diktatorischer Regime wie in Sudan, Marokko, Algerien, Ägypten oder Niger, was ggf. ebenfalls Flucht- und Migrationsbewegungen verstärkt. Und ähnliches gilt auch für negative wirtschaftliche Effekte, die etwa durch die Blockierung des kleinen Grenzverkehrs innerhalb Westafrikas zu verzeichnen sind.

Zweitens: Reduziert Fluchtursachenbekämpfung Migration wirklich?

Verkannt wird in der europäischen Migrationspolitik, dass Migration in aller Regel mit wachsendem Wohlstand steigt, nicht sinkt. Denn Haupt-Entsendeländer in der internationalen, d.h. grenzüberschreitenden Migration sind nicht die ärmsten Länder, sondern Indien, Mexiko und Russland auf den ersten drei Plätzen. Konkreter: Unter den 20 größten Entsendeländern der Welt ist gerade mal ein afrikanisches Land, nämlich Ägypten mit 3,4 Millionen Menschen auf dem 19. Platz. Und wenn man den Anteil internationaler Migrant_innen an der jeweiligen Gesamtbevölkerung anguckt, haben die reichen Industrieländer den größten Anteil: 11,6 Prozent in den stärker entwickelten Regionen, 1,8 Prozent in den ärmsten Ländern (Afrika insgesamt: gerade mal 2 Prozent). Der Hintergrund für diese Befunde ist schlicht: Erst mit steigendem Wohlstand stehen die Mittel für die Fernmigration tatsächlich zur Verfügung. Oder anders: Wer Fluchtursachen erfolgreich bekämpft, vergrößert Migration, er verkleinert sie nicht.

Drittens: Reichen die Mittel, die die EU zur Fluchtursachenbekämpfung zur Verfügung stellt?

Wer glaubt, mit 3,4 Milliarden Euro, Fluchtursachen in Afrika bekämpfen zu können, war wahrscheinlich noch nie in Afrika oder ist ein extremer Zyniker: Denn laut Afrikanischer Entwicklungsbank braucht es allein 100 Milliarden jährlich in den nächsten 20 Jahren, um die Infrastruktur zu entwickeln – davon circa 87 Prozent nur für Energie, Wasser, sanitäre Anlagen und Transport (d.h. in dieser Summe sind Schulen, Häuser, Krankenhäuser, Kindergärten etc. etc. noch gar nicht enthalten). Entsprechend geht der Marshallplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung davon aus, dass zur Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele bis 2030 jährlich (sic) 600 Milliarden Dollar allein für Afrika nötig wären. Insofern: 3,4 Milliarden Euro – gestreckt über viele Jahre – mag das europäische Gewissen beruhigen, ist aber vollkommen an der Realität vorbei. Vielmehr handelt es sich um eine komplette Alibiveranstaltung.

Viertens: Wie ist der aktuelle Fluchtursachen-Diskurs einzuordnen?

Es wird so getan, als Europa nichts mit Fluchtursachen zu tun hätte, als ob also Europa Feuerwehr wäre, nicht aber Brandstifter. Genau diese Behauptung führt in die Irre, verschwiegen wird, wie Europa bereits seit kolonialen Zeiten durch seine Interessenpolitik für viele jener Probleme maßgeblich mitverantwortlich ist, die unter der Rubrik "Fluchtursachen" firmieren – ganz gleich, ob es um Ressourcen(beschaffungs)-, Handels-, Schulden-, oder Agrarpolitik geht, um den Klimawandel oder die Unterstützung autoritärer, mithin diktatorischer Regime.

Fünftens: Ist die Kultur der Mobilität wirklich aushebelbar?

Ich hatte ja eingangs auf die lange Geschichte der zirkulären Mobilität im afrikanischen Kontext verwiesen – begonnen im 8. Jahrhundert mit dem Transsahara-Handel. Hierzu passen auch jene Statistiken, die belegen, dass vor 30 oder 40 Jahren, als es noch keine EU-Abschottungspolitik gegenüber den afrikanischen Ländern gegeben hat, viele Migrant_innen aus Ländern wie der Demokratischen Republik Kongo, Ghana oder Senegal in den ersten 10 Jahren ihrer Migration wieder zurückgekehrt sind (häufig, indem sie durch andere Familienmitglieder ersetzt wurden). In diesem Sinne möchte ich mit einem Zitat von Alassane Dicko aus Bamako schließen, der bei Afrique-Europe-Interact aktiv ist:

"Die zirkuläre Migration ist kein Konzept aus einer, sagen wir, westlichen Sprache. Sie ist auch mehr als ein Konzept, sie ist ein Paradigma, unser Paradigma – unser Beitrag zur Weiterentwicklung der Menschheit. Es ist ein menschliches Prinzip, die Energien zirkulieren zu lassen. Es geht um Migration, um Bewegung, um Geben und Nehmen. Das sollte Europa fördern, nicht blockieren. Denn sobald man diese Bewegung behindert, gibt es Desorientierung. Und das führt unvermeidlich zu Dramen. Und wenn immer härtere Maßnahmen ergriffen werden, vergrößert und verstärkt das nur diese Dramen. Wir sind schon lange von einer zyklischen Bewegung zu einem Zyklus der tödlichen Bewegung übergegangen. Entmenschlichen wir also nicht die Menschheit – um nicht weniger als dies geht es!"

7. Literaturangaben und Internet-Links zum Vortrag

Afrique-Europe-Interact: Afrika & Migration, ältere und aktuelle Texte zur EU-Migrationspolitik: www.afrique-europe-interact.net

Olaf Bernau: Zwischen Gewalt, Sachzwang und alltäglicher Praxis: Zur Geschichte von Migration und Flucht in bzw. aus Afrika. Materialien zur Erwachsenenbildung (2018), 83 Seiten. Link: <https://www.afrika-gibt-es-nicht.de/module/modul-03/>

Christian Jakob, Simone Schindwein: Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert. Berlin 2017

Emmanuel Mbolela: Mein Weg von Kongo nach Europa. Zwischen Widerstand, Flucht und Exil. Wien 2014

taz Migrationskontrolle (Web-Dokumentation zur Externalisierung des Grenzregimes): www.migration-control.taz.de/