

**DIPLOMARBEIT**  
Zur Erlangung des Grades einer Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin

**Die Auswirkungen irregulärer Migration auf die  
Europäisch-Afrikanischen Beziehungen**

**Partnerschaft auf Augenhöhe?  
Anspruch und Wirklichkeit der Kooperation**



1. Gutachter: Prof. Dr. Elshorst
2. Gutachterin: Prof. Dr. Däubler-Gmelin

---

Berlin, 05. Januar 2009  
Verfasserin:  
Anja Hornig  
Taborstr.21  
10997 Berlin  
Matrikelnummer:728009

Online veröffentlicht auf dem  
Publikationsserver der Universität Potsdam:  
URL <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2010/3869/>  
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-38691>  
<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-38691>

## **Inhaltsverzeichnis**

Inhaltsverzeichnis	1
Abbildungsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
<b>1. Einleitung</b>	<b>6</b>
1.1 Einführung	6
1.2 Relevanz und Wissenschaftlicher Forschungsstand	8
1.3 Fragestellung und Methodik	9
1.4 Gliederung der Arbeit	12
<b>2. Die Bedeutung irregulärer Migration für die Internationalen Beziehungen</b>	<b>14</b>
2.1 Begriffsdefinitionen	14
2.2 Entwicklung und Ausmaß von internationaler Migration	16
2.3 Gründe und Konditionen irregulärer Migration	19
2.4 Vorteile und Risiken für die involvierten Akteure	20
2.4.1 Aufnahmestaaten	21
2.4.2 Herkunftsstaaten	22
2.4.3 Migranten	25
2.5 Staatliche Steuerungsmöglichkeiten und deren Wirkung	26
2.6 Internationalisierung und Kooperation im Bereich der Migrationspolitik	28
<b>3. Theorien zu Internationaler Migration</b>	<b>32</b>
3.1 Die interdisziplinäre Migrationsforschung	32
3.2 Theorien der internationalen Beziehungen	34
3.2.1 Neorealismus	36
3.2.2 Neoliberaler Institutionalismus	37
3.3 Hypothesen	40

<b>4. Migrationspolitik in Europa und Afrika: Perspektiven, Steuerungsinstrumente, Auswirkungen</b>	<b>42</b>
4.1 Internationale Migration in Europa	42
4.2 Die europäische Migrationspolitik	44
4.2.1 Entwicklung der EU-Politik im Bereich Migration	44
4.2.2 Inhalte und Schwerpunkte der europäischen Migrationspolitik	50
4.2.3 Finanzierung	52
4.2.4 Akteure	54
4.3 Zwischenfazit	55
4.4 Internationale Migration in Sub-Sahara Afrika	57
4.5 Internationale Migration in Westafrika	60
4.6 Inhalte, Schwerpunkte und Entwicklungen der afrikanischen Perspektive auf Migration	63
4.6.1 Nationalstaatliche Politik	63
4.6.2 Regionale Politik: ECOWAS	66
4.6.3 Kontinentale Politik: African Union	68
4.6.4 Exkurs zu Nordafrika	70
4.7 Zwischenfazit	72
<b>5. Migrationspolitik in den europäisch-afrikanischen Beziehungen</b>	<b>74</b>
5.1 Entwicklung der europäisch-afrikanischen Beziehungen seit dem Cotonou-Abkommen	74
5.2 Migrationspolitik als thematischer Bereich der Zusammenarbeit	77
5.2.1 Entwicklung der Zusammenarbeit in der Migrationspolitik	77
5.2.2 Inhalte und Schwerpunkte der Zusammenarbeit	80
5.2.3 Interessenskonflikte und Übereinstimmungen	83
5.3 Zwischenfazit	84
<b>6. Instrumente und Maßnahmen der europäisch-afrikanischen Kooperation in der Migrationspolitik</b>	<b>86</b>
6.1 Überblick über bestehende Instrumente und Maßnahmen zwischen EU und Afrika	86
6.2 Maßnahmen im Bereich der irregulären Migration	87
6.2.1 Rückübernahmeabkommen	87
6.2.2 Gemeinsame Grenzkontrollen	90
6.3 Entwicklungspolitische Ansatz und Maßnahmen im Bereich der regulären Migration	91
6.3.1 Migration und Entwicklung	91
6.3.2 Zirkuläre Migration: Mobilitätspartnerschaften	93

6.3.3 Migrationssteuerung durch Information	95
6.4 Zwischenfazit	97
<b>7. Fazit und Ausblick</b>	<b>100</b>
7.1 Motive der Akteure: rationales interessengeleitetes Verhalten oder kurzfristige emotionsgeleitete Aktionspolitik?	100
7.2 Die Rolle von Migrationspolitik in der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit: Gleichberechtigte Partnerschaft oder asymmetrische Kooperation?	102
7.3 Die Auswirkungen der migrationspolitischen Steuerungsversuche: „Win-win“-Situation oder einseitiger Profit?	105
7.4 Kritische Würdigung und Ausblick	108
<b>8. Appendizes</b>	<b>112</b>
<b>9. Literaturverzeichnis</b>	<b>116</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Entwicklung internationaler Migration von 1970 – 2000	12
Abb. 2: Schätzungen über das Ausmaß irregulärer Migration	13
Abb. 3: Rücküberweisungen in Entwicklungs- und Schwellenländern (in Mrd. US Dollar)	19
Abb. 4: Asylanträge in der EU von 1998 bis 2006	37
Abb. 5: Überblick über die wichtigsten Abkommen der EU-Migrationspolitik	45
Abb. 6: „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (2007-2013)	48
Abb. 7: Aufteilung des Budgets innerhalb des thematischen Programms (2002-2010)	49
Abb. 8: Anzahl der Migranten in Afrika und den Subregionen	53
Abb. 9: Routen der irregulären Migration von Afrika nach Europa	57
Abb. 10: Afrikanische Regierungen mit einer Politik der Nicht-Intervention gegenüber Migration (Angaben in Prozent)	61
Abb. 11: Überblick über die wichtigsten Dokumente zu Migration von AU und ECOWAS (2002-2008)	65
Abb. 12: Überblick über die wichtigsten Abkommen zwischen EU und SSA im Bereich Migration (2000-2007)	75
Box 1: ECOWAS	61
Box 2: Migrationspolitisches Verhalten Lybiens	67
Box 3: FRONTEX	85

## Abkürzungsverzeichnis

AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
APC	Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants
AU	African Union
CIGEM	Centre d'Information et de Gestion des Migrations
COMESA	Common Market for Southern and Eastern Africa
ECOWAS	Economic Community of West African States
Endg.	Endgültig
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EPA	Economic Partnership Agreement
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GCIM	Global Commission on International Migration
GD	Generaldirektion
IB	Internationale Beziehungen
IWF	Internationaler Währungsfonds
ICMPD	International Center for Migration Policy Development
ILO	International Labour Organization
IOM	International Organization for Migration
KOM	EU - Kommission
MDG's	Millennium Development Goals
MIDA	Migration for Development in Africa
MIDWA	Migration Dialogue for West Africa
MPI	Migration Policy Institute
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NI	Neoliberaler Institutionalismus
SSA	Sub-Sahara Afrika
TOKTEN	Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals
UN	United Nations
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

## 1. Einleitung

“Nowhere, perhaps, is the need to jointly address migration, its challenges and opportunities, more evident than in the relationship between Africa and Europe.”

(EU-Vizepräsident Frattini, 2006)

### 1.1 Einführung

Seit mehreren Jahren dominieren dramatische Bilder von den „südlichen Außengrenzen“ der Europäischen Union (EU), an denen sogenannte illegale Migranten<sup>1</sup> aus überwiegend afrikanischen Ländern in seeuntüchtigen Booten das europäische Festland zu erreichen versuchen, das Bild der irregulären Migration<sup>2</sup> nach Europa. Tausende von Flüchtlingen und Migranten ertrinken oder verschwinden während der lebensgefährlichen Überfahrt. Die Tragik der Szenen führt zu einer hohen medialen Aufmerksamkeit, die spektakuläre Bilder erzeugt und die vielzitierte „Festung Europa“ verbildlicht.

Weltweit wird dem Thema der internationalen Migration auch auf politischer Ebene inzwischen viel Aufmerksamkeit geschenkt. Früher galten Migrationsfragen als Kernbereich nationalstaatlicher Souveränität. Internationale Regime und Abkommen konzentrierten sich auf den Flüchtlingsschutz. Heute ist ein veränderte Herangehensweise festzustellen: Migration wird zunehmend als „globale Herausforderung“ betrachtet, ähnlich wie Klimaschutz oder Energiesicherheit, was zu einer Internationalisierung der Thematik geführt hat. Insbesondere die irreguläre Migration ist zum Verhandlungsthema zwischen Nord und Süd geworden, eine Zunahme von Kooperationen zwischen Aufnahme-, Transit- und Herkunftsstaaten wurde bereits beschlossen und wird weiterhin angestrebt.

Die Virulenz der Thematik führte auch in der EU zu einer Fokussierung auf internationale Migration in der europäischen Politik. Hier kam es zunächst zu einer Kooperation „nach innen“: Migrationspolitik wurde mit dem Amsterdamer Vertrag zu einem Politikfeld der EU und entwickelte sich zu einem dynamischen Bereich der europäischen Integration. In den letzten Jahren rückte aber auch verstärkt ein außenpolitischer Ansatz in den Fokus der gemeinsamen Politik und die migrationspolitische Kooperation „nach außen“ mit den Herkunfts- und Transitstaaten gewann an Bedeutung.

Der afrikanische Kontinent ist traditionell Herkunftsgebiet vieler Einwanderer in die EU.<sup>3</sup> Die Beziehungen der EU zu Afrika gewannen kürzlich durch die Verabschiedung der „Strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Afrika“ an neuer Qualität und Aufmerksamkeit. Die Betonung liegt

---

<sup>1</sup> Für die bessere Lesbarkeit wird in der gesamten Arbeit das generische Maskulinum verwendet, gemeint sind immer Männer und Frauen.

<sup>2</sup> Auf den Begriff der irregulären Migration wird in Kapitel 2.1 detailliert eingegangen.

<sup>3</sup> Vgl. UNECA 2006, S.7.

nun auf einem partnerschaftlichen Ansatz der Regionen zueinander, die Beziehungen werden politischer und bezeichnen erstmals eine Ausrichtung auf den gesamten afrikanischen Kontinent.<sup>4</sup> Diese Neuausrichtung der europäisch-afrikanischen Beziehungen fällt zeitlich zusammen mit dem Anstieg irregulärer Einwanderung aus afrikanischen Staaten in die EU.<sup>5</sup> Migrationspolitik wurde in der Folge ein neues Kooperationsfeld zwischen den Regionen.

Die Gründe für die zunehmende Irregularität der Grenzüberschritte zwischen Afrika und Europa werden im erhöhten Auswanderungsdruck in vielen afrikanischen Herkunftsstaaten gesehen, der auf eine restriktive Einwanderungspolitik der europäischen Mitgliedsstaaten und die Verschärfung der EU-Außengrenzkontrollen prallt. Das Resultat ist die Verlagerung von Wanderungsbewegungen in die Informalität als eine direkte Konsequenz der europäischen Migrationspolitik.<sup>6</sup>

Die vorliegende Arbeit soll sich der Frage widmen, welche Auswirkungen das neue Kooperationsfeld Migrationspolitik unter dem neuen Anspruch einer Partnerschaft auf die europäisch-afrikanischen Beziehungen hat. Die hohe Aktualität und Dramatik der irregulären Grenzüberschritte von Afrika nach Europa machen eine umfassende Auseinandersetzung mit der Thematik unabdingbar. Die Interessen und Handlungsoptionen der staatlichen Akteure wurden in der internationalen Migrationsforschung lange vernachlässigt. Die zunehmende Irregularität der Migration stellt Staaten vor besondere Herausforderungen, auf die durch eine fundierte Analyse der Macht- und Interessenskonstellationen der relevanten staatlichen Akteure reagiert werden muss. Das Fehlen einer solchen Analyse führt zu unverhältnismäßigen politischen Reaktionen, die gesetzte Ziele nicht einhalten können und zu der aktuellen humanitären Katastrophe im Mittelmeer beitragen.

Durch eine Gegenüberstellung der kooperationspolitischen Annahmen des Neoliberalen Institutionalismus<sup>7</sup> und des Neorealismus<sup>8</sup> soll anhand folgender Fragen die Bedeutung der irregulären Migration für die Beziehungen von Europa und Afrika herausgearbeitet werden: Verhalten sich die Akteure entsprechend ihren rationalen, nutzenmaximierenden Interessen? Erfüllt die europäisch-afrikanische migrationspolitische Kooperation das Ziel der partnerschaftlichen und kohärenten Zusammenarbeit? Wird das Ergebnis der Kooperation den Ansprüchen gerecht, eine „Win-win-Situation“ zu erzielen, von der sowohl die afrikanischen Herkunftsstaaten als auch die europäischen Aufnahmestaaten profitieren können?<sup>9</sup> Beantwortet werden sollen diese Fragen anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse der zugänglichen Dokumente und Verträgen der EU und der AU, sowie

---

<sup>4</sup> Vgl. KOM 2007/357 (endgültig).

<sup>5</sup> Vgl. Bericht der Global Commission on International Migration (GCIM) 2005, S.32.

<sup>6</sup> Vgl. Ndiaye/Boncour 2005, S.33.

<sup>7</sup> Auf Grundlage von Keohane, Robert (1984): „After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy“, sowie Keohane, Robert; Nye, Joseph (2001): „Power and Interdependence“.

<sup>8</sup> Auf Grundlage von Waltz, Kenneth (1979): „Theory of International Politics“.

<sup>9</sup> Die Hypothesen orientieren sich an diesen Hauptfragen und werden im theoretischen Teil der Arbeit, in Kapitel 3.3, erläutert.

offiziellen Dokumenten der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS und exemplarischer Nationalstaaten. Ergänzt werden die offiziellen Dokumente um Experteninterviews mit Vertretern afrikanischer Staaten, die an verschiedenen Botschaften in Berlin tätig sind, beziehungsweise den jeweiligen Botschaftern.

Bevor die genaue Fragestellung, die Hypothesen und die Methodik erläutert wird, soll hier zunächst auf den wissenschaftlichen Forschungsstand in diesem Bereich eingegangen werden.

## **1.2 Relevanz und Wissenschaftlicher Forschungsstand**

Die Zunahme irregulärer Migration hat in den letzten Jahren international sowohl in Politik und Medien, als auch in der Wissenschaft zu einer stärkeren Aufmerksamkeit für das Thema der internationalen Migration geführt. Die Publikationen lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

Viele Analysen konzentrieren sich auf die ökonomische und politische Bedeutung von Migration für die Aufnahme-, Transit- oder Herkunftsstaaten. Besonders viel Beachtung wird dabei den Auswirkungen auf die Aufnahmestaaten geschenkt, der Bedeutung für Herkunfts- und Transitstaaten wird erst seit kurzem mehr Aufmerksamkeit zuteil.<sup>10</sup>

Einen anderen Schwerpunkt der wissenschaftlichen Publikationen bilden die nationalen und internationalen Handlungsmöglichkeiten gegenüber den aktuellen migrationspolitischen Herausforderungen. Hier werden aktuelle Politiken bewertet und Empfehlungen zur künftigen Gestaltung eines europäischen oder internationalen Migrationsmanagements gegeben.<sup>11</sup>

Hinzu kommen Untersuchungen, die sich den Auswirkungen regulärer und irregulärer Migration auf die Migranten widmen. Neben den ökonomischen oder sozialen Motivationen für eine irreguläre Migration, stehen hier insbesondere menschenrechtliche Gesichtspunkte der irregulären Wanderung im Fokus.

Das migrationspolitische Kernproblem, dem von allen Seiten am meisten Aufmerksamkeit zu Teil wird, ist in allen Bereichen die illegale, irreguläre oder unautorisierte Form von Migration.

Somit ist eine breite Auswahl von Themen vorhanden, die aus unterschiedlichen Blickwinkeln zentrale Fragen der internationalen Migration behandeln. Eher dürftig sind hingegen Analysen, die sich mit der Bedeutung von Migration als globaler Herausforderung für die Internationalen Beziehungen (IB) befassen, worauf einer der wichtigsten deutschen Forscher im Bereich der internationalen Migration, Steffen Angenendt, aufmerksam macht: „Die Frage, ob irreguläre Wanderungsbewegungen auch

---

<sup>10</sup> Vgl. Hollifield 2000, S.142.

<sup>11</sup> Vgl. z.B. Ghosh 2000; Overbeek 2002; Spence 2003.

Auswirkungen auf zwischenstaatliche und internationale Beziehungen haben, wird bisher kaum diskutiert<sup>12</sup>.

Bisher fand eine Auseinandersetzung mit der Wirkung dieses Politikfeldes auf die Beziehungen der EU zu Afrika in Form einer umfassenden wissenschaftlichen Analyse nicht statt. Ausreichend Literatur ist zu den Effekten irregulärer und regulärer Migration auf die europäischen Aufnahmestaaten vorhanden. Auch die Beziehungen der EU zu Afrika sind Gegenstand vieler Analysen, das Thema der irregulären Migration in den Beziehungen spielt aber selbst in umfangreichen Betrachtungen eine marginale oder keine Rolle.<sup>13</sup> Weit weniger Material ist auch hier zu den Positionen afrikanischer Herkunftsstaaten gegenüber Migration zu finden, insbesondere zu den Staaten südlich der Sahara. Deutlich mehr Analysen wurden zu den arabischen Mittelmeeranrainern veröffentlicht, die bereits seit längerem Herkunftsgebiet einer großen Zahl von Emigranten in die europäischen Staaten sind.

Eine Analyse der Auswirkungen von irregulärer Migration auf die Beziehungen der Regionen zueinander kann entsprechend nur auf vorhandene Literatur zu allgemeinen Grundlagen der internationalen und irregulären Migration zurückgreifen. Für eine Analyse der Effekte irregulärer Migration auf die europäisch-afrikanischen Beziehungen dienen die öffentlich zugänglichen EU und AU-Dokumente als Basis. Um eine ausgewogene Betrachtung beider Seiten zu ermöglichen, sollen in Anbetracht der kaum vorhandenen Literatur über die afrikanischen Interessen gegenüber internationaler Migration<sup>14</sup> die Kenntnisse über die Interessen und Präferenzen der Sub-Sahara-Staaten durch Interviews mit Vertretern afrikanischer Botschaften vertieft werden.<sup>15</sup>

Mit der Arbeit soll ein Beitrag zur Analyse der Auswirkungen irregulärer Migration auf die Internationalen Beziehungen geleistet werden. Das Beispiel der europäisch-afrikanischen Beziehungen lässt eine zeitnahe Untersuchung eines aktuellen und prioritären Themas der europäischen und internationalen Politik zu, das bisher nicht Gegenstand eingängiger Analysen war.

### **1.3 Fragestellung und Methodik**

Um eine Analyse der migrationspolitischen Kooperation zwischen EU und Afrika zu ermöglichen, sollen zwei Denkschulen der IB verwendet werden, die Aussagen über internationale Kooperation treffen.

---

<sup>12</sup> Angenendt 2007, S.23.

<sup>13</sup> Vgl. z.B. Grimm 2003; Müller-Brandeck-Boquet 2007.

<sup>14</sup> Eine Ausnahme bilden die Publikationen von Black et al. 2004-2006 und Zoomers et al. 2007 und 2008.

<sup>15</sup> Eine Liste der Interviewpartner befindet sich in Appendix 1, der Interviewleitfaden in Appendix 2.

In der EU hat sich erst seit wenigen Jahren unter dem Eindruck beständig wachsender Zahlen irregulärer Einwanderung die Einsicht durchgesetzt, dass unilaterale Maßnahmen nicht ausreichend sind, um irreguläre Migration zu reduzieren. Die Notwendigkeit einer Kooperation mit den Herkunftsstaaten wird seitdem verstärkt artikuliert und schlägt sich in einer Reihe von Abkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten nieder. Folgende Beobachtung der Wochenzeitung DIE ZEIT zum Umgang mit irregulärer Migration zwischen der EU und afrikanischen Staaten deutet darauf hin, dass diese Zusammenarbeit nicht ganz unproblematisch verläuft: „Es scheint, als habe ein neues Wettrüsten begonnen, eine Art Kalter Krieg um Reisedokumente, Aufenthaltserlaubnisse und Rückkehrrechte, und beide Seiten fahren immer stärkere Geschütze auf.“<sup>16</sup> Diese Aussage deutet an, dass konträre Interessen zwischen europäischen und afrikanischen Staaten bestehen.

Die klassische Denkschule für außenpolitische Fragen, der *Neorealismus*, betrachtet irreguläre Migration unter einem sicherheitspolitischen Aspekt.<sup>17</sup> Die sogenannte „Securitization of Migration“<sup>18</sup> prägt die politische Debatte um Migrationsbelange und wird von vielen Politikwissenschaftlern eingehend untersucht. Die Wahrnehmung insbesondere irregulärer Migration als Bedrohung für die nationale Sicherheit und staatliche Souveränität führt zu einem hohen Interesse der Aufnahmestaaten an der Reduzierung von irregulärer Migration.

Der neorealistischen Logik folgend ist eine internationale oder zwischenstaatliche Kooperation nur im Falle eines Machtgleichgewichts zwischen den kooperierenden Staaten oder durch die Steuerung einer hegemonialen Macht möglich. Im Falle der europäisch-afrikanischen Beziehungen nutzt die EU diesem Ansatz folgend ihre potente Stellung gegenüber den afrikanischen Kooperationspartnern, um ihre eigenen nutzenmaximierenden Interessen durchzusetzen, indem sie Druck ausübt und Kompensationen oder Anreize zur Kooperation schafft. Das Ergebnis wäre die Durchsetzung europäischer Interessen, die im Wesentlichen auf die Begrenzung von irregulärer Migration abzielen.

Der *Institutionelle Neoliberalismus* bietet eine alternative theoretische Grundlage für die Analyse internationaler Kooperation. Diese Denkschule nimmt gegenüber internationaler Kooperation eine optimistischere Haltung ein: Migration wird hier weniger als Sicherheitsproblem, sondern als politisch-ökonomischer Prozess betrachtet, der bei gegenseitigem Interesse der Staaten zu Kooperation führen kann.<sup>19</sup> Voraussetzung für eine Kooperation ist das Vorhandensein gemeinsamer Interessen. Die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche Kooperation steigt, wenn sich Staaten wiederholt in derselben

---

<sup>16</sup> Vgl. DIE ZEIT vom 10.01.2008, S.12.

<sup>17</sup> Die Politikwissenschaftlerin Myron Weiner war die Erste, die einen Zusammenhang zwischen der Zunahme internationaler Migration und der Bedrohung internationaler Stabilität und Sicherheit herstellte (Vgl. Weiner, Myron 1995: *The Global Migration Crises*).

<sup>18</sup> Huysmans 2000, S.751.

<sup>19</sup> Vgl. Keohane 1984, S.21

Interessenskonstellation befinden und wenn ein internationales Regime die Kooperation reguliert.<sup>20</sup> Dieser Ansatz wurde im Gegensatz zum „Securitization-Ansatz“ im Bereich der internationalen Migration noch nicht hinlänglich untersucht, da bisher die Nachfrage nach internationaler migrationspolitischer Kooperation, mit Ausnahme im Bereich des Flüchtlingsmanagements, gering war.<sup>21</sup>

Diesem Ansatz folgend ergibt sich die Frage, ob mit der Internationalisierung von Migrationspolitik und dem europäischen Interesse an Kooperation eine Veränderung der europäisch-afrikanischen Beziehungen einhergegangen ist, die nicht auf der Durchsetzung europäischer Interessen beruht, sondern auf einem Verhandlungsprozess basiert, bei dem Interessen im Sinne einer partnerschaftlichen Beziehung abgewogen und beidseitige Gewinne erzielt werden. Das Ergebnis einer solchen Kooperation müsste entsprechend eine „Win-Win-Situation“ sein, in der alle beteiligten Staaten von einer Kooperation profitieren.

Um die Kooperation zwischen Europa und Afrika im Bereich der Migration zu analysieren, soll zunächst der Frage nachgegangen werden, welche Präferenzen und Handlungsstrategien in den europäischen Aufnahmestaaten und in den afrikanischen Herkunftsstaaten entwickelt wurden. Anschließend soll festgestellt werden, wie sich diese in den internationalen Konsultationen niederschlagen.

Um einen realistischen Überblick über die tatsächlichen Präferenzen der Akteure zu gewinnen, wird eine inhaltliche Analyse der offiziellen Dokumente nicht ausreichen. Deshalb soll in einem zweiten Schritt die Umsetzung einiger beispielhafter Programme und Projekte in ihrer Auswirkung auf die Vertragspartner, d.h. die beteiligten Staaten analysiert werden.

Die gesamteuropäische Handlungsebene ist bewusst anstelle einer einzelstaatlichen gewählt worden, da die EU bereits jetzt und zukünftig verstärkt als ausschlaggebende Politikebene fungieren wird: Die Übertragung von Kompetenzen in diesem Bereich auf EU-Niveau und die dynamische Entwicklung von Migrationspolitik als europäisches Politikfeld lassen eine europäische Perspektive zudem interessanter erscheinen als die nationalstaatliche.

Demgegenüber liegt der Fokus auf Sub-Sahara-Afrika (SSA). Die nordafrikanischen Staaten stehen seit längerem und in verschiedenen Analysen im Fokus der Entwicklungen. Die EU unterhält bereits mehrere Abkommen mit der Mittelmeerregion und bemüht sich mit der „Union für das Mittelmeer“ gerade um eine Vertiefung des Dialoges.<sup>22</sup> Die Kooperation mit den Staaten südlich der Sahara wurde gerade durch die neue EU-Afrika-Strategie aufgewertet, die den Anspruch erhebt, eine partnerschaftliche Beziehung zu sein. Die Kooperation im Bereich der Migrationspolitik mit den SSA-Staaten innerhalb

---

<sup>20</sup> Eine genauere Definition für internationale Regime erfolgt in Kapitel 3.2.2.

<sup>21</sup> Vgl. Hollifield 2000, S.159.

<sup>22</sup> Vgl. KOM 2008/319.

dieser Beziehungen ist relativ neu, da es erst seit wenigen Jahren zu einer Zunahme irregulärer Migration aus dieser Region kommt. Die Aktualität der Entwicklungen und die humanitäre Katastrophe, die aus den zunehmend längeren und oft tödlich verlaufenden Überfahrten aus den SSA-Staaten nach Europa entsteht, macht eine Auseinandersetzung mit der Region besonders relevant.

#### **1.4 Gliederung der Arbeit**

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile: einen theoretischen, einen empirischen Teil und eine Schlussdiskussion.

Im ersten Teil soll eine Einführung in die Thematik einen Überblick über die Bedeutung irregulärer Migration in den IB geben. Es soll gezeigt werden, von welchem Umfang reguläre und irreguläre Migration ist, wer betroffen ist und wie, welches die Risiken, Auswirkungen und Entwicklungen sind. Außerdem werden staatliche Reaktionen und deren Wirkungen, sowie die bereits bestehende internationale Zusammenarbeit und Kooperation in der internationalen Migrationspolitik beschrieben. Diese Einführung soll die Relevanz der Thematik verdeutlichen und die allgemeine Interessenslage der staatlichen Akteure darstellen.

In einem zweiten Schritt werden die Theorien zu internationaler Migration dargestellt. Zunächst sollen dabei die wichtigsten Aussagen der interdisziplinären Migrationsforschung zusammengefasst werden, die sich mit den Gründen und Auswirkungen von Migration beschäftigt. Anschließend werden Theorien der IB auf ihre Aussagen im Bereich der internationalen Kooperation untersucht.

Im empirischen Teil der Arbeit sollen die Hypothesen sowie die theoretischen Ansätze überprüft werden. Zunächst sollen hierfür die Präferenzen und Handlungsoptionen der europäischen und afrikanischen Akteure dargestellt werden. Dies soll durch die Analyse zugänglicher offizieller Dokumente geschehen - auf Seiten der EU durch Mitteilungen, Beschlüsse und Empfehlungen der in diesem Bereich entscheidenden EU-Kommission und des europäischen Rates. Auf Seiten der afrikanischen Staaten soll die kontinentale Perspektive der AU-Dokumente erweitert werden, um relevante Dokumente der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) und beispielhafter Einzelstaaten, da die Zuständigkeiten und Handlungskompetenzen der AU in diesem Bereich nicht mit der EU vergleichbar und nicht repräsentativ für Gesamtafrika sind. Anschließend sollen Aussagen europäischer bzw. afrikanischer Vertreter berücksichtigt werden. Das Ziel ist hier, Prioritäten, Absichten und Interessen der Akteure herauszuarbeiten. Der Schwerpunkt liegt in der gesamten Arbeit auf SSA, die Interessen der nordafrikanischen Staaten sollen der Vollständigkeit halber nur in Form eines Exkurses aufgegriffen werden.

Nachdem die Interessen der Akteure definiert sind, soll im nächsten Kapitel untersucht werden, wie die Positionen in den gemeinsamen Erklärungen und Abkommen der EU mit AU und ECOWAS Beachtung finden. Dies soll zunächst wieder durch die Auswertung offizieller EU – AU bzw. EU – ECOWAS-Dokumente und bilateraler Abkommen geschehen. Das Ziel dieses Kapitels ist es, herauszufinden, inwieweit die Parteien ihre Interessen in den Vereinbarungen durchsetzen konnten. Gleichzeitig soll nachvollziehbar bewertet werden, welche Bedeutung dem Thema in den Beziehungen zukommt, welches die inhaltlichen Schwerpunkte der migrationspolitischen Kooperation sind und ob eine inhaltliche Weiterentwicklung stattgefunden hat.

Nach diesem Überblick über die formalen Beziehungen soll die Umsetzung exemplarischer, migrationspolitischer Maßnahmen betrachtet werden. Hierzu werden einige Programme der EU bzw. europäischen Einzelstaaten mit afrikanischen Staaten beleuchtet, über die bereits Aussagen bezüglich ihrer Effekte getroffen werden können. Ziel ist hier, Aufschluss darüber zu geben, wie sich die getroffenen Maßnahmen im Bereich der Migrationspolitik auf die beteiligten Staaten auswirken.

Im letzten Teil sollen die beobachteten Ergebnisse zusammengeführt und kritisch gewürdigt werden, die Hypothesen angenommen oder verworfen und die Forschungsfrage beantwortet werden. Zudem soll ein Ausblick auf kommende Entwicklungen unternommen werden.

## 2. Die Bedeutung irregulärer Migration für die Internationalen Beziehungen

Irreguläre Wanderungen gehören zu den am schnellsten wachsenden Migrationsbewegungen weltweit.<sup>23</sup> Die irreguläre grenzüberschreitende Migration verursacht eine vielfältige und komplexe Interessenlage der beteiligten Akteure und stellt eine besondere politische Herausforderung für die nationale und internationale Politik dar. Sie berührt die Souveränität und Legitimität von Staaten und fordert deren Handlungsfähigkeit heraus, schränkt die staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten durch eine Vielzahl rechtlicher und faktischer Bedingungen aber gleichzeitig stark ein. Irreguläre Wanderungen können zudem zur Belastung von zwischenstaatlichen Beziehungen führen, wenn gegenseitige Erwartungen nicht erfüllt werden.

Diese komplexe Interessenlage soll im folgenden Kapitel dargestellt werden. Zunächst soll dafür das Phänomen der irregulären Migration erklärt werden, Begriffe definiert, Gründe für und Auswirkungen von irregulärer Migration beschrieben werden, um dann die politischen Handlungsmöglichkeiten sowohl auf nationalem als auch auf internationalem Niveau zu analysieren.

### 2.1 Begriffsdefinitionen

Die Begriffe im Bereich der Migrationsforschung und -politik zeigen Schwächen auf, da bisher keine übergeordnete Theorie der Migration existiert, die universell akzeptierte Definitionen schafft.<sup>24</sup> Verstärkt wird diese Definitionsproblematik im Bereich der irregulären Migration, die Düvell beschreibt als „blurred concept (..) loaded with ideological import; it is highly politicised“<sup>25</sup>. Dies führt zu einer problematischen „Verwirrung von Begriffen und Zahlen“<sup>26</sup> in der politischen Debatte und der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema.

Die Vereinten Nationen (UN) definieren einen Migranten in der UN-Konvention zum Schutz der Rechte von Migranten als „person who is to be engaged, is engaged or has been engaged in a remunerated activity in a state of which he or she is not a national.“<sup>27</sup> Damit wird Migration als grenzüberschreitende Wanderung von einem Staat in einen anderen definiert. Ebenfalls unter den Begriff der Migration fällt die Binnenwanderung, also Wanderungsbewegungen innerhalb von Staatsgrenzen.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> Vgl. Angenendt 2007, S.5; Papademetriou 2005, S.2.

<sup>24</sup> Vgl. Lebhart 2002, S.19; Gosh 1998, S.1.

<sup>25</sup> Düvell 2006, S.29.

<sup>26</sup> Nuscheler 2004, S.59.

<sup>27</sup> Vgl. UN-Resolution 451158 zum Schutz der Rechte von Migranten.

<sup>28</sup> Birsl 2005, S.18.

Migration kann verschiedene Formen annehmen und wird üblicherweise in die folgenden unterteilt: Familiennachzug von regulär in einem Land lebenden Einwanderern oder Flüchtlingen macht die größte Wanderungsbewegung aus. Die temporäre oder dauerhafte Arbeitsmigration stellt den zweitgrößten Anteil von Migration, gefolgt von der Gruppe der Flüchtlinge und Asylbewerber, wobei diese durch die zunehmend restriktive Politik vieler Industriestaaten stark abgenommen hat.<sup>29</sup> Der Begriff des Flüchtlings wurde in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 definiert, in der festgelegt ist, wer unter dem Schutz der Aufnahmeländer steht. Die Gültigkeit dieser Definition wird zunehmend in Frage gestellt, da sie einen nachweisbaren Verfolgungsbestand voraussetzt und somit Klimaflüchtlinge und Menschen, die vor Elend und Armut fliehen, ausschließt. Ein Migrant unterscheidet sich laut UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) von einem Flüchtling dadurch, dass Ersterer seine Heimat üblicherweise freiwillig und aus wirtschaftlichen Gründen verlässt, mit dem Ziel seine Lebensbedingungen zu verbessern. Die Unterscheidung zwischen den beiden Gruppen wird aber immer schwieriger, da Migration oft in wirtschaftlicher Not begründet ist und fehlende Handlungsalternativen die Freiwilligkeit der Entscheidung stark einschränken.

Die zahlenmäßig kleinste Gruppe von Migrant\*innen bildet die irreguläre, illegale oder unautorisierte Form von Migration. Hier ist die Begriffsdefinition und –verwendung besonders problematisch: in der Politik der Aufnahmestaaten wird von illegaler Migration gesprochen, was von vielen kritisiert wird, da hier eine direkte Assoziation mit Kriminalität hergestellt wird. Um diese Verbindung auszuschließen, verwenden Wissenschaftler und Internationale Organisationen deshalb den Begriff der irregulären Migration, der neutraler und weniger diskriminierend ist. In der vorliegenden Arbeit wird im folgenden ebenfalls der Begriff der irregulären Migration verwendet.

Der Begriff schließt alle Formen der Irregularität ein, d.h. die Grenzüberschreitung, den Aufenthalt und die Beschäftigung.<sup>30</sup> In Europa ist die häufigste Form der irregulären Migration der reguläre Grenzüberschritt mit anschließender Visaüberschreitung. Die irreguläre Überschreitung von Außengrenzen der EU macht einen verschwindend geringen Anteil der irregulären Migration aus.<sup>31</sup>

In der Regel wird irreguläre Migration aus der Perspektive der Aufnahmestaaten definiert.<sup>32</sup> Auch die Datenerhebung zu Migrantenzahlen, Routen und Auslösern wird von den Aufnahmestaaten durchgeführt. Die Identifizierung von irregulärer Migration ist in europäischen Aufnahmestaaten einfacher als in Entwicklungsländern, da die Grenzen beispielsweise in Afrika oft porös und schlecht überwacht sind.

---

<sup>29</sup> Vgl. EU-Kommission 2003: Migration and Asylum in Europe 2003. Annual Statistic Report [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/statistics/docs/2003/2003\\_annual\\_statistics\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/2003/2003_annual_statistics_report.pdf)  
Stand:10.10.2008.

<sup>30</sup> Vgl. Ghosh 1998, S.4.

<sup>31</sup> Vgl. Düvell 2006, S.16.

<sup>32</sup> Vgl. Ghosh 1998, S.3.

Die internationale, grenzüberschreitende irreguläre Migration führte in den letzten Jahren zu verstärkten Aktivitäten von Schlepperorganisationen, die Menschenhandel betreiben, der zu unterscheiden ist von Menschenhandel.<sup>33</sup> Bei Ersterem handelt sich um das Geschäft mit der irregulären Einreise, Menschenhandel hingegen ist ein gravierendes strafrechtliches Delikt, das Menschenrechtsverletzungen beinhaltet und deren Opfer sowohl psychischer als auch physischer Gewalt ausgesetzt sind. Beide Straftaten werden in der Regel als Varianten der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität betrachtet.<sup>34</sup> In der Praxis ist eine Unterscheidung zwischen Schmuggel und Handel allerdings schwierig, da nicht immer offensichtlich ist, ob es sich um eine erzwungene oder freiwillige Migration handelt.

## 2.2 Entwicklung und Ausmaß von internationaler Migration

Im Jahre 2005 gab es nach Angaben unterschiedlicher Quellen, u.a. der International Organisation of Migration (IOM), weltweit ca. 191 Millionen Migranten. Dies bedeutet einen Anstieg um mehr als das Zweifache gegenüber 75 Millionen Migranten im Jahr 1960.<sup>35</sup> Im Vergleich zur Entwicklung der Weltbevölkerung ist dieser Anstieg weniger drastisch: waren im Jahr 1960 2,5 Prozent der Bevölkerung weltweit Migranten, sind es im Jahr 2005 2,9 Prozent.

Die Wahrnehmung des Umfangs und der Entwicklung internationaler Migration wird je nach Verwendung der absoluten oder relativen Zahlen entweder als sehr hoch oder als eher gering eingestuft. Übereinstimmung besteht jedoch darin, dass sich dramatische Veränderungen im Charakter der internationalen Bewegungen vollzogen haben.

Die starke Diversifizierung der Herkunftsländer ist eine dieser Veränderungen: geografische Nähe, historische Verbindungen oder kulturelle Affinität sind nicht mehr die entscheidenden Faktoren bei der Wahl des Ziellandes und haben weniger Einfluss auf Migrationsbewegungen als früher.<sup>36</sup> Die Aufnahmestaaten sehen sich dadurch mit einer immer größeren Diversität von Einwanderern mit unterschiedlichen religiösen und kulturellen Hintergründen konfrontiert.

Die Wahl der Zielländer konzentriert sich zudem stärker auf die westlichen Industriestaaten. Zwischen 1970 und 2000 stieg die Zahl der Migranten in Europa von knapp 19 auf über 32 Millionen an (Vgl. Abb.2). Der Zuwachs internationaler Migration in den 1990ern wurde insgesamt hauptsächlich von den westlichen Industrienationen absorbiert. Der Anteil internationaler Migranten in Entwicklungsländern

---

<sup>33</sup> Für eine Definition vgl. UN Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air (2000), und UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons (2000).

<sup>34</sup> Dagegen argumentiert z.B. de Haas, dass „smugglers are usually not part of international organized crime, but locally based passeurs alone or in small networks“ (De Haas 2007, iv).

<sup>35</sup> Vgl. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations 2005, S.379.

<sup>36</sup> Vgl. Ghosh 2000, S.9.

nahm hingegen von 53 Prozent aller Migranten im Jahr 1970 auf knapp 37 Prozent im Jahr 2000 ab.<sup>37</sup> Das internationale Migrationsgeschehen spielt sich zwar weiterhin zu einem großen Teil innerhalb und zwischen Entwicklungsländern ab, der aktuelle Zuwachs konzentriert sich aber stark auf die westlichen Industriestaaten. Die Konzentration auf wenige Regionen und Wirtschaftssektoren macht Immigration im „Norden“ sehr sichtbar.<sup>38</sup> Die veränderten Migrationsströme haben außerdem Auswirkungen auf die betroffenen Staaten im Migrationssystem: Herkunftsstaaten wurden zu Transitstaaten, Transitstaaten zu Aufnahmestaaten.<sup>39</sup>

Abb.1 Entwicklung internationaler Migration von 1970 - 2000

	Anzahl internationaler Migranten In Mio.		Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in Prozent	Anteil an der Bevölkerung in Prozent		Prozentuale Verteilung/ Region	
	1970	2000	1970-2000	1970	2000	1970	2000
<b>Welt</b>	81,5 Mio	174,9 Mio	2, 53	2,2	2,9	100	100
<b>Industrie- staaten</b>	38,3 Mio	110,3 Mio	3,53	3,6	8,7	47	63,1
<b>Entwicklungs- länder</b>	43,2 Mio	64,6 Mio	1,3	1,6	1,3	53	36,9
<b>Afrika</b>	9,9 Mio	16,3 Mio	1,3	2,8	2	12,1	9,3
<b>Europa</b>	18,7 Mio	32,8 Mio	1,86	4,1	6,4	22,9	18,7

Quelle: United Nations, Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision, in: World Migration Report 2005, S.396, Abb.23.1

Auch die Zusammensetzung und Charakteristik der Migranten hat sich verändert. So ist besonders aus afrikanischen Ländern eine Zunahme weiblicher Migranten zu beobachten, was bereits zu der Wahrnehmung einer „Feminization of Migration“ geführt hat.<sup>40</sup> Auch das Ausbildungsniveau der Migranten hat sich verändert und es kam zu einem starken Anstieg hochqualifizierter Migranten.<sup>41</sup>

Erklärt wird dieser Wandel durch die Dynamiken der Globalisierung: die Fortschritte in der Kommunikation, die sinkenden Transportkosten, die Entwicklung und Festigung sozialer transnationaler Netzwerke und die Ausweitung des globalen Menschenhandels kombiniert mit sogenannten starken Push- und Pull-Faktoren führten zu einem globalen Prozess von Migrationsbewegungen.

Schätzungen bezüglich der Entwicklung *irregulärer* Migration unterliegen hohen Schwankungen. Einigkeit besteht zunächst darüber, dass die Zahl der irregulären Migranten weltweit zunimmt und zwar

<sup>37</sup>Vgl. auch Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations 2005, S.380f.

<sup>38</sup> Vgl. Massey/Taylor 2004, S.1.

<sup>39</sup> Vgl. Carling 2007, S. 3-36.

<sup>40</sup> Vgl. Ebenda, S.44.

<sup>41</sup> Vgl. UNECA 2006, S.28.

mit Wachstumsraten, die über denen der regulären Migranten liegen.<sup>42</sup> Die IOM geht davon aus, dass die Hälfte der Neuzuwanderungen in die Industriestaaten irregulär erfolgt.<sup>43</sup>

Ein weiterer Konsens besteht darüber, dass die Datenlage insbesondere für die EU etwa im Vergleich zu den USA sehr unbefriedigend ist.<sup>44</sup> Dies liegt zum einen an der undokumentierten Form der Bewegung selbst. Das Hauptproblem ist aber, dass die verschiedenen nationalen Definitionen ein uniformes Verständnis von Irregularität seitens der Staaten verhindern. Außerdem weichen die nationalstaatlichen Datenerhebungen methodisch erheblich voneinander ab.<sup>45</sup> Da Zahlen in diesem politisch sehr sensiblen Gebiet leicht instrumentalisiert werden können, empfiehlt unter anderem Düvell: „any figures must be treated with the utmost caution“.<sup>46</sup>

Der Nutzen dieser Empfehlung wird bei der Betrachtung folgender Zahlen deutlich:

Abb.2: Schätzungen über das Ausmaß irregulärer Migration

<i>Quelle</i>	<b>Jahr</b>	<b>Umfang</b>	<b>Region</b>	<b>Kommentar</b>
<b>ICMPD</b> <sup>47</sup>	2004	2 - 4.5 Mio.	Global	Schätzt, dass zwischen einem Drittel und der Hälfte aller 6-9 Mio. Migranten irreguläre Migranten sind
<b>Europarat</b>	2002	30 Mio.	Global	Schätzt, dass jedes Jahr 30 Mio. Migranten irregulär internationale Grenzen überschreiten
<b>ICMPD</b>	2004	830.000	EU 15	Jährliche irreguläre Einreisen
<b>IOM</b>	2003	500.000	EU 15	Jährliche irreguläre Einreisen
<b>Europarat</b>	2002	400.000 – 500.000	EU 15	Jährliche irreguläre Einreisen

Quelle: Zusammenstellung von Koser 2005, S.9, Table 1, eigene Übersetzung.

Eine verbreitete Annahme, die sich in vielen Publikationen wiederfindet, besagt, dass 15 bis 20 Prozent der 175 bis 200 Millionen Migranten weltweit irregulären Status haben, es somit insgesamt ca. 30 bis 40 Millionen irreguläre Migranten gibt.<sup>48</sup>

Die medial sehr präsente Form der irregulären Einreise über das Mittelmeer in die EU bildet nur einen kleinen Teil der irregulären Migration.<sup>49</sup> Trotzdem hat die EU erhebliche Anstrengungen unternommen, die irreguläre Einwanderung an den Außengrenzen zu bekämpfen, was zu einer Verlagerung der Routen geführt hat, die in der Folge immer gefährlicher und riskanter werden und zum Verlust vieler Menschenleben führen.<sup>50</sup>

<sup>42</sup> Vgl. Angenendt 2007, S.12.

<sup>43</sup> Vgl. IOM, MPRC Department 2005, S.405.

<sup>44</sup> Vgl. z.B. EU 2006, Working Document Nr.1010.

<sup>45</sup> Vgl. Ghosh 1998, S.9.

<sup>46</sup> Düvell 2006, S.19.

<sup>47</sup> (International Center on Migration Policy Development)

<sup>48</sup> Vgl. z.B. Papdemetriou 2005, S.3.

<sup>49</sup> Vgl. Bigo 2004, S.72.

<sup>50</sup> Vgl. Spijkerboer 2007. Auf die Routenverschiebung wird in Kapitel 4.4.1 detailliert eingegangen.

## 2.3 Gründe und Konditionen irregulärer Migration

Die Gründe und Motive für Migration sind äußerst komplex und bedingen sich gegenseitig. Lange Zeit dienten ökonomische Modelle für die Erklärung von Wanderungsentscheidungen, die prominenteste Theorie versuchte Migration als eine Kombination aus Push- und Pull-Faktoren zu erklären. Dieser Ansatz ist in Anbetracht der Komplexität von Migration nicht mehr aktuell und wurde um weitere Erklärungsmuster ergänzt.<sup>51</sup>

Die Diversität der Migrationsmotivationen unterteilt Demetrios Papademetriou, der Präsident des einflussreichen Migration Policy Institute (MPI), in zwei Hauptanreize: „survive and opportunity differential“<sup>52</sup>. Überleben schließt dabei alle Aspekte ein und kann ethnisch, religiös, kulturell, wirtschaftlich, politisch und umweltbedingt begründet sein. Das „opportunity differential“ beschreibt den Unterschied zwischen der Wahrnehmung von Chancenlosigkeit im Heimatland und den sich bietenden Möglichkeiten im Zielland.<sup>53</sup> Ergänzt werden diese Faktoren nach Papademetriou um eine Zunahme der Pull-Faktoren: die Konditionen in den Aufnahmestaaten sind demnach von gleicher Bedeutung wie die Bedürfnisse in den Herkunftsländern für das Verständnis von Migrationsbewegungen.

Sehr ähnlich argumentiert eine Studie der Weltbank: „The motivations for migration may be stylistically described as combinations of social, ethnic, and politically related push and pull factors“<sup>54</sup>, ergänzt um ökonomische und sicherheitsrelevante Motive. Einkommensunterschiede allein bieten demnach keine ausreichende Erklärung, sondern alle Aspekte, die einen Einfluss auf die Lebensqualität haben, sind ausschlaggebend. Die Chancenunterschiede werden auch hier als wichtige Motivation begriffen, „current migration reflects perceived expectations about differences in income and the quality of life“.<sup>55</sup>

Zum Verständnis internationaler Migration scheint nach diesen Erklärungsansätzen die Rolle des Staates eher marginal. Dies ändert sich in der Auseinandersetzung mit irregulärer Migration: hier besteht ein direkter Zusammenhang zwischen verstärkten Grenzkontrollen und Restriktionen und dem Entstehen von irregulärer Migration.<sup>56</sup>

Vier prinzipielle Faktoren bedingen nach Ghosh die irreguläre Migration: Erstens resultiert „irregular migration (..) from a mismatch between the numbers or categories of persons seeking to migrate from a

---

<sup>51</sup> Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit der Theorie der Push- und Pullfaktoren erfolgt in Kapitel 3.1.

<sup>52</sup> Papademetriou, 17. September 2008, Keynote Speech während der Konferenz „European Governance of Migration“ der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin.

<sup>53</sup> Vgl. auch Ghosh 1998, S.35: „Poverty, unemployment and economic hardship serve as the main push factors in the first case (survival migration) and opportunity-seeking migration.“

<sup>54</sup> Mansoor/Bryce 2007, S.78.

<sup>55</sup> Ebenda S.77.

<sup>56</sup> z.B. Düvell spricht von einer „strange and unintended relation between migration, restrictions, continuing migration and ist irregularisation“ (Düvell 2006, S.21).

country and the legal oportunities available for this purpose’.<sup>57</sup> Durch dieses Ungleichgewicht erhöht sich die Wahrscheinlichkeit irregulärer Migration.

Das zweite Erklärungsmotiv ist der vorhandene Migrationsdruck in den Herkunftsländern. Die Entscheidung zur Flucht vor Elend, Armut, Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Not und die Suche nach besseren Lebensmöglichkeiten wird dabei verstärkt durch den dritten Faktor, den „Pull-Faktoren“ der Zielländer. Die Arbeitsplatzverfügbarkeit im Empfängerland fällt zusammen mit der gleichzeitigen Restriktion des regulären Eintritts. Dies kann aus verschiedenen Gründen eine staatliche Maßnahme sein, z.B. aus Angst um die kulturelle Identität oder der Sorge um drohende Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften. Die Arbeitsplätze im Aufnahmestaat können oft trotz Arbeitslosigkeit nicht abgedeckt werden, da keine einheimischen Arbeiter für „dirty, dangerous or difficult jobs“<sup>58</sup> zur Verfügung stehen oder die niedrigen Lohnkosten irregulärer Arbeit zu einer hohen Nachfrage führen. Die rechtlichen Einschränkungen eines solchen grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes manifestieren sich in der Zunahme irregulärer Migration.<sup>59</sup>

Ein vierter Aspekt betrifft die bereits erwähnte Zunahme und Globalisierung von Menschenhandel und – schmuggel, die verstärkte irreguläre Wanderungen über Staatsgrenzen vereinfachen und unterstützen. Auch die Ausweitung von transnationalen sozialen Netzwerken in Form der Diaspora ist ein Grund für angestiegene Migrationsbewegungen, die irregulär verlaufen können.

Die Migranten, die sich für einen irregulären Grenzübertritt entscheiden, sind entgegen weitläufiger Annahmen nicht die Ärmsten der Armen.<sup>60</sup> Erhebliche finanzielle Mittel müssen aufgebracht werden, um die Schlepper zu bezahlen und die Reisekosten zu bewältigen. So sind es „vor allem junge, gut ausgebildete, zahlungsfähige Angehörige der städtischen Mittelschichten, die das Wagnis einer interkontinentalen Wanderung mit unsicherem Ausgang eingehen.“<sup>61</sup>

## 2.4 Vorteile und Risiken für die involvierten Akteure

Irreguläre Migration hat Auswirkungen auf die Herkunfts-, Transit- und Empfängerländer sowie auf die Migranten selbst. Hier besteht eine äußerst komplexe Interessenlage und die Auswirkungen auf die Akteure werden unterschiedlich bis widersprüchlich bewertet. Allgemeine Übereinstimmung besteht nur darin, dass Migration sowohl Vor- und Nachteile für Herkunfts- und Aufnahmestaat mit sich bringt.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Vgl. Ghosh 1998, S.34.

<sup>58</sup> Vgl. Ghosh 2005, S.167.

<sup>59</sup> Vgl. Düvell 2006, S.5.

<sup>60</sup> Vgl. De Haas 2005, S.127.

<sup>61</sup> Nuscheler 2005, S.301.

<sup>62</sup> Vgl. Ghosh 2005, S.166.

## 2.4.1 Aufnahmestaaten<sup>63</sup>

Die Literatur konzentriert sich stark auf die Perspektive der westlichen Zielländer.<sup>64</sup> Hier werden insbesondere die von der Bevölkerung wahrgenommenen oder der Politik geäußerten negativen Aspekte kritisch hinterfragt.

Irreguläre Migration hat Auswirkungen auf die Souveränität des Aufnahmestaates. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität und Effektivität der staatlichen Migrationspolitik kann zerstört werden, wenn irreguläre Migration ein großes Ausmaß annimmt oder einem besonderen medialen Interesse unterliegt. Innenpolitisch kann dies zu signifikanten Veränderungen führen: "Migration has proved to be a politically explosive issue in a significant number of countries, to the extent that it seems to have played an important role in determining the outcome of several elections."<sup>65</sup>

Wie bereits erwähnt, besteht die Gefahr xenophober Tendenzen, wenn es zu einem Wettbewerb mit irregulären Migranten um knappe Arbeitsplätze kommt bzw. dies von der Bevölkerung so wahrgenommen wird. Ob ein tatsächlicher Wettbewerb zwischen irregulären externen und regulären bzw. einheimischen Arbeitssuchenden in der Realität stattfindet ist jedoch höchst zweifelhaft. Nach verschiedenen aktuellen Studien hat Immigration keine direkten Auswirkungen auf die Beschäftigung und führt entgegen verbreiteter Annahmen auch nicht zu sinkenden Löhnen.<sup>66</sup>

Eine weitere Annahme in diesem Zusammenhang besagt, dass irreguläre Migration die Sozialsysteme der Empfängerländer belastet, da irregulär im Aufnahmestaat arbeitende Migranten keine Steuern zahlen. Empirische Studien in den USA belegen hingegen, dass ein großer Prozentsatz irregulärer Einwanderer Sozialversicherungs – und Einkommenssteuern durch automatische Steuerabzüge leistet.<sup>67</sup>

Im Gegenzug wird in diesem Zusammenhang oft vergessen, dass die meisten irregulär in einem Land lebenden Personen kaum öffentliche Dienste in Anspruch nehmen können oder wollen, aus Angst, entdeckt und abgeschoben zu werden. Studien verschiedener Aufnahmestaaten kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen, was das Verhältnis zwischen geleisteten Abgaben an den Staat und in Anspruch genommenen staatlichen Leistungen betrifft.<sup>68</sup> Zeitnahe Analysen befinden, dass irreguläre Einwanderer einen großen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum des Ziellandes und proportional mehr zur wirtschaftlichen Entwicklung beisteuern als reguläre Arbeitnehmer, da sie keine öffentlichen Dienste in Anspruch nehmen können, trotzdem arbeiten müssen und oft Steuern zahlen.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> Im folgenden sind mit Ziel- oder Aufnahmestaaten immer die westlichen Industriestaaten gemeint, falls nicht näher spezifiziert.

<sup>64</sup> Vgl. De Haas 2005, S.126.

<sup>65</sup> GCIM 2005, S.10.

<sup>66</sup> Vgl. Düvell 2006, S.31.

<sup>67</sup> Vgl. Ghosh 2005, S.169.

<sup>68</sup> Einen Überblick bietet der World Migration Report 2005, S.170 f.

<sup>69</sup> Vgl. Dover 2008, S.125.

Die häufige Involvierung von Menschenhändlern oder –schmugglern in irreguläre Grenzübertritte kann eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit darstellen.<sup>70</sup> Irreguläre Migration wird in den meisten Industrieländern mit grenzüberschreitender organisierter Kriminalität und oft sogar mit Terrorismus in Verbindung gebracht. Diese Verbindung fand verstärkte Resonanz seit den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York. Der Sicherheitsaspekt von Migration ist seitdem ein zentraler Punkt in den Politiken der Aufnahmestaaten.<sup>71</sup>

Einzelne Wirtschaftsbranchen und private Haushalte können Vorteile aus der Beschäftigung irregulärer Migranten ziehen, wenn ein struktureller Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften vorhanden ist. Für bestimmte Wirtschaftsbranchen, wie etwa die Obst - und Gemüseproduktion in Südspanien, ist der Einsatz von irregulären Migranten essentiell geworden, bei kleinen und mittelgroßen Unternehmen teilweise sogar für den Bestand der Betriebe.<sup>72</sup> Hier besteht ein Interessenskonflikt zwischen staatlichen Regulierungs- und Kontrollmaßnahmen und den Bedürfnissen mancher Wirtschaftssektoren.

Ein Vorteil aus regulärer wie irregulärer Migration ist die Bedeutung für den demographischen Wandel in den Zielländern. Die negativen Auswirkungen einer älter werdenden Bevölkerung sind in den westlichen Industriestaaten hinlänglich bekannt und in der öffentlichen Debatte präsent. Nach OECD-Schätzungen etwa kann der Effekt der älter werdenden EU-Population zu einem um 18 Prozent verminderten Lebensstandard bis 2050 führen.<sup>73</sup> Diese Entwicklung ist zwar durch Zuwanderung allein nicht aufzuhalten, da diese in einer Größe stattfinden müsste, die politisch nicht durchsetzbar wäre. Aber eine geregelte Zuwanderung könnte einen Beitrag dazu leisten, dem demographischen Wandel entgegenzuwirken.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Aufnahmeländer aus demographischen und wirtschaftlichen Gründen ein Interesse an einer geregelten Zuwanderung haben. Irreguläre Migration hat politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Konsequenzen für die Aufnahmestaaten, die überwiegend negativ wahrgenommen werden und die politischen Handlungen entsprechend dominieren.

#### **2.4.2 Herkunftsstaaten**

Die Auswirkungen von Auswanderungsbewegungen auf die Herkunftsländer werden hauptsächlich unter zwei Aspekten bewertet: den negativen Auswirkungen des sogenannten „Brain Drain“ und den positiven Auswirkungen der Rücküberweisungen von Migranten. Bei genauerer Betrachtung lässt sich feststellen, dass eine eindeutige Aufteilung in positive und negative Effekte kaum möglich ist.

---

<sup>70</sup> Vgl. GCIM 2005, S.34.

<sup>71</sup> Vgl. Bendel 2005, S.24.

<sup>72</sup> Vgl. Overbeek 2002, S.3.

<sup>73</sup> Vgl. Dover 2008, S.124.

Mit dem „Brain Drain“ wird die Abwanderung gut ausgebildeter Menschen aus Entwicklungsländern in entwickelte Länder bezeichnet. Besonders extrem ist hier die Abwanderungsrate von Fachkräften im Gesundheitsbereich: rund 23.000 Ärzte und Krankenpfleger verlassen jährlich Afrika.<sup>74</sup> In manchen Ländern, insbesondere SSAs, kommt es zu einer starken Konzentration der Abwanderung medizinischen Personals: In Simbabwe etwa haben laut nationalem Gesundheitsministerium zwischen 1998 und 2000 ca. 300 Krankenschwestern graduiert, in Großbritannien registrierten sich 2001 allein 382 simbabwische Krankenschwestern.<sup>75</sup> Diese Entwicklung wird verstärkt durch die Immigrationspolitik vieler Zielländer, die sich um die Anwerbung von Akademikern und Fachkräften bemühen. Die Konsequenzen des Verlustes von medizinischem Personal für Länder mit äußerst schlechter medizinischer Versorgung und einer Vielzahl gravierender Krankheiten liegen auf der Hand. Der Abzug von wissenschaftlich-technischer Intelligenz in anderen Bereichen bedeutet einen zusätzlichen Verlust von Entwicklungschancen, gerade für die ärmsten Länder mit „unterentwickeltem Humankapital“<sup>76</sup>.

An erster Stelle der positiven Auswirkungen stehen die „Remittances“, die Rücküberweisungen der Migranten in die Herkunftsländer. Schätzungen besagen, dass die Summe der registrierten Überweisungen zwischen 1990 und 2007 von 31 Mrd. Euro 251 Mrd. Euro angestiegen ist (Vgl. Abb.2). Demgegenüber stehen internationale Entwicklungsgelder von etwa der Hälfte. Diese Zahlen sind unvollständig, da sie nur die über Banken geleisteten Rücküberweisungen berücksichtigen. Die Überweisungen irregulärer Migranten laufen über inoffizielle Kanäle und sind schwer messbar, zudem können Rücküberweisungen in materieller Form erfolgen.<sup>77</sup> Die tatsächliche Zahl der weltweiten Rücküberweisungen wird entsprechend weit höher geschätzt.

---

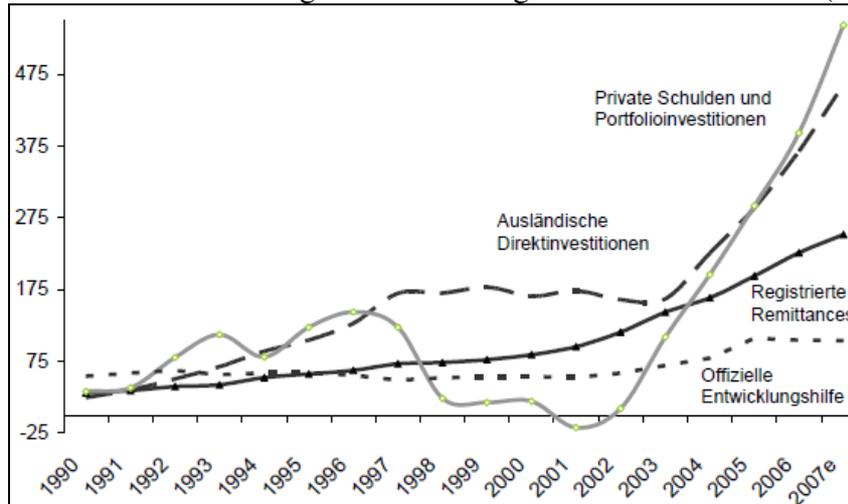
<sup>74</sup> Vgl. Sethi 2005, S.39.

<sup>75</sup> Vgl. Ebenda, S.39.

<sup>76</sup> Nuscheler 2005, S.303.

<sup>77</sup> Vgl Taylor 2004, S.158.

Abb. 3: Rücküberweisungen in Entwicklungs- und Schwellenländern (in Mrd. US Dollar)



Quelle: Ambrosius et al. 2008, Abb.1

Anmerkung: die Zahlen für 2007 sind Schätzungen.

Im direkten Vergleich der Rücküberweisungen mit Entwicklungsgeldern bleibt aber oft der entscheidende Unterschied unerwähnt, dass es sich bei Ersterem um private Transfers, bei Letzterem um öffentliche Gelder handelt. Die Gegenüberstellung beider Finanzierungsmittel hat eine Debatte darüber angestoßen, Migration als ein Mittel der Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen. In Anbetracht der Tatsache, dass hier über private Gelder diskutiert wird und unter Berücksichtigung der fatalen Folgen des „Brain Drain“ führt eine solche Debatte in die falsche Richtung.<sup>78</sup> Kritik an dieser Auseinandersetzung wird auch aus einem anderen Grund geübt: einige Beobachter kommen zu dem Schluss, dass sowohl der Umfang von Rücküberweisungen als auch deren Wirkung überschätzt werden,<sup>79</sup> da diese direkt verkonsumiert werden und deshalb nicht zur Entwicklung des Landes beitragen. Zudem besteht die Gefahr, dass ganze Staaten abhängig von Auslandsüberweisungen werden. Dem gegenüber stehen Aussagen, die positive Seiten der indirekten Effekte von Rücküberweisungen hervorheben. Laut aktueller Studien werden Rücküberweisungen in produktiver Weise eingesetzt und in landwirtschaftliche Aktivitäten oder sonstige private Unternehmen investiert und leisten somit einen Beitrag zu verstärkter wirtschaftlicher Aktivität.<sup>80</sup> Rücküberweisungen führen in einem weiteren Schritt zu einer Entwicklung im breiteren Sinne, da auch direkte Ausgaben etwa in Gesundheit, Nahrung oder Bildung dazu führen können, dass „freedom of choice and the capacity to participate in public debate“<sup>81</sup> verbessert werden. Der sozio-politische Effekt monetärer Zuflüsse muss nach dieser Einschätzung in der Auseinandersetzung noch mehr Beachtung finden und stärker gewichtet werden.<sup>82</sup> Die Debatte über die

<sup>78</sup> Vgl. GCIM 2005, S.23 ff.

<sup>79</sup> Vgl. UNECA 2006, S.76, oder De Haas 2005:127.

<sup>80</sup> Vgl. De Haas 2005, S.127.

<sup>81</sup> Ebenda, S.127.

<sup>82</sup> Vgl. Taylor 2004, S.157.

unterschiedlichen Effekte von Rücküberweisungen führte bereits dazu, dass Politiker sowohl der Herkunfts- als auch der Zielstaaten nach Möglichkeiten suchen, Rücküberweisungen zu vereinfachen und die existierende finanzielle Serviceinfrastruktur zu verbessern.<sup>83</sup>

Eine unumstritten positive Auswirkung von Emigration ist die Entlastung der Arbeitsmärkte der Herkunftsländer: Arbeitsexport ist hier eine Lösung für Arbeitslosigkeit im Herkunftsland und dient auch als soziales Ventil. Im Umkehrschluss kann es in den Herkunftsländern zu innenpolitischer Destabilisierung kommen, wenn die Zahl derer zunimmt, die auswandern wollen, aber nicht können, weil die Zielländer ihre Grenzkontrollen verschärfen.

Ein weiterer positiver Effekt resultiert aus der Rückkehr von Migranten, die sich im Ausland Fähigkeiten angeeignet haben, die anschließend zur Entwicklung des Heimatlandes beitragen können.<sup>84</sup>

Insgesamt wird davon ausgegangen, dass trotz der negativen Effekte die Herkunftsländer langfristig wirtschaftlich oder politisch von den Rücküberweisungen der Migranten profitieren.<sup>85</sup> Dies führt dazu, dass viele Herkunftsländer ein Interesse an Emigrationsbewegungen haben. Die Form des Aufenthaltsstatus im Zielland ist für die Rücküberweisungen zunächst unerheblich. Emigration wird aus dieser ökonomischen Perspektive nicht als Verlust wahrgenommen, sondern als Einkommensquelle und willkommene Maßnahme gegen Arbeitslosigkeit und „exporting troublemakers“.<sup>86</sup>

### 2.4.3 Migranten

Auch wenn die Auswirkungen von irregulärer Migration auf die IB im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen, soll hier auch kurz auf die Perspektive der Migranten eingegangen werden. Die irreguläre Form der Migration hat für die Migranten überwiegend negative Auswirkungen und birgt hohe Risiken für die menschliche Sicherheit. Die zunehmenden Kontrollen führen zu einer erhöhten Lebensgefahr, da risikoreiche Routen und unsichere Reisemittel benutzt werden.<sup>87</sup> Nach Schätzungen des ICMPD sterben jedes Jahr 2000 Menschen bei dem Versuch, über das Mittelmeer von Afrika nach Europa zu gelangen.<sup>88</sup>

Der irreguläre Aufenthalt im Zielland ist ebenfalls mit hohen persönlichen Risiken verbunden. Es besteht die Gefahr der Ausbeutung durch den Arbeitgeber oder Vermieter, die ausgeübten Tätigkeiten sind zudem oft gefährlich oder körperlich schwere Arbeit. Gleichzeitig haben irregulär aufhältige Personen keinen Zugang zu Gesundheitsversorgung oder Bildungseinrichtungen und leben in ständiger

---

<sup>83</sup> Vgl. UNECA 2006, S.77.

<sup>84</sup> Vgl. Hugo/Stahl 2004, S.176.

<sup>85</sup> Vgl. Taylor 2004, S.170.

<sup>86</sup> Massey 1998, S.228.

<sup>87</sup> Vgl. Spijkerboer 2007, S.127 ff.

<sup>88</sup> Vgl. GCIM 2005, S.34.

Unsicherheit und unter Verfolgungsdruck.<sup>89</sup> Opfer von Menschenschmugglern- und händlern müssen zudem oft unter sklavenartigen Bedingungen arbeiten oder ihre Schulden in Zwangsarbeitsverhältnissen tilgen.

Die menschliche Sicherheit bildet indes nicht den Schwerpunkt des politischen Handelns der Aufnahmestaaten, die Sorge um staatliche Sicherheit dominiert in der Praxis. Hier besteht eine deutliche Prioritätensetzung auf Sicherheitsbelange gegenüber Menschenrechten.

## **2.5 Staatliche Steuerungsmöglichkeiten und deren Wirkung**

Durch die Befassung mit den Aufnahme- und Herkunftsstaaten wurde deutlich, dass die irreguläre Form der Migration eine besondere Herausforderung für die Handlungsfähigkeit des Staates darstellt. Um den negativen Auswirkungen entgegenzuwirken, versuchen insbesondere die Regierungen der Aufnahmestaaten regulierende Instrumente zu schaffen, um irreguläre Wanderungsbewegungen zu steuern bzw. ganz zu unterbinden. Die folgende Auflistung gibt einen kurzen Überblick über die gängigen staatlichen Maßnahmen zur Steuerung irregulärer Migration.

Die Intensivierung der Grenzkontrollen ist eine der ersten Optionen zur Reduzierung irregulärer Grenzübertritte. Neben den Kontrollen der eigenen Grenzen bemühen sich Zielländer verstärkt um die Verlagerung von Kontrollen in die Herkunfts- und Transitländer, etwa durch Abkommen mit den jeweiligen Staaten und Kooperationen mit den Grenzbehörden.

Da die Erteilung eines Visums mit anschließender Überschreitung der Aufenthaltsdauer eines der häufigsten Muster für die Entstehung irregulären Aufenthalts ist, kommt der Visumpolitik in Bezug auf die Begrenzung irregulärer Migration eine entscheidende Rolle zu.<sup>90</sup>

Die Rückkehrförderung auf freiwilliger Basis ist ein weiteres staatliches Instrument, das von der Politik oft öffentlich favorisiert wird, sich in der Umsetzung aber schwierig gestaltet, da die Trennlinie zwischen freiwilliger Rückkehr und zwangsweiser Rückführung in der Durchführung oft verschwimmt. Menschenrechtsorganisationen beklagen, dass sogenannte freiwillige Ausreisen unter erheblichem Druck staatlicher Stellen zustande kommen.<sup>91</sup> Viele Staaten bemühen sich zwar um

---

<sup>89</sup> Vgl. Angenendt 2007, S.19.

<sup>90</sup> Vgl. Ebenda S.27.

<sup>91</sup> Vgl. Sölkner/Uhl 2008, S.77f.

Rückkehrförderungsprogramme, diese sind in einem umfassenden und nachhaltigen Sinne bisher aber nicht vorhanden, sondern bearbeiten nur einzelne Aspekte, weshalb die Wirkung fraglich ist.<sup>92</sup>

Die sogenannte Rückführung bezeichnet hingegen die unfreiwillige Rückkehr irregulärer Migranten in das Herkunftsland. Hier nimmt der Staat sein Recht wahr, irregulär aufhältige Personen zwangsweise von seinem Staatsgebiet zu entfernen. Kritisiert wird hier weniger die Praxis selber als die Umstände, die eine Abschiebung begleiten. Diese beinhalten z.B. Abschiebehaft oder die Abschiebung von Familien, die seit vielen Jahren im Land leben und deren Status sich geändert hat. In der Öffentlichkeit sorgen Abschiebefälle immer wieder für Proteste.<sup>93</sup> Hier zeigt sich das schwierige Verhältnis zwischen staatsrechtlichen Prinzipien und humanitären Grundsätzen.

Rückübernahmeabkommen bilden die Grundlage für die Durchführung von Abschiebungen und werden zu diesem Zwecke mit Herkunfts- bzw. Transitstaaten geschlossen. Die Verhandlungen gestalten sich oft als schwierig, da im Gegenzug Kompensationsleistungen erwartet werden. Problematisch ist zudem, dass das Prinzip des „Non-refoulement“<sup>94</sup> oft missachtet wird, wenn Staaten Abschiebungen durchführen, auch wenn von einer erhöhten Gefahr im Herkunftsstaat ausgegangen werden kann.

In einigen Aufnahmestaaten wurden als ein weiteres staatliches Instrument wiederholt Legalisierungen irregulärer Migranten vorgenommen mit dem Ziel, u.a. die Desintegration zu verringern und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse zu beenden.<sup>95</sup> Kritiker sehen darin eine Erhöhung der Pull-Faktoren, auch wenn ein empirischer Zusammenhang bisher nicht nachgewiesen werden konnte.<sup>96</sup>

Die Schaffung von mehr regulären Zuwanderungsmöglichkeiten ist eine Überlegung, die durch die Debatte um irreguläre Migration Auftrieb erhalten hat. Derzeit wird in der EU das Konzept der „zirkulären Migration“ diskutiert. Die Überlegung ist, Herkunftsländern mit einer besonders hohen Quote irregulärer Migration, wiederholte befristete Arbeitsmigration anzubieten. Mit Hilfe sogenannter Mobilitätspartnerschaften soll die Kontrolle über den Umfang behalten werden. Kritiker verurteilen das konzeptionell noch sehr offene Instrument bereits als Neuauflage des Gastarbeiterprinzips.<sup>97</sup>

---

<sup>92</sup> Vgl. Angenendt 2007, S.29.

<sup>93</sup> Vgl. z.B. DIE ZEIT vom 10.01.2008, S.12.

<sup>94</sup> Laut Genfer Flüchtlingskonvention sind Abschiebungen in Staaten, in denen Leben oder Freiheit des Abgeschobenen aus Gründen seiner ethnischen Zugehörigkeit, seiner Religion, seiner Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Ansichten bedroht sind unzulässig.

<sup>95</sup> Für einen Überblick siehe International Migration Outlook 2007.

<sup>96</sup> Vgl. Angenendt 2007, S.30.

<sup>97</sup> Auf den Ansatz der „zirkulären Migration“ wird in Kapitel 6.3.2 detaillierter eingegangen.

Dieser kurze Überblick macht deutlich, dass eine Vielzahl staatlicher Handlungsmöglichkeiten vorhanden ist, die regulierende Wirkung haben kann. Gleichzeitig werden aber die faktischen oder rechtlichen Einschränkungen deutlich, denen die staatlichen Maßnahmen unterliegen. Die Möglichkeiten staatlichen Handelns sagen aber noch nichts über deren Wirkung aus. Deshalb muss die Frage gestellt werden, welchen Einfluss staatliches Handeln auf Wanderungsbewegungen haben kann.

Die Betrachtung der Gründe und Konditionen irregulärer Migration hat bereits gezeigt, dass hier Faktoren zusammenspielen, die staatlich schwer zu beeinflussen sind. Dazu zählen die Auswirkungen von Globalisierungsprozessen, die verbesserte Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten produzieren; die Push-Faktoren in den Herkunftsländern wie Konflikte und Kriege und das wirtschaftliche Ungleichgewicht bzw. Wohlstandsgefälle zwischen den Herkunfts- und Aufnahmestaaten; die Etablierung von sozialen Netzwerken und die Ausweitung von Menschenschmugglern und -händlern. In Anbetracht dieser Bedingungen scheinen die staatlichen Handlungsmöglichkeiten begrenzt und von eher geringer Bedeutung für die Triebkräfte irregulärer Migration: die vorhandenen Instrumente setzen bei den Auswirkungen an, nicht an den Wurzeln. Zudem führt staatliche Intervention zu unbeabsichtigten Konsequenzen: es besteht ein erwiesener Zusammenhang zwischen erhöhten Kontrollen und dem Erstarken von Menschenschmuggel, sowie dem Ausweichen der Migranten auf gefährlichere Routen.<sup>98</sup>

## **2.6 Internationalisierung und Kooperation im Bereich der Migrationspolitik**

In Anbetracht dieser Problematiken besteht ein wachsender Konsens darüber, dass erstens Kontrollpolitiken allein nicht geeignet sind um irreguläre Migration zu verhindern und dass zweitens unilaterale Maßnahmen in Anbetracht der oben genannten Faktoren nicht die gewünschten Effekte erzielen können.<sup>99</sup>

Die Einsicht der begrenzten Möglichkeiten unilateraler Handlungen geht einher mit einem breiteren Verständnis von internationalen Migrationsprozessen und deren Wechselbeziehung mit anderen Themen der internationalen Zusammenarbeit wie etwa Entwicklung, Sicherheit, Demografie und Gesundheit.<sup>100</sup> Zusätzlich wächst das Verständnis darüber, dass ökonomische Gründe nicht die alleinigen Faktoren internationaler Migration sind. Der Bedeutung transnationaler Netzwerke, die

---

<sup>98</sup> Vgl. Angenendt 2005, S.14, Spijkerboer 2007, S.127.

<sup>99</sup> Vgl. Koser 2005, S.14.

<sup>100</sup> Vgl. Thouez/Channac 2006, S.370.

insbesondere irreguläre Wanderungsbewegungen vereinfachen und Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer miteinander verbinden, wird zunehmende Beachtung geschenkt.<sup>101</sup>

Die bereits beschriebene Wahrnehmung irregulärer Migration als Sicherheitsbedrohung und die Verbindung mit internationaler Kriminalität fügen der Wahrnehmung von Migration als globalem Thema eine gewisse Dringlichkeit zu Handeln bei. Internationale Migration wurde folglich in den letzten Jahren als eine „priority issue for the international community“<sup>102</sup> identifiziert.

Im migrationspolitischen Bereich haben bilaterale Abkommen eine lange Tradition.<sup>103</sup> Insbesondere seit 1990 ist eine verstärkte Zunahme bilateraler Abkommen zu verzeichnen. Inhaltlicher Schwerpunkt war lange Zeit die Regelung von Arbeitsmigration, erst in jüngster Zeit sind die Prävention und Kontrolle irregulärer Migration in den Vordergrund gerückt. Die Folge ist eine Zunahme von Rücknahmeabkommen, die Herkunftsländer verpflichten, Staatsangehörige, die sich irregulär auf Staatsgebiet des Vertragspartners aufhalten, wieder aufzunehmen.<sup>104</sup> Ebenfalls in den Mittelpunkt bilateraler Abkommen sind die Rücküberweisungen gerückt, was sich u.a. in der Vereinbarung stabiler Tauschraten ausdrückt.<sup>105</sup>

Neben der Zunahme bilateraler Kooperation kommt es seit den 1990er Jahren auch auf dem Gebiet der multilateralen Kooperation auf regionaler Ebene zu einer dynamischeren Entwicklung.<sup>106</sup> Als wichtigstes Beispiel ist hier die EU zu nennen, die mit dem Schengensystem eine beispiellose Bewegungsfreiheit innerhalb der Grenzen der EU geschaffen hat

Doch nicht nur in Europa ist die regionale Zusammenarbeit in Migrationsbelangen gewachsen: in Afrika nahmen sowohl die Economic Community of West African States (ECOWAS) als auch die Staaten des Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) Abkommen zur Bewegungsfreiheit der Staatsangehörigen der beteiligten Staaten an. Im Gegensatz zur EU wurden diese Instrumente bisher aber nicht umfassend umgesetzt. Ähnliches gilt für Regionalorganisationen in Asien und Lateinamerika.<sup>107</sup>

Zusätzlich zu den Entwicklungen innerhalb der Regionalorganisationen kam es weltweit zu konsultativen Prozessen auf regionaler Ebene, die in der Regel den Fokus auf eine bestimmte Thematik der internationalen Migration legen: der Budapest-Prozess etwa entstand aus der Angst der

---

<sup>101</sup> Vgl. Angenendt 2007, S.8.

<sup>102</sup> UNDESA 2004, S.189.

<sup>103</sup> Vgl. Ebenda 2004, S.190.

<sup>104</sup> Inzwischen werden Rückübernahme-Abkommen in zunehmendem Maße auf Drittstaatenangehörige ausgeweitet, die durch das Staatsgebiet des Herkunftsstaates in den Aufnahmestaat gelangt sind. Eine detailliertere Auseinandersetzung mit Rückübernahmeabkommen erfolgt in Kapitel 6.2.1.

<sup>105</sup> Vgl. UNDESA 2004, S.192.

<sup>106</sup> Vgl. UNECA 2006, S.11.

<sup>107</sup> Vgl. UNDESA 2004, S.193f.

westeuropäischen Staaten vor einem Anstieg irregulärer Migration aus Ost- und Zentraleuropa nach dem Ende des Kalten Krieges.<sup>108</sup> Derzeit bietet der Fünf-plus-Fünf Dialog ein Konsultationsforum zwischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmestaaten im Mittelmeerraum. Seit Ende der 90er entstehen regionale Kooperationen auch in Afrika, Asien und Lateinamerika.<sup>109</sup>

Diese regionalen Kooperationen ähneln sich in ihrem informellen Charakter. Die Zusammenschlüsse sind konsultative Prozesse, keine Institutionen, schaffen nicht-bindende Regelungen und zeichnen sich durch einen relativ kleinen Verwaltungsaufbau aus. Ihre Funktion besteht darin, Netzwerke aufzubauen, Vertrauen zwischen den Staaten zu schaffen und ein gleiches Verständnis von Migration zu erzielen.<sup>110</sup>

Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit besteht ein starker Kontrast zwischen den etablierten und verbindlichen multilateralen Kooperationen im Bereich des internationalen Handels oder der Finanzsteuerung und der Abwesenheit eines solchen Regimes im Bereich der Migrationspolitik. Es bestehen zwar internationale Organisationen, die sich mit internationaler Mobilität befassen, wie etwa die IOM oder die International Labour Organization (ILO), sowie der UNHCR, die aber im Vergleich sehr schwach sind.<sup>111</sup> Keine Instanz der UN besitzt ein Mandat, um systematisch zu internationaler Migration zu arbeiten. Seit ihrer Entstehung haben die UN zwar eine erhebliche Anzahl an Instrumenten und Normen im Bereich der internationalen Migration geschaffen. Die Ratifikationsrate war allerdings gering.<sup>112</sup> Hier spiegeln sich die gegensätzlichen Interessen der beteiligten Staaten wider.

Festzustellen ist, dass die Ratifikationsrate bei Abkommen über irreguläre Migration höher ist, als bei Abkommen über Arbeitsmigration. Diese Tatsache bestätigt “the importance that Member States attach to the issue of irregular migration and to the need for cooperation through a well-defined framework within which to combat trafficking and smuggling”<sup>113</sup>. Trotz dieses erkennbaren Interesses haben die Staaten Gründe, die eine multilaterale Zusammenarbeit in der internationalen Migrationspolitik verhindern. Ein Hauptmotiv, nicht zu kooperieren wird weiterhin im traditionellen Souveränitätsverständnis der Staaten gesehen, das durch intergouvernementale Vereinbarungen beeinträchtigt werden könnte. Insgesamt bestehen die Beweggründe der Nicht-Kooperation aber wohl in dem “enormous amount of interests and controversy that exists in relation to international migration”.<sup>114</sup> Gleichzeitig gewinnen neuere Motive *für* eine internationale Kooperation an Bedeutung. Die Politikwissenschaftlerin Sandra Lavenex zeigt eine interessante Perspektive auf, in der sie beschreibt, wie Justiz- und Innenminister ihre Autonomie gegenüber politischen, normativen und institutionellen

---

<sup>108</sup> Vgl. Lavenex 2006, S.339.

<sup>109</sup> z.B. der Migration Dialogue for West Africa (MIDWA) oder die Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants (APC).

<sup>110</sup> Vgl. Thouez/Channac 2006, S.385.

<sup>111</sup> Vgl. Overbeek 2002, S.8.

<sup>112</sup> Für einen Überblick siehe UNDESA 2004, S.201.

<sup>113</sup> Ebenda, S.203.

<sup>114</sup> Vgl. GCIM 2005, S.9.

Zwängen im Nationalstaat durch internationale Kooperation vergrößern können und die Internationalisierung von Migrationspolitik als Strategie für den eigenen Machtausbau wählen.<sup>115</sup>

Beobachter der EU-Migrationspolitik können in dem Bestreben nach internationaler Kooperation den Versuch erkennen, „diffusion, transfer and imposition of 'best practises' for immigration control in transit and sending countries“<sup>116</sup> zu erzielen. Auch aus der Perspektive der Herkunfts- und Transitstaaten gewinnen außenpolitische Überlegungen an Gewicht: in den südlichen Mittelmeeranrainern etwa setzt sich die Erkenntnis durch, dass die EU auf Kooperation angewiesen ist und entsprechende Gegenleistungen für die Zusammenarbeit verlangt werden können.<sup>117</sup>

Aus diesen Entwicklungen lässt sich zunächst nur feststellen, dass die internationalen Beziehungen durch irreguläre grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen beeinträchtigt werden und die Interessen der staatlichen Akteure Veränderungen durchlaufen. Motive für mehr internationale Kooperation sind vorhanden und auf regionalem Niveau bereits möglich und erfolgreich. Die Diversität der Interessen bei gleichzeitiger Abwesenheit eines internationalen Regimes erschwert die zwischenstaatliche und multilaterale Kooperation, trotzdem ist in den letzten Jahren eine zunehmende Transnationalisierung von Migrationspolitik erkennbar.

---

<sup>115</sup> Vgl. Lavenex 2006, S.329 ff.

<sup>116</sup> Lahav/Guiraudon 2006, S.217.

<sup>117</sup> Vgl. Angenendt 2007, S.8.

### 3. Theorien zu Internationaler Migration

In diesem Kapitel soll eine theoretische Grundlage für die anschließende empirische Auswertung geschaffen werden. Zu diesem Zweck wird zunächst ein Überblick über die gängigen Theorien der Migrationsforschung gegeben und anschließend der Versuch unternommen, die Bedeutung internationaler Migration für die internationalen Beziehungen anhand der Hauptströmungen der Theorien der IB und entstehende Kooperationsformen im Bereich der Migrationspolitik zu bestimmen.

#### 3.1 Die interdisziplinäre Migrationsforschung

Die beschriebenen Veränderungen der internationalen Migrationsbewegungen haben in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Thematik zu umfassenden, interdisziplinären Erklärungsansätzen geführt. Über einen langen Zeitraum hinweg dienten überwiegend ökonomische bzw. rationale Theorien der Erklärung internationaler Migration: die Neoklassische Migrationstheorie teilt sich auf in einen Makro- und einen Mikro-Ebenen-Ansatz. Auf dem Makro-Level ist nach wie vor die Theorie der Push- und Pull-Faktoren die prominenteste Erklärung für Migrationsdynamiken. Die bereits angesprochenen Grundannahme besagt, dass Lohnunterschiede ein Hauptmotiv von Migration sind. Auf dem Mikro-Level wird das Verhalten von Migranten auf Basis einer Kosten-Nutzen-Rechnung untersucht: Migranten treffen demnach eine rationale Entscheidung über die Vor- und Nachteile einer Auswanderung.<sup>118</sup>

Wichtige Grundlagen der Neoklassischen Theorie konnten durch die tatsächlichen Entwicklungen der internationalen Migration nicht bestätigt werden. Die Push-Pull-Theorie geht u.a. davon aus, dass internationale Migration zur Anpassung der Löhne zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaat führt und langfristig zum Stagnieren von Migrationsbewegungen. Diese Annahme hat sich bisher als falsch erwiesen.<sup>119</sup> Die Theorie konnte auch keine Erklärung dafür liefern, warum es in manchen Staaten zu starken Auswanderungsbewegungen kommt, in Staaten mit ähnlichen ökonomischen Voraussetzungen aber nicht. Auch auf der Mikroebene haben sich fundamentale Annahmen nicht bestätigt: Migranten wandern nicht immer in die Staaten aus, in denen die Löhne am höchsten sind.<sup>120</sup>

Es ist unstrittig, dass Migration stark verbunden ist mit Einkommens- und Wohlstandsunterschieden zwischen Staaten. Die Erklärung von internationaler Migration als Kombination aus Push- und Pull-Faktoren hat in der Wissenschaft weiterhin Gültigkeit, beschränkt sich aber nicht mehr nur auf ökonomische Anreize. Neue Theorien der internationalen Migration sind entstanden, die sich mit den

---

<sup>118</sup> Vgl. Lebhart 2002, S.8.

<sup>119</sup> Vgl. Massey 1998, S.8.

<sup>120</sup> Vgl. Lebhart 2002, S.9.

zusätzlichen Bedingungen internationaler Wanderungsbewegungen auseinandersetzen. Diese sollen im Folgenden kurz erläutert werden, da das Verständnis der Triebkräfte wichtig ist für die Bewertung staatlicher Reaktionen auf die Herausforderungen internationaler und insbesondere irregulärer Migration.

Die Neue Migrationsökonomie geht davon aus, dass Menschen kollektiv handeln und ihre Entscheidungen im Kontext von Haushalten und Familien treffen. Migration gilt hier als eine Strategie zur Diversifizierung des Familieneinkommens. Die Entsendung von Familienmitgliedern ins Ausland wird als Rückversicherung für das Überleben der Familie verstanden. Dieser Ansatz ist von hoher Bedeutung für die Beziehung von Migration und Entwicklung: wenn das Hauptmotiv von Migration in der Risikostreuung liegt, wird Emigration unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung im Herkunftsgebiet.<sup>121</sup>

Eine alternative Erklärung bietet aus ökonomischer Perspektive die duale Arbeitsmarkttheorie.<sup>122</sup> Demnach haben höher entwickelte Ökonomien grundsätzlich einen strukturellen Bedarf an ausländischer Arbeitskraft, was unmittelbar mit der Wirtschaftsstruktur der Industriestaaten zusammenhängt.<sup>123</sup> Ausschlaggebender als die Push-Faktoren in den Herkunftsgebieten sind hier die Pull-Faktoren in den Zielländern.

Auch die Soziologie befasst sich mit Wanderungsbewegungen. Die wichtigste Theorie für die Erklärung internationaler Migration ist die der ethnischen Netzwerke: Demnach sind die Verwandtschaftsbeziehungen zwischen der Diaspora und potenziellen Migranten in den Herkunftsstaaten von großer Bedeutung. Diese können Migrationskosten und –risiken senken und stellen einen klaren Anreiz für eine Migrationsentscheidung dar. Sie können sogar dazu führen, dass Migration weiterhin stattfindet, auch wenn die Faktoren, die den Anreiz für eine Auswanderungsentscheidung gegeben haben, bereits nicht mehr bestehen.<sup>124</sup>

Politikwissenschaftliche Erklärungen für das Phänomen entstanden im Vergleich zu den anderen Disziplinen erst viel später.<sup>125</sup> Der Staat wurde lange Zeit nicht als signifikanter Akteur in der Determination von Migrationsentscheidungen betrachtet. Aristide Zolberg brachte relativ früh politische Variablen in die Debatte ein, indem er nach einer Erklärung dafür suchte, warum der größte Teil der

---

<sup>121</sup> Vgl. Lebhart 2002, S.11.

<sup>122</sup> Vgl. Piore 1979

<sup>123</sup> In den meisten Industriestaaten besteht demnach ein segmentierter Arbeitsmarkt, der sich in kapitalintensive primäre und arbeitsintensive sekundäre Arbeit unterteilt. In letzterem besteht ein Bedarf an Arbeitern, die bereit sind für geringe Löhne zu arbeiten, die Niedriglohnarbeit ausschließlich als Mittel zum Geldverdienen sehen und denen gesellschaftliche Bedeutung und fehlende Aufstiegschancen nicht wichtig sind. (Vgl. Priore 1979)

<sup>124</sup> Vgl. Lebhart 2002, S.21.

<sup>125</sup> Vgl. Bretell/Hollifield 2000, S.138.

Weltbevölkerung nicht wandert, obwohl rationale Gründe dafür vorhanden sind.<sup>126</sup> Er kam zu dem Ergebnis, dass die Unterteilung der Welt in souveräne Staaten ausschlaggebend ist, und Migration als Interaktion zwischen Staaten verstanden werden muss. Das Recht auf Auswanderungen trifft auf das Recht des Staates, Einwanderung zu beschränken, was der Aufrechterhaltung der Integrität seiner Gesellschaft dienen soll. Zolberg geht folglich davon aus, dass Politik Einfluss auf internationale Migration nehmen kann und dieser Aspekt folglich in eine umfassende Analyse mit einbezogen werden muss.

Die vollzogene Erweiterung der ökonomischen Perspektiv liefert Teilerklärungen für das Phänomen der internationalen Migration, die ein umfassenderes Verständnis ermöglichen und durch die Interdisziplinarität der Ansätze der Komplexität der Thematik gerechter werden. Die Theorien stehen aber bisher isoliert voneinander, eine übergeordnete Theorie, die die verschiedenen Ansätze vereint existiert bislang nicht. Entwicklungen der internationalen Migration werden weiterhin vorrangig unter ökonomischen, gesellschaftlichen oder soziologischen Aspekten diskutiert. Politikwissenschaftliche Ansätze sind rar, so dass sich unter anderen James Hollifield fragt: „How can we bring the state back in?“<sup>127</sup>

### **3.2 Theorien der internationalen Beziehungen**

Da es in der vorliegenden Arbeit um die Auswirkungen irregulärer Migration auf die zwischenstaatlichen und internationalen Beziehungen im internationalen politischen System geht, soll nachfolgend der Versuch unternommen werden, eine theoretische Grundlage für die anschließenden Beobachtungen zu schaffen. Die Dominanz soziologischer und ökonomischer Theorien und die recht junge politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit internationaler Migration wird im Bereich der IB noch deutlicher: „The political science literature on migration and international relations is exceptionally thin.“<sup>128</sup>

Neben der insgesamt limitierten politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Thematik wird die Dominanz neorealistischer Perspektiven auf internationale Politik als Erklärung für dieses Defizit angeführt. So beobachtet etwa Miller: “there was a disjuncture between their (population movements) actual and perceived significance which arose in large part from the prevalent way the international relations were studied.”<sup>129</sup> Insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg konzentrierte sich die internationale politische Theorie auf Staaten als einzig relevante Akteure des internationalen

---

<sup>126</sup> Vgl. Zolberg, Aristide 1989, S.403ff.

<sup>127</sup> Vgl. Bretell/Hollifield (2000): The Politics of International Migration. How can we “bring the state back in”?

<sup>128</sup> Bretell/Hollifield 2000, S.153.

<sup>129</sup> Miller 2000, S.32.

Geschehens. Das Bild der Neorealisten vom System der IB ist zudem geprägt von der absoluten Dominanz von Sicherheitsinteressen. Dementsprechend konzentrierte sich die Theorie auf „High Politics“ (Sicherheitspolitik) und ließ „Low Politics“ (soziale und ökonomische Belange) außer Acht.<sup>130</sup> Zu Letzteren zählt aus der Perspektive der Neorealisten auch Migration, die nur marginalen Einfluss auf zwischenstaatliche Beziehungen hat.<sup>131</sup> Erst nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch des bipolaren Weltsystems verschob sich der sicherheitspolitische Fokus hin zu einer verstärkten Analyse ökonomischer Zusammenhänge. Der zentrale Stellenwert militärischer Macht in der internationalen Politik wurde zunehmend angezweifelt und ein weiteres Verständnis von Sicherheit, das soziale und ökonomische Faktoren mit einbezog, setzte sich durch.<sup>132</sup>

Unter diesem erweiterten Sicherheitsbegriff wurde auch internationale und insbesondere irreguläre Migration zu einem Thema der internationalen Politik: in den späten 90ern führte die Angst der Westeuropäer vor einer Völkerwanderung aus den ehemaligen Ostblockstaaten zur politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Bedeutung von Migration als Bedrohung für die internationale Stabilität und Sicherheit.<sup>133</sup> Zu einer Zunahme von Analysen unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten kam es nach den Anschlägen auf New York und Madrid, die internationale Migration in einen starken Zusammenhang mit internationalem Terrorismus setzten. Die „Securitization of Migration“<sup>134</sup> führte zur erhöhten Aufmerksamkeit für die ökonomischen, sozialen und kulturellen Effekte von Migration für die beteiligten Staaten und Gesellschaften. Politikwissenschaftliche Analysen befassen sich seit dem primär mit der Beeinträchtigung der Souveränität und Sicherheit von Staaten und der Frage nach den nationalstaatlichen Kontroll- und Regulierungsmöglichkeiten von Migration.

Wie bereits beschrieben setzte sich in jüngster Zeit die Einsicht durch, dass nationale Lösungskapazitäten in Anbetracht der gestiegenen Komplexität der Materie nicht ausreichend sind und zwischenstaatliche Kooperationen zur Steuerung und Kontrolle internationaler Migration Lösungen bieten können. Die internationale Politikwissenschaft muss sich dementsprechend der Frage widmen, welche Form eine zwischenstaatliche Kooperation in diesem Bereich annehmen kann, welche Ziele sie verfolgt, unter welchen Umständen internationale Kooperation in diesem Bereich überhaupt möglich ist und welche Effekte erzielt werden können. Einige Grundannahmen können hierzu aus den gängigen Theorien der IB gezogen werden. Das Ziel ist dabei nicht, eine Bewertung der Theorien der IB auf ihre Gültigkeit für den Bereich der internationalen Migration vorzunehmen. Vielmehr sollen die Aussagen zweier Hauptströmungen der IB zu internationaler Kooperation, der Neoliberalismus und der Neoliberalen

---

<sup>130</sup> Vgl. Schörning 2003, S.61ff.

<sup>131</sup> Vgl. Miller 2000, S.32.

<sup>132</sup> Vgl. Abiri 2000, S.47.

<sup>133</sup> Vgl. Weiner, Myron (1995): The Global Migration Crises: Challenges to States and Human Rights.

<sup>134</sup> Vgl. Abiri, Elisabeth (2000): The securitisation of migration: Towards and Understanding of Migration Policy Changes in the 1990s. The Case of Sweden.

Institutionalismus, als Grundlage dienen, um geeignete Hypothesen für die Auswirkungen internationaler Migration auf die IB zu generieren, die dann anhand der Empirie überprüft werden können.

### 3.2.1 Neorealismus

Die neorealistische Herangehensweise orientiert sich hier an den Überlegungen von Kenneth Waltz und seinem Grundlagenwerk „Theory of international Politics“<sup>135</sup>. Die Basis seiner Betrachtungen des internationalen Systems beruhen auf der Annahme von Staaten als den alleinigen, rational-nutzenmaximierend handelnden Akteuren in einem anarchischen internationalen System. Waltz definiert dabei das internationale System als Variable, die die Entscheidungsfreiheit von Staaten beeinflussen und beschränken kann.

Die neorealistische Schule nach Waltz nimmt eine kooperationspessimistische Haltung ein. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass Staaten sich an relativen Gewinnen orientieren, d.h. Gewinne werden nur als solche betrachtet, wenn sie größer sind als die des Verhandlungspartners.<sup>136</sup> Somit befinden sich Staaten in einem Gefangenendilemma,<sup>137</sup> in dem sie Sicherheit der Vermeidung relativer Verluste vorziehen, die mit der Möglichkeit absoluter Gewinne für den Verhandlungspartner einhergehen könnten. Dies führt zu einem suboptimalem Ergebnis für das Kollektiv. Kooperation kann aus neorealistischer Perspektive folglich nur unter zwei Umständen entstehen: bei Vorhandensein eines Machtgleichgewichtes oder eines Hegemons, der die Kosten der Kooperation trägt.<sup>138</sup>

Zu einem Machtgleichgewicht kommt es, in dem Staaten die Dominanz eines einzelnen Staates zu verhindern versuchen, indem sie ein Gegengewicht bilden. Dies kann durch eine interne Steigerung von Ressourcen und Fähigkeiten eines Einzelstaates oder durch das Schließen von Allianzen mit anderen Staaten geschehen.

Eine hegemonial getragene Kooperation kann entstehen, wenn eine Großmacht bereit ist, höhere Kosten zu übernehmen als die weiteren Partner. Dies ist in der Regel der Fall, denn „the greater the size of the unit, the more it identifies its interests with the interests of the system“.<sup>139</sup> Mächtige Staaten neigen demnach dazu, Kooperationen in ihrem Interesse zu leiten.

---

<sup>135</sup> Waltz 1979.

<sup>136</sup> Vgl. Grieco 1993, S.127 f.

<sup>137</sup> Das Gefangenendilemma beschreibt eine spezielle Situation der Spieltheorie, in der rationales Verhalten der Akteure zu einem insgesamt schlechten Ergebnis führt. Für eine intensive Beschäftigung mit dem Gefangenendilemma siehe u.a. Jervis, Robert (1978): „Cooperation under the Security Dilemma“, in: World Politics, Vol.30 (2), S.176-214.

<sup>138</sup> Vgl. Schörning 2003, S.60f.

<sup>139</sup> Waltz 1979, S.198.

Welche Aussagen lassen sich aus der neorealistischen Perspektive über internationale Kooperation im Bereich der Migration treffen?

Zunächst lässt sich festhalten, dass die Öffnung oder Schließung der Grenzen für Immigration in diesem Verständnis nationale Interessen reflektiert. Das Verhalten von Staaten gegenüber Immigration kann als Schutz der Souveränität, d.h. als Streben nach Sicherheit, und als Mittel zu Machtmaximierung eingesetzt werden.<sup>140</sup> Die Entscheidung über die Handhabung von Einwanderung wird beeinflusst von systemischen Faktoren: “Migration policy are a function of international systemic factors, namely the distribution of power in the international system and the relative position of states.”<sup>141</sup> Die Position eines Staates im System der IB entscheidet also darüber, ob er Immigration riskieren wird oder nicht.

Zu migrationspolitischer Kooperation kann es auf Grundlage der neorealistischen Theorie durch eine hegemonial induzierte Form der Zusammenarbeit kommen. Die Kooperationsform wäre hier von asymmetrischen Beziehungen geprägt, die hegemoniale Macht würde die zwischenstaatlichen Beziehungen maßgeblich bestimmen bzw. sie sogar oktruieren, wenn die schwächeren Staaten nicht Willens oder nicht in der Lage sind zu kooperieren.

Die zweite Möglichkeit wäre eine Kooperation auf Grundlage eines zwischenstaatlichen Machtgleichgewichts. Dieses ist im Bereich der Migrationspolitik unwahrscheinlich, da sich die Stellung der Herkunfts- und Aufnahmeländer von Migranten im internationalen System durch ein hohes Machtungleichgewicht auszeichnet.

### 3.2.2 Neoliberaler Institutionalismus

Die Ansichten des Neoliberalen Institutionalismus beinhalten verschiedene Strömungen, basieren im wesentlichen aber auf den Argumenten von Robert E. Keohane, die er in „Power am Interdependence“<sup>142</sup> beschreibt. Die Regimetheorie stützt sich ebenfalls auf ein Werk Keohanes,<sup>143</sup> weshalb die Theorien hier zusammengefasst als Gegenmodell für die Annahmen des Neorealismus stehen sollen. Dabei beruhen die Theorien zunächst auf den gleichen Grundannahmen wie der Neorealismus: auch Keohane geht von der Anarchie des internationalen Systems aus, in dem rationale Staaten nutzenmaximierend handeln. Auch er verfolgt einen systemischen Ansatz, in dem innerstaatliche Entscheidungen als konstant gesehen werden und politische Entscheidungen von Entwicklungen des internationalen Systems beeinflusst werden.<sup>144</sup>

---

<sup>140</sup> Vgl. Bretell/Hollifield 2000, S.80.

<sup>141</sup> Ebenda S.154.

<sup>142</sup> Keohane/Nye 1977.

<sup>143</sup> Vgl. Keohane (1984): “After Hegemony”. Andere Vertreter der Regimetheorie sind u.a. Stephen D. Krasner und Kenneth Oye.

<sup>144</sup> Vgl. Keohane 1984, S.25.

Im Unterschied zum Neorealismus kommt der NI trotz gleicher Prämissen zu einer kooperationsoptimistischen Haltung der Staaten in den IB. Diese Haltung resultiert aus der Einbeziehung und Anerkennung der Interdependenz<sup>145</sup> der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.<sup>146</sup> Die Macht des freien Marktes führt demnach zu einer weltweiten Verflechtung der Ökonomien und schafft gegenseitige Abhängigkeiten. Dieser wirtschaftspolitische Fokus wurde später weiterentwickelt und dadurch auch auf sicherheitspolitische Felder anwendbar. Dem unterliegt ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der Sicherheit nicht mehr als ein mit der Waffe zu verteidigendes Gut betrachtet sondern in starken Zusammenhang mit wirtschaftlicher Macht stellt. Bereits Keohane sagte dass „in the real world of international relations, most significant issues are simultaneously political and economic“.<sup>147</sup> Aus diesen gegenseitigen Abhängigkeiten, die von Staaten erkannt werden, erwächst die Notwendigkeit zu kooperieren und Koordinationsprobleme zu lösen. Kooperation ist in diesem Verständnis auch in Abwesenheit eines regulierenden Hegemons möglich und kann auf der Grundlagen gemeinsamer Interessen entstehen. Wenn sich Staaten wiederholt in derselben Interessenskoalition befinden, kann das Gefangenendilemma aufgelöst werden: Wiederholungen führen demnach zu einem Verhalten der Staaten, dass die künftige Reaktion des anderen mit einbezieht. Dieser „Schatten der Zukunft“<sup>148</sup> bewirkt, dass Staaten sich auf Kooperation einlassen und davon abgehalten werden, aus dieser wieder auszuscheren. Die möglichen kurzfristigen Gewinne einer Verweigerung von Kooperation unterliegen den langfristigen negativen Konsequenzen durch künftige Kooperationsverweigerungen durch die anderen Akteure. Der rationale Akteur muss damit rechnen, dass er bei Regelbruch seine Reputation beschädigt und es künftig schwerer haben wird, Kooperationspartner zu finden.<sup>149</sup> Voraussetzung ist hier, dass die Akteure die langfristigen Gewinne einer Kooperation wertschätzen.

Da die asymmetrischen Abhängigkeiten in den IB aber zu einer Manipulation des internationalen Systems führen können, ist die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche zwischenstaatliche Kooperation höher, wenn ein internationales Regime vorhanden ist.<sup>150</sup> Ein Regime ist ein „implicit or explicit set of principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations.“ Das Regime wirkt als „Kooperationskanalysator“<sup>151</sup>, der die Interessen der Staaten unberührt lässt. Ein Regime bezieht sich auf ein spezifisches Problemfeld der internationalen Politik, in dem Prinzipien, Normen und Regeln festgelegt werden, die von den beteiligten Staaten vereinbart und als gültig betrachtet werden. Die entscheidende Funktion von Regimen ist die

---

<sup>145</sup> Interdependenz entsteht nach Keohane im Unterschied zu Verbundenheit durch eine Interaktion, die gegenseitige Kosten verursacht. (Vgl. Keohane/Nye 1977, S.9).

<sup>146</sup> Der IN wurde geprägt von den weltwirtschaftlichen Krisenerscheinungen in den 1970er Jahren und dem Zusammenbrechen des Währungssystems von Bretten Woods.

<sup>147</sup> Keohane 1984, S.22.

<sup>148</sup> Axelrod 1988, S.11.

<sup>149</sup> Vgl. Keohane 1984, S.103f.

<sup>150</sup> Für eine ausführliche Definition vgl. Ebenda, S.57ff.

<sup>151</sup> Zangl 2003, S.125.

Senkung der Transaktionskosten: sie bieten einen Verhandlungsrahmen, garantieren die Einhaltung der Kooperationsvereinbarungen, senken den Anreiz aus vereinbarten Verhandlungen wieder auszuscheren und definieren die Inhalte der Kooperation. Durch diese Erwartungsverlässlichkeit kann Unsicherheit verringert werden und das Gefangenendilemma gelöst werden.

Welche Aussagen können nun aus den Annahmen des NI über internationale Kooperation im Bereich der Migrationspolitik getroffen werden?

Internationale Migration bietet sich für die Argumentation Keohanes an: Migration hat eine starke politisch-ökonomische Dimension und schafft zwischenstaatliche Interdependenzen: erhöhte Grenzkontrollen im Zielland können zur Destabilisierung der politischen Lage im Herkunftsstaat führen, Konflikte im Herkunftsgebiet wiederum zu einer erhöhten Immigrationsrate in die Zielgebiete.

Wie bereits beschrieben hat sich in vielen Zielländern die Einsicht durchgesetzt, dass unilaterale Handlungen nicht lösungsfähig sind. Trotz der beschriebenen unterschiedlichen Interessen der Herkunfts- und Zielländer kam es bereits zu Kooperationen auf dem Gebiet der Migration. Hierzu stellt Keohane fest, dass die zwischenstaatliche Zusammenarbeit eine Reaktion der Staaten auf konträre Politiken und Konflikte ist, denn im Falle von harmonisierenden Interessen ist keine Kooperation nötig: „Where harmony reigns, cooperation is unnecessary.“<sup>152</sup> Ein weiteres Merkmal der Beziehungen deutet auf Kooperation hin: es besteht die Erwartung zukünftiger Kooperation, da mit einer weiteren Zunahme weltweiter Migrationsströme gerechnet wird und insbesondere mit einem Zuwachs irregulärer Migration.

Die Kooperation wird allerdings nicht von einem internationalen Regime reguliert. Für James Hollifield liegt die Begründung darin, dass bis vor kurzem keine Nachfrage nach einem internationalen Regime zur Regelung internationaler Migration bestand, mit Ausnahme von Flüchtlingsströmen. Inzwischen ist dieser Bedarf aber vorhanden. In diesem Zusammenhang stellt Hollifield fest, dass, obwohl sich eine neoliberale Perspektive auf internationale Migration anbietet, bisher wenige Analysen aus dieser Perspektive vorgelegt wurden.<sup>153</sup>

Die Aussagen, die vor dem Hintergrund der Theorie der IB getroffen werden, bieten eine Grundlage für die Analyse der europäisch-afrikanischen Kooperation in dem Politikbereich der internationalen Migration. Sie sind aber nur von eingeschränktem Nutzen, da die politische Handhabung von Migration nicht auf rationale Entscheidungen von Staaten begrenzt werden kann, die aus Entwicklungen des

---

<sup>152</sup> Keohane 1984, S.51.

<sup>153</sup> Vgl. Bretell/Hollifield 2000, S.160: Hollifield spricht hier von einer neoliberalen Perspektive bzw. aus dem Hintergrund der Internationalen Politischen Ökonomie. Da er sich meist auf Keohane bezieht, ist eine Übereinstimmung mit der IN bzw. der Regimetheorie festzustellen.

internationalen Systems entstehen. Die Theorien lassen innerstaatliche Prozesse außer Acht, die von großer Bedeutung sind: Migration ist eine äußerst sensibles Thema und bietet ein besonderes Risiko für populistische Demagogie. Internationale Vereinbarungen und Gegenseitigkeit macht es in der Regel leichter, eine Bevölkerung von Grenzöffnungen etwa für freien Handel zu überzeugen. Bei Migration überwiegen aber die politischen, kulturellen und ideologischen Argumente gegenüber den ökonomischen. Dementsprechend werden auch die Entscheidungen von Staaten nicht rein ökonomisch-rational ausfallen.

Eine Analyse der europäisch-afrikanischen Beziehungen ist hier zusätzlich problematisch, da nicht die Beziehungen zwischen Staaten sondern Regionen betrachtet werden. Hier kommen zu den innerstaatlichen Prozessen interne Verhandlungsprozesse zwischen den Staaten einer Region hinzu, die beachtliche Auswirkungen auf die Interessensartikulation der regionalen Einheit gegenüber der anderen Regionalorganisation haben können. Diese internen Prozesse müssen in die Analyse einfließen.

Im Ergebnis ergibt sich ein sehr komplexes Bild: eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst das Entstehen, die Form und die Ziele der zwischenstaatlichen bzw. multilateralen Kooperation zwischen Europa und Afrika.

### 3.3 Hypothesen

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf die Analyse der Auswirkungen *irregulärer* Migration auf die europäisch-afrikanischen Beziehungen. Betrachtet werden politische Maßnahmen, die explizit oder implizit auf den Umgang mit irregulärer Migration abzielen. Unter implizit werden Maßnahmen im Bereich der internationalen Migration verstanden, die in Verbindung mit der Bekämpfung irregulärer Migration stehen, auch wenn sie nicht direkt auf die Reduzierung irregulärer Migration abzielen. Dazu zählen Maßnahmen der regulären Migration oder der Entwicklungszusammenarbeit, deren Ziel die Bekämpfung irregulärer Migration ist.

Außer Acht gelassen werden politische Maßnahmen, die Asyl- und Integrationspolitik betreffen. Auch menschenrechtliche, soziale, ökonomische oder demographische Aspekte irregulärer Migration werden nicht beachtet, außer sie nehmen Einfluss auf die europäisch-afrikanischen Beziehungen. Insgesamt muss der Tatsache Beachtung geschenkt werden, dass die folgende Analyse eine vereinfachte Darstellung der Realität ist, die keinen Anspruch darauf erhebt, die Interessen aller Akteure vollständig einzubeziehen.

Die folgenden Hypothesen (H1, H2 und H3) zerlegen die Hauptfrage, welche Auswirkungen irreguläre Migration auf die europäisch-afrikanischen Beziehungen hat, in Teilfragen, deren Überprüfung der Beantwortung der Forschungsfrage dienen soll.

H1: Die migrationspolitischen Präferenzen der staatlichen Akteure in Afrika und Europa orientieren sich an rationalen, nutzenmaximierenden ökonomischen Interessen.

H2: Durch die Anerkennung der Interdependenzbeziehung von Europa und Afrika im Bereich der irregulären Migration konnte eine Kooperationsform entstehen, die sich durch eine verbesserte Verhandlungsposition der afrikanischen Herkunftsstaaten gegenüber Europa auszeichnet.

H3: Die Kooperation zwischen EU und Afrika in der Migrationsregulierung ermöglicht keine „Win-win-Situation“, von der beide Seiten profitieren können, da kein internationales Regime zur Absicherung der Implementierung vorhanden ist.

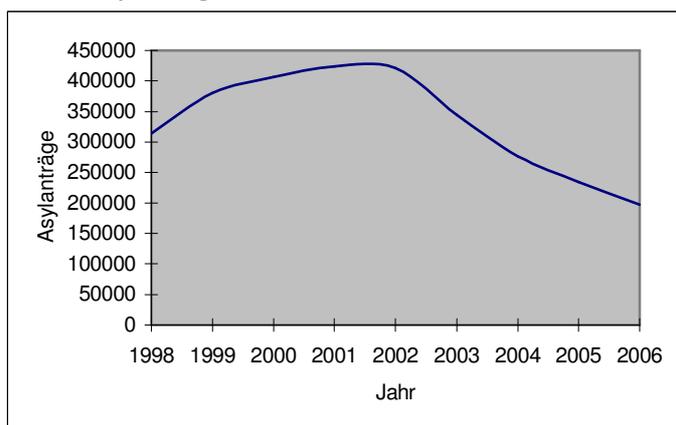
## 4. Migrationspolitik in Europa und Afrika: Perspektiven, Steuerungsinstrumente, Interessen

Im folgenden Kapitel soll die Bedeutung internationaler und irregulärer Migration für Europa und SSA dargestellt und die Reaktionen auf Migration auf den verschiedenen politischen Ebenen analysiert werden. Auf Seiten Europas wird dazu die Migrationspolitik der EU näher beleuchtet, auf Seiten Afrikas die politischen Maßnahmen der AU, der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS sowie der nationalstaatlichen Ebene.

### 4.1 Internationale Migration in Europa

Die EU ist im weltweiten Vergleich eine wichtige Einwanderungsregion geworden, Einwanderer bilden 3,8% der europäischen Gesamtbevölkerung.<sup>154</sup> Nachdem es in den 1980ern und 1990ern in den meisten europäischen Staaten zu einer restriktiven Einwanderungspolitik als Folge des wirtschaftlichen Abschwungs kam, nahm die Einwanderungsrate seit den späten 90er Jahren wieder kontinuierlich zu, so dass bis zum Jahre 2005 ein Anstieg um 36 Prozent zu verzeichnen war.<sup>155</sup> Im Gegensatz zu diesem allgemeinen Zuwanderungstrend sind die Zahlen der Asylbewerber aber gesunken. Strengere Asylregelungen der EU-Mitgliedsstaaten haben zu einer Reduktion der Asylanträge bis 2002 um mehr als die Hälfte geführt, der Abwärtstrend blieb auch in den folgenden Jahren bis heute konstant.<sup>156</sup>

Abb.4: Asylanträge in der EU von 1998 bis 2006



Quelle: Eigene Verwendung der Daten von Eurostat (2008)

<sup>154</sup> Vgl. KOM 2008/359 endg.

<sup>155</sup> Vgl. Angenendt 2008, S.17.

<sup>156</sup> Vgl. Migration und Bevölkerung 2006, Ausgabe 3 [http://www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/060310.htm](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/060310.htm) Stand: 13.10.2008.

Als Folge der restriktiven Zuwanderungs- und Asylpolitik und des gleichzeitig anhaltenden Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften ist die Zahl der irregulären Einwanderer angestiegen. Die Größenordnung der irregulär aufhältigen Personen ist nicht bekannt, was laut EU-Kommission „in der Natur der Sache“<sup>157</sup> liegt. Die IOM schätzt, dass die Zahl irregulärer Immigranten in Europa in den letzten zehn Jahren von zwei Millionen auf mindestens drei Millionen gestiegen ist.<sup>158</sup>

Ein großer Teil der Einwanderer in die EU kommt aus Afrika: im Jahr 2000 lebten in der EU 3,4 Millionen Einwanderer aus afrikanischen Staaten, davon kamen Zwei Drittel aus den nordafrikanischen Ländern Marokko, Algerien und Tunesien. Die am stärksten vertretenen subsaharischen Herkunftsländer sind die westafrikanischen Staaten Senegal, Ghana, Nigeria und die Kap Verden. Insgesamt leben ca. 100.000 Einwanderer aus dieser Region in den europäischen Staaten.<sup>159</sup> Die Haupteinwanderungsländer für afrikanische Migranten sind insbesondere Frankreich, Italien, Spanien, Malta und Portugal, aber auch Belgien, die Niederlande und Deutschland.

In allen Ländern mit Ausnahme von Deutschland wurde von 1997 bis 2001 ein starker Anstieg an Aufgriffen irregulär aufhältiger Personen verzeichnet.<sup>160</sup> Die meisten irregulären Einwanderer erreichten die EU über die Mittelmeerregion und Osteuropa.

Trotz des kontinuierlichen Anstiegs ausländischer Arbeitskraft und des insgesamt starken Anstiegs irregulärer Migration bestehen große Unterschiede in der Betroffenheit von Einwanderung zwischen den europäischen Staaten. In den neuen Mitgliedsstaaten ist die Abwanderungsrate noch höher als die Zuwanderungsrate oder sehr gering: während der Ausländeranteil in der Slowakischen Republik im Jahre 2005 bei nur 0,5 Prozent lag, verzeichnete Luxemburg einen Anteil von 39,5 Prozent.<sup>161</sup> Die höchste Zuwachsrates ausländischer Arbeitskräfte registrierte Italien mit einer Zunahme um 125 Prozent zwischen 1995 und 1999. In Deutschland hingegen ist das Wachstum negativ.<sup>162</sup>

Auch die Auswirkungen der Einwanderung in die EU sind in den einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedlich, je nach Betroffenheit und traditionellem Verständnis von Migration. Dementsprechend ist auch die Migrationspolitik in den europäischen Staaten nicht einheitlich, Unterschiede bestehen insbesondere bei der Bestimmung der Staatsbürgerschaft und den Zulassungsregelungen für Drittstaatenangehörige.

Trotzdem sind die Herausforderungen, die insbesondere aus der irregulären Form der Einreise und des Aufenthalts entstehen, in der gesamten EU ähnlich. Das Thema ist höchst brisant, die Angst um den Verlust staatlicher Souveränität geht einher mit der Wahrnehmung irregulärer Einwanderung als

---

<sup>157</sup> Vgl. KOM 2001/672 endg.

<sup>158</sup> Vgl. World Migration Report 2005, S.380.

<sup>159</sup> Vgl. Jahn et al. 2006, S.16.

<sup>160</sup> Vgl. Ebenda S.16.

<sup>161</sup> Vgl. Angenendt 2008, S.12.

<sup>162</sup> Vgl. Jahn et al. 2006, S.15.

Bedrohung für die innere Sicherheit und ist in allen europäischen Ländern ausgeprägt.<sup>163</sup> Mit gemeinsamen Problemen sind die EU-Staaten etwa bei Integrationsfragen und dem Umgang mit irregulärer Einwanderung konfrontiert.

Eine weitere Gemeinsamkeit, die zumindest die Haupteinwanderungsländer der EU verbindet, ist die demographische Entwicklung in der EU. Die meisten Staaten verzeichnen ein negatives Bevölkerungswachstum.<sup>164</sup> Um negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum durch die demographische Entwicklung zu vermeiden, ist ein Beschäftigungsanstieg nötig. Daraus resultiert die Bereitschaft einiger europäischer Staaten, eine liberale Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen zuzulassen, wenn sie im Interesse ihres Landes liegt.

## **4.2 Die europäische Migrationspolitik**

Die gemeinsame europäische Migrationspolitik ist ein relativ neuer Tätigkeitsbereich der EU. Die Übertragung von nationalstaatlichen Kompetenzen auf EU-Ebene begann erst in den 1990ern. Seitdem lässt sich eine kontinuierliche und dynamische Ausweitung der europäischen Migrationspolitik beobachten. Die Entwicklung der EU-Politik im Bereich Migration soll im Folgenden kurz beschrieben werden.

### **4.2.1 Entwicklung der EU-Politik im Bereich Migration**

Die Notwendigkeit eines gemeinschaftlichen Umgangs mit Einwanderung resultierte aus dem Schengen-Abkommen von 1985. Mit der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes mit freiem Personenverkehr ging die Dringlichkeit einher, gemeinsame Kontrollen an den Außengrenzen des Schengen-Raums zu etablieren und den Zugang von Drittstaatenangehörigen zu regulieren. Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Visapolitik und des Asylrechts wurden in Schengen II vereinbart. Die Übereinkommen im Bereich der Einwanderungspolitik dienten zunächst der Flankierung des Binnenmarkts, worin Kritiker bereits eine sicherheitspolitisch fokussierte Motivation erkannten.<sup>165</sup> In den Worten Huysmans entstand die EU-Migrationspolitik aus einem „technocratic and politically manufactured spillover of the economic project of the internal market into an internal security project“.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> Vgl. Jahn et al. 2006, S.41.

<sup>164</sup> Vgl. Angenendt 2008 S.24.

<sup>165</sup> Vgl. Ferreira 2005, S.14.

<sup>166</sup> Huysmans 2000, S.752.

Mit der Etablierung der Personenfreizügigkeit als eine der vier Grundfreiheiten durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 wurde das Binnenmarktprojekt forciert. Der Europäische Rat nannte drei Jahre später erstmals das Ziel, eine gemeinsame Asylpolitik zu etablieren.

Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) wurde die Einwanderungs- und Asylpolitik zu einer Angelegenheit gemeinsamen Interesses deklariert, mit dem Ziel eines „schrittweisen Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.<sup>167</sup> Die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres wurde in die dritte Säule der Europäischen Gemeinschaft (EG) überführt, einem intergouvernementalen Bereich der Zusammenarbeit. Somit blieben Entscheidungen über Einreise und Aufenthalt zunächst in nationalstaatlicher Kompetenz.

Durch den Vertrag von Amsterdam (1997) wurden Regelungen im Bereich der Einwanderungspolitik aus der dritten in die erste Säule des EG-Vertrages übertragen, d.h. wesentliche Bereiche der Asyl- und Einwanderungspolitik wurden in den EU-Vertrag aufgenommen und zu einem Teil der transnationalen Zusammenarbeit. Viele Bereiche der regulären Zuwanderung und des Asylrechts unterlagen aber, u.a. auf Drängen Deutschlands, weiterhin dem Prinzip der Einstimmigkeit.<sup>168</sup>

Auf einem EU-Sondergipfel im finnischen Tampere (1999) berieten die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien und die Umsetzung einer künftigen europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Migrations- und Asylpolitik. Auf dem Gipfel wurde die Verabschiedung einer Richtlinie erreicht, die Minimalstandards für die Aufnahme von Asylsuchenden beinhaltet und der die Genfer Flüchtlingskonvention zu Grunde liegt. Im Bereich der Asylpolitik wurden in Tampere insgesamt die sozial-, außen- und menschenrechtlichen Aspekte von Migration betont.

Auf dem Gipfel kam es zu einer neuen Schwerpunktsetzung: der europäische Rat äußerte hier erstmals die Anerkennung der EU als Einwanderungsregion.<sup>169</sup> Die Veränderungen der wirtschaftlichen Hintergründe in vielen europäischen Staaten hatten zu der Einsicht geführt, dass eine Öffnung hin zu einer aktiven Zuwanderungspolitik notwendig sein würde, um den wachsenden Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften zu stillen. Durch die Anerkennung der eingeschränkten Möglichkeiten unilateraler Maßnahmen wurde zudem die Kooperation mit den Herkunftsländern im Bereich des Migrationsmanagements und der Migrationsursachenvermeidung als Bedingung erfolgreichen Migrationsmanagements betont.<sup>170</sup>

Die Umsetzung der Beschlüsse von Tampere wurden in einem Aktionsplan spezifiziert. Institutionelle Veränderungen ergaben sich u.a. durch das Einsetzen der hochrangigen Arbeitsgruppe Asyl und

---

<sup>167</sup> EG-Vertrag, Titel IV, Art.61.

<sup>168</sup> Vgl. Nuscheler 2004, S.180.

<sup>169</sup> Vgl. Europäischer Rat von Tampere, 15.-16.10.1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.  
[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm) Stand: 18.10.2008.

<sup>170</sup> Vgl. Martin et al. 2006, S.75.

Migration.<sup>171</sup> Inhaltlich wurden folgende Themen als Bereiche der gemeinsamen Einwanderungspolitik identifiziert: Die Steuerung von Migrationsströmen, die gerechte Behandlung von Drittstaatenangehörigen, die Partnerschaften mit den Herkunftsländern und ein gemeinsames europäisches Asylsystem. Insgesamt verfolgte das Tampere Programm einen liberalen Ansatz, der reguläre Zuwanderung unterstützte.<sup>172</sup> Diese neue Sichtweise wurde allerdings bereits kurze Zeit später wieder verworfen. In vielen Mitgliedsstaaten verschlechterte sich im Jahr 2000 die wirtschaftliche Situation und die Terroranschläge vom 11. September in New York führten zur einer erneuten Schwerpunktsetzung auf sicherheitspolitische Aspekte, die in Forderungen nach mehr Kontrolle und Restriktion mündeten.

Auf dem Folgegipfel in Laeken (2001) standen der Kampf gegen irreguläre Migration und der gemeinsame Schutz der Außengrenzen folglich im Vordergrund. In Laeken wurde zudem erstmals betont, dass sich der Kampf gegen irreguläre Immigration auch in den Außenbeziehungen niederschlagen muss.<sup>173</sup> Migration wurde zu einem strategischen Gebiet der Außenpolitik deklariert. Der auf Laeken folgende Aktionsplan der Kommission definierte gemeinsame Maßnahmen in der Visapolitik, dem Informationsaustausch, den Rückführungspolitiken und gemeinsame Grenzkontrollen als Schwerpunkte.<sup>174</sup>

Insbesondere Fragen im Bereich der Rückführung irregulär aufhältiger Drittstaatenangehöriger wurden zu einem wichtigen Thema.<sup>175</sup> Eine Reihe von Verhandlungen mit Drittländern über die Rückführung Staatsangehöriger und Drittstaatenangehöriger wurden aufgenommen<sup>176</sup>. Mit der „Wider Europe“-Initiative<sup>177</sup> der Kommission im Jahr 2003 wurde die Bekämpfung irregulärer Migration auf die Nachbarstaaten der EU ausgeweitet: diese sollten Unterstützung im Bereich der irregulären Migrationsbekämpfung erhalten und Mechanismen für die Rückführung von Transitmigranten etablieren. Die Motivation für diese intensivierte Zusammenarbeit generierte die Kommission aus der Anerkennung der Interdependenz der Union mit den Nachbarstaaten.

Während des Gipfels von Sevilla (2002) wurde die Verbindung zwischen Migration und Entwicklung in den Mittelpunkt gestellt: die Möglichkeiten, Auswanderung durch verstärkte wirtschaftliche

---

<sup>171</sup> Vgl. Jahn et al. 2006, S.9.

<sup>172</sup> Vgl. auch eine Mitteilung der Kommission im Anschluss an den Gipfel: „Wie die Analyse des wirtschaftlichen und demographischen Kontextes der Union und der Herkunftsländer zeigt, nimmt das Bewusstsein dafür zu, dass die auf Einwanderungsstopp angelegten Maßnahmen der vergangenen 30 Jahre der heutigen Lage nicht mehr entsprechen“ (KOM 2000/757 endg.).

<sup>173</sup> Vgl. Europäischer Rat von Laeken, 14./15.12.2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/68829.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/68829.pdf) Stand: 18.10.2008.

<sup>174</sup> Vgl. KOM 2001/672 endg.

<sup>175</sup> Dies verdeutlicht ein eigens erstelltes „Grünbuch über Gemeinschaftspolitik zur Rückführung illegal aufhältiger Personen“ (KOM 2002/175 endg.).

<sup>176</sup> Eine Auflistung der Drittstaaten zu finden bei Niessen 2004, S.9.

<sup>177</sup> Vgl. KOM 2003/104 endg.: „Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours“.

Zusammenarbeit, Entwicklung des Handels und Maßnahmen im Bereich der Konfliktverhütung zu erzielen, wurden diskutiert.<sup>178</sup> Gleichzeitig wurde diese Verbindung als Kontrollmittel identifiziert. Der Vorschlag Spaniens und Italiens, Entwicklungshilfe künftig abhängig zu machen von der Kooperationsbereitschaft, die Drittländer in Migrationsfragen zeigten, wurde zwar abgelehnt.<sup>179</sup> Es konnte aber Einigung darüber erzielt werden, dass die EU Maßnahmen im Bereich der Kooperationsprogramme in der Außen- und Sicherheitspolitik mit Drittstaaten treffen kann, wenn sich herausstellt, dass diese sich nicht kooperativ verhalten. Ein Jahr später kündigte die Kommission zusätzliche Entwicklungsgelder in Höhe von 250 Millionen Euro bis 2007, für Länder an, die Rückführungsabkommen mit der EU unterzeichnet haben.<sup>180</sup> Zukünftige Kooperationsabkommen der EU mit Drittländern müssen seit diesem Zeitpunkt eine Klausel zur Rücknahme beinhalten, bilaterale Abkommen mit einzelnen europäischen Staaten müssen um Abkommen mit der EU ergänzt werden.<sup>181</sup> Somit wurde eine starke Konditionalität seitens der EU geschaffen, die sich auf andere Bereiche der Zusammenarbeit erstreckt.

Das Haager Programm (2005-2010)<sup>182</sup> wurde als Nachfolgeprogramm des Tampere Aktionsplans verabschiedet und setzt den Schwerpunkt auf vier Bereiche: Arbeitsmarktbezogene Zuwanderung, irreguläre Zuwanderung, regionale Schutzprogramme und Integration. Im Bereich der irregulären Zuwanderung plädiert die Kommission für die koordinierte Rückführung irregulärer Migranten<sup>183</sup>, die Einsetzung gemeinsamer Grenzpatrouillen<sup>184</sup> und die Zusammenarbeit mit Drittländern. Auch wenn sich im Haager Programm zeigt, dass das „gemeinsame Problembewusstsein der Mitgliedsstaaten gewachsen“<sup>185</sup> ist, entstand das Programm aus einem sicherheitspolitischen Ansatz heraus und setzt den Fokus weiterhin auf Kontrolle und Restriktion. Damit bleibt es weit hinter den liberalen Ansätzen des Tampere-Programms zurück.<sup>186</sup> Für manche Beobachter markiert das Haager Programm sogar einen Wendepunkt von einer Einwanderungspolitik zu einem „Migrationsmanagement-Ansatz“, bei dem reguläre Zuwanderungsmöglichkeiten und Integration in den Hintergrund treten.<sup>187</sup> Im Bereich der Beziehungen mit Drittstaaten beobachtet z.B. Cassarino einen „shift from migration in external relations to externalisation“.<sup>188</sup> Die „Strategie der Außendimension, des Raums der Freiheit, der Sicherheit und

---

<sup>178</sup> Vgl. Europäischer Rat von Sevilla, 21./22.06.2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72655.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72655.pdf) Stand: 20.10.2008.

<sup>179</sup> Vgl. Niessen 2004, S.4.

<sup>180</sup> Vgl. Lahav/Guiraudon 2006, S.218.

<sup>181</sup> Vgl. Lavenex 2006, S.342.

<sup>182</sup> Vgl. KOM 2005/184 endg.

<sup>183</sup> Vgl. die Rückführungsrichtlinie der EU-Kommission, der das EU-Parlament im Juni 2008 zustimmte (KOM 2005/391 endg.).

<sup>184</sup> Am 1. Mai 2005 nahm die Europäische Grenzschutzagentur (FRONTEX) ihre Arbeit auf.

<sup>185</sup> Jahn et al. 2006, S.26.

<sup>186</sup> Vgl. Bendel 2005, S.29.

<sup>187</sup> Vgl. Doukouré/Oger 2007, S.6.

<sup>188</sup> Cassarino 2005, S.14.

des Rechts“<sup>189</sup> der Kommission aus dem Jahr 2005, in welcher sie die verstärkten Grenzkontrollen durch afrikanische Staaten fordert, bestätigte diesen Trend

Unter dem Einfluss erhöhter Zahlen irregulärer Migranten aus Nordafrika, die durch medial taugliche Bilder an den Grenzzäunen von Ceuta und Melilla ins Bewusstsein der europäischen Öffentlichkeit transportiert wurden, kam es auf dem Gipfel von Hampton Court 2005 zu Forderungen nach einem umfassenden europäischen Konzept. Die Kommission legte daraufhin im Dezember 2006 einen „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ vor.<sup>190</sup> Darin wird eine ressortübergreifende Strategie gefordert, die einen deutlichen Schwerpunkt auf Strategien zur Bekämpfung von Fluchtursachen legt. Der Gesamtansatz bietet einen erneuten Perspektivenwechsel: die wiederholte Herausstellung des Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung führte in diesem neuen Verständnis zu einem stärkeren Fokus auf die Auswirkungen von Migration auf die Herkunfts- und Transitstaaten.<sup>191</sup> Dieser Perspektivenwechsel wurde mitunter bedingt durch die internationale Aufmerksamkeit für die Thematik, die zu einem UN Dialog auf hoher Ebene über internationale Migration führte und sich auch im vielbeachteten Bericht der Global Commission on International Migration (GCIM) niederschlägt.<sup>192</sup> Der „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ ist von grundlegender Bedeutung für die europäische Migrationspolitik geworden. Alle relevanten Dokumente, die seitdem verabschiedet wurden, nehmen Bezug auf das Papier. Die in der Anlage zu dem Dokument genannten konkreten Maßnahmen zielen jedoch weiterhin auf die kurzfristigen und reaktiven Maßnahmen, die dem auf innere Sicherheit fokussierten Ansatz zugeordnet werden können. Die vereinbarten Maßnahmen im Bereich der internationalen Kooperation konzentrieren sich auf den Abschluss von Rückführungsabkommen und den Aufbau von Kapazitäten der Migrationskontrolle.

Seit diesem Jahr ist erneut ein Kurswechsel in der europäischen Einwanderungspolitik zu verfolgen: vieles deutet darauf hin, dass wirtschaftlicher Abschwung wieder zu einer stärkeren Ausrichtung auf Kontrollpolitiken in vielen Mitgliedsstaaten führt.<sup>193</sup> Diese Haltung schlägt sich im „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“ nieder, der dieses Jahr unter französischer Präsidentschaft vom Rat angenommen wurde.<sup>194</sup> Das Dokument ist nicht rechtlich bindend, sondern als politisches Statement zu verstehen, dass auf das nächste 5-Jahres-Programm nach dem Haager Programm vorbereiten soll. Von den fünf Schwerpunkten, die der Pakt nennt, befasst sich nur einer mit regulären

---

<sup>189</sup> Vgl. KOM 2005/491 endg.

<sup>190</sup> Vgl. KOM 2005/621 endg.

<sup>191</sup> Vgl. Angenendt 2008, S.45.

<sup>192</sup> Vgl. GCIM 2005, insbesondere Kapitel II und High-level Dialogue on International Migration and Development [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_6221\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6221_en.htm) Stand: 12.11.2008.

<sup>193</sup> In Italien z.B. wurden Maßnahmen ergriffen, die irreguläre Einwanderung in starken Zusammenhang mit Kriminalität stellen, etwa durch den Einsatz der Armee zur Ergreifung Irregulärer.

<sup>194</sup> Vgl. Entwurf zum Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13440.de08.pdf> Stand: 13.11.2008.

Zuwanderungsmöglichkeiten und selbst hier wird eine Verbindung zur Prävention unerwünschter Zuwanderung hergestellt.<sup>195</sup>

Der Pakt schlägt eine konservative Richtung ein und setzt den Fokus auf eine restriktive Zuwanderungspolitik. Mehr noch als im Haager Programm wird die Notwendigkeit der Kooperation mit den Herkunfts- und Transitstaaten betont. Als zentrale Absicht kann hier die weitere Einbindung von Drittstaaten in Kontrollaktivitäten identifiziert werden, die durch Angebote zeitlich befristeter Migration unter der Überschrift der „zirkulären Migration“ unterstützt werden. Weitere Bereiche europäischer Einigkeit sind überwiegend im Bereich der Grenzkontrollen zu finden, die zu schneller und weitergehender Einigung führten. Ein neuer Bereich der Übereinstimmung ist der Fokus auf die Akquirierung Hochgebildeter, die durch eine „Blue Card“ Initiative unterstützt werden soll. Uneinigkeit besteht hingegen bei den Zugangsmöglichkeiten der mittel und gering ausgebildeten Arbeiter.<sup>196</sup> Die Notwendigkeit einer Harmonisierung der regulären Zuwanderungspolitik wird nicht weiter betont, was als Konsequenz der unzuvereinbareren Interessen der Mitgliedsstaaten gewertet werden kann.

Insgesamt schlägt der Migrationspakt andere Töne an als die vorausgegangenen Dokumente und setzt den Schwerpunkt erneut auf eine Ausweitung der Zugangskontrollen und die Durchsetzung ökonomischer Interessen der EU.

---

<sup>195</sup> Die fünf Schwerpunkte teilen sich auf in die Bereiche legale Einwanderung, Bekämpfung irregulärer Einwanderung, Grenzkontrollen, Schaffung eines europäischen Asylsystems, Aufbau von Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern.

<sup>196</sup> Vgl. Collett 2008.

Abb.5: Überblick über die wichtigsten Abkommen der EU-Migrationspolitik

Jahr	Titel	Relevanz
1985	Schengen-Abkommen	Gründung des Europäischen Binnenmarktes
1986	Einheitliche Europäische Akte	Etablierung der Personenfreizügigkeit
1992	Vertrag von Maastricht	Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres wird in die dritte Säule der EG überführt
1997	Vertrag von Amsterdam	Wesentliche Bereiche der Asyl- und Einwanderungspolitik werden in den EU-Vertrag aufgenommen
1999	EU-Sondergipfel Tampere und Tamperer Aktionsplan	Anerkennung der EU als Einwanderungsregion, Schaffung regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten
2001	EU-Gipfel Laeken	Fokus auf Bekämpfung irregulärer Migration, Migrationspolitik wird strategischer Bereich der Aussenpolitik.
2002	EU-Gipfel Sevilla	Fokus auf Migration und Entwicklung
2003	Wider Europe“- Initiative <sup>197</sup> der Kommission	Ausweitung der Bekämpfung irregulärer Migration auf die Nachbarstaaten der EU
2005-2010	Haager Programm	Nachfolge-Programm von Tampere mit Fokus auf „Migrationsmanagement“
2005	Gipfel von Hampton Court	Forderung nach umfassendem europäischem Konzept gegenüber irregulärer Migration
2006	Gesamtansatz zur Migrationsfrage	Erneuter Fokus auf Migration und Entwicklung und Migrationsursachenbekämpfung
2008	„Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“	Fokus auf intensivere Einbindung Drittländer in Bekämpfung irregulärer Migration; neue Konzepte („zirkuläre Migration“)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

#### 4.2.2 Inhalte und Schwerpunkte der europäischen Migrationspolitik

Aus den Mitteilungen der EU-Kommission und den Beschlüssen des Rates im Bereich der Migrationspolitik lassen sich fünf zentrale Bereiche identifizieren, die im Mittelpunkt der Dokumente stehen: reguläre Zuwanderungspolitik, Integrationspolitik, Asylpolitik, irreguläre Zuwanderung und Kooperation mit Drittstaaten.

Im Bereich der regulären Einwanderung wurden durch eine Mitteilung aus dem Jahr 2000 die grundsätzlichen Inhalte bestimmt.<sup>198</sup> Darin wurde der Einwanderungsstop angesichts der wirtschaftlichen Veränderungen in Europa als nicht mehr zeitgemäß identifiziert. Die Kommission plädiert seitdem für eine aktive Zuwanderungspolitik, in die verstärkt die Herkunfts- und Transitstaaten einbezogen werden. Den Vorschlägen der Kommission für eine gemeinsame europäische Haltung gegenüber einer Einwanderungspolitik von Arbeitsmigranten wurde aber aufgrund des starken Widerstandes der Mitgliedsstaaten nicht zugestimmt.<sup>199</sup> Die Diskussionen um die Zuwanderung von Arbeitskräften kreisen um den Zuzug Hochqualifizierter, ein Vorschlag der Kommission für die

<sup>197</sup> Vgl. KOM 2003/104 endg.: „Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours“

<sup>198</sup> Vgl. KOM 2000/757 endg.

<sup>199</sup> Vgl. Angenendt 2008, S.48.

Einführung einer „Blue Card“ liegt seit 2007 vor.<sup>200</sup> Selbst in diesem Bereich scheint bislang aber keine Einigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten zu bestehen, die „Blue Card“-Initiative wurde im aktuellen Einwanderungspakt zu einer komplementären Maßnahme degradiert, die nicht die nationalen Zulassungspolitiken der Mitgliedsstaaten beeinträchtigt.<sup>201</sup>

Ähnlich wenig Bewegung ist im Bereich der gemeinsamen Integrationspolitik erzielt worden. Auch hier wurden keine erheblichen Fortschritte erreicht, auch wenn in allen europäischen Ländern Handlungsbedarf besteht, der auch kontinuierlich artikuliert wird. Die erste Version des kürzlich verabschiedeten Einwanderungspaktes enthielt den Vorschlag eines Integrationsvertrages, in dem die Rechte und Pflichten von Einwanderern festgehalten werden sollten, darunter die Pflicht der Migranten Sprachkurse zu belegen. Eine Verlagerung auf mehr Verantwortung von Seiten der Migranten wurde aber durch die sozialistische spanische Regierung abgelehnt und aus dem Pakt entfernt. Insgesamt blieb die Umsetzung der integrationspolitischen Ziele auf EU-Ebene weit hinter den Vorschlägen zurück.

Im Bereich der europäischen Asylpolitik wurde zwar der Grundstein einer gemeinsamen europäischen Politik auf dem menschenrechtlichen Hintergrund der Genfer Flüchtlingskonvention gelegt. Die Weiterentwicklung des europäischen Asylsystems verläuft allerdings auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Im Einwanderungspakt werden folglich die Ziele der Harmonisierung des Asylsystems zurückgeschraubt, ein einheitliches Asylsystem, das im Haager Programm bis 2010 angestrebt wurde, wird nicht mehr in dieser Zielstrebigkeit diskutiert. Der asylpolitische Teil der Migrationspolitik steht offensichtlich nicht im Fokus der europäischen Politik.

Die Bekämpfung der irregulären Migration entpuppte sich hingegen früh als der Bereich, in dem eine Einigungen zwischen den Mitgliedsstaaten besonders leicht zu erzielen war. Das Interesse an der Prävention unerwünschter Einwanderung ist in den Mitgliedsstaaten aufgrund der bereits beschriebenen politischen Brisanz nach wie vor hoch. Inhaltlich wurden die gemeinsamen Grenzkontrollmaßnahmen um das Instrument der Rückführung ergänzt. Die Anerkennung der beschränkten nationalen Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich war zudem ein wichtiger Auslöser für die Kooperation mit Drittländern, die sich im Abschluss von Rückführungsabkommen und Kooperationen im Bereich der Grenzkontrollen niederschlägt.

Die Kooperation mit Drittländern hat eine ähnlich dynamische Entwicklung der Harmonisierung durchlaufen wie die Maßnahmen im Bereich der irregulären Einwanderung. Seit 2002 erkennt die Kommission die Bedeutung der Inkorporierung von Migration in die außenpolitische Strategie der EU an.<sup>202</sup> Seit dem entwickelte sich die Kooperation mit Drittstaaten zum Fokus der europäischen Politik.<sup>203</sup>

---

<sup>200</sup> Vgl. KOM 2007/637 endg.

<sup>201</sup> Vgl. Collett 2008.

<sup>202</sup> Vgl. KOM 2002/703 endg.

<sup>203</sup> Vgl. KOM 2003/104 endg., KOM 2003/355 endg., etc.

Ein Grund für diese Entwicklung liegt in der externen Dimension der Maßnahmen, die im Gegensatz zu Politiken, die auf interne Veränderungen in der EU abzielen, eine geringere Wahrscheinlichkeit haben, Blockaden durch die Mitgliedsstaaten zu unterliegen.<sup>204</sup>

Die Maßnahmen im Bereich der Zusammenarbeit mit Drittstaaten lassen sich in zwei Bereiche unterteilen. Der erste Ansatz, der oft als Externalisierungspolitik kritisiert wird, umfasst Instrumente der Einwanderungskontrolle. Durch diese sollen Herkunfts- und Transitstaaten dazu gebracht werden, Grenzkontrollen zu verstärken und irreguläre Migration zu bekämpfen. Diese Form der Kooperation trifft insbesondere auf die Beziehungen mit den nordafrikanischen Mittelmeeranrainern zu, die als Haupttransitstrecken für Migranten aus SSA fungieren. Im Gegenzug erhalten die Vertragspartner Finanzhilfen oder verbesserte Zugangschancen zum europäischen Binnenmarkt.<sup>205</sup>

Der zweite Ansatz setzt auf präventive Maßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten, um die Fluchtursachen zu bekämpfen. Neben dem Präventionsgedanken wird in diesem Bereich seit 2005 der inhaltliche Schwerpunkt auf den Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung gelegt.<sup>206</sup> Durch die Vermeidung von Abwanderung in den Herkunftsstaaten soll demnach der so genannte „Brain Drain“ verhindert werden. Ein Teil des Einwanderungskonzepts rückt damit in den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>207</sup> Seit 2007 wird der Ansatz der „zirkulären Migration“ diskutiert, in dem eine Mehrfachwanderung mit begrenztem Aufenthalt zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaat ermöglicht werden soll.<sup>208</sup> Mit dem Begriff bezeichnen die Beteiligten bisher aber abweichende Inhalte: während die Kommission darunter eine entwicklungsorientierte Förderung von Mobilität versteht, sehen die Nationalstaaten darin ein Steuerungsinstrument, das irreguläre Wanderung durch befristete Arbeitsprogramme reduziert.<sup>209</sup>

### 4.2.3 Finanzierung

Für den Zeitraum 2007 bis 2013 beläuft sich der vorgesehene Gesamtbetrag des Programms "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" auf 5,86 Mrd. Euro.<sup>210</sup> Die Gelder werden auf verschiedene Fonds verteilt: den Integrationsfonds, den europäischen Flüchtlingsfonds, den Rückkehrfonds und den Außengrenzenfonds. Weitere Gelder werden für die Grenzschutzagentur Frontex, die Einrichtung von Beobachtungsstellen und IT-Systemen verwendet.

Abb.6 „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (2007-2013)

---

<sup>204</sup> Vgl. Lavenex 2006, S.330.

<sup>205</sup> Eine ausführlichere Darstellung zu den Nordafrikanischen Staaten wird unter 2.3 vorgenommen.

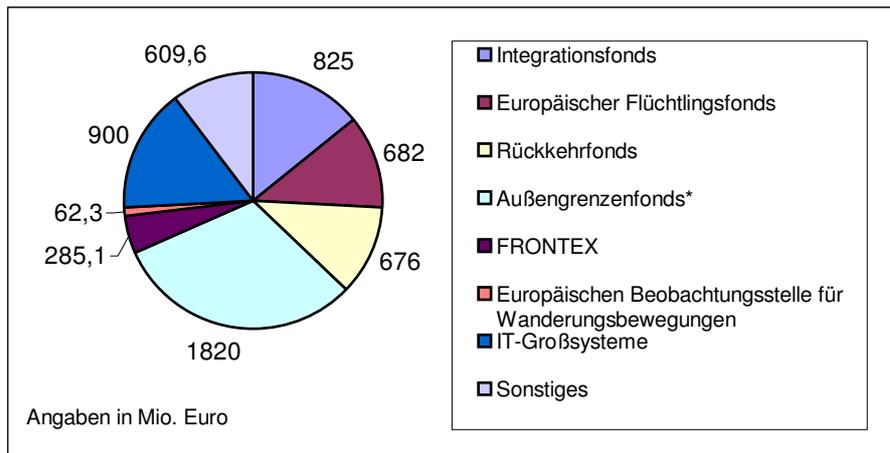
<sup>206</sup> Vgl. KOM 2005/390 endg., KOM 2005/621 endg.

<sup>207</sup> Vgl. Ter Steeg 2005, S.212.

<sup>208</sup> Vgl. KOM 2007/248 endg.

<sup>209</sup> Vgl. Angenendt 2008, S.56.

<sup>210</sup> Vgl. KOM 2005/123 endg.



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Daten der EU (Pressemitteilung IP/08/1644, Entscheidung Nr. [574/2007/EG](#), Zusammenfassung der Gesetzgebung der Union <http://europa.eu/scadplus/leg/de/vb/l14509.htm>)

\*Anmerkung: Die Mittel des Außengrenzenfonds werden für die folgenden Bereiche eingesetzt: 30 % des Fonds werden für die Kontrolle der Landaußengrenzen zugewiesen, 35 % für die Seeaußengrenzen, 20 % für die Flughäfen und 15 % für die Konsularstellen.

Für die Kooperation mit Drittstaaten wurde 2001 erstmals ein Haushaltstitel eingerichtet.<sup>211</sup> Bis zum Jahre 2003 wurde der Betrag jährlich gesteigert und beläuft sich für den Gesamtzeitraum insgesamt auf 42,5 Mio. Euro.<sup>212</sup> Ab 2003 wurde mit AENEAS ein eigenes Finanzinstrument geschaffen, das von 2004-2008 mit 250 Mio. Euro für die Unterstützung von Drittländern im Bereich des Migrationsmanagements ausgestattet wurde. Seit 2007 besteht ein neues Programm (Thematic Cooperation Programme with Third Countries in the Development Aspects of Migration and Asylum)<sup>213</sup>, das bis 2013 läuft und somit im gleichen Planungszeitraum wie das Programm "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" liegt. Das Budget des Kooperationsprogramms beläuft sich für den Gesamtzeitraum auf 380 Mio. Euro.<sup>214</sup>

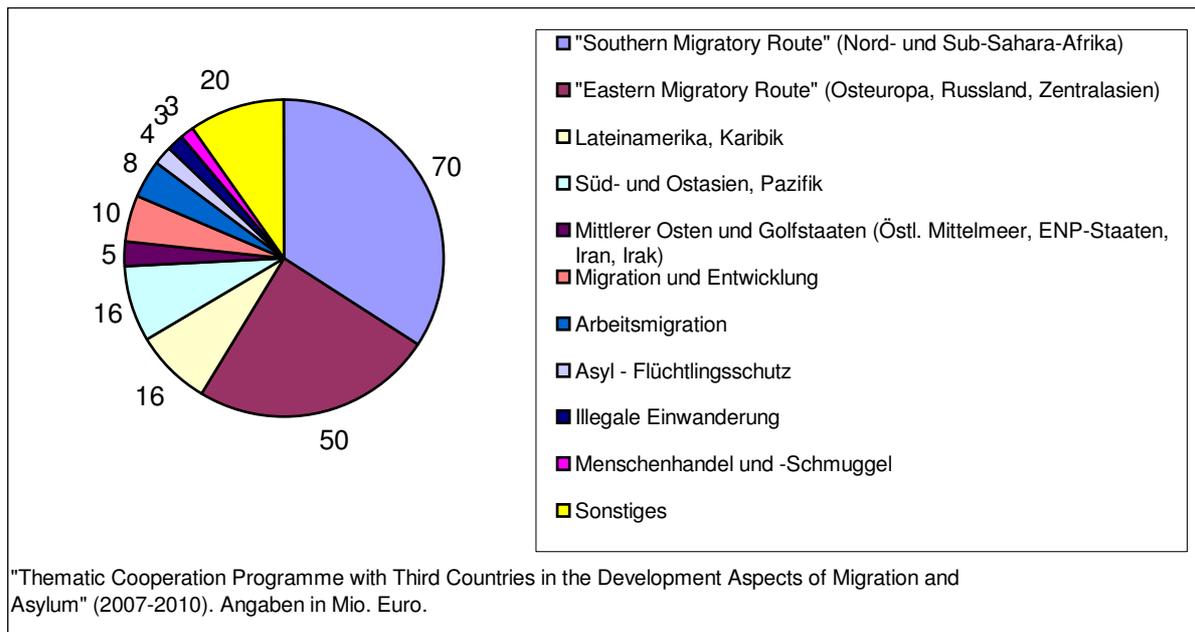
<sup>211</sup> Vgl. Haushaltstitel B7-667 : "Cooperation with third countries in the field of migration"  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/2004\\_2007/cooperation/funding\\_cooperation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/cooperation/funding_cooperation_en.htm)  
Stand: 11.11.2008.

<sup>212</sup> Vgl. KOM 2006/26 endg.

<sup>213</sup> Vgl. External Cooperations Programmes der EU-Kommission  
[http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/migration-asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/migration-asylum/index_en.htm) Stand: 11.11.2008.

<sup>214</sup> Vgl. „EC launched a new programme for cooperation with third countries in migration and asylum fields with 380 mln Euro for 2007-2013“ der Cross Border Cooperation/Söderköping Process  
<http://soderkoping.org.ua/page14894.html> Stand: 13.11.2008.

Abb.7: Aufteilung des Budgets innerhalb des thematischen Programms (2002-2010)



Quelle: Pressemitteilung IP/07/872

Aus diesen Zahlen ergibt sich ein klarer Schwerpunkt auf Kontrollmaßnahmen an den europäischen Grenzen, der mit der inhaltlichen Schwerpunktsetzung übereinstimmt. Der zweite inhaltliche Fokus der EU auf Kooperationsprogramme mit den Herkunfts- und Transitstaaten wird durch die finanziellen Aufwendungen in diesem Bereich nicht bestätigt. Allerdings ist hier ein rapider Anstieg der finanziellen Aufwendungen binnen weniger Jahre zu beobachten, was die gesteigerte Bedeutung des Bereiches verdeutlicht.

#### 4.2.4 Akteure

Es wurde bereits erwähnt, dass für die Entstehung einer inhaltlichen Schwerpunktsetzung der EU-Migrationspolitik, die Bereitschaft der Nationalstaaten zur Zusammenarbeit und Souveränitätsabgabe an die Gemeinschaft entscheidend ist.

Obwohl seit dem Vertrag von Amsterdam wesentliche Teile der Migrationspolitik im Bereich der transnationalen Zusammenarbeit liegen, verblieben Entscheidungen über reguläre Migration im intergouvernementalen Entscheidungsprozess. Die supranationalen Akteure Kommission und Parlament verfolgen im Bereich der Migrationspolitik einen liberaleren Ansatz als die intergouvernementalen Akteure. Die Kommission erarbeitet seit Jahren Empfehlungen, in denen sie den Ausbau regulärer Einwanderungsmöglichkeiten empfiehlt. Eine Einigung in diesem Bereich ist bisher aber nicht erzielt worden. Ein Grund dafür sind die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsstaaten, die sich in drei Gruppen unterteilen lassen. Die Gruppe der traditionellen Einwanderungsländer Frankreich,

Deutschland und Großbritannien, die der südeuropäischen Länder Spanien, Italien und Griechenland, die von Aus- zu Zuwanderungsländern geworden sind, und die Gruppe der neuen Mitgliedsstaaten, die noch überwiegend Auswanderungsländer sind. Eine ansatzweise übereinstimmende Haltung aller europäischen Staaten lässt sich nur im Bereich der Grenzkontrollen identifizieren.<sup>215</sup> Die ähnlichen kulturellen Hintergründe der europäischen Bevölkerung führen offensichtlich europaweit zu den gleichen Ängsten und entsprechenden Erwartungen an die Politik.<sup>216</sup>

Eine weitere Charakteristik der europäischen Akteurskonstellation, die Auswirkungen auf die Richtung der EU-Migrationspolitik hat, ist die hohe Gestaltungskraft der Justiz- und Innenministerien.

Trotz des Kohärenzanspruches europäischer Politik und dem Ziel einer stärkeren Verknüpfung der Politikbereiche, war der Einfluss der Sozial-, Wirtschafts- und Außenministerien auf die Innen- und Justizministerien eher gering. Das Ergebnis dieser Konzentration auf ein Ressort ist der sicherheitspolitische Fokus und die kontrollorientierte Herangehensweise der EU.<sup>217</sup> Im Bereich der Innen- und Justizpolitik dient die Betonung des Sicherheitsaspektes zudem oft als Legitimationsbasis für Maßnahmen in der Migrationspolitik. Seit Tampere sind zwar auch die Generaldirektionen Auswärtiges und Entwicklung mit der Aufgabe betraut, Strategien zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung zu entwickeln. Trotzdem war dies bis 2005 primär Sache der Innenminister, was sich in der Grundlinie der Bekämpfung irregulärer Migration niederschlägt.<sup>218</sup> Forderungen nach mehr Kohärenz in der europäischen Politik gegenüber Einwanderung hatten bereits zur Einrichtung einer Lenkungsgruppe im Jahr 1998 für die ressortübergreifende Zusammenarbeit geführt. Erst durch die Verabschiedung der ressortübergreifenden Strategie von 2005 werden die anderen Generaldirektionen tatsächlich stärker einbezogen.<sup>219</sup>

Zusammengefasst führt die Verteilung von Kompetenzen auf intergouvernementale und transnationale Institutionen, kombiniert mit der zusätzlichen Ausweitung auf mehrere Ressorts in der europäischen Migrationspolitik zu einer „diversity of actors with diverging roles“.<sup>220</sup>

### 4.3 Zwischenfazit

Die Entwicklung der europäischen Migrationspolitik zeigt eine hohe Dynamik auf, die seit ihrer Entstehung starken Veränderungen unterliegt. Eine konstante Entwicklung der Migrationspolitik ist insgesamt aber nicht festzustellen. Der Charakter der Einwanderungspolitik ist stark abhängig von den

---

<sup>215</sup> Vgl. Withol de Wenden 2004, S.293.

<sup>216</sup> Vgl. Massey et al. 1998, S.109.

<sup>217</sup> Vgl. Jahn et al. 2006, S.10.

<sup>218</sup> Vgl. Mannitz 2006, S.103.

<sup>219</sup> Vgl. Bendel 2006, S.104.

<sup>220</sup> Massey et al., S.111.

wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen in den europäischen Mitgliedsstaaten: bei Wirtschaftswachstum und Bedarf an Arbeitskräften beherrscht eine liberale Rhetorik gegenüber Einwanderung die europäische Dokumente, kommt es zu einer Rezession werden Forderungen nach mehr Restriktionen verlaubar. Anhand der beständigen Weiterentwicklung, Vergemeinschaftung und Ausweitung der Migrationspolitik, lässt sich aber die hohe Bedeutung des Politikfeldes für die europäischen Staaten und das Interesse an gemeinsamen Lösungen erkennen.

Die wichtigsten Entwicklungen sind im Bereich der Grenzkontrolle und Rückführungspolitik erreicht worden, Bereiche also, in denen es um die Beschränkung von Zuwanderung geht. Die Wahrnehmung von irregulärer Migration als ausschließlich negative Erscheinungsform von Migration verbindet die europäischen Staaten und Institutionen der EU, die eine Untergrabung der Glaubwürdigkeit europäischer Einwanderungspolitik befürchten. Ein gemeinschaftlicher Ansatz war hier leicht zu erzielen und führt zu einem eindeutigen Fokus der gemeinsamen Migrationspolitik auf Abwehr.<sup>221</sup>

Auch im Bereich der Außenbeziehungen ist ein breites Spektrum von Maßnahmen entstanden. Die hohe Aktivität der EU in diesem Bereich kann darauf zurückgeführt werden, dass Einigungen im Außenbereich zwischen den Mitgliedsstaaten einfacher zu erzielen sind, als jene, die interne Politiken betreffen. Die migrationspolitische Kooperation mit Drittstaaten wurde zu einer außenpolitischen Strategie, die aus einer Kombination der europäischen Wahrnehmung der IB von Interdependenz und Bedrohung erfolgte.<sup>222</sup> Die Ausrichtung auf Kooperation mit Drittländern kann als „continuation of the transgouvernemental logic of cooperation“<sup>223</sup> betrachtet werden, die im Sinne eines Lastenausgleichs die Chancen erhöht, Migrationsbewegungen schon vor dem Erreichen der EU abzufangen. Auch die entwicklungspolitische Komponente dieses Bereichs wurde im Zuge der internationalen Gipfel und Deklarationen ein wichtiger Punkt der europäischen Migrationspolitik. Die finanziellen Aufwendungen fallen in diesem Bereich aber deutlich geringer aus. Die Entwicklungsmaßnahmen in diesem Gebiet müssen zudem vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit bewertet werden, die nur durch eine kohärente EU-Politik in anderen Sachbereichen erreicht werden kann.<sup>224</sup> Dieser Frage wird in Kapitel 6 durch die Betrachtung einzelner Maßnahmen nachgegangen.

Seit dem informellen Treffen von Hampton Court im Jahr 2005 ist zudem eine regionale Verlagerung des europäischen Fokus zu beobachten. Nach dem Abschluss des Osteuropa-Prozesses verschob sich der Schwerpunkt auf die südlichen Außengrenzen, die Prioritätensetzung liegt seitdem auf Afrika. Auch der finanzielle Schwerpunkt in der regionalen Mittelverteilung des thematischen Kooperationsprogramms legt seinen Scherpunkt auf die afrikanischen Staaten.

---

<sup>221</sup> Vgl. Ter Steeg 2005, S.423.

<sup>222</sup> Vgl. Lavenex 2004, S.685, bzw. KOM 2003/104 endg.

<sup>223</sup> Vgl. Lavenex 2006, S.346.

<sup>224</sup> Vgl. Ter Steeg 2005, S.219.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die europäische Migrationspolitik bezüglich der Bekämpfung irregulärer Migration einer dynamischen Vergemeinschaftung unterliegt, die durch hohe finanzielle Aufwendungen unterstützt wird. Der Ansatz der migrationspolitischen Kooperation mit Drittstaaten konzentriert sich im Wesentlichen auf die Rückführung irregulärer Migranten, die flankiert wird von einem entwicklungspolitischen Ansatz.

#### **4.4 Internationale Migration in Sub-Sahara-Afrika**

“Africa, which faces a huge challenge in managing population movements, both within the continent and between continents, finds itself at a crossroads at this critical time in its history. While it is still affected by negative structural trends, there are indications of change ahead.”<sup>225</sup>

SSA ist ein Gebiet, in dem es diverse Migrationsrouten und –formen gibt, die zwischen Ländern mit doppelten oder dreifachen Funktionen als Herkunfts-, Transit- und Zielländer stattfinden und sowohl Wirtschaftsmigranten als auch Flüchtlingsströme und reguläre sowie undokumentierte Migration betreffen.<sup>226</sup> Wanderungsbewegungen finden innerhalb von Staaten, regional und international statt, sie betrifft Männer und Frauen, verläuft von der Stadt aufs Land und vice versa. Migration ist einerseits eine wichtige Überlebensstrategie, andererseits ein natürlicher Bewegungsvorgang innerhalb ethnischer Räume, die über internationale Grenzen hinweg reichen. Angaben über die Anzahl von Migranten auf dem afrikanischen Kontinent können aufgrund der mangelnden Datenlage nur geschätzt werden. Für das Jahr 2000 estimierte der World Migration Report die internationalen Migranten in SSA auf 16,3 Millionen<sup>227</sup>, für das Jahr 2005 geht die Economic Commission for Africa von 17,1 Millionen Migranten in Gesamtafrika aus.<sup>228</sup>

---

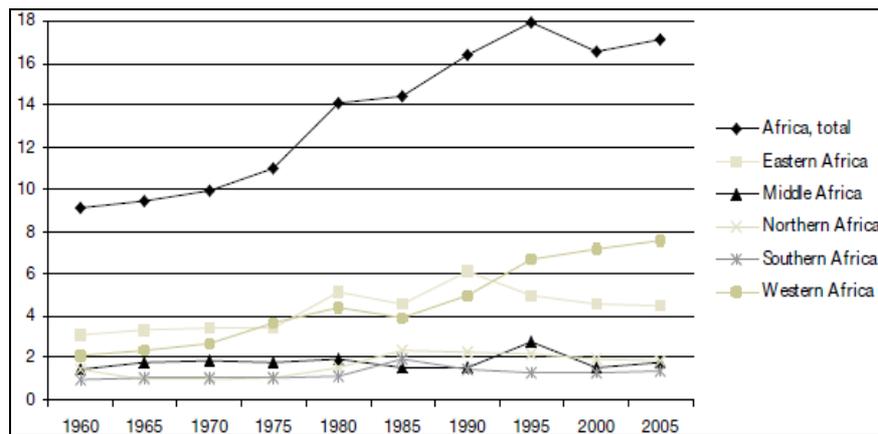
<sup>225</sup> Ndiaye/Boncour 2005, S.28.

<sup>226</sup> Vgl. Adepoju 2008, S.21.

<sup>227</sup> Vgl. Sethi 2005, S.33.

<sup>228</sup> Vgl. Economic Commission for Africa 2006, S.2.

Abb.8: Anzahl der Migranten in Afrika und den Subregionen



Quelle: UNECA 2006

Betreffend die im Ausland lebenden Afrikaner schätzt die African Union, dass ein Drittel der 190 Millionen Migranten weltweit afrikanischer Abstammung ist.<sup>229</sup> Im vergangenen Jahrzehnt war ein Zuwachs an afrikanischen Auswanderern nach Europa und in die USA zu beobachten. Schätzungen zufolge erhöhte sich die Abwanderungsrate in die OECD-Länder von 93.000 im Jahr 1995 auf 140.000 Menschen in 2001.<sup>230</sup> Insbesondere die Abwanderungsrate aus den SSA-Staaten stieg exponential an: während 1996 in Spanien nur 1.8 Prozent aller Migranten aus den Gebieten südlich der Sahara stammten, waren es 2004 bereits 50,6 Prozent.<sup>231</sup> Seit dem Jahr 2000 werden mehr Migranten aus SSA von den europäischen Grenzbeamten aufgegriffen als aus Nordafrika.<sup>232</sup> Diese Zahlen sind allerdings mit Vorsicht zu genießen und müssen als grobe Schätzungen betrachtet werden. Die Beobachtungen lassen darauf schließen, dass sich die afrikanische Diaspora in vielen europäischen Ländern in den letzten Jahren vergrößert hat. Trotzdem wandern die meisten afrikanischen Migranten weiterhin innerhalb Afrikas.<sup>233</sup>

Die erhöhte Auswanderungsrate nach Europa und Nordamerika ist die Folge von komplexen Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent. Ein starkes Bevölkerungswachstum in vielen afrikanischen Staaten fiel mit wirtschaftlicher Stagnation zusammen.<sup>234</sup> Ein Grund für die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation und der Zunahme von Armut und Arbeitslosigkeit in den Länder südlich der Sahara wird in den Auswirkungen der Strukturprogramme gesehen, die den

<sup>229</sup> Vgl. [www.african-union.org](http://www.african-union.org) Stand: 18.11.2008.

<sup>230</sup> Vgl. Black et al. 2006, S.6.

<sup>231</sup> Vgl. Castles 2007, S.135.

<sup>232</sup> Vgl. De Haas 2007, S.15.

<sup>233</sup> Laut Weltbank teilt sich die afrikanische Migration folgendermaßen auf: "high-income OECD countries (25.2%), high-income non-OECD countries (2.9%), intra-regional (63.2%), other developing countries (0.2%); unidentified (8.5%)." Vgl. [www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances](http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances).

<sup>234</sup> Vgl. Economic Commission for Africa 2006, S.5.

afrikanischen Staaten Ende der 90er Jahre durch die internationalen Finanzinstitute auferlegt wurden.<sup>235</sup> Abgesehen von wirtschaftlichen Gründen kommt es in einem Drittel der afrikanischen Staaten immer noch zu bewaffneten Konflikten, Bildungs- und Gesundheitssystem verschlechtern sich zunehmend angesichts einer extrem ansteigenden Bevölkerungsentwicklung, die AIDS-Pandemie zerstört in vielen Regionen soziale Strukturen und führt zum Verlust von Arbeitskräften, verschlechterte Umweltbedingungen verursachen die Verödung ganzer Landstriche durch Abwanderungen aus den ländlichen Gebieten.<sup>236</sup> Europa erscheint demgegenüber vielen Afrikanern „als ein Ort, an dem Milch und Honig fließt“.<sup>237</sup> Die Theorie der Push- und Pull-Faktoren scheint hier zunächst zu passen. Die bereits in Kapitel 2.3 dargestellten diversen Motivationsgründe, die zu einer Auswanderungsentscheidungen führen können, treffen in dieser Allgemeinheit auch auf die Hintergründe der afrikanischen Migration zu. Eine genauere Betrachtung der westafrikanischen Migration im nächsten Kapitel führt allerdings weitere Variablen ein, die nicht in dieses einfache Schemata passen.

Wie bereits beschrieben, ist der größte entstehende Nachteil von Auswanderung für die afrikanischen Herkunftsstaaten der Verlust von Arbeitskraft, der im Falle der Migration von Akademikern und Fachkräften am schmerzhaftesten für die nationale Entwicklung ist. Einige afrikanische Länder haben besonders unter dem Verlust Hochqualifizierter zu leiden, in Ghana ist besonders der Gesundheitssektor von der massiven Abwanderung medizinischen Fachpersonals betroffen – zwischen 1995 und 2002 verließen 69,4 Prozent der in Ghana ausgebildeten praktischen Ärzte das Land.<sup>238</sup> Aber nicht nur die Abwanderung gebildeter Migranten stellt einen Verlust dar: die Auswanderung von Arbeitern mit geringer Qualifikation kann zu saisonaler Arbeitskraftknappheit im ländlichen Raum führen und direkte Auswirkungen auf die Lebensmittelversorgung und Arbeitsproduktivität haben. Verstärkt wird dieser Verlust durch die Tatsache, dass es sich bei den Auswanderern in der Regel um junge und motivierte Menschen handelt.<sup>239</sup> Auch die sozialen Auswirkungen für die Herkunftsstaaten müssen beachtet werden: der Verlust von Familienmitgliedern führt zu zerrissenen Familienstrukturen, Kinder wachsen ohne ihre Eltern auf und Frauen werden zu Alleinversorgern für ganze Familien: 50 bis 80 Prozent aller ländlichen Haushalte haben mindestens ein Familienmitglied, das ausgewandert ist, unabhängig von der wirtschaftlichen Situation oder sozialen Herkunft der Familie.<sup>240</sup> Die zunehmende irreguläre Form der Wanderung verstärkt die negativen Effekte, insbesondere auf die sozialen Strukturen im Herkunftsland, da viele die Reise nicht überleben.

---

<sup>235</sup> Vgl. z.B. Cross et al. 2005, S.245; für einen ausführlicheren Überblick über die Hauptmigrationsgründe vgl. Adepoju 2004, S.59 ff. oder Akokpari 2000, 72ff.

<sup>236</sup> Vgl. Ndiaye/Boncour 2005, S.27.

<sup>237</sup> Mair 2004, S.1.

<sup>238</sup> Vgl. Anarfi et al. 2003, S.29.

<sup>239</sup> Vgl. Zoomers et al. 2008, S.3.

<sup>240</sup> Vgl. Black et al. 2006, S.13.

Auf der anderen Seite sind die Rücküberweisungen der Migranten für viele afrikanische Staaten zu einer Haupteinnahmequelle geworden. In vielen Ländern erbringen diese einen substantiellen Anteil der Devisen und übersteigen sogar die offizielle Quote der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>241</sup> Zudem erwiesen sich die finanziellen Zuwendungen aus Rücküberweisungen als resistent gegenüber Finanz- oder Wirtschaftskrisen und während die Gelder der Rücküberweisungen in den letzten zehn Jahren um mehr als das Doppelte anstiegen, stagnierten die Gelder der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>242</sup> Wie bereits angesprochen wirken Rücküberweisungen aber nicht nur als finanzielle Investition in Privathaushalte, sondern haben direkte Auswirkungen auf Bildung und Gesundheit, und können durch die Verbreitung von Informationen und Ideen soziale und politische Kompetenzen hervorrufen. Viele der afrikanischen Unabhängigkeitshelden studierten an europäischen Universitäten, und auch heute erhalten spätere afrikanische Regierungsmitglieder ihre Ausbildung in Europa.<sup>243</sup> Literatur und Forschung konzentrieren sich aber stark auf die messbaren Effekte der Rücküberweisungen und des „Brain-Drain“ Effekts.<sup>244</sup>

#### **4.5 Internationale Migration in Westafrika**

Am Beispiel der westafrikanischen Staaten soll die Charakteristik von Migration in SSA konkretisiert werden. Die Anzahl der Auswanderer aus Westafrika ist weit höher als in anderen Regionen des Kontinents.<sup>245</sup> Aber auch innerhalb der Regionen gibt es traditionell ein hohes Wanderungsaufkommen, weshalb die Region als der „most mobile part of Africa“<sup>246</sup> beschrieben werden kann. Nach Schätzungen lebt ein Drittel aller Westafrikaner nicht in ihrem Geburtsort.<sup>247</sup> Datenerhebungen zu Westafrikanern, die in Nachbarländern leben, sind aber nicht unbedingt repräsentativ. Durch die grenzüberschreitende Ansiedlung ethnischer Gruppen sind Grenzräume porös und viele Menschen verstehen sich nicht als internationale Migranten, auch wenn sie Landesgrenzen überschreiten.<sup>248</sup>

Bis zum Ende der 90er Jahre fand die Wanderung hauptsächlich innerhalb der Region statt, Arbeitsmigration in aufsteigende Ökonomien wie die Elfenbeinküste oder Nigeria waren die Regel. Nach Europa wanderten nur wenige aus, und wenn, dann handelte es sich um Studenten oder Akademiker, die in den ehemaligen Kolonialstaaten studierten oder arbeiteten. Eine Ausnahme bildeten

---

<sup>241</sup> Vgl. Ammassari 2004, S.24.

<sup>242</sup> Vgl. Sethi 2005, S.40.

<sup>243</sup> Vgl. Kohnert 2007, S.10.

<sup>244</sup> Vgl. UNECA 2006, S. 23.

<sup>245</sup> Vgl. Black et al. 2006, S.20.

<sup>246</sup> Vgl. De Haas 2007, S.8.

<sup>247</sup> Vgl. Ebenda, S.22.

<sup>248</sup> Vgl. Anarfi et al. 2003, S.5.

die Kap Verden, die schon zu dieser Zeit in großer Anzahl günstige Arbeitskraft nach Portugal und in die Niederlande „exportierten“.<sup>249</sup>

Erst seit 1990 kam es zu einem Anstieg der Auswanderung nach Europa, insbesondere aus Ghana, Senegal und Nigeria, die sich auch unabhängig von den kolonialen Bindungen entwickelte. Die Zusammensetzung der Migranten änderte sich ebenfalls, es kam zu einer Zunahme von gering ausgebildeten Arbeitern, die auf irregulärem Wege in die südeuropäischen Länder einwanderten. Ein Grund für diese Auswanderungswelle war die wirtschaftliche Rezession in vielen westafrikanischen Staaten, die bis dato Einwanderungsländer waren. Diese viel zusammen mit der beschriebenen restriktiveren Einwanderungspolitik der europäischen Länder in den 90er Jahren. Die hohen Hürden, die dem Erhalt eines Visums im Wege standen und die intensivierten Kontrollen an Flughäfen und anderen Ankunftsorten, veranlassten viele zur Umgehung offizieller Mittel und Orte und einer Verlagerung der Reise auf das Meer.

Neben der europäischen Einwanderungspolitik änderte sich auch die Migrationspolitik Lybiens seit 2000: Das Land war bis dato ein wichtiges Zielland für Arbeitsmigranten aus den westafrikanischen Gebieten mit einem hohen Bedarf an günstiger Arbeitskraft. Erst durch eine Vielzahl von Abschiebungen und verstärkte Grenzkontrollen wurde das Land zu einem Transitstaat für irreguläre Migranten, die fehlende Aufenthalts- und Einkommensmöglichkeiten durch eine Weiterreise nach Europa kompensieren mussten. Zusammenstöße zwischen Lybiern und Westafrikanern, deren Anzahl sich in den vorherigen Jahren stark erhöht hatte und rassistische Tendenzen in der Bevölkerung, veranlassten die lybische Regierung dazu, zwischen 2003 und 2005 ca. 145.000 irreguläre afrikanische Migranten auszuweisen.<sup>250</sup> Neben der vermehrten Weiterreise nach Europa führte die lybische Politik zu einer Zunahme der Einwanderung nach Marokko und Tunesien. Diese Staaten reagierten wiederum, unter dem Einfluss der europäischen Einwanderungspolitik, mit verstärkten Grenzkontrollen und Repressionen. Dies und die verstärkten Grenzkontrollen in der Strasse von Gibraltar führten zur einer Verschiebung der Routen nach Süden - Mauretanien, Senegal und die Kap Verden wurden zu Startpunkten für die Überfahrt nach Europa. Frühere Herkunftsländer wurden in Folge dieser Entwicklung zu Transitstaaten.<sup>251</sup> Die sichtbarste Veränderung dieser Entwicklung ist die Zunahme irregulärer Einreisen nach Europa über die Kanarischen Inseln.

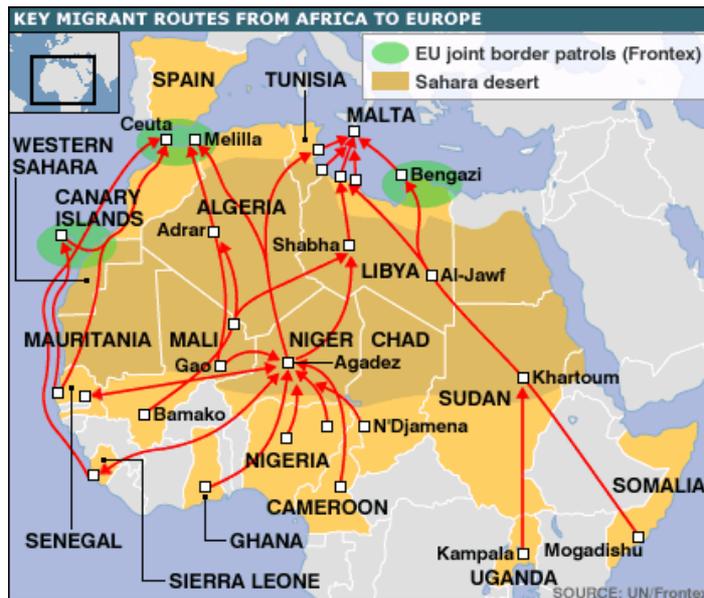
---

<sup>249</sup> Vgl. De Haas 2007, S.14.

<sup>250</sup> Vgl. Ebenda, S.15.

<sup>251</sup> Vgl. Carling 2007, S.10.

Abb.9: Routen der irregulären Migration von Afrika nach Europa



Quelle: Frontex (2007)

Neben der Routenveränderung kam es erneut zu einem Wandel in der Zusammensetzung der Migranten. Neben der erwähnten „Feminisierung“<sup>252</sup> der Migration, kamen neue Nationalitäten hinzu: seit kurzer Zeit wird beobachtet, dass Migranten aus China, Pakistan und Bangladesh die Routen der westafrikanischen Migranten nutzen, um Nordafrika oder Europa zu erreichen.<sup>253</sup> Die westafrikanischen Auswanderer sind zum großen Teil junge Männer und Frauen, die überwiegend der Mittelschicht entstammen und entgegen weitläufiger Annahmen nicht die Ärmsten der Armen. Sie stammen aus „moderate socio-economic backgrounds“.<sup>254</sup>

Die Bestimmung der Hauptemigrationsländer unterliegt unterschiedlichen Bewertungen, je nachdem ob die absoluten oder relativen Zahlen oder die ökonomische Bedeutung der Auswanderung als Messwert verwendet werden. Das Land mit der höchsten Auswanderungsbewegung proportional zu seiner Bevölkerung sind die Kap Verden (ca. 40%), nach absoluten Zahlen sind Burkina Faso, Mali und Nigeria die Spitzenreiter.<sup>255</sup> Nigeria hat aber eine sehr hohe Bevölkerungsdichte und als wichtiges Wirtschaftszentrum der Region eine höhere Einwanderungs- als Abwanderungsrate.<sup>256</sup> Nur bei wenigen Ländern, wie z.B. Burkina Faso, übertrifft die internationale Migration die interregionale oder interne.<sup>257</sup> Die höchste absolute Anzahl westafrikanischer Migranten in Europa kommt aus Nigeria, Ghana und

<sup>252</sup> Vgl. Ndione/Broekhuis 2006, S.7.

<sup>253</sup> Vgl. De Haas 2007, S.20, Carling 2007, S.20.

<sup>254</sup> Vgl. Ebenda, S.22.

<sup>255</sup> Vgl. World Bank (2008) : Migration and Remittances Factbook

[www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances](http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances) Stand: 20.11.2008.

<sup>256</sup> Vgl. Ebenda.

<sup>257</sup> Vgl. Black et al. 2006, S.24.

dem Senegal. Insgesamt ist der Anteil westafrikanischer Einwanderer in Europa zwar gestiegen, im Vergleich zu allen Einwanderern insgesamt aber relativ gering.<sup>258</sup>

Aus dieser Betrachtung westafrikanischer Migration ergibt sich eine komplexere Ursachendefinition als eine Kombination aus Push- und Pull-Faktoren sie ermöglichen würde. Die Hauptemigrationsländer sind nicht die ärmsten Länder der Region, sondern gehören eher zu den wohlhabenderen Staaten Westafrikas. Die Auswanderer sind ebenfalls nicht die Ärmsten der Armen, sondern entspringen der Mittelschicht. Die hohe westafrikanische Emigrationsrate in die europäischen Staaten im Vergleich zu den anderen afrikanischen Regionen deutet darauf hin, dass auch die geographische Nähe zu Europa eine Rolle spielt. Auf dieser Datengrundlage sind die Gründe für Migration weniger in Armut und Elend zu suchen, sondern in den fehlenden Beschäftigungsaussichten und der Hoffnungslosigkeit vieler Afrikaner auf soziale Aufstiegsmöglichkeiten.<sup>259</sup>

#### **4.6 Inhalte, Schwerpunkte und Entwicklungen der afrikanischen Perspektive auf Migration**

Initiativen im Bereich der Migration gehen in der Regel von Einwanderungsländern aus. Wie beschrieben geht es dabei meist um den Wunsch, Einwanderung zu reduzieren und Grenzen zu schützen. Weit weniger Informationen gibt es darüber, wie Migration in den Herkunftsstaaten wahrgenommen wird und welche Ziele durch staatliche Maßnahmen verfolgt werden.<sup>260</sup>

##### **4.6.1 Nationalstaatliche Instrumente**

Bisher betrieben afrikanische Regierungen meist eine Politik der Nichtintervention gegenüber Migration, die bis heute anhält. Die Konnotation mit Migration war in den meisten afrikanischen Ländern sogar negativ.<sup>261</sup> Nicht die Möglichkeit der Überwindung von Armut durch Auswanderung stand im Vordergrund, vielmehr wurde Abwanderung als eine durch Armut erzwungene Aktion wahrgenommen. Entwicklungsprojekte konzentrierten sich auf die Reduzierung von Abwanderung.<sup>262</sup> Zur Vermeidung von „Brain Drain“ und ökonomisch motivierter Abwanderung führten die Regierungen einiger afrikanischer Länder sogar Exit-Visen ein, die das Verlassen des Landes erschwerten.<sup>263</sup> Nur langsam verändert sich diese Wahrnehmung durch die Anerkennung des positiven Zusammenhangs von Migration mit wirtschaftlicher Entwicklung und Armutsreduzierung. Neben der finanziellen Bedeutung

---

<sup>258</sup> Vgl. De Haas 2007, S.35, Abb. 4.

<sup>259</sup> Vgl. Mair 2004, S.4; Anarfi et al. 2003, S.15.

<sup>260</sup> Vgl. Zoomers et al. 2008, S.4.

<sup>261</sup> Vgl. Kassahun Ayele, Botschafter von Äthiopien, Leitfadeninterview am 13.11.2008.

<sup>262</sup> Vgl. Zoomers et al., S.2.

<sup>263</sup> Z.B. in Mosambik, Ruanda oder Tansania (Vgl. Zoomers/Adepoju 2008, S.284).

der Rücküberweisungen durch Migranten werden auch die Möglichkeiten der afrikanischen Diaspora in diesem Bereich und die positiven sozio-ökonomischen Auswirkungen, die durch eine Rückkehr von Migranten in ihre Heimatländern erzielt werden können, stärker thematisiert.<sup>264</sup>

In den nationalen Entwicklungsprogrammen schlägt sich diese Entwicklung aber noch nicht nieder: in den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's) sieben afrikanischer Staaten findet Migration überhaupt keine Erwähnung. In den PRSP's von zehn Staaten wird Migration zwar erwähnt, allerdings ohne eine Verbindung zu Armutsbekämpfungsstrategien herzustellen.<sup>265</sup> Wenn die Rolle von Migration berücksichtigt wird, dann meist in Zusammenhang mit den negativen Auswirkungen ökonomisch motivierter Migration. Selbst wenn die positiven Auswirkungen von Migration erwähnt werden, so wird kein systematischer Ansatz verwendet und Migration nicht als strukturelles Element der Armutsbekämpfung definiert. Ergriffene Maßnahmen zielen nach wie vor auf die Reduzierung oder Prävention von Migration ab.

Auch die Unterzeichnung internationaler Konventionen, die sich mit der Regulierung internationaler Migration befassen, stieß nicht auf hohes Interesse. Nur 13 afrikanische Staaten haben die UN-Wanderarbeiterkonvention unterzeichnet<sup>266</sup> - das ist zwar mehr als in den meisten anderen Regionen der Welt, insgesamt repräsentiert dies aber weniger als ein Drittel aller afrikanischen Staaten. Besonders im Vergleich zur hohen Ratifikationsrate der UN-Konventionen im Bereich der Flüchtlingspolitik, ist dies eine überraschend geringe Anzahl.<sup>267</sup>

Ein erheblicher Zuwachs an migrationspolitischen Maßnahmen entstand durch bilaterale Abkommen mit europäischen Ländern, die sich besonders auf die Vermeidung irregulärer Migration konzentrieren: Abkommen z.B. zwischen Nigeria und Italien, Senegal und Frankreich sowie Spanien beinhalten Rückführungsabkommen und Instrumente zur Migrationskontrolle, die teilweise mit Entwicklungsprogrammen kombiniert sind.<sup>268</sup>

In jüngster Zeit entstandene staatliche Initiativen konzentrieren sich auf die Bekämpfung des „Brain Drain“ durch die Schaffung von Anreizen, um die Auswanderung der gut ausgebildeten Eliten zu verhindern und die Rückkehr bereits ausgewanderter zu erleichtern. Die negativen Auswirkungen des „Brain Drain“ sollen so u.a. durch eine Verbesserung der tertiären Bildung verhindert werden.<sup>269</sup> Die stärkere Einbindung der Diaspora ist in vielen SSA-Staaten eine politische Strategie geworden. Sie zielt darauf ab, die erlernten Kenntnisse und Fähigkeiten sowie die finanziellen Mittel der im Ausland

---

<sup>264</sup> Vgl. Economic Commission for Africa, 2006, S.40.

<sup>265</sup> Vgl. Black et al. 2006, S.9.

<sup>266</sup> Vgl. Economic Commission for Africa 2006, S.14.

<sup>267</sup> Die „Convention Relating to the Status of Refugees“ von 1951 haben 47 der zu der Zeit 53 unabhängigen Staaten unterzeichnet. (Vgl. Zlotnik 2003, S.15).

<sup>268</sup> Auf Inhalte und Auswirkungen dieser bilateralen Kooperationsprogramme wird in Kapitel 6 detaillierter eingegangen.

<sup>269</sup> Vgl. Black 2004, S.10.

lebenden Staatsangehörigen in Form der Rücküberweisungen stärker zur Entwicklung des Herkunftslandes zu nutzen.<sup>270</sup> Insbesondere Staaten mit einer hohen Auswanderungsquote in die europäischen Staaten erkennen die Vorteile der Rücküberweisungen und der Diaspora in den Zielländern an und reagieren. Senegal etwa, das eine Steigerungsrate der Rücküberweisungen durch seine Auswanderer von ca. 92,5 Mio. US Dollar im Jahr 1997 auf ca. 8 Mrd. US Dollar im Jahr 2003 erlebte, reagierte durch verschiedene nationale Politiken, die auf eine Einbindung der Diaspora abzielten: seit 2003 existiert sogar ein nationales Ministerium, das sich allein der senegalesischen Diaspora widmet (Ministère des Sénégalais de l'Exterieur).<sup>271</sup> Auch die ghanaische Regierung reagierte 2002 durch den „Ghana Dual Citizenship Regulation Act“ mit der Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft, die eine verbesserte Anbindung der ghanaischen Diaspora ermöglichen soll.<sup>272</sup> Staaten mit einer weniger starken Süd-Nord-Migration haben im migrationspolitischen Bereich deutlich weniger politische Initiativen gestartet. Unterschiedliche Positionen und Interessen der Staaten ergeben sich aus der Stärke der Diaspora und der Höhe der Rücküberweisungen.

Auch im Bereich der irregulären Form der Migration wurden in afrikanischen SSA-Staaten regulative Instrumente verabschiedet. Diese beziehen sich in der Regel auf Maßnahmen zur Unterbindung des Menschenhandels, insbesondere des Handels von Frauen und Kindern. Insbesondere in Nigeria, in dem Frauenhandel ein strukturelles Problem ist, führte der Druck internationaler Geber verbunden mit dem Ziel der Imageaufbesserung durch die nationale Regierung zur Verabschiedung einiger gesetzlicher Regelungen.<sup>273</sup>

Insgesamt ist die Antwort afrikanischer Regierungen auf die Herausforderungen internationaler Migration aber eher begrenzt. Die Mehrheit der Staaten verfolgt nach wie vor eine „Laissez-faire“ Politik.<sup>274</sup> Nach einer Umfrage der Economic Commission for Africa aus dem Jahr 2003 hatten bis dato weniger als 50 Prozent der afrikanischen Staaten Maßnahmen im Bereich der Migrationspolitik ergriffen. Die bisher verabschiedeten nationalstaatlichen Maßnahmen zielen im wesentlichen auf die Reduzierung von „Brain Drain“ oder die Erhöhung von „Brain Gain“. Eine systematische Migrationspolitik existiert bisher nicht. Die Mehrheit der afrikanischen Regierungen vernachlässigte bisher auch eine aktive Unterstützung regulierter Auswanderung, um die positiven Effekte von Emigration zu fördern.<sup>275</sup>

---

<sup>270</sup> Vgl. Black et al. 2006, S.10.

<sup>271</sup> Vgl. Ndione/Broekuis 2006, S.15.

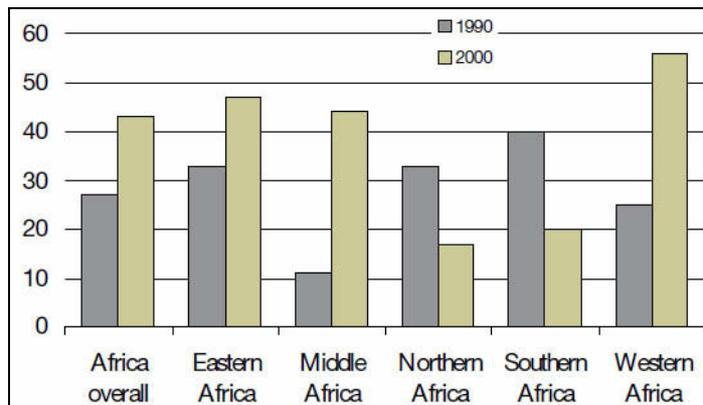
<sup>272</sup> Vgl. Anarfi et al. 2003, S.32.

<sup>273</sup> Vgl. De Haas 2006, S.12.

<sup>274</sup> Vgl. Economic Commission for Africa 2006, S.12.

<sup>275</sup> Eine Ausnahme bildet Kenia, dessen Regierung aktiv die Auswanderung Hochqualifizierter unterstützt. (Vgl. Zoomers/Adepoju 2008, S.288).

Abb.10: Afrikanische Regierungen mit einer Politik der Nicht-Intervention gegenüber Migration  
(Angaben in Prozent)



Quelle: UNECA (2005)

#### 4.6.2 Regionale Politik: ECOWAS

##### Box 1: ECOWAS

Seit 1975 sind die 15 westafrikanischen Staaten Mitglieder der Economic Community of West African States (ECOWAS). Die Regionalorganisation wurde gegründet um die wirtschaftliche Integrationen der Mitgliedsstaaten auszubauen, insbesondere durch Handelserleichterung und der Aufhebung von Zollbeschränkungen. Die wirtschaftliche Öffnung soll durch eine Zollunion verwirklicht werden. Des Weiteren ist die Einführung einer gemeinsamen Währung geplant, die auch die anglophonen Staaten einbinden soll.<sup>276</sup> Das wirtschaftspolitische Ziel der Vereinigung wurde im Laufe der Zeit politische Integration und sicherheitspolitische Zusammenarbeit ergänzt.<sup>277</sup> Nach der Abschaffung der Visumpflicht, verständigten sich im Jahr 2000 die Innenminister der westafrikanischen Staaten auf die Einführung eines ECOWAS-Passes in drei Stufen, um dem Ziel eines freien Personenverkehrs in der Region näher zu kommen. Die Reisefreiheit innerhalb der Region ist zwar in der Theorie bereits vorhanden, aber keine Priorität der Regionalorganisation.<sup>278</sup> Viele Westafrikaner leben bereits in Nachbarstaaten, dies wird aber von den Regierungen der Aufnahmestaaten nicht immer anerkannt oder toleriert.<sup>279</sup>

Der Überblick über das Migrationsaufkommen in Westafrika verdeutlichte die besondere Rolle von Wanderungsbewegungen in dieser Region. Im Unterschied zu den meisten anderen afrikanischen Ländern berücksichtigen die PRSP's in den westafrikanischen Ländern die Bedeutung von Emigration als Einkommensstrategie. Insbesondere die Kap Verde, Mali und Niger stellen diesen Zusammenhang in ihren nationalen Entwicklungsplänen stärker in den Vordergrund.<sup>280</sup>

Die Miteinbeziehung nicht-ökonomischer Aspekte der westafrikanischen Integration führte auch zu regionalen Politikinitiativen gegenüber Migration. Im Jahr 2000 wurden erstmals gemeinsame Ziele

<sup>276</sup> Die frankophonen Staaten haben mit dem CFA (Franc de la Communauté Financière d'Afrique) bereits eine einheitliche Währung.

<sup>277</sup> Vgl. Adepoju 2005, S.5

<sup>278</sup> Vgl. Black et al. 2006, S.12

<sup>279</sup> Vgl. Mair 2001, S.7

<sup>280</sup> Vgl. Black et al. 2006, S.140f.

benannt. Auf der Dakar-Konferenz vereinbarten die westafrikanischen Innenminister erste Inhalte einer gemeinsamen Position gegenüber Migration.<sup>281</sup> Das Dokument spiegelt die oben betrachteten Positionen wider: Die Konditionen für Rücküberweisungen sollten verbessert, die Verbindung zur Diaspora gestärkt und die Rückkehr erleichtert werden. Als Migrationsursachen wurden Krieg und Armut benannt, deren Bekämpfung hier in einen direkten Zusammenhang zur Reduzierung von Auswanderung gestellt wurden.

Mit dem "ECOWAS Initial Plan of Action against Trafficking in Persons"<sup>282</sup> (2002 – 2003) vereinbarten die Regierungen der westafrikanischen Staaten ein Maßnahmenprogramm zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Region.

Während einer Konferenz des westafrikanischen Sicherheitsrates 2006 in Ouagadougou, Burkina Faso, wurde vereinbart, einen konsultativen Prozess einzuleiten, um einen gemeinsamen Ansatz gegenüber intraregionaler sowie internationaler Migration nach Europa zu erreichen. Dieser wurde auf der nächsten Ministerkonferenz 2007 in Abuja, Nigeria, verabschiedet.<sup>283</sup> Der „Common approach on migration“ markiert einen Wandel der westafrikanischen Haltung gegenüber Migration. Die auf Reduzierung von Migration und Rückkehrpolitik fixierte Positionierung tritt in diesem Dokument in den Hintergrund: Nachdem zuallererst der freie Personenverkehr in der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft als fundamentale Priorität benannt wird, wird als nächstes die Schaffung regulärer Migrationsmöglichkeiten gefordert und in Zusammenhang mit Entwicklung gestellt: "Legal migration towards other regions of the world contributes to ECOWAS Member States' development".<sup>284</sup> Auch die Vereinbarung von mehr Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und Migration sowie die Harmonisierung der Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten ist ein Novum. Einen interessanten Aspekt bietet der Punkt 2.4 des Dokuments, in dem die Bekämpfung des Menschenhandels in Zusammenhang mit der Bekämpfung irregulärer Migration gestellt wird. Das ECOWAS-Dokument spricht in klarer Abgrenzung von Dokumenten der EU nicht von „illegaler“ sondern „irregulärer“ Migration.<sup>285</sup>

Der „Common approach“ der ECOWAS-Staaten ist nicht bindend. Dennoch ist es ein wichtiges Dokument, das ein Umdenken auf regionaler Ebene verdeutlicht. Der Fokus auf Rückkehr und Reduzierung von Auswanderung weicht der aktiven Förderung von regulärer Auswanderung und der Schaffung von entwicklungspolitischer und migrationspolitischer Kohärenz.

---

<sup>281</sup> Vgl. Dakar Declaration, 13.10.2002

[http://www.iom.int/africandiaspora/pdf/Dkr%20Declaration\\_eng\\_131000.pdf](http://www.iom.int/africandiaspora/pdf/Dkr%20Declaration_eng_131000.pdf) Stand: 01.11.2008.

<sup>282</sup> Vgl. ECOWAS Initial Plan of Action Against Trafficking in Persons (2002-2003)

[http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity\\_to\\_union/pdfs/ecowas/10POAHuTraf](http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/ecowas/10POAHuTraf) Stand : 03.11.2008.

<sup>283</sup> Vgl. ECOWAS Common approach on migration 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/17/2/41400366.pdf>  
Stand: 03.11.2008.

<sup>284</sup> Vgl. ECOWAS common approach in migration 2007, S.5.

<sup>285</sup> Vgl. Ebenda, S.9.

### 4.6.3 Kontinentale Politik: African Union

Seit der Gründung der African Union im Jahr 2000 gewann das Thema der Migration zunehmend an Aufmerksamkeit. Auf einem Ministertreffen in Lusaka, Zambia, 2001 verabschiedete die Organisation for African Unity (OAU)<sup>286</sup> eine Resolution zu internationaler Migration.<sup>287</sup> Darin wurden die Minister der afrikanischen Staaten dazu aufgerufen, ein strategisches Programm für Migrationspolitik in Afrika zu schaffen. Schwerpunkte lagen hier auf der Integration von Migration in nationale und regionale Entwicklungsstrategien, der Verbesserung des freien Personenverkehrs, der Forcierung der intraregionalen und interregionalen Kooperation im Bereich der Migration und der Schaffung politischer, sozialer und wirtschaftlicher Konditionen, um „Brain Drain“ zu verhindern und Investitionen der Diaspora anzuziehen.

Während der nächsten Ministerkonferenz der AU im Jahr 2003 wurde auf Vorschlag des Exekutivrates die Rolle der afrikanischen Diaspora hervorgehoben: eine neue Klausel wurde in den Gründungsvertrag der Union eingeführt “[to] invite and encourage the full participation of the African Diaspora in the building of the African Union”.<sup>288</sup>

Im Jahr 2004 wurde der „Strategic Framework for a policy on migration in Africa“<sup>289</sup> mit einer Laufzeit von 2004- 2007 vereinbart. Das Rahmenprogramm sollte als Basis für die kontinentale Kooperation auf dem Gebiet der Migration dienen und ein interdisziplinäres, sektorübergreifendes Verständnis von Migration schaffen. Schwerpunkte des Plans waren die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation durch regionale Integration, Verbesserung der Grenzkontrollen und Bekämpfung irregulärer Migration im Bereich des Menschenhandels und- schmuggels, Flüchtlingspolitik und die Anerkennung des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung. Der letzte Punkt beinhaltete die Einbindung der Diaspora, die Bekämpfung von Brain Drain und Erleichterung der Rücküberweisungen.

Der Bericht des nächsten Ministertreffens machte deutlich, dass dieses umfassende Verständnis von Migrationspolitik noch nicht konsensfähig war. Der Bericht stellte fest: „some delegations still had problems with the draft Framework and that consultations were still continuing in some member States”<sup>290</sup> Das Dokument blieb in der Folge nicht bindend und zunächst als Entwurf bestehen.

---

<sup>286</sup> Die AU wurde zwar bereits 2000 gegründet, die Gründung trat aber erst 2002 in Kraft.

<sup>287</sup> Vgl. Decision Relating to the Resolution (Regulation) on Establishment of a Strategic Framework for a Policy of Migration in Africa, Council of Ministers, 47. Sitzung, 5.-8.07.2001 [http://www.africanunion.org/root/au/Documents/Decisions/com/54CoM\\_2001b.pdf](http://www.africanunion.org/root/au/Documents/Decisions/com/54CoM_2001b.pdf) Stand : 02.11.2008.

<sup>288</sup> Vgl. Assembly of the African Union, Second Ordinary Session, 10.-12.07.2003. <http://www.africanunion.org/root/au/Documents/Decisions/hog/12HoGAssembly2003.pdf> Stand:09.11.2008.

<sup>289</sup> Vgl. Draft Strategic Framework for a Policy on Migration in Africa 2005 <http://www.africanunion.org/Social%20Affairs/labour/LSC-6-AU%20Migration%20policy%20revised%20BY%20Consultant.PDF> Stand: 10.11.2008.

<sup>290</sup> Vgl. Report of the 10th ordinary session of the permanent representatives' committee 28.-29.06. 2005, S.18 <http://www.african-union.org/Summit/JULY%202005/PRC%20Draft%20Rapporteur%20Report.pdf> Stand: 13.11.2008.

2006 erarbeitete ein Expertentreffen in Algiers die Vorlage für die „African Common Position on Migration and Development“, die auf dem nächsten Gipfeltreffen in Banjul als Entwurf angenommen wurde.<sup>291</sup> Die Schwerpunkte des Dokuments wurden bereits durch das Rahmenprogramm von 2004 gesetzt. Ergänzt wird die Erklärung um „crosscutting issues“, die Migration in einen Zusammenhang mit Gesundheit, Umwelt, Handel und Sozialleistungen stellen. In den Empfehlungen wird die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit beteiligten Staaten betont und dass “it would be indeed illusory to try to treat the problems of migration by recourse only to security measures; hence the need for a comprehensive, integrated, concerted and balanced solution, whose objectives, policies and measures will be long-lasting”.<sup>292</sup> Die AU legt mit diesem Dokument einen umfangreichen Gegenentwurf vor, der weitreichende Aspekte mit einbezieht. Es handelt sich aber wieder nur um einen Entwurf, der keine tatsächlichen Verpflichtungen der afrikanischen Staaten beinhaltet. Ebenfalls in Banjul wurde das migrationspolitische Rahmenprogramm für Afrika angenommen, das sich inhaltlich nach der vorangegangenen Erklärung richtet.

Im Jahr 2008 befasste sich das afrikanische Parlament mit der Thematik und erarbeitete ein eigenes Rahmenprogramm, das im wesentlichen mit dem Ansatz der AU übereinstimmt und einen zusätzlichen Schwerpunkt auf die humanitären Aspekte von Migration setzt.<sup>293</sup>

Die New Partnership for African Development (NEPAD) hat zwar keine umfassende Strategie für Migration entwickelt, in der sektoralen Priorität der Humanressourcenentwicklung wird aber eine Verbindung zu Migration hergestellt: „investing in human resource development, reversing the brain drain, as one of the priority areas for african development“<sup>294</sup>. Der Aktionsplan für den Gesundheitssektor und das Bildungssystem beinhaltet zudem Maßnahmen gegen den Verlust von Gesundheitspersonal an die Industriestaaten und stellt ebenfalls eine Verbindung zur Vermeidung der Auswirkungen des „Brain Drain“ her.

---

<sup>291</sup> Vgl. Assembly of the African Union, Seventh Ordinary Session, 1.-2.07.2006 [http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/July/summit/doc/Decisions\\_and\\_Declarations/Assembly-AU-Dec.pdf](http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/July/summit/doc/Decisions_and_Declarations/Assembly-AU-Dec.pdf) Stand: 10.11.2008.

<sup>292</sup> African Common Position on Migration and Development, Executive Council, Ninth Ordinary Session, 25.-26.06.2006 [www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/November/SA/EU/African\\_Common\\_Position.doc](http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/November/SA/EU/African_Common_Position.doc) Stand: 13.11.2008.

<sup>293</sup> Vgl. “Africa and Migration: challenges, problems and solutions”, 22.-24.05.2008 <http://www.ipu.org/splz-e/rabat08/declaration.pdf> Stand: 15.11.2008.

<sup>294</sup> Vgl. NEPAD (2002) „Human Resource Development Initiative“, pp.27-30 [http://www.au2002.gov.za/docs/key\\_oau/nepad3.htm#hrd](http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/nepad3.htm#hrd) Stand: 30.10.2008

Abb. 11: Überblick über die wichtigsten Dokumente zu Migration von AU und ECOWAS (2000-2008)

Datum	Titel	Relevanz
13.10.2000	West African Regional Ministerial Meeting on the Participation of Migrants in the Development of their country of origin, Dakar, Senegal	Erste Inhalte einer westafrikanischen Position gegenüber Migration festgelegt
21.07.2001	74. Ordinary Session of the OAU Council of Ministers, Lusaka, Zambia	Aufruf zur Schaffung eines strategischen Programms für Migrationspolitik in Afrika
Dez 2001	ECOWAS Initial Plan of Action against Trafficking in Persons (2002 – 2003)	Maßnahmenprogramm zur Bekämpfung des Menschenhandels in Westafrika
10. - 12.07.2003	Assembly of the AU, 2. Ordinary Session Maputo, Mozambique	Rolle der afrikanischen Diaspora für die Entwicklung Afrikas wird anerkannt
2004-2007	Strategic Framework for Migration	Rahmenprogramm für die kontinentale Kooperation in der Migrationspolitik
4 – 5 July 2005	Assembly of the AU, 5. Ordinary Session Sirte, Libya	Rahmenprogramm ist noch nicht konsensfähig und behält Entwurf-Status
03.- 05.04.2006	Expert's meeting on migration and development, Algiers, Algeria	Vorlage für die „African Common Position on Migration and Development“ erarbeitet
20.07.2006	30th Ordinary Summit of ECOWAS Heads of State and Government, Ouagadougou, Burkina Faso	Einleitung eines konsultativen Prozesses um gemeinsamen Ansatz gegenüber Migration zu verabschieden
01.- 02.07.2006	Assembly of the AU, 7. Ordinary Session, Banjul, The Gambia	„African Common Position on Migration and Development“ wird angenommen
14.06.2007	Meeting of ministers on ECOWAS common approach on migration, Abuja, Nigeria	Verabschiedung des „Common approach on migration“: Schaffung regulärer Wanderungsmöglichkeiten und Personenfreizügigkeit im Fokus
22.- 24.05.2008	African Parliamentary Conference "Africa and Migration: challenges, problems and solutions"	Rahmenprogramm der afrikanischen Parlamente, das Schwerpunkt auf humanitären Aspekt von Migration legt

Quelle: Eigene Zusammenstellung

#### 4.6.4 Exkurs zu Nordafrika

Wie bereits erwähnt, wurden die Maghreb-Staaten erst vor kurzem zu einer Transitregion für Migranten aus SSA auf dem Weg nach Europa. Als Einwanderungsregion war insbesondere Libyen lange Zeit Ziel afrikanischer Migration. Seit der restriktiveren Kontrollpolitik der EU-Staaten und der Verschärfung der Einkommensunterschiede zwischen Nordafrika und dem restlichen Kontinent stehen die Maghreb-Staaten vor der Herausforderung einer starken Erhöhung der Einwanderungsrate und einer Zunahme irregulär aufhältiger Migranten aus SSA. Gleichzeitig sind die Maghreb-Staaten nach wie vor Herkunftsländer eines Großteils der Migranten in der EU.

Die Maghrebstaaten reagierten auf die Entwicklung bisher vor allem mit einer rigorosen Bekämpfung der irregulären Einwanderung in Form von vermehrten Abschiebungen und verstärkten Grenzkontrollen gegenüber den südlichen Nachbarstaaten.<sup>295</sup> Die Abschottung nach Süden ging mit einer vertieften

<sup>295</sup> Vgl. z.B. Le Monde Diplomatique vom 11.05.2007

Zusammenarbeit mit den europäischen Ländern einher und ist zum großen Teil durch diese bedingt: seit dem Beginn des Barcelona-Prozesses im Jahr 1995 wurde die Zusammenarbeit der Nordafrikanischen Staaten mit der EU etabliert und in den Folgejahren um eine Reihe von Instrumenten ergänzt. Die Partnerschaft definiert zunächst allgemeine Ziele wie Frieden und Stabilität in der Region und die Etablierung eines politischen Dialoges. Die darauf aufbauende Europa-Mittelmeerperschaft beinhaltet bereits eine stärkere Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und Migration. Auf der EuroMed Ministerkonferenz (2007)<sup>296</sup> einigten sich die europäischen und nordafrikanischen Minister auf einen Aktionsplan mit drei Bereichen: Migration und Entwicklung als ein Bereich stellt darin die Verbindung her zwischen den beiden anderen Bereichen der regulären der irregulären Migration. Obwohl allen Bereichen im Fazit gleich viel Platz eingeräumt wird, ergibt sich aus den vereinbarten Instrumenten ein klarer Fokus auf Kontrollmaßnahmen.<sup>297</sup>

Auf bilateraler Ebene werden die Beziehungen um Assoziationsabkommen ergänzt, die bereits mit sieben Ländern geschlossen wurden und Klauseln zur Migrationspolitik enthalten.<sup>298</sup> Finanziert wird die Zusammenarbeit der EU mit den Mittelmeeranrainern aus dem Programm MEDA, das für den Zeitraum 2000 bis 2006 mit 5,35 Milliarden Euro ausgestattet ist.<sup>299</sup> Seit 2003 sind die Maghreb-Staaten zusätzlich durch die europäische Nachbarschaftspolitik mit der EU verbunden.<sup>300</sup> Mit der „Union für das Mittelmeer“ wurde 2008 auf französischen Vorschlag ein weiteres Instrument für die Zusammenarbeit der europäischen Staaten mit den Mittelmeerstaaten geschaffen.<sup>301</sup> Die Zusammenarbeit im Bereich der Migration zieht sich durch alle Instrumente und Abkommen und konzentriert sich auf die Bekämpfung irregulärer Migration.

Trotz dieser großen Bereitschaft zur Kooperation mit der EU ist das Verhalten der Maghreb-Staaten nicht eindeutig. Die offizielle Übereinstimmung mit europäischen Zielen wird durch oppositionelle Äußerungen und widerstrebendes Verhalten gegenüber Teilen der europäischen Externalisierungspolitik gestört. Insbesondere bei der Durchführung der vereinbarten Rücknahmeabkommen Drittstaatenangehöriger kommt es oft zu Verzögerungen und offener Ablehnung.<sup>302</sup>

---

<sup>296</sup> Vgl. First Euro-Mediterranean Ministerial Meeting on Migration, 18./19.11.2007, Agreed Ministerial Conclusions. <http://www.sef.pt/documentos/56/AGREEDCONCLUSIONS18NOVEMBER.pdf> Stand: 29.10.2008

<sup>297</sup> So werden z.B. im Bereich „Migration und Entwicklung“ Seminare und Weiterentwicklungen von Internetseiten vereinbart, während es im Bereich der irregulären Migration um die Einführung biometrischer Daten geht.

<sup>298</sup> Vgl. die Referenzdokumente der europäischen Nachbarschaftspolitik [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm) Stand: 25.12.2008

<sup>299</sup> Vgl. Programm MEDA <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r15006.htm> Stand: 26.10.2008

<sup>300</sup> Vgl. KOM 2004/373 endg.

<sup>301</sup> Vgl. KOM 2008/ 319 endg.

<sup>302</sup> Vgl. De Haas 2007, S.59.

### Box 3: Migrationspolitisches Verhalten Lybiens

Die Migrationspolitik Lybiens ist geprägt von rigorosen Ausweisungen Sub-Sahara-Afrikaner und menschenrechtsverletzenden Praktiken. Auf der anderen Seite kritisiert der libysche Führer Qaddafi die EU offen und äußert sich als Verfechter afrikanischer Interessen und Unterstützer der AU.<sup>303</sup> Als Mitglied der AU gehen die Maghreb-Staaten auch d' Accord mit den Erklärungen der AU gegenüber Migration.

Durch die Kooperation Lybiens mit der EU gelang dem Land eine Rehabilitation aus der internationalen Isolation. Lybien konnte durch die Zusammenarbeit mit der EU internationale Reputation erlangen. Die Kooperation mit der EU dient der internationalen Anerkennung als verlässliche Verhandlungspartner im internationalen Gefüge, nicht zuletzt durch die sicherheitspolitische Perspektive auf Migration, die irreguläre Einwanderung mit Terrorismus verknüpft. Auf der anderen Seite erhoffen sich die Staaten wie Lybien wirtschaftliche und finanzielle Vorteile, etwa durch privilegierte Handelsabkommen mit den europäischen Staaten.<sup>304</sup>

## 4.7 Zwischenfazit

Grundsätzlich stehen die SSA-Staaten vor ähnlichen migrationspolitischen Herausforderungen. In den meisten Staaten gleichen sich die Konditionen, die zu Migration führen: verschlechterte Umweltbedingungen, eine geringe technologische Entwicklung und hohe Arbeitslosigkeit sind auslösende Elemente für eine Auswanderungsentscheidung in vielen afrikanischen Staaten. Hinzu kommen ähnliche soziale und kulturelle Hintergründe, die Migration favorisieren. Migration auf dem afrikanischen Kontinent ist zudem keine neue Erscheinung: Wanderungsbewegungen waren traditionell eine Überlebensstrategie und die Konsequenz willkürlicher Grenzziehungen durch die ehemaligen Kolonialmächte.

In allen afrikanischen Staaten erzeugt Auswanderung negative und positive Effekte. Die bisher überwiegende staatliche Wahrnehmung von Auswanderung als armutsbedingte Handlung verhinderte aber eine aktive Förderung der positiven Effekte. Aus der Betrachtung der verschiedenen politischen Ebenen ergibt sich das Bild eines langsamen Bewusstseinswandels gegenüber den Auswirkungen von Migration. Die Herstellung eines positiven Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung führte zur Anerkennung des Entwicklungspotentials internationaler Migration. Dieses beschränkt sich in vielen Staaten aber noch auf die Bedeutungsbeimessung der Rücküberweisungen und der Rolle der Diaspora.<sup>305</sup> Am Beispiel Westafrikas als einer Region mit einem besonders hohen Auswanderungsaufkommen lässt sich jedoch bereits eine Weiterentwicklung erkennen. Die ECOWAS erweiterte die entwicklungspolitische Bedeutung von Migration in einer gemeinsamen Erklärung von 2007, in dem sie eine Expansion der regionalen Bewegungsfreiheit und reguläre Zuwanderungsmöglichkeiten forderte.<sup>306</sup> Auch wenn das verabschiedete Dokument der Regionalorganisation nicht rechtlich bindend ist, stellt der Inhalt ein Novum dar und geht weit über die Forderungen der AU hinaus.

<sup>303</sup> Vgl. z.B. Mattes 2006, S.4.

<sup>304</sup> Vgl. Cassarino 2004, S.32.

<sup>305</sup> Ebenda S.29.

<sup>306</sup> Vgl. ECOWAS Common approach on migration, 2007.

Auf kontinentalem Niveau wurde zwar durch die AU der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung erkannt und in einen Aktionsplan umgesetzt.<sup>307</sup> Bereits eine Einigung auf die verstärkte Diaspora-Einbindung, Rückkehrförderung und die Schaffung von Anreizen zur Reduzierung von Auswanderung war aber nicht einfach zu erzielen und nur in nicht-bindender Form konsensfähig.

Die Interessen und Politiken der afrikanischen Staaten variieren hinsichtlich der Betroffenheit von Aus- oder Einwanderung oder der Abhängigkeit von Rücküberweisungen. Eine besondere Rolle nehmen die nordafrikanischen Transitstaaten ein. Die Maghrebstaaten haben ein starkes Interesse an einer Kooperation mit der EU und der damit einhergehenden Grenzschießung gen Süden. Die Diskrepanz zwischen Transit- und Herkunftsstaaten in der strategischen Positionierungsmöglichkeit gegenüber den europäischen Staaten führt in der Folge zu divergierenden Ansichten gegenüber einer geeignet erscheinenden Migrationspolitik. Trotzdem konnten auf regionalem Niveau bereits gemeinsame Positionen verabschiedet werden. Die Aufnahme der Migrationsthematik in die regionale Agenda wirkt sich im Falle von ECOWAS positiv auf die Bemühungen um regionale Integration aus, die als Alternative für internationale Migration anerkannt wird und als Zugpferd für regionale Entwicklung steht.<sup>308</sup> Eine Interessensbündelung auf regionaler Ebene ist in Westafrika möglich, die rasche Entwicklung gemeinsamer Positionierungen verläuft erfolgversprechender als auf der kontinentalen Ebene in Form der AU.

In den nationalen Agenden bleibt Migration aber weiterhin unterbelichtet. Die Umsetzung der auf regionalem Niveau vereinbarten Dokumente in nationales Recht kommt nur schleppend voran.<sup>309</sup> Die Folge ist: "Migration as a multi-sectoral issue barely features in national development strategies, and has not been adequately addressed in any of the development frameworks prescribed for Sub-Saharan Africa."<sup>310</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein Wandel in der Wahrnehmung von Migration stattfand und sich in offiziellen Dokumenten auf allen Ebenen niederschlägt. Die Umsetzung in politische Aktion ist bisher aber sehr begrenzt.

---

<sup>307</sup> Vgl. Decision Relating to the Resolution (Regulation) on Establishment of a Strategic Framework for a Policy of Migration in Africa, 2006.

<sup>308</sup> Vgl. Ndiaye/Boncour 2005, S.29.

<sup>309</sup> Vgl. Broekhuis 2008, S.28.

<sup>310</sup> Vgl. Sethi 2005, S.33.

## 5. Migrationspolitik in den europäisch-afrikanischen Beziehungen

Nachdem die Positionen und politischen Maßnahmenbereiche der afrikanischen und der europäischen Akteure dargestellt wurden, soll in diesem Kapitel aufgezeigt werden, von welchen Inhalten die migrationspolitische Kooperation zwischen Europa und Afrika bestimmt ist.

Um die Bedeutung der Thematik in den Beziehungen zu verdeutlichen, muss die Kooperation in diesem Politikfeld vor dem Hintergrund der allgemeinen Zusammenarbeit in anderen Bereichen berücksichtigt werden. Deshalb soll zunächst ein kurzer Überblick über die Entwicklung der Beziehungen in den letzten Jahren gegeben werden. Anschließend werden Entwicklung und Inhalte gemeinsamer Erklärungen und Maßnahmen im Bereich der Migrationspolitik ausgewertet.

### 5.1 Entwicklung der europäisch-afrikanischen Beziehungen seit dem Cotonou-Abkommen

Die ersten multilateralen Abkommen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) mit den SSA-Staaten waren Teil der ersten Rahmenabkommens mit der Afrika-Karibik-Staatengruppe (AKP). Auf das Yaoundé-Abkommen (1964-1975) folgte das Lomé-Abkommen (1975-2000), die beide im Kern die Gewährung einseitiger Handelspräferenzen und entwicklungspolitische Kooperation beinhalteten.

Das Lomé-Abkommen wurde im Jahr 2000 durch das Cotonou-Abkommen<sup>311</sup> ersetzt, das im Grunde das multilaterale Handels – und Entwicklungsabkommen weiterführte und in der Tradition der Vorgänger-Abkommen blieb. Aufgrund deren begrenzten Erfolges wurde das Cotonou-Abkommen um bestimmte Bereiche ergänzt. Neben der Konzentration auf Armutsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit wurde das Abkommen um eine politische Dimension bereichert, die den afrikanischen Partnern mehr Eigenverantwortung abverlangte und Konditionalitäten einführte. Das Abkommen beinhaltet die Verpflichtung der AKP-Staaten, bestimmte Auflagen im Bereich der Menschenrechte, demokratischer Normen und Rechtsstaatlichkeit zu erfüllen, die im Falle eines Verstoßes durch die EG sanktioniert werden konnten. Im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit wurde die Einführung wirtschaftlicher Partnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs) vereinbart, die die Wirtschaftsbeziehungen zwischen EU und AKP-Staaten WTO-kompatibel machen und die einseitigen Handelspräferenzen stufenweise aufheben sollen.

Im selben Jahr fand in Kairo das erste EU-Afrika-Gipfeltreffen statt, bei dem die afrikanische Seite durch die OAU vertreten wurde. Die Schlussdokumente des Gipfels, die „Kairoer Erklärung“<sup>312</sup> und der

---

<sup>311</sup> Vgl. Abkommen von Cotonou, 23.06. 2000 <http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm>  
Stand: 22.11.2008.

<sup>312</sup> Vgl. Kairoer Erklärung 03./04.04.2000 [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/er/00106-r4.d0.html](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/er/00106-r4.d0.html) Stand: 20.11.2008.

„Kairoer Aktionsplan“<sup>313</sup> betonen die kulturellen, sprachlichen und wirtschaftlichen Bindungen zwischen Afrika und Europa. Ziel der Zusammenarbeit war eine „neue strategische Dimension der globalen Partnerschaft zwischen Afrika und Europa“<sup>314</sup>, die in gegenseitigem Interesse gestärkt werden soll. Die Erklärung blieb mangels Umsetzung allerdings bedeutungslos, die geplanten Folge Gipfel kamen aufgrund von Differenzen über Zimbabwe nicht zustande.

2001 verabschiedete die OAU das entwicklungspolitische NEPAD, dem das Bekenntnis zur Eigenverantwortung der afrikanischen Regierungschefs zu Grunde liegt, was auf positive Resonanz bei den Industrienationen stieß.<sup>315</sup> Die G8- Staaten kündigten ihre Unterstützung für die Ziele des Programms an. Ein Jahr später wurde die mit ambitionierten Zielen und weitgehenden Kompetenzen ausgerüstete AU offiziell gegründet, die ihre Vorgängerorganisation OAU ablöste.

Diese Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent führten zu einem neuen europäischen Interesse an Afrika. Die AU wurde als Partnerorganisation für die EU anerkannt. Hinzu kam ein Zusammentreffen unterschiedlicher Faktoren, die Afrika zurück ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückten. Die EU entdeckte nach den Terroranschlägen in New York die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit, während sich gleichzeitig ein Scheitern der UN „Millennium Development Goals“ (MDG'S) abzeichnete, Afrika wurde als alternative Energieressource zum Nahen Osten entdeckt und das erhöhte Engagement Chinas in vielen afrikanischen Staaten mit wachsender Sorge wahrgenommen.<sup>316</sup> Das wiederkehrende Interesse Europas am „verlorenen Kontinent“ zeichnete sich zunächst in der Aufnahme eines intensivierten politischen Dialoges auf Experten -und Ministerebene ab, zusätzlich etablierten sich regelmäßige Doppel-Troika-Treffen zwischen der EU und der AU über ein weites Themenspektrum.<sup>317</sup>

In Folge dessen entwickelte die Kommission 2005 einen umfangreichen Vorschlag zu einer neuen Afrika-Strategie der EU.<sup>318</sup> Darin wurde die bis dahin unternommene Trennung zwischen Nordafrika und SSA aufgehoben, womit die EU erstmals eine Politik gegenüber Gesamtafrika anstrebt. Gleichzeitig wurde Anspruch auf Kohärenz der verschiedenen Strategien und Politiken der EU-Kommission, der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft erhoben und die Herstellung eines Gesamtzusammenhangs gefordert.<sup>319</sup> Die Strategie wird als Bestätigung des Paradigmenwechsels in der europäischen

---

<sup>313</sup>Vgl. Kairoer Aktionsplan 03./04.04.2000, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/er/00107-r4.d0.html](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/er/00107-r4.d0.html) Stand: 22.11.2008.

<sup>314</sup> Kairoer Erklärung 2000.

<sup>315</sup> Vgl. Afrika-Aktionsplan der G8, 27.06.2002 [http://www.g-8.de/nsc\\_true/Content/DE/StatischeSeiten/G8/Anlagen/2002-afrika-aktionsplan.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/2002-afrika-aktionsplan](http://www.g-8.de/nsc_true/Content/DE/StatischeSeiten/G8/Anlagen/2002-afrika-aktionsplan.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/2002-afrika-aktionsplan) Stand: 18.11.2008.

<sup>316</sup> Vgl. Kotsopoulos 2007.

<sup>317</sup> Vgl. Brandeck-Bouquet 2007, S.108.

<sup>318</sup> Vgl. Europäischer Rat 2005: The EU and Africa : Towards a strategic partnership [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/87673.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/87673.pdf) Stand:16.11.2008.

<sup>319</sup> Vgl. Ebenda S.2 :“For the whole of the EU and for the whole of Africa“.

Afrikapolitik gewertet.<sup>320</sup> Der Fokus auf die wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit wird ergänzt um eine politische Dimension, in der einer EU-Afrika-Strategie als „first political strategic document since development cooperation between Europe and Africa had been launched“<sup>321</sup> viel Aufmerksamkeit zu Teil wurde. Im Jahr 2007 wurde das strategische Dokument auf dem ersten EU-AU-Gipfel seit sieben Jahren in Lissabon angenommen und ein entsprechender Aktionsplan verabschiedet.<sup>322</sup> Dem Dokument wurde von allen Seiten viel Anerkennung gezollt, insbesondere der partnerschaftliche Entwurf und die Betonung des Kohärenzanspruches durchgehend positiv bewertet.

In der Umsetzung scheinen aber genau diese Ansprüche bisher nicht zu funktionieren: Am Beispiel der EPAs wird deutlich, dass ein partnerschaftlicher Ansatz von gegenseitigem Nutzen nicht erkennbar ist. In Afrika sind die EPAs höchst umstritten, die Abkommen werden als Freihandelsabkommen bewertet, die regionale oder nationale Entwicklungspläne nicht unterstützen und die Entwicklungsbedürfnisse Afrikas nicht anerkennen.<sup>323</sup> Das Empfinden der meisten afrikanischen Staaten spiegelt sich in der geringen Unterzeichnungsrate wider. Die EU verhandelt in diesem Bereich auch nicht mit dem natürlichen Counterpart AU, sondern strebt separate Abkommen mit jeder Region an, wobei sie sich aufgrund von überschneidenden Mitgliedschaften nicht an die regionalen Blöcke hält. Dieses „pick and chose“ Verhalten<sup>324</sup> wird von afrikanischer Seite als widersprüchlich zu dem erhobenen Anspruch einer gesamtafrikanischen Ausrichtung, die regionale Integration unterstützt, kritisiert.

Auch der Kohärenzanspruch der EU ist kaum durchsetzbar, da eine Vielzahl von Akteuren in der europäischen Afrikapolitik involviert ist. Neben den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsstaaten ist die Kompetenzverteilung innerhalb der EU problematisch. Während die Kommission federführend ist im Bereich Handel, ist der Rat für die Außen- und Sicherheitspolitik zuständig. Die zusätzliche Unterteilung der geographischen Zuständigkeiten in verschiedene Generaldirektionen widerspricht der gesamtafrikanischen Ausrichtung der neuen EU-Politik.<sup>325</sup>

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich ein Paradigmenwechsel in den europäisch-afrikanischen Beziehungen vollzogen hat. Dieser ist von einem stärkeren Selbstbewusstsein und der Anerkennung von Eigenverantwortung auf afrikanischer Seite geprägt und wurde auf Seiten der EU durch eine Aufwertung der Beziehung auf partnerschaftliches Niveau mit politischen Zielen beantwortet. Die Umsetzung der ambitionierten Ziele stimmt aber offensichtlich noch nicht mit den Ansprüchen überein.

---

<sup>320</sup> Vgl. Brandeck-Bouquet 2007, S.117.

<sup>321</sup> Schmidt 2008, S.9.

<sup>322</sup> Vgl. The Africa-European Union Strategic Partnership, Juni 2008

[http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/EN\\_AFRICA\\_inter08.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/EN_AFRICA_inter08.pdf) Stand: 10.11.2008.

<sup>323</sup> Vgl. Schilder 2007, S.6.

<sup>324</sup> Johnson 2008, S.11.

<sup>325</sup> Nordafrika liegt im Zuständigkeitsbereich der GD Aussenpolitik unter Kommissarin Ferrero-Waldner, während Subsahara-Afrika der GD Entwicklung unter Louis Michel zufällt. (Vgl. Brandeck-Bouquet 2007, S.118).

Festzuhalten bleibt, dass die europäisch-afrikanischen Beziehungen einem Politisierungsprozess unterliegen und sich inhaltlich weiterentwickelt haben. Auf multilateraler Basis haben sich regelmäßige Treffen etabliert, die der Kooperation erstmals eine stabile Kontinuität erlauben.

## **5.2 Migrationspolitik als thematischer Bereich der Zusammenarbeit zwischen Europa und Afrika**

Ausgehend von dieser im Wandel befindlichen Beziehung soll nun der Frage nachgegangen werden, welches die Inhalte der migrationspolitischen Kooperation sind, welche Interessen sie widerspiegelt und welche Bedeutung ihr innerhalb der europäisch-afrikanischen Beziehungen zukommt.

### **5.2.1 Entwicklung der Zusammenarbeit in der Migrationspolitik**

Die politische Dimension des Cotonou-Abkommens (Art.8 bis 13) beinhaltet einen Bereich zur Migrationspolitik.<sup>326</sup> Die Thematik soll neben anderen Bereichen der Zusammenarbeit, die im Zuge der Politisierung der Partnerschaft in die Beziehungen eingebracht werden, eine Aufwertung erfahren. Art.13 enthält im Bereich der irregulären Migration eine standardisierte Rückführungsklausel, die alle Vertragspartner zur Aufnahme irregulär aufhältiger Staatsangehöriger in einem der Partnerländer verpflichtet.

Während des Kairoer Gipfeltreffens (2000) wurde auch Migration thematisiert. In der Kairoer Erklärung erkennen die Gipfelteilnehmer die negativen Auswirkungen des „Brain Drain“ für den afrikanischen Kontinent an, beschließen die Zusammenarbeit aller beteiligten Staaten bei der Bekämpfung von Migrationsursachen und äußern ihre Unterstützung für die Herstellung von Personenfreizügigkeit innerhalb Afrikas.<sup>327</sup> Im Aktionsplan wurden Maßnahmen im Bereich der freien Mobilität innerhalb Afrikas, der Ursachenbekämpfung, der Rückübernahme und der freiwilligen Rückkehr und der humanitären Hilfe für Flüchtlinge vereinbart.

Im Jahr 2001 wurden sowohl auf einem EU-AU Ministertreffen<sup>328</sup> als auch auf einem EU-ECOWAS-Ministertreffen<sup>329</sup> gemeinsame Erklärungen zur Bekämpfung von Terrorismus und Menschenhandel verabschiedet. Die Herstellung einer Verbindung zwischen irregulärer Migration und Terrorismus steht dabei in engem Zusammenhang mit den Terroranschlägen in New York. In der Folge wurde ein gemeinsamer Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels vereinbart. Die Folgetreffen auf

---

<sup>326</sup> Vgl. Cotonou-Abkommen 2000, Art.13.

<sup>327</sup> Vgl. Kairoer Erklärung 2000.

<sup>328</sup> Vgl. EU-Africa Ministerial Conference, Brussels, 11.10.2001

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/12794.en1.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/12794.en1.pdf) Stand: 13.11.2008.

<sup>329</sup> Vgl. European Union/ECOWAS Ministerial Meeting, Abuja, Nigeria, 16 October 2000

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/12309.en0.html](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/12309.en0.html) Stand: 01.11.2008.

kontinentaler und regionaler Ebene befassten sich in den nächsten Jahren mit anderen Bereichen der Zusammenarbeit, insbesondere der Konfliktprävention und den EPA's.

Erst auf einem Troikatreffen zwischen Afrika und EU Ende 2003 wurde Migration erneut thematisiert und als eines der Themen beschrieben, in dem die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit besteht, ohne diese inhaltlich näher zu spezifizieren.<sup>330</sup> Auf einem EU-ECOWAS Troikatreffen in Dublin im selben Jahr begrüßte die EU die Erklärung der ECOWAS zur Implementierung des 2001 beschlossenen Plans gegen Menschenhandel. Beide Seiten erklären "to work together to link their fight against trafficking at both the supply and demand sides of the chain".<sup>331</sup>

Auf dem nächsten Troika-Treffen des Afrika-Europa-Dialoges in Addis Abeba im Dezember 2004 wird die Zusammenarbeit im Bereich der Migration erstmals wieder mit Inhalten gefüllt. In der gemeinsamen Erklärung wird das Thema zwar unter der Überschrift „Migration and Plan of Action on Human Trafficking“ abgehandelt. Trotz dieser negativen Verbindung wird hier der Komplexität von Migrationsflüssen Anerkennung gezollt und deren positive Auswirkungen auf Entwicklung hingewiesen. Die Notwendigkeit der Bekämpfung irregulärer Migration wird zwar betont, aber in Verbindung mit der Beachtung von fundamentalen Rechten der Migranten gesetzt. Des weiteren wird ein "Plan of Action on Trafficking in Human Beings" und ein gesondertes Treffen zu Migration und Entwicklung vereinbart.<sup>332</sup>

Nach den Ereignissen von Ceuta und Melilla vom September 2005 kommt es 2006 zu einer Bedeutungssteigerung der Thematik auf allen Ebenen der Zusammenarbeit: Auf der euro-afrikanischen Konferenz zu Migration und Entwicklung im Juli 2006 in Rabat, Marokko nehmen insgesamt 58 Staaten teil.<sup>333</sup> Die Konferenz von Rabat gilt als bisher bedeutendster Versuch, Migration auf hohem Niveau anzugehen. Der aus dem Treffen hervorgegangene „Rabat Plan of Action“ besteht aus einer Mischung repressiver Instrumente und Entwicklungsmaßnahmen.<sup>334</sup> Der Aktionsplan ist unterteilt in drei Bereiche: Im ersten Teil unter der Überschrift „Migration und Entwicklung“ werden eher vage Ziele formuliert, etwa der verbesserte Zugang zu Bildung und Möglichkeiten temporärer Migration. Der zweite Teil befasst sich mit dem Management regulärer Migration und beschreibt ebenfalls recht ungenaue Maßnahmen. Im letzten Bereich, der irreguläre Migration thematisiert, werden hingegen recht konkrete und erreichbare Ziele vereinbart: darunter die Verstärkung der Grenzkontrollen, inklusive der

---

<sup>330</sup> Vgl. EU-Africa Dialogue - Ministerial Troika Meeting Rome, 10.11. 2003, Final communiqué [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/77923.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/77923.pdf) Stand: 15.11.2008.

<sup>331</sup> Vgl. EU-ECOWAS Ministerial Meeting, Dublin 10.05.2004 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/80415.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/80415.pdf) Stand: 14.11.2008.

<sup>332</sup> Vgl. Africa-Europe Dialogue - 3rd meeting of the Troikas - Addis Abeba, 4.12.2004 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/82969.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/82969.pdf) Stand: 14.11.2008.

<sup>333</sup> Liste der Teilnehmer unter <http://www.maec.gov.ma/migration/En/participants.htm> Stand: 20.11.2008.

<sup>334</sup> Vgl. Castles 2007, S.128.

afrikanischen Grenzen und die Vereinbarung von Rückführungsabkommen.<sup>335</sup> Die Konferenz initiiert den „Rabat-Prozess“, dem weitere Treffen in Madrid und Paris folgen.

Auf dem EU-ECOWAS Troika Treffen im Oktober 2006 in Niamey wird „Migration“ in der gemeinsamen Abschlusserklärung zu einem eigenen Titel,<sup>336</sup> der ab sofort als fester Punkt in den Folgeerklärungen bestehen bleibt. Ab 2008 verändert sich die Überschrift und wird in „Migration and Development“ umbenannt. Der enge Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung wird erneut anerkannt und die gesteigerte Bedeutung der Thematik in den Beziehungen hervorgehoben. Zusätzlich wird die Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe vereinbart. Im selben Jahr werden die ersten bilateralen Dialoge zwischen der EU und den SSA-Staaten Mauretanien, Senegal und Mali gemäß Artikel 13 des Cotonou-Abkommens eröffnet.

Bereits im November 2006 treffen in Tripoli die Minister der AU und EU zu einer weiteren Konferenz zu Migration und Entwicklung zusammen.<sup>337</sup> Auf der Konferenz wird der Aktionsplan von Ouagadougou zu Bekämpfung des Menschenhandels angenommen.<sup>338</sup> Die abschließende gemeinsame Erklärung umfasst breiter angelegte Themen als der Aktionsplan von Rabat. In einem gemeinsamen Dokument beschließen die Konferenzteilnehmer erstmals eine gemeinsame Strategie, die verschiedenen Bereiche der Zusammenarbeit beinhaltet, darunter die Verbindung von Migration und Entwicklung, die Verhinderung von „Brain Drain“, Menschenrechte, Schaffung regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten, irreguläre Migration und der Schutz von Flüchtlingen.

Auf dem EU-AU-Gipfel im Dezember 2007 in Lissabon bleibt Migration zentrales Thema. Die europäisch-afrikanische strategische Partnerschaft, die auf dem Gipfel verabschiedet wird, würdigt Migration „as largely positive phenomena“ und räumt gleichzeitig den „down-sides of Migration“ in Form irregulärer Migration und Menschenhandels vorrangige Bedeutung ein.<sup>339</sup> Migration wird hier definitiv zur globalen „High Policy“ ernannt, in dem die Thematik in einer Reihe mit Energie und Klimawandel genannt wird: „we have today an increased understanding of our vital interdependence and are determined to work together in the global arena on the key political challenges of our time, such as energy and climate change, migration or gender issues.“<sup>340</sup> Auf dem Gipfel wird die „Partnerschaft über Migration, Mobilität und Beschäftigung“ als eine von acht thematischen Partnerschaften verabschiedet.

---

<sup>335</sup> Vgl. Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development, Rabat, 10./11.07.2006

<http://www.maec.gov.ma/migration/En/documentation.htm> Stand: 20.11.2008.

<sup>336</sup> Vgl. EU-ECOWAS Ministerial Troika Meeting, Niamey, 27.10.2006, Final Communiqué

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/91464.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/91464.pdf) Stand: 20.11.2008.

<sup>337</sup> Vgl. Joint Africa-EU-Declaration on Migration and Development, Tripoli, 22./23.11.2006

[http://www.eu2006.fi/news\\_and\\_documents/other\\_documents/vko47/en\\_GB/1164354155373/files/76307120576331827/default/JoinAfricaEUDeclaration.pdf](http://www.eu2006.fi/news_and_documents/other_documents/vko47/en_GB/1164354155373/files/76307120576331827/default/JoinAfricaEUDeclaration.pdf) Stand: 18.11.2008.

<sup>338</sup> Vgl. Ouagadougou Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children, Tripoli 22./23.11.2006 [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/docs/OUAGADOUGOU.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/docs/OUAGADOUGOU.pdf) Stand: 20.11.2008.

<sup>339</sup> The Africa-European Strategic Partnership 2007, S.39.

<sup>340</sup> Ebenda, S.9.

Diese neue Überschrift geht einen Schritt weiter als die bisherige Verknüpfung von Migration mit der eher vagen Formulierung „Entwicklung“. Auf dem Gipfel wird zudem die Umsetzung der Deklaration von Tripoli zu Migration und Entwicklung, des EU-Afrika Aktionsplans zu Menschenhandel und des Ouagadougou Aktionsplans zu Beschäftigung und Armutsreduzierung in Afrika beschlossen.

Insgesamt lässt sich seit 2004 eine Bedeutungssteigerung der Thematik in gemeinsamen Erklärungen beobachten. Die anfänglich recht vagen Erklärungen zu den Zusammenhängen von Migration und Entwicklung konkretisieren sich am schnellsten in der Formulierung und Anerkennung von Aktionsplänen zu Menschenhandel auf regionaler und später auf kontinentaler Ebene. Ab 2004 wird in jedem Dokument auf Ministerebene dem Thema Migration Bedeutung zuteil. Zu einer großen Anzahl inhaltlicher Erklärungen und Konsultationen auf höchster politischer Ebene kommt es erst 2006, die ein Jahr später um die Verabschiedung mehrerer Aktionspläne ergänzt werden. Es lässt sich also zunächst festhalten, dass die europäisch-afrikanische migrationspolitische Zusammenarbeit in den letzten vier Jahren erheblich an Fahrt gewonnen hat.

Abb.12: Überblick über die wichtigsten Abkommen zwischen EU und SSA im Bereich Migration (2000- 2007)

<b>Jahr</b>	<b>Titel</b>	<b>Relevanz</b>
<b>2000</b>	Cotonou-Abkommen	Art. 13 des Abkommens enthält standardisierte Rückführungsklausel
<b>2000</b>	Kairoer Gipfeltreffen	Kooperation in der Ursachenbekämpfung
<b>2004</b>	Troika-Treffen, Addis Abeba.	Bekämpfung irregulärer Migration und Rechte der Migranten
<b>2006</b>	Euro-afrikanischen Konferenz zu Migration und Entwicklung, Rabat	Erstes Treffen auf hoher politischer Ebene, Fokus auf Bekämpfung irregulärer Migration
<b>2006</b>	EU-AU-Ministerkonferenz in Tripoli	Gemeinsame, umfassende Strategie gegenüber Migration verabschiedet
<b>2007</b>	EU-AU-Gipfel in Lissabon	Migration zentrales Thema auf dem ersten EU-AU-Gipfel seit sieben Jahren

Quelle: Eigene Zusammenstellung

### 5.2.2 Inhalte und Schwerpunkte der Zusammenarbeit

Die Erklärung des ersten Treffens auf multilateraler Ebene zwischen EU und Afrika, dem Kairoer Gipfeltreffen im Jahr 2000, steht ganz im Zeichen der europäischen Politik. Die EU-Politik zeichnet sich zu dieser Zeit durch den liberalen Ansatz des Tampere-Programms aus, der sich inhaltlich auch in der Kairoer Erklärung durchsetzt. Auf Seiten der OAU kam es bis dato noch zu keiner gemeinsamen Positionierung, die afrikanischen Staaten verfolgten größtenteils eine Politik der Nichtintervention, in Westafrika entsteht gerade erst eine gemeinsame Positionierung gegenüber der Thematik.

Der Bedeutungsgewinn des Themas ab 2004 ist auf die Weiterentwicklung der EU-Politik in diesem Bereich zurückzuführen, die auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten setzt. Aber auch auf

kontinentalafrikanischer Ebene gewinnt Migrationspolitik an Bedeutung, das Thema kommt in der neu gegründeten AU seit 2001 auf die Agenda mit dem Ziel, eine gesamtafrikanische Strategie für Migration zu schaffen. Das Politikfeld wird auf den verschiedenen Ebenen der Zusammenarbeit zwischen Afrika und Europa ein fester Bereich der Kooperation. Zu inhaltlichen Vereinbarungen, die über allgemeine Absichtserklärungen im entwicklungspolitischen Bereich und betreffend der Bekämpfung von Menschenhandel hinausgehen, kommt es aber zunächst nicht.

Inhaltlich nehmen die gemeinsamen Erklärungen 2004 eine sicherheitspolitische Perspektive ein, die Hauptthemen sind Menschenhandel und irreguläre Migration. Diese Perspektive stimmt erneut mit der zu jener Zeit aktuellen EU-Agenda überein, die unter dem Eindruck des Haager Programms steht. Aber auch in der afrikanischen Debatte sind diese Aspekte von Migration aktuell. Das strategische Rahmenprogramm der AU, das 2004 verabschiedet wurde, beinhaltet neben Politiken, die auf Rückkehr, regionale Integration und Diaspora-Einbindung abzielen auch Ansätze gegenüber Menschenhandel und irregulärer Migration.

Mit den Konferenzen von Rabat, Tripoli und der EuroMED-Konferenz, die das Thema Migration zwischen der EU und den nordafrikanischen Staaten thematisierte, fanden 2006 innerhalb eines Jahres drei Treffen auf höchster politischer Ebene statt. Das hohe Interesse Europas an der Kooperation mit Drittstaaten wurde in diesem Jahr besonders deutlich. Demgegenüber steht das bis dato eher schwache Interesse afrikanischer Herkunftsländer.

In der EU wurde 2005 der Gesamtansatz zu Migration verabschiedet, etwa zur selben Zeit initiierte die Kommission ihren Vorschlag für eine Strategie für Afrika. Die Ursachenbekämpfung und die Auswirkungen von Migration auf die Herkunftsstaaten stehen im Mittelpunkt der europäischen Politik, trotzdem wird die Bekämpfung irregulärer Migration nicht vernachlässigt. Die Ergebnisse der Konferenz von Rabat stehen somit ganz in Einvernehmen mit europäischen Zielen, was Beobachter zu Annahme veranlasste: „Africa sells out to Europe“.<sup>341</sup> Insgesamt wurde Rabat aber trotz der bestehenden Divergenzen als Erfolg gewertet, da erstmals ein partnerschaftlicher Ansatz festgehalten und im beigeordneten Aktionsplan Entwicklungsförderung als zentrales Instrument zur Eindämmung von Migration genannt wurde.<sup>342</sup> In Tripoli setzte sich bereits ein breiterer Ansatz durch, der mehr dem Entwicklungsansatz von Migration gerecht wird.

Im Vorfeld des EU-AU-Gipfels in Lissabon lassen sich Veränderungen auf afrikanischer Seite im Umgang mit dem Thema Migration beobachten. Bereits im Abschlussdokument von Tripoli deutet eine Kleinigkeit auf eine veränderte Rolle der afrikanischen Seite hin: aus der Bekämpfung „illegaler Migration“ wird die Bekämpfung „illegal or irregular migration“, was die Wortwahl der afrikanischen

---

<sup>341</sup> Vgl. Noll 2006.

<sup>342</sup> Vgl. Mattes 2006, S.5.

Partner nun auch in gemeinsamen Dokumenten berücksichtigt.<sup>343</sup> Die Forderung nach der Schaffung regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten durch den „Common approach“ der ECOWAS 2006 markiert einen bedeutsamen Wandel der Perzeption internationaler Migration durch die afrikanischen Staaten – der bisherige Fokus darauf, Auswanderung zu verhindern und Rückkehr zu erleichtern, verschiebt sich. In eine ähnliche Richtung deutet der gemeinsame Ansatz der AU gegenüber Migration und Entwicklung aus dem Jahr 2006,<sup>344</sup> in dem Migration in Zusammenhang mit Gesundheit, Umwelt und Handel gestellt wird und somit in einen weiten Kontext, der die Kohärenz verschiedener Politikfelder einfordert. Der Hinweis darauf, dass ein Sicherheitsansatz der Problematik des Themas nicht gerecht wird, kann als Vorwurf an die EU verstanden werden.<sup>345</sup>

Diesem Ansatz wird der Lissaboner Gipfel gerecht. Das Ergebnis des Gipfels ist ein breiter Ansatz gegenüber einer gemeinsamen Migrationspolitik, in der Beschäftigungspolitik im Sinne einer Ursachenbekämpfungsstrategie das allgemeine Ziel der Entwicklung ersetzt und die Bekämpfung irregulärer Migration nur noch ein Punkt innerhalb der drei „Priority Actions“ ist. Der Europa-Afrika-Pakt betritt damit migrationspolitisches Neuland: die Verknüpfung herkömmlich unverbundener Politikfelder mit dem Ziel, den Auswanderungsdruck zu vermindern kann als neuer Ansatz der Zusammenarbeit begriffen werden.<sup>346</sup>

Insgesamt beschreibt diese Entwicklung nicht nur eine Bedeutungszunahme der Thematik in den europäisch-afrikanischen Beziehungen. Auch inhaltlich lässt sich ein Wandel in der Herangehensweise an die Thematik beobachten: Die Dominanz europäischer Vorstellungen und Interessen charakterisieren die ersten Begegnungen auf multilateralem Niveau, auch wenn diese nicht immer von einem restriktiven Ansatz geprägt sind – die Ergebnisse der Zusammenkünfte spiegeln die aktuelle Herangehensweise in der europäischen Politik wider. Sie können als Ergebnis der asymmetrischen Beziehung betrachtet werden, es deutet aber auch vieles daraufhin, dass die fehlende Positionierung der afrikanischen Staaten in einem gemeinsamen Standpunkt viel zu dieser Situation beigetragen hat. Mit zunehmender Artikulierung gemeinsamer Ansätze in Afrika kommt es ab 2006 zu breiteren Ansätzen der Zusammenarbeit. Obwohl Rabat noch stark europäische Interessen widerspiegelt, haben die Folgedokumente nicht mehr einen allein sicherheitspolitischen Fokus. Die Ergebnisse von Lissabon lassen eindeutig auch die Interessen der afrikanischen Seite erkennen.

---

<sup>343</sup> Vgl. Joint Africa-EU-Declaration on Migration and Development, Tripoli 2006.

<sup>344</sup> Vgl. African Common Position on Migration and Development 2006.

<sup>345</sup> Vgl. Ebenda.

<sup>346</sup> Vgl. Mannitz 2006, S. 106.

### 5.2.3 Interessenskonflikte und Übereinstimmungen

Seit der Verbindung von Migration und Entwicklung auf internationaler Ebene und in der europäischen Politik kommt es in vielen Bereichen zu Übereinstimmungen der EU-Politik mit den Interessen der afrikanischen Herkunftsstaaten. Die Verbesserung der Rücküberweisungssysteme, die Unterstützung freiwilliger Rückkehrer, die Unterstützung von „Brain Gain“ und die Verhinderung des „Brain Drain“ gehören zu den Themen, in denen einvernehmliche Interessen zwischen EU und SSA bestehen. Afrikanische Prioritäten, die lange Zeit nicht auf der EU-Agenda waren, wurden in den neusten Dokumenten der Zusammenarbeit ebenfalls aufgenommen. Der Schutz der Migranten soll durch die Unterzeichnung der UN-Wanderarbeiterkonvention abgesichert werden,<sup>347</sup> Beschäftigungsmöglichkeiten in den Herkunftsländern geschaffen und Anreize zur Rückkehr gegeben werden. Auch die Verbesserung der porösen afrikanischen Grenzkontrollen und die Bekämpfung von Menschenhandel sind Bereiche, in denen viele afrikanische Staaten ein Interesse an einer Unterstützung durch die EU haben.<sup>348</sup> Auf der anderen Seite haben die EU-Staaten ein Interesse an der Unterstützung der regionalen Bewegungsfreiheit innerhalb Afrikas, die von beiden Seiten als alternative Strategie für eine Auswanderung in nicht-afrikanische Staaten betrachtet wird.<sup>349</sup> Die entwicklungspolitische Migrationsagenda der EU stimmt also im Grunde mit den Zielen der afrikanischen Staaten überein.

Der inhaltliche Schwerpunkt der EU-Politik liegt aber, wie in Kapitel 4.2.2 deutlich wurde, nicht auf der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten, sondern auf der Bekämpfung irregulärer Migration. In der Kooperation mit den Herkunftsstaaten liegt der Fokus auf der „Externalisierung“ des europäischen Migrationsmanagements, dass die Herkunftsstaaten aktiv in Kontrollaktivitäten mit ein bezieht. Der entwicklungspolitische Ansatz bildet nur eine flankierende Maßnahme, was anhand der Gegenüberstellung der Ausgaben in den verschiedenen Bereichen in Kapitel 4.2.3 deutlich wurde. Aber auch im Vergleich mit den Rücküberweisungen wird die geringe Bedeutungszumessung der EU für diesen Bereich deutlich. Die Ausgaben der EU liegen weit unter den 3,2 Mrd. Euro Rücküberweisungen, die allein 2004 aus Europa nach SSA flossen.<sup>350</sup>

Der Schwerpunkt des europäischen Interesses läuft dem rationalen Interesse der afrikanischen Herkunftsstaaten entgegen, denn „emigrant-producing countries would be foolish to prevent their citizens from travelling to and working in the European Union“.<sup>351</sup> Die über einen langen Zeitraum dominierende Laissez-faire-Politik afrikanischer Regierungen und die Verbindung von Migration mit Armut führte aber dazu, dass die Auswirkungen von Emigration in den Herkunftsländern äußerst

---

<sup>347</sup> Bisher wurde die Konvention aber noch von keinem westlichen Industriestaat unterzeichnet.

<sup>348</sup> Vgl. Zoomers/Van Naerssen 2007, S.46.

<sup>349</sup> Vgl. Kairoer Erklärung 2000, Punkt 56.

<sup>350</sup> Vgl. Eurostat Pressemitteilung vom 13.11.2007, <http://ec.europa.eu/eurostat> Stand: 30.10.2008.

<sup>351</sup> Noll 2006.

kontrovers wahrgenommen werden.<sup>352</sup> Die Folge ist, dass dem europäischen Fokus der Bekämpfung irregulärer Migration von afrikanischer Seite wenig entgegengehalten wurde.

Die neuesten Dokumente der ECOWAS und der AU beinhalten eine Weiterentwicklung der Anerkennung von Migration als entwicklungsförderndes Instrument zu einer Konkretisierung migrationspolitischer Ziele. Dies könnte zukünftig zu mehr Widerstand gegenüber dem europäischen Ansatz in der Migrationspolitik führen. Auch die Suche nach den Verantwortlichen für die Zunahme afrikanischer Migration nach Europa deutet auf zukünftige Kontroversen hin. Die „African Common Position on Migration and Development“ macht die schlechten Handelsbedingungen und Agrarsubventionen der EU für die Schwächung des regionalen Markts verantwortlich, was in der Folge Arbeitslosigkeit, mangelnde Absatzmöglichkeiten und schließlich Armut produziert.<sup>353</sup> Eine verbesserte Position der afrikanischen Staaten im internationalen Handelssystem würde diese wichtigen Pull-Faktoren für Migration aufheben. Die EU hingegen macht die afrikanischen Regierungen verantwortlich: Poröse Grenzen und schlechte Regierungsführung werden als Hauptgründe für irreguläre Migration gesehen.<sup>354</sup> Eine Auflösung dieses Konflikt ist nicht in Sicht, eher scheint sich eine entschiedenere Positionierung von afrikanischer Seite zu entwickeln.

### **5.3 Zwischenfazit**

In der zusammenfassenden Betrachtung lässt sich festhalten, dass die Einigkeit in den offiziellen Dokumenten der europäisch-afrikanischen Migrationskooperation nicht aus einem konsultativen Prozess heraus entstand, in dem die Akteure ihre Präferenzen äußerten und Interessen angleichen konnten. Ein Verhandlungsprozess, wie ihn der Neoliberale Institutionalismus voraussetzt, liegt der Entwicklung der europäisch-afrikanischen Kooperation in diesem Bereich nicht zu Grunde.

Die Verbindung von Migration und Entwicklung kann zwar als Konsens betrachtet werden. Dieser wurde aber von europäischer Seite als flankierende Maßnahme zur Durchsetzung der europäischen Interessen auf dem Gebiet der Bekämpfung irregulärer Migration in der Außendimension eingeführt und von den afrikanischen Regierungen übernommen.<sup>355</sup> Das Ergebnis dieser Angleichung ist die schwerpunktmäßige Ausrichtung der europäisch-afrikanischen Kooperation auf die Interessen der EU, die in der Reduzierung irregulärer Migration liegen.

---

<sup>352</sup> Dies wurde besonders deutlich durch die Interviews mit dem Botschafter von Äthiopien, Kassahun Ayele, am 13.11.2008 und der Botschaftsrätin der Botschaft von Ghana Jane Gasu am 26.11.2008, die besonders die negativen Konsequenzen von Auswanderung für ihre Länder betonten.

<sup>353</sup> Auf diesen Zusammenhang wies die Mehrzahl der afrikanischen Interviewpartner hin, insbesondere der Zweite Botschaftsrat der Botschaft von Senegal, Cheikh Tidiane Sall, Leitfadenterview am 14.11.2008.

<sup>354</sup> Vgl. Dover 2008, S.122.

<sup>355</sup> Vgl. Zoomers/Adepoju 2008, S.286.

Die Ergebnisse der jüngsten gemeinsamer Konferenzen deuten aber eine neue Richtung an, die sich nicht mehr nur auf entwicklungspolitische Maßnahmen begrenzt. Die Aufnahme anderer Politikfelder in die Auseinandersetzung mit der Thematik wie die Beschäftigungspolitik deuten auf einen umfassenderen Ansatz hin. Dies ist ein Resultat der veränderten afrikanischen Perspektive auf Migration, die sich in gemeinsamen Standpunkten der AU artikuliert. Die bisher von NGO's als „sweeteners for African governments“ kritisierten Entwicklungsinstrumente werden zunehmend auch von afrikanischen Regierungen als solche wahrgenommen.<sup>356</sup> Die Formulierung eigener migrationspolitischer Ansätze, die länderübergreifend auf regionaler oder kontinentaler Ebene angenommen werden, trägt zu einer deutlicheren Positionierung afrikanischer Interessen in internationalen Konsultationen bei. Durch diese “increased common action within the framework of the African Union and other regional processes, Africa can create stronger internal and external synergies and make the voice of developing countries heard in the decision-making about the best options for Africa’s future”.<sup>357</sup> Dies bestätigt sich in den Erklärungen von EU und AU, die geprägt sind von der Betonung der Menschenrechte und der Verbindung von Entwicklung und Migration. Der Fokus der multilateralen Kooperation liegt nicht auf europäischen Sicherheitsinteressen. Mit der ECOWAS hingegen erreichte die EU rasch gemeinsame Position auch in sensibleren Bereichen, wie etwa gegenüber der Bekämpfung von Menschenhandel. Dies lässt die Vermutung zu, dass die Erhöhung der Anzahl involvierter Staaten Migration mehr in seinem sozialen und ökonomischen Kontext gesehen wird. Auf der anderen Seite ist mit einer kleineren Einheit von Staaten konkretere Ziele auch in sensibleren Bereichen zu erreichen.

Ob sich diese Ansätze auch in politische Maßnahmen umsetzen, die nach wie vor meist auf bilateraler Ebene verabschiedet werden, soll im nächsten Kapitel untersucht werden, in dem einige konkrete Maßnahmen der europäisch-afrikanischen Migrationspolitik beleuchtet werden.

---

<sup>356</sup> Vgl. Castles 2007, S.128.

<sup>357</sup> Vgl. Ndiaye/Boncour 2006, S.30.

## **6. Instrumente und Maßnahmen der europäisch-afrikanischen Kooperation in der Migrationspolitik**

In diesem Kapitel soll überprüft werden, wie die Maßnahmen der migrationspolitischen Kooperation zwischen Afrika und Europa umgesetzt werden. Durch die Betrachtung exemplarischer Instrumente soll der Frage nachgegangen werden, ob die vereinbarten Maßnahmen mit den definierten Zielen übereinstimmen und, soweit möglich, welche Auswirkung die Implementierung auf die beteiligten Staaten hat.

Da die europäisch-afrikanische Kooperation in diesem Bereich relativ neu ist, befinden sich viele Programme und Maßnahmen in der Anfangsphase bzw. sind noch nicht umgesetzt worden. Aussagen über Effekte, Erfolge oder Misserfolge sind deshalb nicht immer möglich. Anhand der Konzipierung und Zielsetzungen der Projekte können aber bereits Prognosen abgegeben werden.

### **6.1 Überblick über bestehende Instrumente und Maßnahmen zwischen der EU und Afrika**

Die Konzipierung von migrationspolitischen Maßnahmen beruht hauptsächlich auf den bereits betrachteten Inhalten des Aktionsplans von Rabat, der Deklaration von Tripoli und der während des EU-Afrika-Gipfels in Lissabon erklärten Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung sowie der dort angenommenen Aktionspläne. Die Maßnahmen können grundsätzlich in die Bereiche reguläre Migration, Migration und Entwicklung und irreguläre Migration unterteilt werden.

Die in den Aktionsplänen und Erklärungen verabschiedeten Instrumente werden im bereits angesprochenen thematischen Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl konkretisiert.<sup>358</sup> Das Programm soll Drittländer „in ihren Bemühungen (zu) unterstützen, eine bessere Steuerung der Migrationsströme in jeder Hinsicht zu gewährleisten“.<sup>359</sup> In den strategischen Leitlinien wurde festgelegt, dass es im Unterschied zum Vorgängerprogramm AENEAS nicht mehr nur darum gehen soll den „Migrationsdruck“ auf die EU zu vermindern, sondern auch Maßnahmen zu entwickeln, die den Arbeitskräftemangel in der EU berücksichtigen. Zu diesem Zweck wurden fünf thematische Programme aufgestellt: die Förderung der Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung, die Förderung einer gut organisierten Steuerung der Arbeitskräftemigration, die Bekämpfung der irregulären Einwanderung und die Erleichterung der Rückübernahme irregulärer Einwanderer.

---

<sup>358</sup> Vgl. EU External Cooperation Programme Migration and Asylum  
[http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/migration-asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/migration-asylum/index_en.htm) Stand: 30.11.2008.

<sup>359</sup> KOM 2006/26 endg.

Die Maßnahmen werden in der anschließenden Betrachtung erst inhaltlich erläutert und dann auf ihre Effektivität für die beteiligten Staaten bewertet.

## 6.2 Maßnahmen im Bereich der irregulären Migration

Der Bekämpfung irregulärer Migration wird durch das thematische Programm mittelfristige strategische Priorität eingeräumt. In diesem Kooperationsbereich geht es um den „Ausbau des Grenzschutzes in Drittländern, für die Schulung der Grenzbeamten und der für Migration zuständigen Beamten, für die Finanzierung von Aufklärungskampagnen über die Gefahren der irregulären Einwanderung, für die Verbesserung der Aufnahmebedingungen und für die Entwicklung des Einsatzes biometrischer Technologien, die die Sicherheit von Reise- und Identitätsdokumenten erhöhen sollen“.<sup>360</sup> Der Abschluss von Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und afrikanischen Staaten ist eine weitere wichtige Maßnahme in diesem Bereich.

### 6.2.1 Rückübernahmeabkommen

Abkommen über die Rücknahme irregulärer Migranten sind bereits seit den 1970ern ein Instrument der Migrationspolitik europäischer Länder.<sup>361</sup> Die durch die verschärften Zugangsregeln der EU verursachte Zunahme irregulärer Migration in den 1990ern führte zu einem graduellen Anstieg von Abschlüssen auf bilateraler Ebene zwischen europäischen Staaten und den südlichen und östlichen Nachbarregionen. Im Juni 2008 unterhielten die Staaten der EU bereits Rückübernahmeabkommen mit 111 Drittländern auf allen Kontinenten.<sup>362</sup> Seit 2004 kann auch die EU Rückübernahmeabkommen mit Drittländern schließen. Die meisten Abkommen werden aber weiterhin auf bilateraler Ebene abgeschlossen, wobei sie einem Musterentwurf der EU-Kommission zu gemeinsamen Normen und Verfahren der Abschiebung folgen.<sup>363</sup>

Die EU-Kommission definiert Rückübernahmeabkommen folgendermaßen: „Ein Rückübernahmeabkommen ermöglicht es, die Maßnahmen zur Entfernung von Drittstaatsangehörigen leichter zu handhaben. Jede Vertragspartei übernimmt formlos die eigenen Staatsangehörigen, die sich rechtswidrig in dem anderen Land aufhalten bzw. dessen Grenzen illegal überschritten haben.“<sup>364</sup>

---

<sup>360</sup> KOM 2008/611 endg.

<sup>361</sup> Vgl. die „Database on Return Migration to the Maghreb“ (MIREM), <http://www.mirem.eu/datasets/agreements/> Stand: 28.11.2008.

<sup>362</sup> Für einen Überblick über den Abschluss von Rücknahmeabkommen von 1970 bis heute vgl. „Database on Return Migration to the Maghreb“ (MIREM), <http://www.mirem.eu/datasets/agreements/> Stand: 28.11.2008.

<sup>363</sup> Vgl. KOM 2005/391 endg.

<sup>364</sup> Vgl. Zusammenfassungen der Gesetzgebung der EU, Rückübernahmeabkommen <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33105.htm> Stand: 27.11.2008.

Die Verpflichtung zur Rückübernahme zwischen europäischen und nichteuropäischen Staaten beruht per Definition auf Gegenseitigkeit. In der Regel handelt es sich aber um ein Abkommen mit äußerst ungleichen Voraussetzungen, das zwischen einem Entwicklungsland und einem Industriestaat mit ungleichen strukturellen und legalen Kapazitäten geschlossen wird und den Interessen des Ziellandes dient. Die europäischen Staaten bieten normalerweise Kompensationen und Anreize an, um den Abschluss von Rückübernahmeabkommen zu erreichen. Dazu zählen eine Verbesserung regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten oder eine Erhöhung festgesetzter Migrantenquoten, aber auch Vorteile in anderen Politikfeldern wie entwicklungspolitische Zugeständnisse oder Investitionen. Die Motivation eines Herkunftsstaates zur Kooperation kann aber auch aus dem Wunsch resultieren, durch ein Abkommen mit der EU in der internationalen Arena an Legitimität und Reputation zu gewinnen.<sup>365</sup>

Rückübernahmeabkommen sind in SSA politisch unpopulär, wie aus einem Interview mit einer Vertreterin der ghanaischen Botschaft hervorging.<sup>366</sup> Die meisten Abkommen mit SSA-Staaten sind deshalb in einen strategischen Rahmen eingebettet, in dem entwicklungspolitische Maßnahmen enthalten sind.<sup>367</sup> Diese Einbettung migrationspolitischer Maßnahmen in andere Politikfelder führt dazu, dass „there are hardly any European development aid, reconstruction, trade or technical cooperation negotiations or agreements with African, Asian or South American States that do not also include a paragraph on illegal migration and readmission policies.“<sup>368</sup>

Spanien ist das aktivste Land bei der Bemühung um Rücknahmeabkommen mit afrikanischen Staaten.<sup>369</sup> Das „Agreement on Immigration“, das seit 2003 zwischen Spanien und Mauretanien besteht, beinhaltet neben der Rückübernahme mauretanischer Staatsangehöriger auch die Aufnahme Drittstaatenangehöriger, von denen angenommen wird, dass sie durch mauretanisches Territorium gekommen sind. Mauretanien wurde erst ab 2006 verstärkt zu einem Transitland für westafrikanische Migranten, die sich aufgrund der verstärkten Grenzkontrollen an der Mittelmeerküste und nach den Ereignissen von Ceuta und Melilla 2005 neue Routen erschlossen. Eine dieser Routen führt durch Mauretanien, mit dem Ziel die ca. 800 bis 1000 Kilometer entfernten Kanarischen Inseln zu erreichen. Der dortige Anstieg irregulärer Einwanderung führt zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit in Flüchtlingsfragen zwischen Spanien und Mauretanien, die auf einer verstärkten Anwendung des Immigrationsabkommens von 2003 basiert. Die beschlossenen Maßnahmen umfassen neben der Rückführung irregulärer mauretanischer Migranten und Drittstaatenangehöriger im Wesentlichen die

---

<sup>365</sup> Vgl. Cassarino 2007, S.183.

<sup>366</sup> Vgl. Gasu, Jane, Botschaftsrätin der Botschaft von Ghana, Leitfadeninterview am 26.11.2008.

<sup>367</sup> Vgl. Cassarino 2007, S.191.

<sup>368</sup> Düvell 2006, S.28.

<sup>369</sup> Für einen Überblick über alle Rückübernahmeabkommen und den aktuellen Stand der Verhandlungen siehe Appendix 3.

Unterstützung eines so genannten Übergangszentrums („Centre d'accueil“) in Nouadhibou, in dem auf dem Meer aufgegriffene Flüchtlinge untergebracht werden. Die mauretaniaische Regierung hat dafür 2,45 Mio. Euro sowie vier Patrouillenboote zur Verfügung gestellt, die der mauretaniaischen Grenzpolizei beim Abfangen afrikanischer Auswanderer über den Atlantik dienen sollen.<sup>370</sup>

Die Effekte des Rückübernahmeabkommens sind im Falle von Spanien und Marokko folgende:

Die Rückübernahme und das Abfangen nicht-mauretaniaischer Staatsangehöriger führte in Mauretania zu ungeklärten Fragen, wie mit diesen umzugehen ist. Die Forderungen der EU nach Grenzverstärkungen in Drittländern werden durch die Gemeinschaft nur selektiv finanziell unterstützt. So erhalten die mauretaniaischen Grenzbeamten materielle und personelle Unterstützung beim Abfangen irregulärer Auswanderer, die weiterführende Behandlung obliegt hingegen allein den mauretaniaischen Behörden. Ein Resultat dieser Praxis sind kollektive Abschiebungen in die senegalesischen und malischen Grenzregionen. Für die Migranten bedeutet das oft stunden- oder tagelanges Ausharren in unwirtlichen Grenzregionen, wenn keiner der Staaten zur Aufnahme bereit ist.<sup>371</sup>

Mauretania ist seit 1999 nicht mehr Mitglied der ECOWAS, die mit den westafrikanischen Staaten geschlossenen Abkommen im Bereich des freien Personenverkehrs haben aber weiterhin Gültigkeit.<sup>372</sup>

Wegen der spanisch-mauretaniaischen Maßnahmen kommt es nach einem Bericht von Amnesty International derzeit zu einer Häufung willkürlicher Festnahmen von Westafrikanern in Mauretania, die verdächtigt werden, irregulär nach Europa emigrieren zu wollen, obwohl sie sich dank der Reisefreiheit innerhalb der ECOWAS regulär in Mauretania aufhalten. Die Kriminalisierung und Abschiebung von westafrikanischen Migranten führte bereits zu Spannungen mit den Regierungen der Nachbarstaaten. Diese Auswirkungen sind eine Folge der europäischen Praxis, im migrationspolitischen Bereich mit afrikanischen Einzelstaaten zu verhandeln. Nach Aussagen afrikanischer Botschafter werden die Inhalte europäischer Rückübernahmeabkommen mit afrikanischen Staaten nicht veröffentlicht. Eine Absprache unter den afrikanischen Staaten innerhalb einer Region findet nicht statt.<sup>373</sup> Das Verhalten Mauretaniens lässt sich durch den Druck der EU aber nur teilweise erklären. Eine weitere Motivation besteht vermutlich darin, Willen zur Kooperation zu beweisen, um sich international zu positionieren. Die Folge sind Menschenrechtsverstöße und Massenabschiebungen, die zu regionalen Spannungen und einer faktischen Aufhebung der regionalen Reisefreiheit führen.

---

<sup>370</sup> Vgl. Länderinformation des Auswärtigen Amtes zu Mauretania, Stand Oktober 2008, abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Mauretania/Aussenpolitik.html> Stand: 25.11.2008.

<sup>371</sup> Vgl. Amnesty International 2008, S.27.

<sup>372</sup> Vgl. Ebenda, S.6.

<sup>373</sup> Vgl. Gasu, Jane, Botschaftsrätin der Botschaft von Ghana, Leitfadeninterview am 26.11.2008.

Nach einem Bericht der spanischen Zeitung El Mundo hat Spanien seit 2004 über 50.000 Migranten über den Luftweg zurückführen können.<sup>374</sup> Das Abkommen kann für Spanien und die EU also als Erfolg gewertet werden. Auch die Zahl der aus Mauretanien landenden irregulären Migranten auf den Kanarischen Inseln ging zwischen 2006 und 2007 zunächst zurück.<sup>375</sup> Seit Sommer 2008 steigt die Zahl jedoch erneut an.<sup>376</sup>

## 6.2.2 Gemeinsame Grenzkontrollen

### Box 3: Frontex

Am 26. Oktober 2004 beschloss der Rat der Europäischen Union die Errichtung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex).<sup>377</sup> Ziel der Grenzschutzagentur ist die „Verbesserung der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen der Mitgliedstaaten.“<sup>378</sup> Neben der internen europäischen Koordination ist Frontex auch für die Kooperation mit Drittstaaten zuständig, die Erfahrungs- und Informationsaustausch mit Grenzschutzbeamten, Training und gemeinsame Grenzkontrollen enthält.<sup>379</sup> Frontex entstand aus einem Beschluss des Haager Programms von 2004, der Aufbau der Agentur wurde aus dem Außengrenzen-Fonds der EU finanziert. Die Agentur ist seit 2005 im Einsatz.<sup>380</sup> Seitdem ist ein beständiges finanzielles Wachstum zu beobachten: von 6.2 Mio. Euro im ersten Jahr, 19.2 Mio. Euro 2006 und 32 Mio. Euro 2007 steigerte sich die Finanzierung auf ca.70 Mio. Euro im laufenden Jahr 2008.<sup>381</sup>

Seit 2006 führt Frontex gemeinsame Küstenpatrouille unter Leitung der spanischen Guardia Civil vor den Küsten Mauretaniens, Senegals und den Kap Verden durch mit dem Ziel, die irreguläre Migration zwischen Westafrika und den Kanarischen Inseln zu unterbinden.<sup>382</sup> Die Einsätze europäischer Grenzbeamter in afrikanischen Gewässern wurden durch Abkommen zwischen Spanien und den westafrikanischen Staaten geregelt, die es der Agentur ermöglichen, im Hoheitsgebiet dieser Länder zu patrouillieren und Flüchtlingsschiffe abzufangen. Die Abkommen beinhalten die Durchführung gemeinsamer Überwachungsoperationen sowie die personelle und materielle Unterstützung der lokalen Behörden durch die europäischen Mitgliedsstaaten.<sup>383</sup>

<sup>374</sup> Vgl. Gomez, Javier: La disparatada repatriación de inmigrantes. In. El Mundo, 29.09.2008, <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/27/espana/1222539289.html> Stand: 03.11.2008.

<sup>375</sup> Vgl. Frontex 2007, S.17.

<sup>376</sup> Vgl. Länderinformationen des Auswärtigen Amtes zu Mauretanien, Stand Oktober 2008, sowie El Mundo, 1.10.2008 <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/10/01/espana/1222852176.html> Stand: 03.11.2008.

<sup>377</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:DE:PDF> Stand: 30.10.2008.

<sup>378</sup> [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/frontex/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_de.htm) Stand: 02.11.2008.

<sup>379</sup> Vgl. Mission Statement Frontex [http://www.frontex.europa.eu/more\\_about\\_frontex/](http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/) Stand: 02.11.2008.

<sup>380</sup> Vgl. KOM 2006/401 endg.

<sup>381</sup> Vgl. Budget Frontex, Stand 2008 <http://www.frontex.europa.eu/finance/> Stand: 02.11.2008.

<sup>382</sup> Vgl. Parkes 2006, S.3.

<sup>383</sup> Eine Auflistung der Maßnahmen vgl. BBC Mundo, 11.11.2006 [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid\\_5336000/5336480.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_5336000/5336480.stm) Stand: 01.11.2008.

Eine direkte Auswirkung der Frontex-Operationen ist die Verlagerung der Abfahrten von Flüchtlingsbooten weiter südwärts. Die Migranten weichen zunehmend von Mauretanien nach Senegal und Guinea aus. Zudem gehen Flüchtlingsschiffe nun dazu über, sofort die Hoheitsgebiete der afrikanischen Staaten zu verlassen, in denen Frontex operieren darf, um in internationalem Gewässer gen Kanarische Inseln zu fahren. Eine abschreckende Wirkung, die zur Aufgabe des Ausreisewunsches führt, geht von den verstärkten Grenzkontrollen unter europäischer Anleitung nicht aus. Die Verlagerung der Routen, die bereits durch die Verstärkung der Grenzpatrouillen in der Straße von Gibraltar begonnen hat, ist auch hier der erzielte Effekt.<sup>384</sup> Die fatalste Wirkung dessen ist die Erhöhung der Todesfälle auf der Bootsreise nach Europa, als Resultat der längeren Wege und der Fahrt auf hoher See zur Vermeidung von Küstengewässern.

Nachdem die europäischen Staaten zu Beginn des Einsatzes einen Rücklauf irregulärer Migranten und Frontex eine erhöhte Zahl an Aufgriffen irregulärer Migranten verzeichnen konnte, änderte sich dies, wie bereits beschrieben, 2008 wieder.

### **6.3 Entwicklungspolitischer Ansatz und Maßnahmen im Bereich der regulären Migration**

Seit 2005 verfolgt die EU einen Ansatz, der „mehr Entwicklung durch bessere Steuerung der Migration“ erzeugen soll und sich dadurch vom früheren Ansatz „weniger Migration durch mehr Entwicklung“ unterscheidet.<sup>385</sup> Die Eindämmung des „Brain Drain“ und die Förderung der „Brain Circulation“ sind prioritäre Instrumente um dieses Ziel zu erreichen. Ergänzt werden soll der entwicklungspolitische Ansatz um die Unterstützung adäquater Formen der temporären Migration und die Förderung einer organisierten Steuerung der Arbeitskräftemigration.

#### **6.3.1 Migration und Entwicklung**

Auf EU-Ebene wird die Verbindung von Migration und Entwicklung seit dem Tampere Programm von 1999 hergestellt. Der Grundgedanke einer Einbindung von Migranten in die Entwicklung ihrer Heimatländer wurde durch die Bestimmung von Leitlinien konkretisiert. Diese zielen auf die Erleichterung der Rücküberweisungen in die Herkunftsländer, die Förderung der Rolle der in den Mitgliedstaaten angesiedelten Diaspora als Akteure der Entwicklung der Herkunftsländer, die Stärkung der zirkulären Migration, Anregungen zur Rückkehr in das Herkunftsland und eine Verminderung der nachteiligen Wirkung des „Brain Drain“.<sup>386</sup>

---

<sup>384</sup> Vgl. Spijkerboer 2007, S.130.

<sup>385</sup> Vgl. KOM 2006/26 endg.

<sup>386</sup> Vgl. KOM 2005/390 endg.

Seit 2001 wurden Projekte mit Herkunfts- und Transitstaaten in diesem Bereich durchgeführt. Diese zielten vorrangig auf die Rückkehr Hochqualifizierter und die Erleichterung von Rücküberweisungen. Mit dem folgenden AENEAS-Programm wurden vermehrt Projekte finanziert, die darauf abzielten, Rücküberweisungen für produktive Investitionen zu verwenden und Mikrokredite zu fördern.<sup>387</sup> Im neuen thematischen Programm ab 2007 sind 10 Mio. Euro für die kommenden sechs Jahre für den Bereich „Migration und Entwicklung“<sup>388</sup> eingeplant. Die Mittel sollen insbesondere für die Unterstützung von Projekten verwendet werden, die von Migrantenorganisationen durchgeführt werden und mit Organisationen und lokalen Autoritäten in den Herkunftsländern zusammenarbeiten. Auch auf bilateraler Ebene werden Projekte durchgeführt, die auf eine entwicklungspolitische Einbindung der Diaspora setzen. So führt Italien mit dem Senegal mit Hilfe der IOM seit mehreren Jahren Projekte innerhalb des „Migration for Development in Africa“ (MIDA) Programme durch, die u.a. Rückkehrer in lokale Entwicklungsinitiativen einbinden sollen.<sup>389</sup> Eine andere Initiative ist das TOKTEN- Projekt (Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals), das z.B. innerhalb der französisch-malischen Kooperation besteht und darauf abzielt, im Ausland lebende Malier zu einer freiwilligen Rückkehr in ihr Heimatland zu bewegen, damit diese dort durch Lehr- und Beratungstätigkeiten zur Entwicklung des Landes beitragen.<sup>390</sup>

Die Herangehensweise der EU beschränkte sich dabei sehr auf die Einbindung der Diaspora in Entwicklungsaktivitäten und die Schaffung von Anreizen für Rückkehrer. Die Förderung regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten wurde durch die Projekte in diesem Bereich nicht widerspiegelt. Ein erstes Pilotprojekt, das im folgenden Kapitel erläutert wird, ist ein erster Schritt in diese Richtung.

Insgesamt ist der Übergang zu dem neuen Ansatz der Entwicklung durch eine gesteuerte Migration noch nicht vollzogen. Die Ursachenbekämpfungsstrategie mit dem Ziel der Vermeidung irregulärer Migration bleibt relevant. Aus europäischer Perspektive liegen die Gründe für Migration hauptsächlich in Arbeitslosigkeit, Armut, Konflikten und schlechter Regierungsführung.<sup>391</sup> Diese auf Push-Faktoren und Negativauslöser limitierte Sichtweise zieht nur einen kleinen Teil der Ursachen in Betracht, die sowohl die Pull-Faktoren, als auch die sozialen und kulturellen Aspekte nicht mit einbezieht. Die Maßnahmen im Bereich der Migrationsursachenbekämpfung beruhen entsprechend auf der Annahme, dass

---

<sup>387</sup> Eine Liste der Projekte ist zugänglich unter: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/migration-asylum/documents/projets\\_aeneas\\_2004\\_2005.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/migration-asylum/documents/projets_aeneas_2004_2005.pdf) Stand: 05.12.2008.

<sup>388</sup> Vgl. Pressemitteilung IP/07/872 „EC launched a new programme for cooperation with third countries in migration and asylum fields with 380 Mio Euro for 2007-2013“ der Cross Border Cooperation/Söderköping Process <http://soderkopling.org.ua/page14894.html> Stand: 04.12.2008.

<sup>389</sup> Vgl. Ndione/ Broekhuis 2006, S.22.

<sup>390</sup> Vgl. Martin et al. 2006, S.140.

<sup>391</sup> Vgl. KOM 2006/409 endg.

wirtschaftliche Entwicklung zu weniger Migration führen kann. Dass dies nicht ausschlaggebender Grund für eine Migrationsentscheidung ist, wurde in Kapitel 3.1 erläutert.

Andere Gründe für Migration, wie unausgeglichene Handelskonditionen zwischen den europäischen und den afrikanischen Staaten und umweltbedingte Einflussfaktoren, wurden zwar in der Deklaration von Tripoli aufgenommen. In der anschließenden EU-Gipfelerklärung unter finnischer Ratspräsidentschaft werden diese Ursachen allerdings ausgelassen.<sup>392</sup> Eine strukturelle, politikfeldübergreifende Änderung der Herangehensweise ist demnach von Seiten der EU trotz wiederholter Bekenntnisse zu einem kohärenten Handeln bisher nicht in Sicht.

Die Effektivität dieser Herangehensweise muss aufgrund des punktuellen Ansatzes bezweifelt werden, der zwar rhetorisch in eine umfassende Strategie eingebettet ist, in der Umsetzung aber nur einen kleinen Bereich der Migrationsursachen bearbeitet. Eine erhebliche Auswirkung dieser Strategie ist für beide Seiten nicht zu erwarten. Der EU kann der Ansatz aber sowohl im öffentlichen Diskurs als auch in den Verhandlungen zu Rückübernahmeabkommen mit den afrikanischen Staaten dienen.

### **6.3.2 Zirkuläre Migration: Mobilitätspartnerschaften**

Die Kommission schlug 2007 das Konzept der Mobilitätspartnerschaften vor, das ab 2009 auf Pilotbasis getestet werden soll und eine Steuerung regulärer Wanderungen zwischen der EU und denjenigen Drittstaaten ermöglicht, „die zu erheblichen Anstrengungen zur Bekämpfung der illegalen Migration bereit sind“.<sup>393</sup> Die innerhalb von Mobilitätspartnerschaften angestrebte zirkuläre Migration soll den hohen Anforderungen einer „Win-Win-Situation“ entsprechen: sie soll den europäischen Arbeitsmarkterfordernissen gerecht werden, positive entwicklungspolitische Wirkungen der Migration zu nutzen, die Bedürfnisse der Herkunftsländer in Bezug auf den Wissenstransfer zu berücksichtigen und die negativen Wirkungen des „Brain Drain“ reduzieren.

Unter „erheblichen Anstrengungen“ in Bezug auf die Bekämpfung irregulärer Migration versteht die EU primär den erfolgreichen Abschluss von Rückübernahmeabkommen sowohl für eigene als auch für Drittstaatenangehörige.<sup>394</sup> Ist diese Bedingung erfüllt, sollen die Staaten durch einen besseren Zugang zur EU entlohnt werden, Wirtschaftsmigration und Migration zu Studien- oder Ausbildungszwecken sollen erleichtert werden. Die Kommission schlägt auch Maßnahmen zur Eindämmung des „Brain Drain“ vor, dazu stellt sie fest, dass „Migranten, die in sensiblen Berufen tätig sind, von der

---

<sup>392</sup> Vgl. Tripoli Erklärung 2006 und Pressemitteilung der finnischen EU-Präsidentschaft zur Tripoli-Erklärung, 23.11.2006 [http://www.eu2006.fi/news\\_and\\_documents/press\\_releases/vko47/en\\_GB/175415/](http://www.eu2006.fi/news_and_documents/press_releases/vko47/en_GB/175415/) 04.12.2008  
Stand: 12.20.2008.

<sup>393</sup> Vgl. KOM 2007/248 endg.

<sup>394</sup> Vgl. KOM 2007/248 endg.

Vorzugsbehandlung auszuschließen<sup>395</sup> sein können, insofern das Partnerland dies wünscht. Zusätzlich sollen Anreize zur Rückkehr geschaffen werden sowie Visaerleichterungen für bestimmte Berufsgruppen, die nicht weiter spezifiziert werden. In der nachfolgenden Erklärung von „zirkulärer Migration“, die als „Form der Migration, die so gesteuert wird, dass sie einen gewissen Grad an regulärer Mobilität zwischen zwei Ländern zulässt“<sup>396</sup> definiert wird, wird die Gruppe der möglichen zirkulären Migranten näher bestimmt: saisonale Arbeitskräfte, Studenten, Akademiker, Forscher, Teilnehmer kultureller Veranstaltungen und Freiwillige kommen für das Programm in Betracht. Damit ist erneut eine Selektion geschaffen, die sich auf höher Qualifizierte konzentriert.

Die Kap Verden unterzeichneten 2008 als erstes afrikanisches Land eine Mobilitätspartnerschaft mit der EU, die 2009 in Kraft treten wird. Die Kap Verden wurden im Zuge der Routenverschiebung für viele Westafrikaner zu einem Startpunkt für die Überfahrt zu den Kanarischen Inseln. Neben der Funktion als Transitstaat ist der Archipel Herkunftsgebiet besonders vieler Auswanderer in die EU, deren Zahl die der auf den Kap Verden ansässigen Bevölkerung sogar übersteigt.<sup>397</sup> Die Rücküberweisungen der Emigranten machen dementsprechend einen sehr hohen Anteil der Auslandsinvestitionen aus.

Da das Mobilitätsabkommen erst 2009 in Kraft treten wird, sind zum jetzigen Zeitpunkt nur Prognosen über eventuelle Auswirkungen auf die beteiligten Staaten möglich. Es lässt sich allerdings bereits eine Aussage über die Bedeutung des Schrittes für die westafrikanische Region treffen: Als Folge des Mobilitätsabkommens haben die Kap Verden das Abkommen über die Personenfreizügigkeit der ECOWAS verlassen.<sup>398</sup> Dieses Vorgehen erklärt sich aus der Kondition des Mobilitätsabkommens, Drittstaatenangehörige aufzunehmen, was mit einer stärkeren Kontrolle der kapverdischen Außengrenzen garantiert werden soll. Der Ausstieg aus der regionalen Einbindung äußert sich allerdings auch in anderen Politikbereichen: die Kapverden haben die gemeinsame Position der ECOWAS-Staaten gegenüber den EPAs mit der EU aufgegeben und beschlossen, eigene Konditionen zu verhandeln.<sup>399</sup> Neben diplomatischen Spannungen führt das Verhalten des Inselstaates zu einer Schwächung der regionalen Integration, was der regionalen Entwicklung schadet und dem geäußerten Interesse der EU entgegenläuft, die regionale Integration in SSA zu fördern, um Alternativen für die Auswanderung in europäische Staaten zu schaffen.

---

<sup>395</sup> KOM 2007/248 endg.

<sup>396</sup> Ebenda.

<sup>397</sup> Vgl. Country Brief der Weltbank,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CAPEVERDEEXTN/0,,menuPK:349633~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:349623,00.html> Stand : 06.12.2008.

<sup>398</sup> Vgl. AllAfrica Global Media, 12.06.2008 <http://allafrica.com/stories/200806120907.html> Stand: 07.12.2008.

<sup>399</sup> Vgl. Afrol News / A Semana, 05.09.2008 <http://www.afrol.com/articles/21090> Stand: 06.12.2008.

Die Vorteile der Mobilitätspartnerschaft liegen für die Kap Verden in den kurzfristigen Aufenthaltsmöglichkeiten in europäischen Staaten. Es ist davon auszugehen, dass die zusätzlichen Rücküberweisungen eine wichtige Einkommensquelle für das Land sein werden, dessen ökonomische Aktivitäten im Wesentlichen auf Tourismus beschränkt sind. Die für diese Aktivität in Betracht kommende Bevölkerungsgruppe konzentriert sich aber stark auf höher Qualifizierte, was die negativen Auswirkungen des „Brain Drain“ verstärken könnte.

Die Interessen der EU an einem Mobilitätsabkommen wurden klar formuliert und bestehen in der Bekämpfung irregulärer Migration und der Behebung des Arbeitskräftemangels. Ob dieses Ziel durch die neue Kooperationsform erreicht werden kann, muss abgewartet werden. Im öffentlichen Diskurs kann die EU die geschaffene Zuwanderungsmöglichkeit aber Kritikern der „Festung Europa“ entgegenhalten und „burnish its image by having a valuable African ally in the fight against what governments call illegal migrants“.<sup>400</sup>

### 6.3.3 Migrationssteuerung durch Information

Ein weiteres Ergebnis der migrationspolitischen Zusammenarbeit zwischen Europa und Afrika ist die Einrichtung eines neuen Zentrums für Information und Migrationssteuerung (Centre d'Information et de Gestion des Migrations, CIGEM) in Mali, das im Oktober 2008 in Bamako eröffnet wurde. Das aus der Kooperation zwischen Mali und EU-Kommission entstandene Zentrum soll Mali bei der Konzeption seiner Migrationspolitik unterstützen, und dabei sowohl den Anliegen potentieller Migranten als auch der Rückkehrer gerecht werden. Die Initiative ist dem Bereich „Migration, Mobilität und Beschäftigung“ der EU-Afrika-Partnerschaft zuzuordnen.

Das Zentrum wird anders als die beschriebenen migrationspolitischen Maßnahmen nicht aus dem Haushalt des Thematischen Programms finanziert, sondern aus dem 9. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) mit 10 Mio. Euro über eine Dauer von drei Jahren unterstützt.<sup>401</sup> Die Aufgaben von CIGEM sind neben der Aufnahme, Betreuung und Information potentieller Migranten und Rückkehrer auch die Migrationsforschung und Diaspora-Einbindung.<sup>402</sup> Das Ziel der Einrichtung ist die Eindämmung irregulärer Migration durch das Abhalten potentieller Auswanderungswilliger. Das CIGEM ist das bisher einzige, aus europäisch-afrikanischer Kooperation entstandene Migrationsinformationszentrum in Afrika und befindet sich in der Pilotphase.

---

<sup>400</sup> Vgl. Africa Research Bulletin, Vol.45, Nr.6/2008.

<sup>401</sup> Vgl. Offizielle Homepage des CIGEM [www.cigem.org](http://www.cigem.org), Stand: 01.12.2008.

<sup>402</sup> Vgl. Pressemitteilung IP/08/1463, Brüssel, 6.10.2008

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1463&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=fr> Stand: 30.11.2008.

Über die Effekte der malisch-europäischen Kooperation lassen sich folgende Prognosen stellen: Die Einrichtung einer Institution in einem afrikanischen Herkunftsstaat, die als eine Aufgabe die Erforschung von Konditionen und Effekten internationaler Migration in Mali und der Region hat, ist in Anbetracht der mäßigen Datenlage eine Bereicherung. Die wenigen Daten, die zu westafrikanischen Migrationsbewegungen vorliegen, wurden bisher von europäischen Ländern erhoben.<sup>403</sup> Auch die koordinierte Einbindung der Diaspora ist positiv zu bewerten und stimmt mit der Positionierung westafrikanischer Regierungen überein. Kritischer ist der Effekt der angebotenen Aufklärung und Information zu bewerten, dessen Ziel die Verhinderung irregulärer Migration sein soll. Die einfache Aussage eines Maliers zum CIGEM fasst die Problematik treffend zusammen: „We Malians have been travelers since the dawn of time“.<sup>404</sup> Der erste Botschaftsrat der malischen Botschaft teilt diese Auffassung und unterstrich während eines Interviews, dass Migration ein kulturelles Phänomen in Mali sei.<sup>405</sup> Die Wanderung der westafrikanischen Bevölkerung hat, wie in Kapitel 4.5 beschrieben, viele Beweggründe und ist eine traditionelle Einkommensstrategie. Potentielle Migranten verfügen über eigene Informationsquellen und befinden sich in einem Netzwerk von Auswanderern und Rückkehrern, die potentielle Migranten mit Auskünften versorgen. Auch in Anbetracht der Tatsache, dass eine Familie durch ein emigriertes Familienmitglied in der malischen Gesellschaft an Ansehen gewinnt, muss der Einfluss einer Informationskampagne auf die Migrationsentscheidung kritisch hinterfragt werden. Beachtenswert ist die Aufklärungsidee bzw. die Abschreckung potentieller Migranten vor dem Hintergrund der Miteinbeziehung von Pull-Faktoren, die bisher von europäischer Seite weniger beachtet wurden.

Der EU dient die Finanzierung auch dieses Projektes vor allem im öffentlichen Diskurs, wie der Kommentar des EU-Kommissars für Entwicklung und Humanitäre Hilfe Louis Michel zeigt: “ We’ve handled migration without taking account of Africans. I think we should also take account of the countries from where migrants originate so that they can help us to better manage, in a human way, the phenomenon. So for me, this project is really the project to which I accord most importance, of all the projects I’ve initiated. It’s really something fundamental, it’s the reflection of another approach to migration.”<sup>406</sup>

---

<sup>403</sup> Vgl. Ndione/Broekhuis 2006, S.12.

<sup>404</sup> Vgl. Zitat eines malischen Lehrers in: AllAfrica Global Media vom 2.11.2006, <http://allafrica.com/stories/200611020616.html?page=2>.

<sup>405</sup> Vgl. Kone Yassoungo, Erster Botschaftsrat der Botschaft von Mali, Leitfadenterview am 12.12.2008.

<sup>406</sup> EU-Kommissar Louis Michel in einem Interview zur Einweihungsfeier des CIGEM in Bamako, zitiert in: EU-Kommission, GD Kommunikation: GIGEM Mali (Inauguration), 6.10.2008 <http://ec.europa.eu/avservices/services/showShotlist.do?out=PDF&lg=En&filmRef=59461> Stand: 11.12.2008.

## 6.4 Zwischenfazit

Die Beschäftigung mit diesen beispielhaften Instrumenten der europäisch-afrikanischen Kooperation im Bereich der Migrationspolitik verdeutlicht, dass die migrationspolitischen Maßnahmen von europäischen Interessen bestimmt werden. Die Projekte gehen auf Initiativen europäischer Staaten oder der Kommission zurück und werden auch von diesen finanziert. Der Fokus der Kooperation liegt entsprechend auf europäischen Bedürfnissen. Diese wurden bereits analysiert und auch in der Umsetzung noch einmal bestätigt: die äußerst unterschiedlichen Ansätze verfolgen das Ziel der Bekämpfung irregulärer Migration und der Behebung des Arbeitskräftemangels in Europa, womit die EU ihre Interessen über die der Entsendestaaten stellt. Der thematische Schwerpunkt liegt auf der Erweiterung der Kapazitäten von Drittstaaten zur Bewältigung von Migrationsströmen.<sup>407</sup>

Diese Situation bestätigt die Annahmen des Neorealismus, wonach die zwischenstaatliche Kooperation auf der hegemonialen Stellung der EU beruht.

Die Bewertung der Effekte der Kooperation auf die beteiligten Staaten ergibt aber kein eindeutiges Bild. Gemessen an der Zielsetzung kann die EU durch die Maßnahmen im Bereich der irregulären Migration zwar Erfolge verzeichnen - es konnten Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen mit einigen SSA-Staaten eingeleitet werden.<sup>408</sup> Allerdings muss erwähnt werden, dass allein die Unterzeichnung nicht gleichzusetzen ist mit der erfolgreichen Durchführung von Rückübernahmen: Marokko hat zwar ein Rückführungsabkommen mit Spanien unterzeichnet, das Drittstaatenangehörige mit einschließt. In der Praxis haben marokkanische Autoritäten aber bisher nur die Rückführung von Marokkanern bewilligt.<sup>409</sup> Auch die Zusammenarbeit bei der Grenzkontrolle führte zunächst zu Erfolgen für die europäischen Staaten: die irreguläre Migration ging in Folge des Einsatzes von Frontex an den westafrikanischen Küsten zurück. Die Kontrollmaßnahmen führten allerdings nicht zu weniger Auswanderung, sondern zu einer erneuten Routenverschiebung, womit die Zielsetzung der EU verfehlt wurde.

Die Effekte, die durch Maßnahmen im Bereich der regulären Zuwanderung und der Verknüpfung von Migration und Entwicklung erzielt wurden, sind langfristig angelegt, weshalb eine umfassende Bewertung noch nicht möglich ist. Aus der Herangehensweise wird aber bereits deutlich, dass die Effektivität der Maßnahmen auf punktuelle Erfolge begrenzt ist. Die Instrumente sind nicht in einen umfassenden Ansatz eingebettet und werden dem Anspruch der Kohärenz nicht gerecht. Sie beruhen zudem auf dem überholten Ansatz der Push- and Pull-Faktoren-Theorie.

---

<sup>407</sup> Vgl. Parkes 2007, S.6.

<sup>408</sup> Für einen Überblick Vgl. Annex 3.

<sup>409</sup> Vgl. Carling 2007, S.7.

Der EU können die Maßnahmen in der öffentlichen Debatte und in den Verhandlungen mit Herkunftsstaaten als Alternative zu umfassenderen Zugeständnissen etwa im Bereich der Handelsbeziehungen dienen - in den Worten des EU-Kommissionspräsidenten Frattini entweder als „levers“ oder „carrots“.<sup>410</sup>

Aus afrikanischer Perspektive sind die entwicklungspolitischen Maßnahmen und die Möglichkeiten regulärer Zuwanderung nicht separat zu betrachten, da sie eng verknüpft sind mit der Bereitschaft afrikanischer Staaten, Rückübernahmeabkommen zu schließen und in der Bekämpfung irregulärer Migration mit Europa zusammen zu arbeiten. Staaten mit einer starken Auswanderungsrate nach Europa können durch diese Bereitschaft eine bessere Verhandlungsposition gegenüber der EU erlangen. Die Zunahme von bilateralen Abkommen zwischen europäischen und SSA-Staaten durch die Verlagerung der Migrationsströme gen Süden erlaubt es letzteren, zusätzlichen Nutzen in anderen Bereichen aus den Verhandlungen zu ziehen.<sup>411</sup> Durch die Verbesserung ihrer strategischen Position können sie durch offizielle Übereinstimmungen mit der europäischen Bekämpfung irregulärer Migration das Thema Migration als Verhandlungspfand nutzen, um Entwicklungsgelder, Wirtschaftsbeziehungen und Migrantenquoten zu verbessern.<sup>412</sup>

Diese Begünstigungen für einzelne Staaten wirken sich aber auf die gesamte Region nachteilig aus: Staaten mit einer starken Auswanderungsbewegung in die EU sind innerhalb ihrer Region oft Zuwanderungsländer für Wirtschaftsmigranten aus den benachbarten Staaten und haben eine wichtige Funktion als Aufnahmestaaten. Um den Auflagen der europäischen Partnerstaaten gerecht zu werden, verpflichten sich diese Länder zu einer stärkeren Kontrolle der Einwanderung aus den Nachbarstaaten. Die dominierende bilaterale Form der Kooperation mit individuellen afrikanischen Staaten erzielt im Ergebnis eine schädliche Wirkung für die regionale Integration in Westafrika.

Trotz der erklärten Präferenz ECOWAS „block-to-block“- Verhandlungen durchzuführen<sup>413</sup>, wird der bilateralen Kooperationsform von afrikanischer nationalstaatlicher Seite kein Widerstand entgegengebracht, was auf die mangelnde regionale Kooperation zurückgeführt werden kann. Die rationale Reaktion auf die restriktive EU-Politik der westafrikanischen Staaten müsste die Öffnung der Grenzen innerhalb der Regionen sein, mit dem Ziel, Arbeitsmigration intraregional zu ermöglichen und so die Entwicklung voranzutreiben.<sup>414</sup> Eine Reduzierung der regionalen Migrationsmöglichkeiten läuft dieser Entwicklung entgegen und kann aufgrund mangelnder Alternativen wiederum zu erhöhter Auswanderung in die europäischen Staaten führen.

---

<sup>410</sup> „The successful conclusion of the negotiations depends therefore on the “levers” or should I say “carrots” that the Commission has at its disposal, in other words sufficiently strong incentives to obtain the cooperation of the third party in question” EU-Vizepräsident Franco Frattini, zitiert in: Amnesty International 2008, S.14.

<sup>411</sup> Vgl. Zommers/Adepoju 2008, S.268.

<sup>412</sup> Vgl. De Haas 2007, S.63.

<sup>413</sup> Vgl. De Haas 2006, S.11.

<sup>414</sup> Vgl. Adepoju 2004, S.74.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Maßnahmen der europäisch-afrikanischen migrationspolitischen Zusammenarbeit die bereits analysierte europäische Dominanz in den gemeinsamen Erklärungen auch in der Umsetzung bestätigt. Die Rhetorik des partnerschaftlichen Ansatzes und der Schaffung einer „Win-win“-Situation konnte bisher durch die Praxis nicht bestätigt werden. Das interessante Ergebnis dieser Betrachtung ist aber, dass sich die europäische Dominanz nicht in Erfolgen für die europäische Zielsetzung widerspiegelt. Die Kooperation brachte bisher für beide Seiten überwiegend punktuelle und kurzfristige Vorteile, die sich langfristig eher nachteilig entwickeln. Die negativen Auswirkungen für die SSA-Staaten sind zwar schmerzhafter und bereits jetzt spürbar. Doch auch die Effekte für die europäischen Staaten zeichnen sich bereits jetzt als wenig erfolgversprechend oder sogar kontraproduktiv für die eigene Zielsetzung ab.

## 7. Fazit und Ausblick

Im letzten Kapitel sollen die in Kapitel 3 aufgestellten Hypothesen anhand der empirischen Ergebnisse angenommen oder verworfen werden. Durch die daraus gewonnenen Erkenntnisse soll die Forschungsfrage der Arbeit, welche Auswirkung irreguläre Migration auf die europäisch-afrikanischen Beziehungen hat, beantwortet und abschließend ein Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der Thematik in den europäisch-afrikanischen Beziehungen unternommen werden.

### 7.1 Motive der Akteure: rationales interessengeleitetes Verhalten oder kurzfristige emotionsgeleitete Aktionspolitik?

H1: Die migrationspolitischen Präferenzen der staatlichen Akteure in Afrika und Europa orientieren sich an rationalen, nutzenmaximierenden ökonomischen Interessen.

Sowohl Neorealismus als auch NI gehen von Staaten als rational handelnden, nutzenmaximierenden Akteuren im internationalen System aus. In Bezug auf internationale Migration würde ein solches rational ökonomisches Verhalten bedeuten, dass die EU in Anbetracht der demographischen Entwicklung in den meisten europäischen Staaten<sup>415</sup> reguläre Zuwanderungsmöglichkeiten schafft, um die Auswirkungen des demographischen Wandels zu verzögern oder abzuschwächen. Ein weiteres Interesse der europäischen Regierungen liegt in der Reduzierung irregulärer Migration, um die genannten negativen Auswirkungen auf die innenpolitische Stabilität zu vermeiden.

Ein rationales Verhalten der afrikanischen Staaten gegenüber Migration würde sich in Bemühungen zur Verhinderung des „Brain Drain“ und zur Verbesserung des „Brain Gain“ äußern. Obwohl die Effekte internationaler Migration sehr komplex sind, kann davon ausgegangen werden, dass alle Herkunftsstaaten von einer Erhöhung der positiven Wirkungen der Rücküberweisungen profitieren können, wenn die Auswanderung regulär erfolgt und nicht mit dem Verlust wichtiger Arbeitskraft verbunden ist.<sup>416</sup> Wichtig für die afrikanischen Herkunftsstaaten ist, dass nicht nur den dringend im eigenen Land benötigten, hochqualifizierten Arbeitern der Weg in die EU ermöglicht wird, sondern auch weniger qualifizierte Arbeiter die Chance einer regulären Einwanderung erhalten, die gleichzeitig die Möglichkeit einer Rückkehr bietet.

Aus diesem rationalen Handeln ergibt sich das gemeinsame Interesse Europas und Afrikas an einer Zunahme geregelter Migration, von der beide Seiten profitieren können. Sowohl Herkunfts- als auch

---

<sup>415</sup> Auch in den europäischen Staaten, in denen momentan das Bevölkerungswachstum noch positiv ist, wird langfristig eine Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung erwartet (Vgl. Angenendt 2008, S.25).

<sup>416</sup> Vgl. Hugo/Stahl 2004, S.176.

Empfängerländer sind zunehmend abhängig geworden von Rücküberweisungen bzw. Arbeitskraft und haben folglich kein Interesse daran, reguläre Migration zu stoppen.<sup>417</sup>

Die tatsächliche Politikgestaltung Europas und Afrikas gegenüber Migration folgt aber nicht dieser ökonomischen Rationalität. Auf europäischer Seite liegt der Fokus auf der irregulären Migration als Bedrohung für die innere Sicherheit. Eine Kriminalisierung irregulärer Migration entsteht bereits durch die offizielle Wortwahl europäischer Politiker, die grundsätzlich von „illegaler Migration“ sprechen. Die mediale Darstellung von irregulären Grenzüberschritten vermittelt zusätzlich das Bild einer Invasion und schürt Ängste, die dazu führen, dass „the European Union is built on fears of imaginary enemies.“<sup>418</sup> Diese Ängste einen die unterschiedlichen Interessen der europäischen Mitgliedsstaaten, was einen Konsens in der Bekämpfung irregulärer Migration ermöglichte. Weniger Informationen werden aus Medien oder Politik über Migrationsgründe und die wirtschaftliche Gewinne für die EU aus regulärer Zuwanderung geliefert.<sup>419</sup> Diese Handhabung von Migration als Kontrollproblem verhindert ein weiteres ökonomisches, soziales oder kulturelles Verständnis. Die Schaffung eines Gefühls von Sicherheit überwiegt die Anerkennung der ökonomischen Notwendigkeiten, eine Einigung auf reguläre Zuwanderungsmöglichkeiten auf europäischem Niveau war bisher nicht möglich.

Die Konsequenz ist eine weitere Zunahme irregulärer Einwanderung. Verschiedene Autoren haben auf den Zusammenhang zwischen restriktiveren Zugangsregeln und der Zunahme irregulärer Einwanderung hingewiesen - um so höher die Hürden für eine reguläre Einwanderung, desto mehr Auswanderungswillige tauchen ab in die Informalität.<sup>420</sup> Verstärkte Grenzkontrollen haben bisher nicht dazu geführt, dass Auswanderungszahlen abnehmen, sondern Überfahrten gefährlicher und alternative Routen genutzt wurden. Im Umkehrschluss kann eine Erhöhung der regulären Zuwanderungsmöglichkeiten zur Reduzierung irregulärer Migration beitragen. Diese Einsicht setzt sich erst langsam in der EU durch, beschränkt sich aber bisher auf Zuwanderungsmöglichkeiten für Hochqualifizierte.<sup>421</sup> Die bisher dominanten politischen Maßnahmen, die auf eine Begrenzung irregulärer Migration durch Grenzkontrollmaßnahmen zielen, entsprechen in der Auswirkung nicht den rationalen Interessen der EU.

Doch auch viele afrikanische Staaten handelten über lange Zeit nicht gemäß ihren rationalen Interessen. Die meisten Staaten betrieben eine Politik der Nichtintervention, in manchen Staaten wurde die negative Wahrnehmung von Migration durch Ausreiserestriktionen - etwa in Form von Exitvisa - unterstrichen. Erst seit kurzem findet ein Perspektivenwechsel auf Migration als entwicklungsfördernde Strategie statt, der sich aber noch nicht in nationalstaatlichen Politiken durchsetzen konnte. Auch die Formulierung

---

<sup>417</sup> Vgl. De Haas 2007, S.61.

<sup>418</sup> Bigo 2004, S.73.

<sup>419</sup> Vgl. Castles 2007, S.124.

<sup>420</sup> Vgl. Ghosh 1998, S.34f., Koser (2005), S.14.

<sup>421</sup> Vgl. das Konzept der zirkulären Migration in Kapitel 6.3.2.

nationaler oder regionaler Positionen befindet sich im Anfangsstadium und hat noch keine bedeutende Auswirkung auf das Verhalten afrikanischer Regierungen. Nationale Politikmaßnahmen konzentrieren sich nach wie vor stark auf die Verhinderung von Emigration und vernachlässigen die Förderung nutzenmaximierender, entwicklungsfördernder Auswanderung.

H1 muss abgelehnt werden. Das tatsächliche Verhalten Afrikas und Europas führt zu einer Reduzierung regulärer Migration und einem Anstieg irregulärer Migration, was den rational-ökonomischen Interessen der Akteure widerspricht. Die sicherheitspolitische Perspektive und die schwierige Konsensfindung in den Themen der regulären Zuwanderung bedingen einen europäischen Fokus auf die Reduzierung irregulärer Migration durch Abschottung. Auf afrikanischer Seite überwiegt nach wie vor die negative Konnotation von Migration mit Armut. Die Herstellung eines positiven Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung auf supranationalem Niveau setzt sich erst langsam durch.

## **7.2 Die Rolle von Migrationspolitik in der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit: Gleichberechtigte Partnerschaft oder asymmetrische Kooperation?**

H2: Durch die Anerkennung der Interdependenzbeziehung von Europa und Afrika im Bereich der irregulären Migration konnte eine Kooperationsform entstehen, die sich durch eine verbesserte Verhandlungsposition der afrikanischen Herkunftsstaaten gegenüber Europa auszeichnet.

Der Hypothese liegt eine Annahme des NI zu Grunde, wonach internationale Kooperation möglich ist, wenn die gegenseitige Abhängigkeit von Staaten anerkannt wird und gemeinsame Interessen in einem Politikfeld, in diesem Fall der Migrationspolitik, bestehen. Die Interdependenzbeziehung führt demnach zur Einsicht, dass eine Kooperation notwendig ist und im Interesse aller Staaten liegt. Konfliktäre Interessen können in Anbetracht dieser Notwendigkeit durch Verhandlungen in Konformität gebracht werden.<sup>422</sup> Durch die Angleichung von Interessen kann eine Kooperation erreicht werden, die auch ohne das Vorhandensein einer hegemonialen Macht möglich ist. Gegen die Hypothese sprechen die Annahmen des Neorealismus, der das Vorhandensein eines Hegemons für eine internationale Kooperation voraussetzt. Demnach beruht die Kooperation zwischen EU und Afrika auf der hegemonialen Stellung der EU gegenüber Afrika, was im Ergebnis zur Durchsetzung europäischer Interessen führt.

Die Überprüfung dieser Annahmen an der Empirie führt zu folgendem Ergebnis: Auf europäischer Seite lässt sich eine beständige Weiterentwicklung der politischen Maßnahmen gegenüber Migration

---

<sup>422</sup> Vgl. Keohane 1984, S.51.

nachvollziehen. Dem geht die Vergemeinschaftung weiter Teile der Migrationspolitik auf europäischem Niveau als Folge der Entwicklung des Schengenraums voraus. Auf europäischer Ebene besteht seit 1999 die Einsicht, dass unilaterale bzw. Maßnahmen, die innerhalb der EU durchgesetzt werden nicht ausreichend sind, um die migrationspolitischen Ziele der Union zu erreichen.<sup>423</sup> Mit der „Wider Europe“-Initiative aus dem Jahr 2003 wurde die Anerkennung der Interdependenzbeziehungen der EU mit den Herkunftsländern – zunächst begrenzt auf die Nachbarstaaten - dann auch explizit geäußert: „Interdependence – political and economic – with the Union’s neighbourhood is already a reality.“<sup>424</sup> Die Folge waren Bemühungen um Kooperationsvereinbarungen mit afrikanischen Herkunfts- und Transitstaaten in migrationspolitischen Fragen. Die Kooperation mit Drittstaaten im Bereich der Migrationspolitik entwickelte sich zu einem dynamischen Projekt der EU und wurde zu einem strategischen Teil der Außenpolitik.

Es lässt sich also zunächst feststellen, dass die Annahmen des NI auf das *europäische* Verhalten zutreffen, wonach die Anerkennung von Interdependenz zu internationaler Kooperation führt.

Auf multilateraler Ebene dominieren in gemeinsamen Erklärungen zunächst europäische Interessen und Ziele. Erst ab 2006 werden breitere Ansätze der Zusammenarbeit geäußert und bisher unverbundene Politikfelder in einen Zusammenhang mit Migration gebracht. Insbesondere die Lissaboner Erklärung, die Beschäftigungspolitik als Ursachenbekämpfungstrategie deklariert, deutet daraufhin, dass die afrikanische Position stärkeren Einfluss auf das Abschlussdokument genommen hat. Seit den ersten Treffen besteht Einigkeit in vielen Punkten der Zusammenarbeit, die sich auf die Verbindung von Entwicklung und Migration beziehen. Da auf afrikanischer Seite zum Zeitpunkt der beginnenden Konsultation auf EU-AU-Niveau keine offiziellen Politikstrategien gegenüber Migration bestehen, ist davon auszugehen, dass die afrikanischen Regierungen zunächst viele Ansätze der EU bzw. der internationalen Gebergemeinschaft übernahmen. Die vom NI beschriebene Ausgangssituation, in der zwei Staaten die Notwendigkeit zu kooperieren erkennen und durch Verhandlungen konträre Interessen angleichen können, ist nicht gegeben. Die Anerkennung von Interdependenz und der Wille zur Kooperation wurde zunächst einseitig von europäischer Seite geäußert.<sup>425</sup> Die EU richtete sich nach aktuellen ökonomischen Bedingungen, was zur Zeit von Tampere der Bedarf an qualifizierter Arbeitskraft war. Gepaart mit der Einsicht, dass unilaterale Maßnahmen nicht ausreichend sind, kann das Bekenntnis zur Interdependenz als Strategie gewertet werden, die bei genauerer Betrachtung weniger auf Kooperation setzt als auf eine Externalisierung europäischer Politik, denn die Forderungen nach

---

<sup>423</sup> Vgl. Europäischer Rat von Tampere, 15.-16.10.1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

<sup>424</sup> Vgl. KOM 2003/104: „Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours“.

<sup>425</sup> Vgl. Lavenex 2004, S.682.

verstärkten Grenzkontrollen innerhalb Afrikas „can also be read as asking these states to act in the interests of the EU and, in this particular instance, against their own core interests; potentially undermining their own sovereign authority“<sup>426</sup> Die Kooperation ist von europäischen Interessen dominiert und verfolgt als Hauptziel die Bekämpfung irregulärer Migration. Hier liegt auch der finanzielle Schwerpunkt der Maßnahmen. Die Partnerstaaten übernehmen dieses Ziel, indem sie durch Konditionalitäten und Anreize von den europäischen Interessen überzeugt werden. Die ergänzende entwicklungspolitische Herangehensweise ist ebenfalls nicht Produkt gegenseitiger Konsultationen, sondern dient der EU vielmehr als Verhandlungsgut, um Drittstaaten von Maßnahmen bei der Bekämpfung irregulärer Migration zu überzeugen.

Diese Kooperationsform bestätigt eher die Annahme der Neorealisten einer hegemonial induzierten Zusammenarbeit. Der Hegemon – in diesem Fall die EU oder ein europäisches Land – finanziert die Kooperation, die auf Durchsetzung europäischer Interessen beruht. Erklären lässt sich diese Kooperationsform aber nicht nur aus der hegemonialen Stellung der EU: im Sinne des Neorealismus kann durch den Zusammenschluss mehrerer Staaten ein Machtgleichgewicht erreicht werden. Da die EU bereits ein Bündnis mehrerer Staaten ist, würde selbst der Zusammenschluss aller afrikanischer Staaten keine „balance of power“ herstellen können. Die Einigung mehrerer Staaten auf eine Position kann aber mehr Einfluss ausüben als die eines Einzelstaates. Diese gemeinsame Positionierung afrikanischer Staaten auf kontinentaler oder regionaler Ebene hat sich aber in letzten Jahren erst langsam entwickelt, da Migration in den meisten afrikanischen Staaten bisher kein Thema staatlichen Interesses war. Dies schlägt sich auch in den jüngsten europäisch-afrikanischen Erklärungen nieder, die aber nicht bindend sind.

Die Implementierung der Kooperation zwischen EU und Afrika findet auf bilateraler Ebene statt. Anhand exemplarischer Maßnahmen und Abkommen, die die EU oder einzelne europäische Staaten mit afrikanischen Herkunftsstaaten vereinbart haben, lässt sich die besondere Rolle dieser Länder feststellen: Afrikanische Herkunftsstaaten mit einem starken Süd-Nord Migration konnten durch die Vereinbarungen Zugang zu zusätzlichen Ressourcen erhalten.<sup>427</sup> Die verbesserte Verhandlungsposition beschränkt sich aber auf bestimmte Staaten.

H1 muss abgelehnt werden. Die Interdependenzbeziehung wurde einseitig festgestellt und führte nicht zu einer gleichberechtigten und ausgewogenen Kooperation. Es besteht eine Diskrepanz zwischen den Erklärungen und Zielen der europäisch-afrikanischen Kooperation und der politischen Umsetzung. Insgesamt bestätigt die Kooperation im Bereich der Migration die EU-Afrika-Beziehungen in anderen Bereichen der Zusammenarbeit: die partnerschaftlichen Ansprüche stimmen nicht mit politischen

---

<sup>426</sup> Dover 2008, S.120.

<sup>427</sup> Vgl. Zoomers/Van Naerssen 2007, S.15.

Umsetzungen überein, das „pick and chose“- Verhalten der EU ist auch, wie bereits erwähnt, bei den Verhandlungen über die EPAs zu beobachten.

Eine verbesserte Verhandlungsposition entsteht nur für einzelne afrikanische Staaten mit bestimmten Charakteristiken. Die europäisch-afrikanische Kooperation im Gebiet der Migration insgesamt beruht nicht auf gemeinsamen Interessen, sondern auf der hegemonialen Stellung des dominanten Akteurs EU, der durch Anreize und Konditionalitäten Eigeninteressen durchsetzt.

### **7.3 Die Auswirkungen der migrationspolitischen Steuerungsversuche: „Win-Win“-Situation oder einseitiger Profit?**

H3: Die Kooperation zwischen EU und Afrika in der Migrationsregulierung ermöglicht keine „Win-win-Situation“, von der beide Seiten profitieren können, da kein internationales Regime zur Absicherung der Implementierung vorhanden ist.

Diese aus dem NI abgeleitete Hypothese beruht auf der Annahme, dass die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche internationale Kooperation steigt, wenn sie durch ein Regime abgesichert ist, das gemeinsame Prinzipien, Normen und Regeln festlegt. Dadurch kann Erwartungsverlässlichkeit hergestellt und das Einhalten der Kooperationsvereinbarungen erzielt werden.<sup>428</sup>

Wie in den einleitenden Kapiteln beschrieben, ist ein internationales Regime für die Regulierung internationaler Migration nicht vorhanden. Anders als in anderen Bereichen von globalem Interesse bestand hier bisher kein Bedarf an einer regulierenden Institution, Kooperationen in diesem Bereich bestehen aus konsultativen Prozessen, die keine bindenden Regelungen schaffen. Die europäisch-afrikanischen Kooperation im Bereich der Migrationspolitik findet zwar auf höchstem politischen Niveau statt, die Ergebnisse der Zusammenkünfte sind aber ebenfalls von nicht-bindendem Charakter. Es wurde bereits herausgestellt, dass Ergebnisse von Zusammenkünften zwischen Europa und Afrika auf multilateraler Ebene einen stärkeren Fokus auf menschenrechtliche und soziale Aspekte setzen als Übereinkünfte auf anderen Ebenen der Zusammenarbeit. Durch eine große Anzahl von Akteuren werden die migrationspolitischen Vereinbarungen zwischen Europa und Afrika liberaler. Der nicht-bindende Charakter führt aber dazu, dass die gemeinsamen Deklarationen von EU und AU keine Durchschlagkraft besitzen. Die hohe Zahl beteiligter Akteure trägt gemäß NI auch dazu bei, dass die Kooperationstreue abnimmt.<sup>429</sup>

Die meisten konkreten Maßnahmen werden weiterhin auf bilateralem Niveau zwischen individuellen europäischen und afrikanischen Staaten verabschiedet. Die Abkommen werden meist initiiert von den

---

<sup>428</sup> Vgl. Keohane 1984, S.57

<sup>429</sup> Vgl. Ebenda, S.129.

besonders von irregulärer Einwanderung betroffenen Staaten wie Spanien und Italien und durchgeführt mit den westafrikanischen Herkunftsstaaten. Letztere können Zugeständnisse erzielen, wenn sie sich dem Kampf der europäischen Partner gegen die irreguläre Migration anschließen. Der Effekt solcher Abkommen läuft aber dem langfristigen Interesse der westafrikanischen Region entgegen, denn die verstärkte Einbindung afrikanischer Einzelstaaten in die EU-Politik kann im schlimmsten Falle Konflikte zwischen Nachbarstaaten provozieren.<sup>430</sup> Der europäische Fokus auf die Bekämpfung irregulärer Migration führt zu eingeschränkten Bewegungsmöglichkeiten innerhalb der Region, was der wirtschaftlichen Entwicklung der ganzen Region schadet.<sup>431</sup> Die kurzfristigen Vorteile, die afrikanischen Einzelstaaten aus einer Kooperation mit der EU entstehen, wirken sich auf die ganze Region mittel- und langfristig negativ aus. Dies widerspricht auch der entwicklungspolitischen Zielsetzung der EU, die eine Stärkung der Region unterstützt, um Alternativen für die Auswanderung nach Europa zu schaffen.

Die Kooperation auf EU-AU-Ebene orientiert sich inhaltlich stärker an den ökonomischen und sozialen Zusammenhängen von Migration und strebt nach einer langfristigen Strategie. Die auf bilateraler Ebene vereinbarten Maßnahmen hingegen sind von reaktivem Charakter und kurzfristig angelegt. Multilaterale Vereinbarungen sind geeigneter, um die Interessen aller Akteure mit einzubeziehen und dem Ergebnis einer „Win-win-Situation“ gerecht zu werden. Eine Begründung für die geringen Effekte der multilateralen Vereinbarungen für die Politikimplementierung kann in der Abwesenheit eines internationalen Regimes gesehen werden. Ob die Etablierung eines internationalen Regimes tatsächlich eine erfolgreiche Kooperation garantieren könnte, ist eine interessante Forschungsfrage, die eingehender diskutiert werden könnte. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Abwesenheit eines Regimes und den suboptimalen Ergebnissen der Kooperation lässt sich aus den Ergebnissen der Arbeit und der mangelnden Vergleichsmöglichkeit nicht feststellen. Die erste Aussage der Hypothese, kann nicht bestätigt werden. Es konnten aber andere Gründe für das Verfehlen einer „Win-Win-Situation“ identifiziert werden:

Die Betrachtung der afrikanischen Migrationscharakteristik machte klar, dass „all of Africa is probably now one super-region with respect to migration“.<sup>432</sup> Migrationsströme finden nicht nur innerhalb von Regionen statt, sondern erstrecken sich über den gesamten Kontinent. Die Teilnahme nahezu jedes afrikanischen Staates an Migrationsprozessen als Herkunfts-, Transit- oder Zielland wirft die Frage auf, ob nicht ein afrikanisches Migrationssystem für den ganzen Kontinent notwendig geworden ist. Nicht nur unter der Perspektive, dass eine geschlossene afrikanische Positionierung gegenüber der EU eine bessere Durchsetzungskraft erzeugen würde. Die Herstellung von mehr Bewegungsfreiheit innerhalb

---

<sup>430</sup> Vgl. Betts/ Milner 2007, S. 3.

<sup>431</sup> Vgl. Marfaing/ Hein 2008, S.3.

<sup>432</sup> Cross et al. 2005, S.283.

Afrikas bietet sicherlich eine effektive Antwort auf die verminderten Auswanderungsmöglichkeiten in die europäischen Staaten.<sup>433</sup>

Doch auch die europäische Migrationspolitik ist noch weit entfernt von dem Anspruch eines integren Migrationssystems, das der Bewegungsfreiheit innerhalb der Union auch in der Außendimension entspricht. Der europäischen Migrationspolitik liegen keine gemeinsamen Definitionen von Werten und Normen zugrunde, die Übertragung von Kompetenzen auf die gemeinschaftliche Ebene ist ein Nebeneffekt des gemeinsamen Marktes.<sup>434</sup> Die gemeinsamen Interessen der europäischen Staaten beschränken sich daher auf die Kontrolle der gemeinsamen Außengrenze und der Bekämpfung irregulärer Migration. In anderen Bereichen überwiegen nationalstaatliche Vorbehalte, so dass etwa Verhandlungen über Einwanderungsquoten auf EU-Ebene mit afrikanischen Herkunftsstaaten im Gegensatz zu Rückübernahmeabkommen nicht möglich sind.<sup>435</sup>

Die zweite Aussage der Hypothese kann klar bestätigt werden. Die Analyse der Auswirkungen der migrationspolitischen Kooperation machte deutlich, dass das Ziel einer „Win-Win“-Situation noch nicht erreicht werden konnte.

Der sichtbarste Negativeffekt der Migrationspolitik für Europa ist die Ineffizienz der kostenintensiven Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Einwanderung.<sup>436</sup> Die verstärkten Grenzkontrollen konnten bisher ihr Ziel nicht erreichen. Die durch die EU-Politik provozierte Zunahme von Repressionen in Nordafrika gegenüber SSA-Migranten führte zu einem erhöhten Auswanderungsdruck nach Europa. Neben dem resultierenden verstärkten „Migrationsdruck“ auf die EU kam es zu einer Diversifizierung von Migrationsrouten, wodurch sich die Anzahl der Gebiete erhöhte, die von europäischen Beamten überwacht werden müssen.<sup>437</sup> Das Ergebnis der Abschottungspolitik ist außerdem ein extremer Anstieg der Transaktionskosten für dringend gebrauchte Arbeitskräfte, die den europäischen Arbeitsmarkt zu erreichen versuchen.<sup>438</sup> Doch auch der entwicklungspolitische Ansatz ist nur eingeschränkt erfolgreich: durch die vereinfachte Darstellung von Migrationsgründen angelehnt an die Theorie der Push- und Pullfaktoren werden die europäischen Maßnahmen den Ansprüchen der Migrationsursachenvermeidung nicht gerecht. Eine geringere Mittelzuwendung in diesem Bereich kombiniert mit Inkohärenzen der europäischen Politik gegenüber Afrika, führt zu einer geringen Effektivität der Maßnahmen gegenüber komplexen Ursachenzusammenhängen. Insgesamt kann die EU ihre migrationspolitischen Ziele in der

---

<sup>433</sup> Vgl. Ebenda, S.287.

<sup>434</sup> Vgl. Huysmans 2000, S.752.

<sup>435</sup> Vgl. De Haas 2006, S.10.

<sup>436</sup> Vgl. Bigo 2004, S.86.

<sup>437</sup> Vgl. De Haas 2007, S.54.

<sup>438</sup> Vgl. Dover 2008, S.121.

Folge nicht erreichen und den Herausforderungen des demographischen Wandels nicht angemessen begegnen.

Die negative Effekte für die regionale Entwicklung Afrikas wurden bereits beschrieben. Zusätzlich verliert der Kontinent durch die Kooperation mit der EU auch nicht weniger junge und qualifizierte Menschen. Die Zahlen verdeutlichen, dass sich am Auswanderungswillen potentieller Migranten durch die politischen Anstrengungen bisher nichts geändert hat. Angestiegen ist aber das Risiko, die Auswanderung nicht zu überleben und Europa nicht zu erreichen. Geht man einen Schritt weiter, führt dies dazu, dass "african migrants being placed in physical danger and economic servitude, breeding the sort of resentment that might lead to a self-fulfilling prophecy of a security threat from Sub-Saharan Africa."<sup>439</sup>

Weder AU noch EU bieten also bisher ein geeignetes Forum für die Regulierung internationaler Migration. Das Ergebnis ist die überwiegende bilaterale Kooperationsform, die den Anspruch wechselseitiger Gewinne verfehlt. Doch nicht nur die afrikanischen Partner sind von negativen Auswirkungen betroffen. Trotz der unausgeglichene Verhältnisse auf bilateraler Kooperationsebene zu Gunsten der europäischen Staaten, können diese nicht einseitig von der Kooperation profitieren.

H3 muss abgelehnt werden. Die aktuelle Migrationskooperation zwischen EU und Afrika produziert zwar suboptimale Ergebnisse für beide Seiten und die Wahrscheinlichkeit für eine „Win-win-Situation“ steigt durch die Anwesenheit eines internationalen Regimes, da Vereinbarungen auf multilateraler Ebene einen liberaleren Ansatz haben. Über die tatsächlichen Effekte eines Regimes lässt sich aufgrund mangelnder Vergleiche aber keine Aussagen treffen. Eindeutiger lassen sich die negativen Effekte der jetzigen Kooperation aus der mangelhaften europäischen und afrikanischen Interessenskoordinierung erklären. Insbesondere die Fähigkeit der afrikanischen Staaten, ihre Politikpräferenzen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, ist entscheidend für die Erzielung positiver Effekte für die Herkunftsgebiete.

#### **7.4 Kritische Würdigung und Ausblick**

Die Arbeit hat zunächst gezeigt, dass irreguläre Migration einen Einfluss auf die afrikanisch-europäischen Beziehungen hat.

Die Zunahme irregulärer Migration führte zu einer Veränderung der europäischen Politik gegenüber Afrika. Migrationspolitik wurde zu einem strategischen Bereich der EU-Außenbeziehungen. Die Virulenz der Thematik bedingte nicht nur eine EU-interne Schwerpunktsetzung auf Migrationspolitik in

---

<sup>439</sup> Ebenda, S.114.

den Beziehungen mit Herkunftsländern, sondern auch Migrationspolitik als neues Politikfeld in den europäisch-afrikanischen Beziehungen.

Die afrikanischen Herkunftstaaten reagierten mit Verspätung auf die Entwicklungen in der EU. Erst das aufkommende internationale Interesse führt zu einer Abkehr afrikanischer Regierungen von der Laissez-faire Politik gegenüber Migration. Der Zusammenhang von Migration und Entwicklung wurde auf verschiedenen politischen Ebenen anerkannt und teilweise in nationale Strategien übersetzt.

Zwischen EU und Afrika erlangte das Thema seit 2000 zunehmende Bedeutung und bedingte 2006 zwei Konferenzen auf hoher politischer Ebene. Die Anerkennung der positiven Effekte eines erfolgreichen Migrationsmanagements für beide Seiten wurde in gemeinsamen Erklärungen festgehalten. Die Umsetzung in politische Maßnahmen findet aber weiterhin auf bilateralem Niveau statt und orientiert sich an den Interessen der europäischen Staaten. Diese bieten im Gegenzug Anreize oder Kompensationen, um die Zustimmung der Herkunftstaaten zu gewinnen. Profitieren können davon aber nur einzelne afrikanische Staaten, die sich durch eine starke Süd-Nord-Migration in einer günstigen Position im Migrationsystem befinden. Die Effekte für die Herkunftsregionen sind aber überwiegend negativ. Die EU ihrerseits kann zwar Erfolge in der Unterzeichnung von Rückübernahmeabkommen für sich verbuchen, viele Maßnahmen verfehlen aber ihr Ziel und wirken sich auch nachteilig auf die Union aus.

Die Gründe für diese Situation sind nicht eindimensional im einseitig nutzenmaximierenden Verhalten der EU als hegemoniale Macht zu finden, sondern ein Resultat nationalstaatlicher Ängste. Die EU-Migrationspolitik setzt ihren inhaltlichen und finanziellen Schwerpunkt auf die Bekämpfung irregulärer Migration durch Abschottung. Eine Einigung über die Schaffung von mehr regulären Einwanderungsmöglichkeiten als effektives Mittel zur Bekämpfung der irregulären Form und gleichzeitig als Lösung für die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels in den europäischen Staaten konnte sich auf europäischer Ebene bisher nicht durchsetzen. Dies wurde von den Mitgliedsstaaten verhindert, deren gemeinsame Ängste einen Konsens im Bereich der Bekämpfung irregulärer Migration vereinfachen. Das Ergebnis dieser sicherheitspolitischen Motivation ist die weitere Zunahme irregulärer Migration.

Eine tragende Rolle fällt aber auch den afrikanischen Herkunftstaaten zu, die dem Thema in der nationalen Politik und auf den verschiedenen regionalen und der kontinentalen Ebene lange Zeit wenig oder keine Beachtung schenkten. Die positive Funktion von Migration für die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftstaaten wurde nicht anerkannt, die überwiegend negative Verbindung von Migration und Armut führt bis heute zu einer Unterbelichtung des Themas in nationalen und regionalen Entwicklungsstrategien. Dies führt dazu, dass die Prioritäten der Zielländern von den Herkunftsländern

übernommen wurden.<sup>440</sup> Die Entstehung einer gemeinsamen Positionierung der afrikanischen Staaten ist noch in der Entwicklung und kann gegenüber der EU-Politik erst seit kurzem eigene Akzente setzen. Doch nicht nur als angemessene Reaktion auf die politischen Maßnahmen der EU ist eine konzertierte Aktion der afrikanischen Staaten entscheidend. Auch innerhalb Afrikas müssen Nationalstaaten ihre nach wie vor bestehende kritische Haltung gegenüber Personenfreiheit im eigenen Interesse aufgeben um eine Alternative für die Auswanderung in europäische Staaten zu schaffen und die Entwicklung anzukurbeln. Irreguläre Migranten verbrauchen gewaltige Ressourcen und Energien – physisch und finanziell – um nach Europa zu gelangen. Afrikanische Regierungen sollten ein Interesse daran haben, diese Energien anderweitig gewinnbringend einzusetzen.<sup>441</sup>

Das Thema der irregulären Migration wird absehbar ein wichtiges Thema der europäisch-afrikanischen Beziehungen bleiben, da eine Abschwächung der Problematik nicht zu erwarten ist.<sup>442</sup> Die Anzahl der derzeit in Verhandlung stehenden Rückübernahmeabkommen zwischen europäischen und afrikanischen Staaten unterstreicht die Notwendigkeit kontinuierlicher Verhandlungen.<sup>443</sup>

Die Gestaltung der zukünftigen Entwicklung der migrationspolitischen Kooperation zwischen EU und SSA hängt stark vom Verhalten der afrikanischen Staaten ab. Die Auflösung der asymmetrischen Kooperationsform mit ihren negativen Effekten für die afrikanischen Staaten kann nur durch eine Verbesserung der innerafrikanischen Kooperation erzielt werden, da auf europäischer Seite nicht mit einer veränderten Positionierung zu rechnen ist. Die bisherige Entwicklung der europäischen Migrationspolitik war stark abhängig von der wirtschaftlichen Situation der Mitgliedsstaaten: Wirtschaftlicher Aufschwung erzeugte eine liberalere Politik gegenüber Einwanderung, wirtschaftliche Rezession führte zu Restriktionen. Angesichts der aktuellen Finanzkrise ist deshalb mit einem erneuten Fokus auf Restriktionen zu rechnen, der sich bereits in den neusten Dokumenten wie dem „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“ niederschlägt. Ein Wandel der europäischen Haltung zu einer liberaleren Einwanderungspolitik ist absehbar nicht zu erwarten.

Aus den Herkunftsstaaten ist mit einem wachsenden Interesse an Möglichkeiten regulärer Auswanderung nach Europa zu rechnen. Rücküberweisungen haben sich als äußerst resistent gegenüber äußeren Einflüsse bewährt, so dass die Bedeutung der Mittel aus Rücküberweisungen für die afrikanischen Staaten als Konsequenz aus der Krise steigen wird.<sup>444</sup> Um in diesem Interessenskonflikt

---

<sup>440</sup> Vgl. Zoomers/Adepoju 2008, S.286.

<sup>441</sup> Vgl. Adepoju 2008, S.42.

<sup>442</sup> Alle Interviewpartner beurteilten die Bedeutung der Thematik in der zukünftigen Kooperation als wichtig oder sogar als ein Thema von ansteigender Bedeutung für die Beziehungen.

<sup>443</sup> Für einen Überblick siehe Appendix 3.

<sup>444</sup> Vgl. Worldbank 24.11.2008: "Remittances May Buoy Developing Countries Caught in Financial Crisis", <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21996712~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>, Stand: 12.12.2008.

Lösungen zu finden ist die afrikanische Seite gefordert: sowohl auf regionalem Niveau, als auch innerhalb von NEPAD und AU müssen verstärkt gemeinsame Ansätze gefunden werden, um Migration innerhalb von Afrika zu erleichtern und sich gegenüber der EU positionieren zu können. Auf nationalem Niveau ist die Anerkennung der positiven Wirkung von Migration entscheidend um eine verstärkte Einbeziehung in die nationalen Entwicklungspläne zu ermöglichen. Aus der Notwendigkeit einer kontinental-afrikanischen Antwort auf Migration ergibt sich eine interessante Frage für die zukünftige Forschung: unter welchen Umständen wäre eine afrikanische Einigung auf Politikpräferenzen angesichts der Diversität nationalstaatlicher Interessen überhaupt möglich? Ist eine Definition gemeinsamer Interessen zwischen Herkunfts- und Transitstaaten, und insbesondere zwischen den Maghreb-Staaten und den SSA-Staaten realistisch?

Mit der Arbeit konnte ein Beitrag geleistet werden zur Analyse der Auswirkungen irregulärer Migration auf die Internationalen Beziehungen. Am Beispiel Europa-SSA konnten Politikstrategien der Akteure, Chancen der Interessensdurchsetzung und Wirkung migrationspolitischer Kooperation aufgezeigt werden. Aus dem Verhalten der staatlichen Akteure im internationalen System konnten Schlüsse über Motivation und Wirkung migrationspolitischer Vereinbarungen getroffen werden. Angesichts steigender Zahlen irregulärer Migration und wenig vielversprechender politischer Maßnahmen, wird das Thema von zunehmender Bedeutung für die zwischenstaatlichen und internationalen Beziehungen sein und bedarf weiterer Forschung aus internationaler politikwissenschaftlicher Perspektive. Insbesondere die Chancen und Möglichkeiten eines internationalen Migrationsregimes müssen eingehender untersucht werden.<sup>445</sup>

Abschließend lässt sich festhalten, dass politische Steuerungsversuche von Migration durch zwischenstaatliche und internationale Kooperation inzwischen zumindest rhetorisch eine Strategie verfolgen, die beidseitige Vorteile und Gewinne hervorhebt. Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass die Verbindung von Migration und Entwicklung langfristig nur erfolgreich sein kann, wenn sie in einen größeren Zusammenhang gestellt wird, der die Nord-Süd-Beziehung neu überdenkt. Denn, um mit den Worten Castles zu enden: "Migration policies alone cannot bring about fundamental change in migration patterns – we need a new approach to globalisation and North-South partnership".<sup>446</sup>

---

<sup>445</sup> Anknüpfen lässt sich hier z.B. an die Überlegungen von Bimal Ghosh zu den Möglichkeiten eines internationalen Migrationsregimes (Vgl. Ghosh 2000).

<sup>446</sup> Castles 2007, S.137.

## 8. Appendizes

### Appendix 1: Liste der Interviewpartner

1. Kassahun Ayele, Botschafter von Äthiopien, Leitfadeninterview am 13.11.2008
2. Cheikh Tidiane SALL, Zweiter Botschaftsrat der Botschaft von Senegal, Leitfadeninterview am 14.11.2008
3. Ludovic Dakossi, Kulturattaché der Botschaft von Benin, Leitfadeninterview am 19.11.2008
4. Jane Gasu, Botschaftsrätin der Botschaft von Ghana, Leitfadeninterview am 26.11.2008
5. Nathaniel D. Kaaya, Gesandter der Botschaft von Tansania, Leitfadeninterview am 5.12.2008
6. Yassoungo Kone, Erster Botschaftsrat der Botschaft von Mali, Leitfadeninterview am 12.12.2008
7. Patrick Okoye, fwc, Gesandter der Botschaft von Nigeria, Leitfadeninterview am 5.12.2008

## Appendix 2: Interviewleitfaden

1. Hat Auswanderung mehr Vorteile oder Nachteile für Ihr Land?
2. Gibt es nationale Politikstrategien in (entsprechendes Land), die Migration betreffen (sowohl die reguläre als auch irreguläre Form)? Wenn ja, welche Ziele verfolgt die nationale Migrationspolitik und welche Maßnahmen wurden getroffen?
3. Welche Rolle spielt irreguläre Migration in den europäisch-afrikanischen Beziehungen? Z. B. im Vergleich mit anderen Bereichen der Zusammenarbeit wie Handel oder Entwicklungszusammenarbeit und innerhalb der strategischen Partnerschaft?
4. Wie wirkt sich die europäische Migrationspolitik auf (entsprechendes Land) und die Region aus?
5. Nimmt (entsprechendes Land) an speziellen Programmen oder Projekten mit der EU oder einem europäischen Land im Bereich des Migrationsmanagements teil? Wenn ja, können Sie schon etwas über die erzielten Erfolge/ Misserfolge und Auswirkungen auf das Land/ die Region sagen?
6. Bevorzugt Ihre Regierung Verhandlungen mit der EU oder mit individuellen europäischen Ländern? Warum?
7. Haben die Vereinbarungen mit der EU im Bereich der Migrationspolitik Auswirkungen auf andere Bereiche der Zusammenarbeit?
8. Wie schätzen Sie den Einfluss von 1) (entsprechendes Land), 2) (Regionalorganisation) 3) der African Union auf die Verhandlungen mit der EU über Migrationsfragen ein?
9. Denken Sie, dass die Kooperation im Bereich des Migrationsmanagements zwischen der EU und afrikanischen Ländern bzw. der AU zu intensivierten oder sogar besseren europäisch-afrikanischen Beziehungen geführt hat?
10. Wie schätzen Sie die künftige europäisch- afrikanischen Beziehungen im Bereich der Migrationspolitik ein?

### Appendix 3: Rückübernahmeabkommen europäischer mit afrikanischen Staaten

#### 1. Rückübernahmeabkommen europäischer Staaten mit SSA -Staaten

	Frankreich	Spanien	Italien	Portugal	Österreich	GB	Irland
Angola		N					
Benin	S 28.11.2007						
Elfenbein- küste			N				
Gabun	S* 05.07.2007						
Gambia		S 09.10.2006					
Ghana		N	N				
Guinea-Bissau		AP 01.03.2003		C 05.09.1981			
Guinea- Konakry		S 02.10.2006					
Kamerun		N					
Kap Verde		N					
Kongo	S* 25.10.2007						
Mali	N	N					
Mauritanien	N	AP 31.07.2003					
Niger		S 10.05.2008					
Nigeria	N	S 12.11.2001	S 12.09.2000		N	S 19.11.20 04	C 08/2001
Senegal	S* 25.02.2008	S 05.12.2006	N				
Togo	C 13.06.1996						
Zentral- afrikanische Republik	C 26.09.1994						

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Daten von MIREM 2008 (<http://www.mirem.eu/datasets/agreements/reports-and-documents>)

Legende:

AP: Provisorisches Abkommen

N: Verhandlungen

S\*: Rückübernahmeabkommen unterzeichnet, noch nicht in Kraft; früheres Abkommen besteht

S: Rückübernahmeabkommen unterzeichnet, noch nicht in Kraft getreten

## 2. Rückübernahmeabkommen europäischer Staaten mit den Maghreb-Staaten

	Algerien	Marokko	Tunesien
Deutschland	V 01.11.1999	V 01.06.1998	
Belgien			
Spanien	V 18.02.2004	S 06.03.2007	
Frankreich	S 25.10.2003	V 01.05.2001	S 28.04.2008
Italien	S 24.02.2000	S 27.01.1998	S* 13.12.2003
Luxemburg	N		
Malta	N	N	N
Niederlande	N		
GB	S 11.07.2006		N
Portugal		V 07.09.1999	
Österreich			V 01.08.1965
Bulgarien			N
Griechenland			S 19.05.1990

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Daten von MIREM 2009 (<http://www.mirem.eu/datasets/agreements/reports-and-documents>)

Legende:

AP: Provisorisches Abkommen

C: Konvention

N: Verhandlungen

S\*: Rückübernahmeabkommen unterzeichnet, noch nicht in Kraft; früheres Abkommen besteht

S: Rückübernahmeabkommen unterzeichnet, noch nicht in Kraft getreten

V: Rückübernahmeabkommen in Kraft

## 9. Literaturverzeichnis

### 1. Monographien, Sammelbände und Zeitschriftenartikel

Abiri, Elisabeth (2000): *The Securitisation of Migration. Towards an Understanding of Migration Policy Changes in the 1990s. The case of Sweden.* Göteborg University, 2000.

Adamson, Fiona (2006): *Crossing Borders. International Migration and National Security.* In: *International Security*, Vol.31, Nr.1, 2006, S. 165-199.

Adepoju, Aderanti (2004): *Trends in International Migration in and from Africa.* In: Massey, Douglas; Taylor, Edward (Hrsg.): *International Migration: Prospects and Policies in a Global Market.* Oxford, Oxford University Press, 2004, S. 59-76.

Adepoju, Aderanti (2005): *Migration in West Africa. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, Human Resource Development Center, Lagos, 2005.*

Adepoju, Aderanti (2006): *Leading Issues in International Migration in Sub-Saharan Africa.* In: Cross, Catherine; Gelderblom, Derik; Roux, Niel; Mafukidze, Jonathan (Hrsg.): *Views on Migration in Sub-Saharan Africa. Proceedings in an Africa Alliance Workshop.* Kapstadt: HSRC Press, 2006, S. 25-47.

Adepoju, Aderanti (2008): *Perspectives on International Migration and National Development in Sub-Saharan Africa.* In: Zoomers, Annelie; Adepoju, Aderanti; Van Naerssen, Ton (Hrsg.): *International Migration and National Development: An introduction to Policies in Sub-Saharan Africa. Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin.* Afrika-Studiecentrum Series, Vol. 10, 2008, S.21-49.

Akokpari, John K. (2000): *Globalisation and Migration in Africa,* in: *African Sociological Review*, Vol.4, Nr.2, 2000, S. 72-92.

Ambrosius, Christian ; Fritz, Barbara ; Stiegler, Ursula (2008): *Geldsendungen von Migranten – „Manna“ für die wirtschaftliche Entwicklung?,* in: *GIGA Fokus*, Nr.10, 2008.

Ammassari, Savina (2004): *Gestion des migrations et politiques de développement : Optimiser les bénéfices de la migration internationale en Afrique de l'Ouest,* Cahiers de migrations internationales 72 F, Bureau International du Travail, Geneve, 2004.

Amnesty International (2008): *Mauritania: Nobody wants to have anything to do with us. Arrests and collective expulsions of migrants denied entry into Europe,* London, 2008.

Anarfi, John; Kwankye, Stephen (2003): *Migration from and to Ghana. A Background Paper.* Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Working Paper C4, 2003.

Angenendt, Steffen (2007): *Irreguläre Migration als internationales Problem. Risiken und Optionen.* SWP-Studie 33, Berlin, Dezember 2007.

Angenendt, Steffen (2008): *Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik. Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten.* Heinrich Böll Stiftung, Reihe Europa, Band 4, Berlin, 2008.

Axelrod, Robert (1988): *Die Evolution der Kooperation.* 6. Auflage, München, R. Oldenbourg Verlag, München, 1998.

Bendel, Petra (2005): Immigration Policy in the European Union: Still bringin up the walls for fortress Europe?, in: Migration Letters, Vol.2, No.1, 2005, S. 20-31.

Bendiek, Annegret (2005): Versagt die Europäische Union in der Flüchtlingspolitik?. SWP-Studie 37, Berlin, November 2005.

Betts, Alexander; Milner, James (2006): The Externalisation of EU Asylum Policy: The Position of African States. Center on Migration, Policy and Society, Working Paper Nr. 36, University of Oxford, 2006.

Bhagwati, Jagdish (2003): Borders beyond control. In: Foreign Affairs, Nr.104, 2003, S. 98-104.

Bigo, Didier (2004): Criminalisation of "Migrants": The Side Effect of the Will to Control the Frontiers and the Sovereign Illusion. In: Bogusz, Barbara; Cholewinski, Ryszard; Cygan, Adam; Szyszczak, Erika (Hrsg.): Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Leiden/Boston, Vol.7, 2004, S.61-92.

Bigo, Didier; Carrera, Sergio; Guild, Elisabeth (2008): What Future for the Area of Freedom, Security and Justice? Recommendations on EU Migration and Borders Policies in a Globalising World. CEPS Policy Brief Nr. 156, März 2008.

Birsl, Ursula (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? Opladen, Budrich Verlag, 2005.

Black, Richard (2004): Migration and Pro-Poor Policy in Africa. Working Paper C6, November 2004, Sussex Center for Migration Research, 2004.

Black, Richard; Ammassari, Savina; Mouillesseaux, Shannon; Rajkotia, Radha (2004): Migration and Pro-Poor Policy in West Africa. Working Paper C8, November 2004. Sussex Center for Migration Research, 2004.

Black, Richard; Crush, Jonathan; Ammassari, Savina (2006): Migration and Development in Africa: An Overview. African Migration and Development Series No. 1, South Africa, 2006.

Böhler, Werner; Bösl, Anton; Gierczynski-Bocandé, Ute; Jacobs, Ute (2007): Reaktionen aus Afrika zum AU-EU-Gipfel in Lissabon. Konrad-Adenauer-Stiftung, Länderberichte, Dezember 2007.

Bretell, Caroline B.; Hollifield, James F.(2000): Migration Theory. Talking across disciplines. 2. Auflage, Routledge, New York, 2000.

Broekhuis, Annelet (2008): Experiences with International Migration, New Policy Directions and Viewpoints from Burkina Faso. In: Zoomers, Annelie; Adepoju, Aderanti; Van Naerssen, Ton (Hrsg.): International Migration and National Development: An introduction to Policies in Sub-Saharan Africa. Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin. Afrika-Studiecentrum Series, Vol. 10, 2008, S. 70-90.

Broekhuis, Annelet (2006): International migration and development in Burkina Faso, viewpoints and policy initiatives. Working Papers Migration and Development series. Report Nr. 7, Nijmegen, 2006.

Carling, Jorgen (2007): Unauthorized Migration from Africa to Spain. In: *International Migration*, Vol.45, Nr. 4, 2007.

Cassarino, Jean-Pierre (2004): Rewarding Migration to Strengthen the Link between International Migration and Development. Paper Presented at the fifth Mediterranean Social and Political Research Meeting of the Mediterranean Programme of the Robert Schumann Center for Advances Studies. 24-28.03.2004, Workshop Nr.3.

Cassarino, Jean-Pierre (2005a): Migration and Border Management in the Euro-Mediterranean Area: Heading towards New Forms of Interconnectedness, In: *Mediterranean Yearbook*, 2005, S. 227-231.

Cassarino, Jean-Pierre (2005b): WebSite Guide on Europe's Migration Policy in the Mediterranean: An overview. Robert Schuman Center for Advances Studies, European University Institute, RSCAS, 2005.

Castles, Stephen (2007): Migration as an African-European Challenge. In: Müller, Johannes; Reeder, Michael (Hrsg.): *Africa and Europe: Cooperation in a globalized world*. European Jesuit Network, München, 2007.

Collett, Elizabeth (2008): The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris. EPC Policy Brief, October 2008.

Collyer, Michael (2008): Towards Mediterranean Migration Management 2008? Developing Discourse and Practices. Analysis of the Real Instituto Elcano (ARI), Nr.54, 2008.

Cross, Catherine; Omoluabi, Elizabeth; Oucho, John; Kamunga, Franck (2005): Synthesis and Conclusions. What are Africa's issues in migration policy?, in: Cross, Catherine (2005): *What are Africa's issues in migration policy? Contributions from the African migration internal workshop 2005*, Benoni, Chapter 13, 2005.

De Haas, Hein (2006): International Migration and National Development: Viewpoints and Policy Initiatives in Countries of origin. The Case of Nigeria. Working Papers on Development Series, Nijmegen, Report Nr. 6, 2006.

De Haas, Hein (2005): International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts. In: *Third World Quarterly*, Vol. 26, No.8, 2005, S. 1269-1284.

Doukouré, Ouina; Oger, Helen (2007): The EC External Migration Policy: The Case of the MENA countries. European University Institute, Robert Schuman Center for advanced Studies, Florenz, 2007.

Dover, Robert (2006): Towards a Common EU Immigration Policy: A Securitization too far. In: *West European Politics*, Vol.29, No.2, 2006, S. 201-223.

Düvell, Frank (2005): *Illegal immigration in Europe. Beyond control*. Houndmills, Palgrave/MacMillan, 2005.

Geddes, Andrew (2003): Still Beyond Fortress Europe? Patterns and Pathways in EU Migration Policy. *Queen's Papers on Europeanisation*. Nr. 4, 2003.

Ghosh, Bimal (2000): Towards a New International Regime for Orderly Movements of People, In: Ghosh, Bimal (Hrsg.): *Managing Migration. Time for a New International Regime?* Oxford, Oxford University Press, 2000, S. 6-27.

Ghosh, Bimal (2005): Economic Effects of International Migration: A synoptic Overview, in: International Organization for Migration (Hrsg.): *Migration Report 2005. Costs and Benefits of International Migration*, 2005, S. 162-183.

Ghosh, Bimal (1998): *Huddled masses and uncertain shores. Insights into irregular migration*. Nijhof, The Hague, 1998.

Global Commission on International Migration (2005): *Migration in an interconnected world: New directions for action*. Report of the Global Commission on International Migration, 2005.

Grieco, Joseph M. (1993): *Anarchy and the Limits of Cooperation. A Realist Critique of the newest Liberal Institutionalism*. In: Baldwin, David A. (Hrsg.): *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York, 1993, S.116-140.

Grimm, Sven (2003): *Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Europas außenpolitische Rolle in einer randständigen Region*, Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde, Hamburg, 2003.

Hollifield, James F. (2000): Migration and the "New" International Order: The Missing Regime. In: Ghosh, Bimal (Hrsg.): *Managing Migration. Time for a new international regime?*, Oxford, Oxford University Press, 2000, S. 75-110.

Hollifield, James F. (2002): *Migration and international relations: the liberal paradox*. Working Paper for Royal Society, OECD, 2002.

Hugo, Graeme; Stahl, Charles (2004): *Labor Export Strategies in Asia*. In: Massey, Douglas; Taylor, Edward (Hrsg.): *International Migration: Prospects and Policies in a Global Market*. Oxford, Oxford University Press, 2004, S. 174-200.

Huysmans, Jef (2000): *The European Union and the Securitization of Migration*. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol.5, Nr.5, 2000, S. 751-777.

Jahn, Daniela; Maurer, Andreas; Oetzmann, Verena; Riesch, Andreas (2006): *Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit*, Diskussionspapier der Forschungsgruppe 1, 2006/ 09, Juli 2006, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2006.

Jervis, Robert (1978): „Cooperation under the Security Dilemma“, in: *World Politics*, Vol.30 (2), S.176-214.

Johnson, Dominic (2007): *How Europe lost Africa. 2007 was a year of debacles for European-African relations*. In: *Internationale Politik*, Vol.9, Spring 2008, S. 10-15.

Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony – cooperation and Discord in the Worlds Political Economy*, First Princeton Classis Edition, Princeton Universtiy Press, Princeton, 2005.

Keohane, Robert; Nye, Joseph (1977): *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston 1977, 3.Auflage, New York, 2001.

Kohnert, Dirk (2006): On the benefit of African immigration to Europa. Tum in the EU immigration policy?MPRA Paper, November 2007, Nr. 1064.

Kohnert, Dirk (2007): African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions. GIGA Working Papers No. 49, 2007.

Koser, Khalid (2005): Irregular Migration, State Security and Human Security. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, University College London, September 2005.

Kotsopoulos, John (2007): The EU and Africa:coming together at last? European policy Center, Policy Brief, July 2007.

Lagana, Giulia (2007): Co-development: "Win-win" solution for all or burden-shifting opportunity for the developed world?, Solidar, April 2007.

Lahav, Gallya; Guiraudon, Virginie (2006): Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes. In: West European Politics, Vol.29, Nr.2, 2006, S. 201-223.

Lavenex, Sandra (2004): EU External governance in "wider Europe". In: Journal of European Public Policy, Vol. 11, Nr.4, 2004, S. 680-700.

Lavenex, Sandra (2006): Shifting up and out: The foreign policy of european immigration control. In: West European Politics, Vol.29, Nr.2, 2006, S. 329-350.

Lebhart, Gustav (2002): Internationale Migration. Hypothesen, Perspektiven und Theorien. In: Demographie Aktuell, Nr.19, 2002.

Mair, Stefan (2001): Economic Community of West African States (ECOWAS). Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara, SWP-Studie, Teil II, Berlin, 2001.

Mannitz, Sabine (2006): Europäische Einwanderungspolitik: An den Grenzen des Gleichheitsversprechens, in: Mutz, Reinhard; Schoch, Bruno; Hauswedell, Corinna; Weller, Christoph; Ratsch, Ulrich (Hrsg.): Friedensgutachten 2006, LIT-Verlag, Münster, 2006, S. 93-102.

Mansoor, Ali; Quillin, Bryce (2007): Determinants of Migration. In: Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union. World Bank Study, 2007, Chapter 3, S. 75-96.

Marfaing, Laurence; Hein, Wolfgang (2008): Das EU-Einwanderungsabkommen - kein Ende der illegalen Migration aus Afrika. In: GIGA Focus, Nr.8, 2008.

Martin, Philip; Martin, Susan; Weil Patrick (2006) : Managing Migration. The promise of Cooperation. Institute for the Study of International Migration, Oxford, Lexington Books, 2006.

Massey, Taylor (1998): Worlds in motion : understanding international migration at the end of the millenium, Oxford, Clarendon Press, 1998.

Massey, Taylor (2004): International Migration: prospects and policies. Oxford, Oxford University Press, 2004.

Mattes, Hanspeter (2006): *Illegale Migration: Positionen und Bekämpfungsmaßnahmen der Maghrebstaaten*. GIGA Fokus Nr.9, 2006.

Miller, Mark (2000): *International Migration in Post-Cold War International Relations*. In: Ghosh, Bimal (Hrsg.): *Managing Migration. Time for a New International Regime?* Oxford, Oxford University Press, 2000, S. 27-48.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2007): *Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven*, Opladen, Butrich, 2007.

Ndiaye, Ndioro/Boncour, Philippe (2005): *Migration: An opportunity for Africa?*, in: International Organisation for Migration (Hrsg.): *World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration*, 2005, S. 27-31.

Ndione, Babacar/Broekhuis, Annelet (2006): *Migration internationale et développement. Points de vue et initiatives au Sénégal*. Working Papers on Migration and Development series, Development Research Center on Migration, Globalisation and Poverty, Report Nr.8, 2006.

Niessen, Jan; Schibel, Yongmi (2004): *International migration and relations with third countries: European and US approaches*. Migration Policy Group, Brussels, 2004.

Nuscheler, Franz (2004): *Internationale Migration. Flucht und Asyl*, 2. Auflage, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaft, 2004.

Nuscheler, Franz (2005): *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. 5. Auflage, Bonn, Dietz-Verlag, 2005.

Oucho, John (2008): *African Brain Drain and Gain, Diaspora and Remittances: More Rhetoric than Action*. In: Zoomers, Annelie; Adepoju, Aderanti; Van Naerssen, Ton (Hrsg.): *International Migration and National Development: An introduction to Policies in Sub-Saharan Africa. Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin*. Afrika-Studiecentrum Series, Vol. 10, 2008, S. 49-70.

Overbeek, Henk (2002): *Globalisation and Governance: Contradictions of Neo-liberal Migration Management*. HWWA Discussion Paper 174, 2002.

Overbeek, Henk (2002): *Globalization, Sovereignty, and Transnational Regulation: Reshaping the Governance of International Migration*. In: Ghosh, Bimal (Hrsg.): *Managing Migration. Time for a New International Regime?* Oxford, Oxford University Press, 2002, S. 48-75.

Overhaus, Marco et al. (Hrsg.) (2008): *Perspectives and Strategies of the European Union's Africa Policy after the Lisbon Summit*. Foreign Policy in Dialogue, Trier, Vol.8, Issue 24, 2008.

Papademetriou, Demetrios (2005): *The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight*, Migration Policy Institute, Washington, 2005.

Parkes, Roderick (2006): *Gemeinsame Patrouillen an Europas Südflanke. Zur Frage der Kontrolle der afrikanischen Einwanderung*. SWP Aktuell, Nr.44, 2006.

Peers, Steve (2004): *Irregular Immigration and Eu External relations*. In: Bogusz, Barbara; Cholewinski, Ryszard; Cygan, Adam; Szyszczak, Erika (Hrsg.): *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical,*

European and International Perspectives. Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Leiden/Boston, Vol.7, 2004, S. 193-220.

Population Division of the Department of Economic and Social Affairs (2005): International Migration Trends, in: in: International Organization for Migration (Hrsg.): Migration Report 2005. Costs and Benefits of International Migration, 2005, S. 379–395.

Ratha, Dilip; Xu, Zhimei (2008): Migration and Remittances Factbook, Worldbank, Washington D.C., 2008.

Schilder, Klaus (2007): Dienen Economic Partnership Agreements (EPAs) der Entwicklung? Die entwicklungspolitische Kohärenz der EU-AKP Freihandelsabkommen. In VENRO (Hrsg.) : David gegen Goliath? Die entwicklungspolitische Kohärenz zukünftiger Freihandelsabkommen zwischen Afrika und der EU. Dokumentation einer Tagung vom 27.02.2007 in Bonn, 2007.

Schmidt, Siegmund (2008): Toward a New EU-African Relationship - A grand Strategy for Africa?, in: Overhaus, Marco et al. (Hrsg.): Perspectives and Strategies of the European Union's Africa Policy after the Lisbon Summit. Foreign Policy in Dialogue, Vol.8, Issue 24, 2008.

Schörnig, Niklas (2003): Neorealismus, in: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, Leske und Budrich, 2003, S. 61-88.

Sethi, Meera (2005): Migration Trends in Sub-Saharan Africa (SSA), in: International Organization for Migration (Hrsg.): Migration Report 2005. Costs and Benefits of International Migration, 2005, S. 34-47.

Sirkeci, Ibrahim (2007): Human Insecurity and Streams of Conflict for a Reconceptualization of International Migration. In: Population Review Vol. 46, No 2.

Sölkner, Andrea; Uhl, Bärbel Heide (2008): Freiwillige Rückkehrprogramme für gehandelte Menschen: Menschenrechtsschutz vs. Migrationsmanagement?, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte. Schwerpunkt: Sklaverei Heute, 1. Auflage, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2008.

Spaan, Ernst; Van Moppes, David (2006): African Exodus? Trends and Patterns of International Migration in Sub-Saharan Africa. Working Papers on Migration and Development Series, Development Research Center on Migration, Globalisation and Poverty, Report Nr.4, 2006.

Spijkerboer, Thomas (2007): The Human Costs of Border Control. In: European Journal of Migration and Law, Vol. 9, Nr.1, 2007, S. 127-139.

Spindler, Manuela (2003): Interdependenz, in: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, Leske und Budrich, 2003, S. 89-116.

Taylor, Edward (2004): Remittances, Savings, and Development in Migration-Sending Areas. In: Massey, Douglas; Taylor, Edward: International Migration. Prospects and Policies in a Global Market, Oxford, Oxford University Press, 2004, S. 157-173.

Ter Steeg, Marcus (2006): Das Einwanderungskonzept der EU. Zwischen politischem Anspruch, faktischen Regelungsbedürfnissen und den primärrechtlichen Grenzen in Titel IV des EG-Vertrages. 1. Auflage, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2006.

Thouez, Colleen; Channac, Frédérique (2006): Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultive Processes. In: West European Politics, Vol.29, No.2, 2006, S.370-387.

United Nations – Department of Economic and Social Affairs (2004): International Cooperation for Migration Management. In: United Nations Department of Economic and Social Affairs (Hrsg.): World Economic and Social survey, New York, 2004, S.189-208.

United Nations – Economic Commission for Africa (2006): International Migration and Development: Implications for Africa, New York, 2006.

Von Weizsäcker, Jakob (2008): Straight is the gate - Europes Immigration Priorities. Bruegel Policy Brief, 2008, Issue 5.

Waltz, Kenneth (1979): Theory of International Politics, 1. Auflage, Boston, McGraw-Hill Verlag, 1979.

Weiner, Myron (1995): The Global Migration Crisis: Challenge to States and Human Rights, New York, Harper Collins College Publishers, 1995.

Weller-Monteiro Ferreira, Susanne (2005): Von der Festung Europa zur gestaltenden Einwanderungspolitik? Zur aktuellen Entwicklung eines europäischen Politikfeldes. Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin, Berlin, 2005.

Withol de Wenden, Catherine (2004): Admission Policies in Europe, in: Massey, Douglas; Taylor, Edward (Hrsg.): International Migration: Prospects and Policies in a Global Market. Oxford, Oxford University Press, 2004, S.286-294.

Zangl, Bernhard (2003): Regimetheorie, in: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, Leske und Budrich, 2003, S.117-140.

Zlotnik, Hania (2003): Migrants Rights, Forced Migration and Migration Policy in Africa, United Nations, Paper prepared for Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, South Africa, 4-7 June, 2003.

Zolberg, Aristide (1989): The next waves: Migration Theory for a changing world. In: International Migration Review, Vol.23, Nr.3, S.403-430.

Zoomers, Annelie; Adepoju, Aderanti; Van Naerssen, Ton (2008): International Migration and National Development: An introduction to Policies in Sub-Saharan Africa. In: Zoomers, Annelie/Adepoju, Aderanti/Van Naerssen, Ton (Hrsg.): International Migration and National Development: An introduction to Policies in Sub-Saharan Africa. Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin. Afrika-Studiecentrum Series, Vol. 10, 2008, S.1-20.

Zoomers, Annelies; Van Naerssen, Ton (2007): International Migration and National Development in Sub-Saharan Africa: Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin. Center on Migration, Citizenship and Development, Arbeitspapier Nr.32, 2007.

## **2. Dokumente (nach zeitlicher Reihenfolge):**

### **2.1 Dokumente der EU:**

- EG-Vertrag, Titel IV, Art.61.
- Europäischer Rat von Tampere, 15.-16.10.1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
- Europäischer Rat von Laeken, 14./15.12.2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
- Europäischer Rat von Sevilla, 21./22.06.2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
- Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.
- Europäischer Rat 2005: The EU and Africa : Towards a strategic partnership.
- Entscheidung Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007.
- EU 2006, Working Document Nr.1010.

#### Mitteilungen der Kommission:

- KOM 2000/757 endg.
- KOM 2001/672 endg.
- KOM 2002/175 endg.
- KOM 2002/703 endg.
- KOM 2003/104 endg.
- KOM 2003/355 endg.
- KOM 2004/373 endg.
- KOM 2005/123 endg.
- KOM 2005/184 endg.
- KOM 2005/390 endg.
- KOM 2005/391 endg.
- KOM 2005/491 endg.
- KOM 2005/621 endg.
- KOM 2006/026 endg.
- KOM 2006/401 endg.
- KOM 2007/248 endg.
- KOM 2007/357 endg.
- KOM 2007/637 endg.
- KOM 2008/319 endg.
- KOM 2008/359 endg.
- KOM 2008/611 endg.

### **2.2 Dokumente der AU und der ECOWAS**

- AU (2000): Assembly of the African Union, Second Ordinary Session, 10.-12.07.2001.
- ECOWAS (2000): West African Regional Ministerial Meeting on the Participation of Migrants in the Development of their country of origin, Dakar, Senegal, 13.10.2000.
- AU (2001): Decision Relating to the Resolution (Regulation) on Establishment of a Strategic Framework for a Policy of Migration in Africa, Council of Ministers, 47. Session, 5.-8.07.2001.
- ECOWAS (2001): ECOWAS Initial Plan of Action against Trafficking in Persons (2002 – 2003).
- ECOWAS (2002-2003): Initial Plan of Action Against Trafficking in Persons.
- AU (2003): Assembly of the AU, 2. Ordinary Session.

- AU (2005): Draft Strategic Framework for a Policy on Migration in Africa 2005.
- AU (2005): Report of the 10th ordinary session of the permanent representatives' committee 28.-29.06. 2005.
- AU (2006): Assembly of the African Union, Seventh Ordinary Session, 1.-2.07.2006.
- AU (2006): African Common Position on Migration and Development, Executive Council, Ninth Ordinary Session, 25.-26.06.2006.
- ECOWAS (2007): Common approach on migration.

### **2.3 Gemeinsame Erklärungen der EU und der AU/ der ECOWAS**

- Kairoer Erklärung, 03./04.04.2000.
- Kairoer Aktionsplan, 03./04.04.2000.
- Abkommen von Cotonou, 23.06. 2000.
- European Union/ECOWAS Ministerial Meeting, Abuja, Nigeria, 16.10. 2000.
- EU-Africa Ministerial Conference, Brussels, 11.10.2001 .
- Dakar Declaration, 13.10.2002.
- EU-Africa Dialogue - Ministerial Troika Meeting Rome, 10.11. 2003, Final communiqué.
- EU-ECOWAS Ministerial Meeting, Dublin 10.05.2004.
- Africa-Europe Dialogue - 3rd meeting of the Troikas - Addis Abeba, 4.12.2004.
- Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development, Rabat, 10./11.07.2006 .
- Joint Africa-EU-Declaration on Migration an Development, Tripoli, 22./23.11.2006.
- EU-ECOWAS Ministerial Troika Meeting, Niamey, 27.10.2006, Final Communiqué.
- Ouagadougou Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children, Tripoli 22./23.11.2006.
- First Euro-Mediterranean Ministerial Meeting on Migration, 18./19.11.2007, Agreed Ministerial Conclusions.
- The Africa-European Union Strategic Partnership, Juni 2008 .

### **2.4 Sonstige:**

- Afrika-Aktionsplan der G8, 27.06.2002
- UN Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air (2000)
- UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons (2000)
- UN-Resolution 451158 zum Schutz der Rechte von Migranten

## **3. Zeitungsartikel**

Africa Research Bulletin (2008): "Migration. Oiling the Wheels.", o.V., in: Political, Social and Cultural Series, Volume 45, Number 6, July 2008

Afrol News / A Semana (2008): "Cape Verde ignores ECOWAS, wants direct deal with EU.", o.V., Artikel vom 05.09.2008 <http://www.afrol.com/articles/21090> Stand:01.12.2008

AllAfrica Global Media (2006): "Mali: Culture of Migration Faces Tough New Realities.", o.V., Artikel vom 02.11.2006 <http://allafrica.com/stories/200611020616.html> Stand: 13.12.2008

AllAfrica Global Media (2008): "Cape Verde: Oiling the Wheels of Temporary Migration.", von De Queiroz, Mario, Artikel vom 12.06.2008, <http://allafrica.com/stories/200806120907.html> Stand: 13.12.2008

BBC Mundo (2006): „Contra la oleada migratoria.“, von Bailey, Dominic, Artikel vom 11.11.2006  
[http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid\\_5336000/5336480.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid_5336000/5336480.stm) Stand: 12.12.2008

BBC (2007): „Key facts: Africa to Europe migration.“, o.V., Artikel vom 02.07.2007  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6228236.stm> Stand: 10.10.2008

DIE ZEIT (2008): „Abschiebeflug FHE 6842“, von Blasberg, Anita und Marian, Artikel vom 10.01.2008, 03. Ausgabe 2008, S.12 <http://www.zeit.de/2008/03/Abschiebeflug> Stand: 10.09.2008

El Mundo (2008) „La disparatada repatriación de inmigrantes.“, von Gomez, Javier, Artikel vom 29.09.2008 <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/27/espana/1222539289.html> Stand: 31.10.2008

El Mundo (2008): „Los centros de internamiento de inmigrantes, colapsados tras la nueva oleada en Canarias. », von Del Barrio, Ana, Artikel vom 01.10.2008  
<http://www.elmundo.es/elmundo/2008/10/01/espana/1222852176.html> Stand: 05.11.2008

Le Monde Diplomatique, deutsche Ausgabe (2007): „Das lange Warten in Marokko. Afrikanische Migranten drängen sich am Grenzzaun Europas“, von Boukhari, Sophie, Artikel vom 11.05.2007 <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2007/05/11.mondeText.artikel,a0037.idx,10> Stand: 03.09.2008

#### 4. Internetquellen

African Parliamentary Conference (2008): Africa and Migration: challenges, problems and solutions, 22.-24.05.2008 <http://www.ipu.org/splz-e/rabat08/declaration.pdf>

African Union [www.african-union.org](http://www.african-union.org)

CIGEM [www.cigem.org](http://www.cigem.org)

Country Brief der Weltbank, Stand September 2008 <http://web.worldbank.org>

Database on Return Migration to the Maghreb (MIREM), <http://www.mirem.eu>

Düvell, Franck (2008): Being There.  
[http://www.eurotopics.net/en/magazin/magazin\\_aktuell/illegalitaet-2008-07/duvell-hintergrund/](http://www.eurotopics.net/en/magazin/magazin_aktuell/illegalitaet-2008-07/duvell-hintergrund/)

EU External Cooperation Programme Migration and Asylum  
[http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/migration-asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/migration-asylum/index_en.htm)

EU-Kommission: Migration and Asylum in Europe 2003. Annual Statistic Report  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/statistics/docs/2003/2003\\_annual\\_statistics\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/2003/2003_annual_statistics_report.pdf)

EU-Zusammenfassung der Gesetzgebung: <http://europa.eu/scadplus>

Europäische Nachbarschaftspolitik [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm)

Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Frontex: <http://www.frontex.europa.eu>

Haushaltstitel B7-667 : “Cooperation with third countries in the field of migration”

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/2004\\_2007/cooperation/funding\\_cooperation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/cooperation/funding_cooperation_en.htm)

International Migration Outlook 2007

[http://www.oecd.org/document/25/0,3343,en\\_2649\\_33729\\_38797017\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,3343,en_2649_33729_38797017_1_1_1_1,00.html)

Länderinformation des Auswärtigen Amtes zu Mauretanien, Stand Oktober 2008, abrufbar unter:

<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Mauretanien/Aussenpolitik.html>

Migration und Bevölkerung 2006, Ausgabe 3 [http://www.migration-](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/060310.htm)

[info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/060310.htm](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/060310.htm)

NEPAD (2002) „Human Resource Development Initiative”

[http://www.au2002.gov.za/docs/key\\_oau/nepad3.htm#hrd](http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/nepad3.htm#hrd)

Noll, Gregor (2006): The Europe-African migration conference: Africa sells out to Europe.

[www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net)

Weltbank [www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances](http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances)

Worldbank (2008): “Remittances May Buoy Developing Countries Caught in Financial Crisis”,

24.11.2008 <http://web.worldbank.org>

## 5. Pressemitteilungen

EU-Kommission, GD Kommunikation: GIGEM Mali (Inauguration), 6.10.2008

<http://ec.europa.eu/avservices/services/showShotlist.do?out=PDF&lg=En&filmRef=59461>

Stand: 11.12.2008

EU-Kommission, GD Kommunikation: GIGEM Mali (Inauguration), 6.10.2008

<http://ec.europa.eu/avservices/services/showShotlist.do?out=PDF&lg=En&filmRef=59461> Stand:

11.12.2008

Eurostat Pressemitteilung vom 13.11.2007, <http://ec.europa.eu/eurostat> Stand: 30.10.2008

Pressemitteilung der finnischen EU-Präsidentschaft zur Tripoli-Erklärung: „EU and Africa agreed on concrete cooperation in migration issues“ vom 23.11.2006

[http://www.eu2006.fi/news\\_and\\_documents/press\\_releases/vko47/en\\_GB/175415/](http://www.eu2006.fi/news_and_documents/press_releases/vko47/en_GB/175415/) Stand: 04.12.2008

Pressemitteilung IP/07/872 „EC launched a new programme for cooperation with third countries in migration and asylum fields with 380 mln Euro for 2007-2013” der Cross Border

Cooperation/Söderköping Process <http://soderkoping.org.ua/page14894.html> Stand: 13.11.2008

Pressemitteilung IP/07/872 „EC launched a new programme for cooperation with third countries in migration and asylum fields with 380 Mio Euro for 2007-2013” der Cross Border

Cooperation/Söderköping Process <http://soderkoping.org.ua/page14894.html> Stand: 04.12.2008

Pressemitteilung IP/08/1463, Brüssel, 6.10.2008: „EU-Kommission und Mali verbünden sich zur besseren Steuerung der Migration“

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1463&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=fr> Stand: 30.11.2008

Pressemitteilung IP/08/1644 vom 6.11.2008: „Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen 2007-2013 – Luxemburg“

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1644&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> Stand: 11.11.1008

Europol (2008): Facilitated illegal Immigration into the European Union, März 2008

[www.europol.europa.eu/publications/Serious\\_Crime\\_Overviews/Facilitated\\_illegal\\_immigration\\_2008.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Facilitated_illegal_immigration_2008.pdf)

Frontex (2007): Allgemeiner Tätigkeitsbericht 2007. [http://www.frontex.europa.eu/annual\\_report](http://www.frontex.europa.eu/annual_report)

## **6. Reden**

Frattini, Franco, Vizepräsident der EU-Kommission, am 2. Oktober 2006 in Addis Abeba, Äthiopien, Plenary Speech in the EU-AU-Commission-to Commission meeting.

Papademetriou, Demetrios, Präsident des Migration Policy Institute, am 17. September: Keynote Speech während der Konferenz „European Governance of Migration“ der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin, 17.-19.09.2008

## Ehrenwörtliche Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie Zitate kenntlich gemacht habe. Ich habe diese Arbeit in gleicher oder ähnlicher Form in keinem anderen Prüfungsverfahren verwendet.

Datum

Anja Hornig