

# MIGRATION STRATEGY GROUP

ON INTERNATIONAL COOPERATION  
AND DEVELOPMENT

---



## POLICY BRIEF NEUE PARTNERSCHAFTEN GESTALTEN: DEUTSCHE MIGRATIONSPOLITIK MIT AFRIKANISCHEN STAATEN

Juli 2020

Jessica Bither und Astrid Ziebarth

## **DIE MIGRATION STRATEGY GROUP INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (MSG)**

Die Migration Strategy Group Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (MSG) ist eine gemeinsame Initiative des German Marshall Fund, der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung. Sie bringt ca. 25-30 Vertreter verschiedener Bundesministerien Deutschlands und andere Akteure in regelmäßigen Abständen zusammen, um gemeinsam und lösungsorientiert aktuelle Fragen der migrationsbezogenen Außen- und Entwicklungspolitik weiterzudenken. Von 2018-2019 lag der Fokus der MSG auf gemischten Migrationsbewegungen (mixed migration) – mit besonderem Augenmerk auf die Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika.

# MIGRATION STRATEGY GROUP

ON INTERNATIONAL COOPERATION  
AND DEVELOPMENT

---

## POLICY BRIEF NEUE PARTNERSCHAFTEN GESTALTEN: DEUTSCHE MIGRATIONSPOLITIK MIT AFRIKANISCHEN STAATEN<sup>1</sup>

Juli 2020

Jessica Bither und Astrid Ziebarth

### DANKSAGUNG

Wir danken den Projektpartnern und KollegInnen der Bertelsmann Stiftung, der Robert Bosch Stiftung, und des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) für Ihre Unterstützung und hilfreichen Kommentare. Ein ganz besonderer Dank gilt Raphaela Schweiger, Najim Azahaf, Matthias Mayer und Jan Schneider.

### AUTOREN

**Jessica Bither** ist Migration Fellow & Senior Program Officer, Europe Program, beim German Marshall Fund of the United States in Berlin

**Astrid Ziebarth** ist Senior Migration Fellow & Head of Strategy, Europe Program, beim German Marshall Fund of the United States in Berlin

*Die in dieser Publikation geäußerten Meinungen unterliegen der Verantwortung der Autorinnen und spiegeln nicht unbedingt die Standpunkte der Partnerorganisationen wider.*

---

1 Der Originaltext "How to upgrade Germany's Policy towards African Countries on Migration" erschien im November 2019 vor Ausbruch und Bekanntwerden der Pandemie durch Covid-19. Der Text und die Empfehlungen sind daher vor diesem zeitlichen Hintergrund zu lesen.

# ZUSAMMENFASSUNG

---

Deutschlands politisches Engagement gegenüber afrikanischen Staaten hat in den letzten Jahren merklich zugenommen. Flucht und Migration sind hierfür weder die einzigen Gründe, noch werden sie immer explizit als solche genannt, jedoch gehören sie mit zu den wichtigsten politischen Faktoren. Für Flucht- und migrationsbezogene Politikfragen in Europa wird Afrika aller Voraussicht nach ein Schwerpunkt bleiben. Die geografische Nähe, demografische Veränderungen, geopolitische Umbrüche, die Auswirkungen von Klimawandel und Konflikten sowie der bestehende Wunsch vieler nach Europa zu migrieren – aufgrund all dieser Faktoren liegt es in Deutschlands zentralem Interesse, Partnerschaften und Kooperation mit afrikanischen Staaten zu vertiefen, um so Migration zwischen den beiden Kontinenten besser zu gestalten.

Es ist ein Schritt in die richtige Richtung, dass in Deutschland mittlerweile den Beziehungen zu afrikanischen Ländern verstärkte politische Aufmerksamkeit zuteil wird. Doch trotz zahlreicher neuer Initiativen und erheblicher finanzieller Investitionen ist Deutschlands Ansatz bei migrationspezifischen Zielen noch immer vornehmlich auf kurzfristige technische Kooperation ausgerichtet, statt Teil einer umfassenderen diplomatischen Engagement-Strategie zu sein. Auch eigene potenzielle politische Hebel setzt Deutschland mitunter nur zögerlich ein. Partnerschaften mit afrikanischen Ländern zu vertiefen mag wie eine gewaltige Herausforderung erscheinen. Richtig gestaltet könnten diese jedoch zum Kernstück einer echten Migrationsdiplomatie und zu einer ernstzunehmenden deutschen auswärtigen Migrationspolitik heranwachsen.

## **Grundlage einer stärkeren deutschen Außenpolitik müssen dauerhafte Partnerschaften zwischen deutschen und afrikanischen Akteuren sein sowie eine kohärentere auswärtige Migrationspolitik.**

Ob Deutschland dieses Ziel erreichen kann hängt von der Art und Weise ab, wie diese Partnerschaften gestaltet werden und auf welchen Prinzipien sie beruhen. Zudem sind sie nur mit denjenigen afrikanischen Staaten möglich, die an einem Aufbau solcher Beziehungen aufrichtig interessiert sind. Sollten diese Partnerschaften erfolgreich sein, könnten sie Deutschland als Blaupause für weiteres Engagement gegenüber anderen Ländern und Regionen dienen. Folgende Maßnahmen würden Deutschland beim Erreichen dieser Ziele helfen:

### **AUFBAU REGELMÄßIGER VERTRAUENSBLDENDER DIALOGFORMATE JENSEITS OFFIZIELLER REGIERUNGSTREFFEN**

Zu einem partnerschaftlichen Ansatz sollte ein Dialogprozess gehören, durch den gemeinsame Interessen gefunden, Vertrauen aufgebaut und Erwartungen konstruktiv geäußert werden könnten; zudem könnte dies dazu beitragen, in afrikanischen Ländern das Bewusstsein für deutsche Interessen und deren Legitimität zu stärken. Hierbei sollten politische Entscheidungsträger gewillt sein, afrikanischen Partnern zuzuhören, statt lediglich in Quidproquo-Verhandlungen Forderungen zu stellen. Zu diesem Zweck sollten Regierungsgespräche von informelleren oder Track-II-Treffen begleitet werden, die Akteure und Interessenvertreter aus Diaspora, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Wissenschaft miteinbeziehen. Diese könnten durch die Bundesregierung und auch nicht-staatliche Akteure, sowie durch eine Mischung aus öffentlicher und privater Finanzierung gefördert werden.

### **AUFBAU VON LÄNDER- UND REGIONALEXPERTISE IN DEUTSCHEN INSTITUTIONEN**

Für eine robustere und strategischere Politikgestaltung, einschließlich im Bereich der Migrationspolitik, ist in deutschen Ministerien, Planungsstäben und Think Tanks eine größere Expertise zu afrikanischen Staaten vonnöten. Diese vertiefte Expertise könnte Deutschland unterstützen, eine Langzeitstrategie zu entwickeln, um sich systematischer und weitsichtiger in der neuen geopolitischen Landschaft auf dem afrikanischen Kontinent zu bewegen.

## **EINBETTUNG STRATEGISCHER KOMMUNIKATION ALS ZENTRALER BESTANDTEIL IM AUFBAU VON PARTNERSCHAFTEN**

Kapazitäten für strategische Kommunikation müssen ausgebaut und strategischere Botschaften darüber entwickelt werden, welche übergreifenden migrationspolitischen Ziele Deutschland gegenüber einzelnen afrikanischen Ländern und Regionen hat. Hierbei muss klarer definiert werden, welche Ziele Deutschland gegenüber Partnerschaftsländern verfolgt. Dazu gehören auch Überlegungen, wie die Bundesregierung diese Ziele innenpolitisch kommunizieren kann. Ein neues Narrativ innerhalb Deutschlands (als Kontrast zum noch immer vorherrschenden Bild Afrikas als armuts- und kriegsgeschlagenem Kontinent) würde auch nach außen hin mehr Handlungsspielraum schaffen – etwa indem kleine und mittlere Unternehmen mit eingebunden oder die Grundlagen für mehr Mobilitätsoptionen für afrikanische Staatsangehörige geschaffen würden, um zum Studieren oder Arbeiten nach Deutschland zu kommen.

## **AUSBAU DER DEUTSCHEN BERATUNGSZENTREN FÜR JOBS, MIGRATION UND REINTEGRATION ZU AUSSENSTELLEN EINER AUSWÄRTIGEN MIGRATIONS POLITIK**

Die Rolle der neuen deutschen Beratungszentren sollte überdacht und dahingehend umgestaltet werden, dass sie zumindest in Teilen als Außenstellen einer auswärtigen Migrationspolitik dienen. Durch zusätzliche Abteilungen könnten die Zentren zu Orten werden, die ausgewählte Dienstleistungen der unterschiedlichen Ministerien (d. h. der deutschen Außen-, Innen- und Entwicklungsministerien) anbieten. Verbindungen zu privaten Akteuren (z. B. deutschen Firmen) könnten hier vermehrt geknüpft werden und gemeinsam mit lokalen Akteuren und internationalen Institutionen könnten neue Programme (etwa zu Reintegrationsbemühungen) getestet und koordiniert werden.

*Darüber hinaus sollten sich speziell migrationspolitische Ansätze auf die folgenden Punkte konzentrieren:*

## **STÄRKERER GEBRAUCH REGULÄRER MIGRATIONSWEGE UND MOBILITÄTSOPTIONEN, ANHAND EINER KLAREN LOGIK**

Auf der politischen Agenda der afrikanischen Herkunftsstaaten steht die Schaffung von mehr regulären Migrationswegen stets an erster Stelle, da diese Länder von steigenden Geldrücksendungen von Migranten sowie den Kompetenzen und dem Fachwissen der Diaspora profitieren. Die Forderung nach solchen regulären Wegen ist jedoch oftmals nur vage formuliert. Hier könnte Deutschland sehr viel strategischer Mobilitätsoptionen in seine Migrationspolitik aufnehmen, mit einem klareren Blick darauf, welchen Zielen sie dienen könnten. Die unterschiedlichen Gründe, die es gibt, um reguläre Zugangswege anzubieten (zum Beispiel als Verhandlungsmittel, um irreguläre Migration strukturell zu reduzieren oder um Arbeitskräfte anzuwerben) sollten gezielter eingebracht werden.

## **AUSBAU DER MOBILITÄT IN AUS- UND WEITERBILDUNG**

Die Bundesregierung könnte Mobilitätsoptionen für kurzzeitige Aufenthalte oder langfristige Ausbildungen fördern, wie in Ziel 18 des Migrationspaktes der Vereinten Nationen (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, GCM) beschrieben.<sup>2</sup> Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz, seit März 2020 in Kraft, könnte als Ansatzpunkt dienen, um Mobilitätschancen besser zu bündeln und zu bewerben, beispielsweise das neue Visum zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche für Staatsangehörige bestimmter Länder. Austausch- und Visamöglichkeiten sollten insbesondere in der Hochschulbildung und in der qualifizierten Berufsausbildung angeboten werden.

## **DEN FLÜCHTLINGSSCHUTZ NEU DENKEN**

Mittel- bis langfristig muss sich Deutschland auf erhebliche strukturelle Herausforderungen im Flüchtlingsschutz einstellen. Somit wird es erforderlich, gemeinsam mit lokalen Partnern und internationalen Organisationen auf kreative und innovative Art und Weise Alternativen zu Flüchtlingslagern zu finden. Zudem muss ein Augenmerk auf Binnenvertriebenen gelegt werden, die sich oftmals neben Geflüchteten und Migranten aus anderen Ländern in schnell urbanisierenden Gebieten ansiedeln, was Spannungen zwischen den unterschiedlichen Gruppen verstärken kann. Flüchtlingsschutz in diesem Sinne muss über humanitäre Nothilfe hinausgehen. Hierzu gehört, kluge Lösungen im Umgang mit unregelmäßiger Urbanisierung zu finden. Zudem könnte Deutschland testen, ob sich ein System oder reguläre Wege der Migration für diejenigen Vertriebenen einrichten ließe, die über in Deutschland benötigte Kompetenzen verfügen. Diese Entwicklungen sollten ein Bestandteil eines umfassenderen Migrationsansatzes gegenüber dem afrikanischen Kontinent sein.

---

**2** Michael Clemens, „Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World (Brief)“, Center for Global Development, 11.10.2017.

# EINLEITUNG

---

Deutschlands politisches Engagement gegenüber afrikanischen Staaten hat in den letzten Jahren merklich zugenommen. Weder sind Flucht und Migration hierfür die einzigen Gründe, noch werden sie immer explizit als solche genannt. Doch seit der gestiegenen Anzahl der Asylanträge in Deutschland 2015 und 2016 gehören sie zu den wichtigsten politischen Faktoren. Diese beiden Jahre verdeutlichten nicht nur die zahlreichen Schwachstellen des deutschen Migrationsmanagement, sondern auch, wie essenziell die Kooperation mit Drittstaaten ist. Für migrationsbezogene Politikfragen in Europa wird der afrikanische Kontinent aller Voraussicht nach ein Schwerpunkt bleiben. Die geografische Nähe, demografische Veränderungen, geopolitische Umbrüche, die Auswirkungen von Klimawandel und Konflikt sowie der bestehende Wunsch vieler nach Europa zu migrieren – aufgrund all dieser Faktoren liegt es in Deutschlands zentralem Interesse, Partnerschaften und Kooperation mit afrikanischen Staaten zu vertiefen, um so die Migration zwischen den beiden Kontinenten besser zu gestalten. Dies wird keine leichte Aufgabe angesichts der Diversität der afrikanischen Länder und Regionen und der unterschiedlichen Migrationsgeschehen und Fluchtbewegungen. Doch sinnvoll gestaltet und realisiert, kann solch eine Vertiefung der Partnerschaften die Chance in sich bergen, Migration ganzheitlicher in eine kohärente Strategie mit afrikanischen Ländern einzubetten, die auch Deutschlands wirtschafts- und handelspolitische sowie sicherheits- und außenpolitische Interessen umfasst.

Im Migrationsmanagement umfasst Deutschlands Interesse an engeren Beziehungen zu afrikanischen Staaten solche Maßnahmen, die eine sichere, reguläre und geordnete Migration ermöglichen. Hierzu gehört es auch Menschen über die Gefahren irregulärer Migration aufzuklären, sowie eine verstärkte Kooperation bei der Rückführung abgelehnter Asylsuchender oder freiwilliger Rückkehrer. Zugleich sollen aber auch multilaterale Ansätze und Verpflichtungen bei Standards zum Flüchtlingsschutz und der Stabilität in Flüchtlingsaufnahmeländern, insbesondere in Ostafrika, gestärkt werden. Diese Ziele spiegeln die des Migrationspakts und des Flüchtlingspakts der Vereinten Nationen wider, zu deren Unterzeichnerstaaten Deutschland gehört. Jedoch stehen sie auch im Kontrast zu Deutschlands bis vor Kurzem noch vergleichsweise schwachen politischen Beziehungen zu bestimmten afrikanischen Staaten (insbesondere in Subsahara Afrika). Verglichen mit Ländern wie China, dem Vereinigten Königreich, Frankreich oder den Vereinigten Staaten befinden sich Deutschlands Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit Afrika noch in den Kinderschuhen. Zudem können EU-weite Initiativen und Koordinierung alleine nur bedingt dazu beitragen migrationsbezogene Ziele langfristig und nachhaltig zu verbessern. Dass in Deutschland den Beziehungen zu afrikanischen Staaten mittlerweile eine größere politische Aufmerksamkeit zukommt, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Doch trotz zahlreicher neuer Initiativen und erheblicher finanzieller Investitionen ist der deutsche Ansatz bei migrationsspezifischen Zielen noch immer vornehmlich auf kurzfristige technische Kooperation ausgerichtet, statt Teil einer umfassenderen diplomatischen Engagement-Strategie zu sein. Auch setzt Deutschland hierbei eigene potenzielle politische Hebel mitunter nur zögerlich ein.

## ZUSAMMENARBEIT BEIM MIGRATIONSMANAGEMENT

Es gibt mehrere migrationsbezogene Gründe, warum Deutschland sich um engere Beziehungen mit ausgewählten afrikanischen Staaten bemühen sollte. So müssen unbedingt Wege gefunden werden, um das Ertrinken tausender Migrant\*innen im Mittelmeer zu stoppen. Daneben braucht es eine enge Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern bei der Rückführung abgewiesener Asylsuchender. Auch ist die Unterstützung derjenigen Länder unerlässlich, die eine hohe Anzahl von Vertriebenen und Geflüchteten aufgenommen haben, wie etwa Uganda, Kenia und Äthiopien. Neben diesen unmittelbaren Gründen machen demografische Trends und fortdauernde wirtschaftliche Ungleichheit eine enge Zusammenarbeit zwischen europäischen und afrikanischen Staaten auch langfristig unabdingbar, wenn Migration weitestgehend geordnet gestaltet werden soll.

## Demografische Trends und fortdauernde wirtschaftliche Ungleichheit machen eine enge Zusammenarbeit zwischen europäischen und afrikanischen Staaten auch langfristig unabdingbar, wenn Migration weitestgehend geordnet gestaltet werden soll.

Nach Angaben der Vereinten Nationen wird die Weltbevölkerung zum Jahr 2050 um 2,2 Milliarden anwachsen. Ein großer Anteil

dieses Bevölkerungswachstums, 59 Prozent, soll in afrikanischen Staaten stattfinden. So geht man davon aus, dass beispielsweise Nigeria seine Bevölkerung bis 2050 auf über 400 Millionen Einwohner verdoppeln wird, während Niger seine Bevölkerung auf 68 Millionen Einwohner verdreifachen könnte.<sup>3</sup> Darüber hinaus dient Migration vielen afrikanischen Staaten als wichtiger Pfeiler ihrer wirtschaftlichen Entwicklung. 2015 schickten Migranten über 30 Milliarden US-Dollar in Form privater Geldrücksendungen in afrikanische Staaten.<sup>4</sup> Unterdessen wird die Bevölkerung in den meisten europäischen Staaten älter und schrumpft. Deutschland sieht in vielen Branchen einem ernsthaften Arbeitskräftemangel entgegen. Laut einer jüngeren Studie bräuchte es bis zum Jahr 2060 eine jährliche Nettomigration von 260.000 Personen, um der prognostizierten Arbeitskräftenachfrage nachzukommen.<sup>5</sup> Fest steht, dass die in afrikanischen Staaten angebotenen Ausbildungen und beruflichen Qualifikationen selten den deutschen Einwanderungsbestimmungen vollstens entsprechen. Die Frage, ob und wie Migration aus afrikanischen Staaten dabei helfen könnte, dem Arbeitskräftemangel in Deutschland entgegenzuwirken, bleibt offen und wird die politischen Richtlinien bestimmen, welche die Beziehungen zwischen Deutschland und Afrika gestalten werden.

## Das politische Engagement muss eine Vielzahl migrationsbezogener Aspekte umfassen, sich jedoch auch stärker auf Themen wie demokratische Regierungsführung, Wahrung der Menschenrechte oder auch sicherheitspolitische Aspekte konzentrieren, statt ausschließlich oder vornehmlich auf Migration.

Entgegen dem Eindruck, den Medien vermitteln können, war Migration aus afrikanischen Staaten nach Deutschland gegenüber anderen Herkunftsregionen in den letzten Jahren eher niedrig. Dies gilt für Arbeitsmigration wie für Asylanträge. Für afrikanische Staatsangehörige gehört Deutschland nicht zu den wichtigsten Zielländern in Europa. Migration aus Afrika nach

Deutschland ist überaus divers und umfasst Arbeitsmigration, Familienzusammenführung, Studierende, durch Krieg und Verfolgung vertriebene Personen sowie irreguläre Migranten, die in keine dieser Kategorien passen. Menschen aus afrikanischen Staaten oder mit afrikanischer Migrationsgeschichte stellen in Deutschland derzeit weniger als 1 Prozent der Bevölkerung dar, wovon wiederum etwa die Hälfte aus Nordafrika stammt.<sup>6</sup> 2017 und 2018 entfielen nur etwa 15 Prozent aller Asylanträge in Deutschland auf Nigeria, Eritrea, Somalia, Guinea und Gambia (die meistvertretenen afrikanischen Staaten). 2018 entsprach

<sup>3</sup> „World Population Prospects – The 2017 Revision“, Abteilung Bevölkerungsfragen der Vereinten Nationen, 2017.

<sup>4</sup> Aderanti Adepoju, „Migration within and from Africa. Shared Policy Challenges for Africa and Europe“, Delmi Research Overview, 2016, S. 26. Auf Grundlage von Weltbank-Daten aus dem Jahr 2015 beziffert der Bericht Geldsendungen nach Afrika für 2014 mit 32 Mrd. US-Dollar und schätzt sie für 2018 auf 37 Mrd. US-Dollar.

<sup>5</sup> Johann Fuchs, Alexander Kubis, Lutz Schneider, „Zuwanderung und Digitalisierung: Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?“, Bertelsmann Stiftung 2019.

<sup>6</sup> „Mikrozensus 2018“, Statistisches Bundesamt, 15.08.2018.



dieser Prozentsatz etwas über 25.000 Personen.<sup>7</sup> Doch angesichts der demografischen Entwicklung und zu erwartenden anhaltenden strukturellen Push-Faktoren in vielen afrikanischen Staaten ist es für ein besseres Migrationsmanagement wesentlich, bessere Beziehungen zu afrikanischen Schlüsselstaaten und -akteuren aufzubauen. Das politische und diplomatische Engagement muss dementsprechend eine Vielzahl migrationsbezogener Aspekte umfassen, sich in einigen Fällen jedoch auch stärker auf Themen wie demokratische Regierungsführung, Wahrung der Menschenrechte oder auch sicherheitspolitische Aspekte konzentrieren, statt ausschließlich oder vornehmlich auf Migration.

## VIELE INITIATIVEN, WENIG STRATEGIE

Im März 2019 hat das Auswärtige Amt seine afrikapolitischen Leitlinien aus dem Jahr 2007 aktualisiert und weiterentwickelt. Migration ist dort nun erstmals als Überschneidungs- und Schwerpunktbereich verankert, ein Zeichen dafür, wie zentral das Thema geworden ist. Dies ist eine von mehreren Regierungsinitiativen der vergangenen Jahre mit Fokus auf Afrika (siehe Textbox). Mehr Engagement gegenüber Afrika hat sich an der Forderung festgemacht, die Ursachen von Flucht und (irregulärer) Migration zu mindern. Viele politische Maßnahmen firmieren nun direkt unter diesem Stichwort, so etwa die von der Bundesregierung im Juli 2019 ins Leben gerufene Fachkommission Fluchtursachen; oder auch indirekt, wie etwa der Impuls zur wirtschaftlichen Entwicklung durch die G20-Afrika-Partnerschaft Compact with Africa oder den Marshall Plan mit Afrika. Der größte Anteil migrationspezifischer Initiativen wird vom Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert, während die Privatwirtschaft bei migrationsbezogenen Bemühungen noch immer weitestgehend abwesend ist.

Die Bundesregierung hat zudem, wenngleich mit begrenztem Erfolg, Verhandlungen mit afrikanischen Staaten über die Rücknahme ihrer Staatsangehörigen durchgeführt, die Deutschland verlassen müssen. Die Bundesrepublik beteiligt sich auch an EU-Missionen zum Kapazitätsaufbau in Niger und Mali, die unter anderem darauf abzielen, Netzwerke im Menschenhandel aufzubrechen. Sie unterstützt eine Vielzahl von EU- und multilateralen migrationspolitischen Initiativen und ist der größte bilaterale Geber des Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika, durch den die Umsetzung des Aktionsplans von Valletta<sup>8</sup> finanziert wird. Eine Schlüsselinitiative dieser Förderung ist die sogenannte „Gemeinsame Initiative der EU und der IOM für den Schutz und die Reintegration von Migranten“ (EU-IOM Joint-Initiative), die in afrikanischen Transit- und Zielländern (beispielsweise Libyen) die freiwillige und sichere Rückkehr von Migranten in ihre Heimatländer und ihre dortige Wiedereingliederung unterstützt. Ein weiteres Beispiel für Deutschlands Unterstützung ist der Khartum-Prozess,<sup>9</sup> in dessen Rahmen das Bundesentwicklungsministerium 2016 das Programm „Better Migration Management“ mit ausgesuchten Herkunfts- und Transitländern kofinanzierte, darunter Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan, Südsudan und Uganda.

Auf bilateraler Ebene hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Ausland verstärkt Beratungszentren für Jobs, Migration und Reintegration aufgebaut. Nach vielversprechenden Erfahrungen mit ähnlichen Zentren im Balkan wurden solche in zehn weiteren Staaten gegründet, fünf davon in afrikanischen Ländern: Marokko, Tunesien, Senegal, Ghana und Nigeria. Wenngleich das Dienstleistungsspektrum der Zentren variiert, sind sie generell darauf ausgerichtet, Zurückkehrenden dabei zu helfen, sich im lokalen Arbeitsmarkt zu orientieren und die allgemeine Bevölkerung über Themen wie legale Migrationsmöglichkeiten oder die Gefahren irregulärer Migration zu informieren. Da die Zentren erst vor kurzer Zeit den Betrieb aufgenommen haben, ist ihre Wirkung auf lokaler Ebene noch eingeschränkt und eine Einschätzung ihres potenziellen Beitrags bislang schwierig. Die Zentren weisen jedoch auf ein Potenzial hin, das als Teil einer umfassenderen Engagement-

---

**7** „Das Bundesamt in Zahlen 2017“, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 29.10.2018; „Das Bundesamt in Zahlen 2018“, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 06.08.2019.

**8** Im November 2015 verabschiedeten afrikanische und europäische Staatsoberhäupter den Aktionsplan zum Migrationsgipfel in Valletta als Kooperationsrahmen.

**9** Der Khartum-Prozess ist eine nicht-bindende Dialogreihe zu Migrationsfragen für die Länder entlang der Migrationsroute zwischen dem Horn von Afrika und Europa.

Strategie gegenüber einzelnen Staaten eingesetzt werden könnte. Da es sich um ein Programm der Entwicklungszusammenarbeit handelt, besteht das Ziel darin, Management und Betrieb der Zentren schlussendlich lokalen Behörden zu übertragen.

Auf EU-Ebene sind Deutschlands migrationspolitische Bemühungen gegenüber afrikanischen Staaten in ein komplexes Umfeld von EU-Initiativen und konsultativen Prozessen eingebunden, die größtenteils nicht miteinander koordiniert sind. Weiterhin dominieren andere Mitgliedstaaten die Beziehungen der EU zu wesentlichen Drittstaaten, so etwa Spanien in Bezug auf Marokko oder lange Italien in Bezug auf Libyen. Zudem liegt die Öffnung oder Schließung regulärer Migrationswege weiterhin fest in der Hand der Mitgliedstaaten, was Bemühungen auf EU-Ebene oftmals behindert. Auf EU-Ebene gibt es überdies mehrere Förderinstrumente, die eine migrationsbezogene Finanzierungskomponente enthalten; das jüngste und flexibelste dieser Instrumente ist der Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika.<sup>10</sup> Somit ist für Deutschland eine der wesentlichen Herausforderungen, dass in bestimmten Fällen „europäische Lösungen“ schwer zu erreichen sein werden, während man gleichzeitig nach einer stärkeren Rolle von

**In bestimmten Fällen werden „europäische Lösungen“ schwer zu erreichen sein werden, während man gleichzeitig nach einer stärkeren Rolle von EU-Initiativen und einer besseren Koordination verschiedener Akteure suchen kann.**

EU-Initiativen und einer besseren Koordination verschiedener Akteure suchen kann, wo dies den eigenen Interessen und Zielen entgegenkommt. Statt auf Konflikte und regionale Instabilität als Ursachen von Vertreibung hat sich die deutsche Debatte um Fluchtursachen fast ausschließlich auf entwicklungspolitische Aspekte konzentriert, in der jüngeren Vergangenheit auch auf Handels-

und Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne. Ein entwicklungsorientierter Ansatz gegenüber Migration und ein Fokus auf der Schaffung von Arbeitsplätzen durch wirtschafts- und handelspolitische Schritte sind nicht verkehrt; doch eine Vielzahl von Initiativen ersetzt keine fokussierte Strategie des politischen Engagements, um konkrete migrationsbezogene Ziele zu erreichen und migrationsbezogene Werkzeuge bewusster einzusetzen. Die schwache strategische Untermauerung könnte letztendlich die einzelnen Initiativen in ihrer Wirksamkeit untergraben.

Die mangelnde strategische Ausrichtung schwächt zudem die Kommunikation der deutschen migrationspolitischen Prioritäten. Laut einiger Berater afrikanischer Regierungen besteht in manchen Ländern eine gewisse Verwirrung darüber, welche Prioritäten Deutschland mit seinen vielen Afrika-Initiativen (nicht alle davon mit Migrationsbezug) eigentlich verfolgt. Strategische Kommunikation ist für eine Regierung im Vermitteln ihrer politischen Prioritäten unentbehrlich. Über strategische Lücken oder unklare politische Prioritäten kann sie jedoch nicht hinwegtäuschen. Doch im Falle von Deutschlands Kommunikation bezüglich Afrika trifft genau dies zu. In bestimmten afrikanischen Ländern investiert die Bundesregierung in Informationskampagnen, um von irregulärer Migration abzuhalten; in begrenztem Maße klärt sie durch ihre Informationszentren auch über bestimmte Mobilitätsoptionen auf. Wonach Deutschlands Engagement gegenüber afrikanischen Staaten darüber hinaus strebt, wird jedoch kaum kommuniziert – weder in Deutschland noch in afrikanischen Staaten.

---

**10** David Kipp, „Vom Notfall zum Regelfall – der EU-Treuhandfonds für Afrika“, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Oktober 2018.

## JÜNGERES MIGRATIONSRELEVANTES ENGAGEMENT DEUTSCHLANDS IN AFRIKA

- **Bundeskanzlerin Angela Merkel hat seit 2016 zehn afrikanische Staaten besucht.** In dieser Zeit hat sie sich auch bei zahlreichen Gelegenheiten und Gipfeln mit afrikanischen Staatsoberhäuptern getroffen.
- **Deutschland ist der größte bilaterale Geber des Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika.** Daneben ist es der zweitgrößte einzelstaatliche Geber des **Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge** und einer der drei größten Beitragszahler des **Welternährungsprogramms der UN.**
- **Deutschland beteiligt sich gegenwärtig an folgenden EU- und UN-Missionen:** die EU-Aufbaumissionen (EUCAP) in Mali und Niger, einschließlich der Ausbildung und Beratung lokaler Sicherheitskräfte, etwa in der Bekämpfung des organisierten Verbrechens; die EU-Ausbildungsmission (EUTM) in Mali; die Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der UN in Mali (MINUSMA); die gemeinsame Friedensmission der Afrikanischen Union und der UN in Darfur (UNAMID), Sudan; die UN-Mission im Sudan (UNMIS), Südsudan.
- Unter Federführung des Auswärtigen Amts hat Deutschland seine **afrikapolitischen Leitlinien** erweitert und aktualisiert, um die unterschiedlichen Konzepte und Initiativen der verschiedenen Ministerien besser zusammenzubringen. Zum ersten Mal umfassen die Leitlinien das Thema Migration.
- Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat **in fünf afrikanischen Staaten Beratungszentren für Jobs, Migration und Reintegration** eröffnet: Marokko, Tunesien, Senegal, Ghana und Nigeria.
- **Deutschland ist einer der größten Geldgeber der Afrikanischen Union,** die es seit 2003 unterstützt.
- Seit 2001 hat Deutschland einen **Beauftragten für Afrika,** der als persönlicher Vertreter der Kanzlerin in Afrika fungiert.

### INITIATIVEN EINZELNER MINISTERIEN

#### ***Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Marshall Plan mit Afrika<sup>11</sup>***

- Anfang 2017 initiiert.
- Neben neuen Erwerbsmöglichkeiten durch bessere Investitionsbedingungen sollen die Bedingungen in folgenden Bereichen verbessert werden: Wirtschaft, Handel und Beruf; Frieden, Sicherheit und Stabilität; Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte.

#### ***Bundesministerium der Finanzen: Initiative Compact with Africa<sup>12</sup>***

- 2017 unter der deutschen G20-Präsidentschaft initiiert, verankert im G20-Finanzstrang.
- Der Anreiz für Privatinvestitionen in reformorientierten teilnehmenden Ländern soll durch bessere makroökonomische, wirtschaftspolitische und finanzielle Rahmenbedingungen erhöht werden.

---

<sup>11</sup> „Ein Marshall Plan mit Afrika“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2017

<sup>12</sup> G20 Compact with Africa“, Bundesministerium der Finanzen, 2017.

- Steht allen reformorientierten afrikanischen Staaten offen und basiert auf ihrer eigenen Teilnahmebereitschaft. Die teilnehmenden Länder sind die treibende Kraft des Prozesses und arbeiten partnerschaftlich mit internationalen Organisationen (Internationaler Währungsfonds, Afrikanische Entwicklungsbank, Weltbank) und bilateralen Partnern aus dem G20-Kreis.
- Insgesamt haben sich bislang zwölf afrikanische Staaten der Initiative angeschlossen. Deutschland trägt bilateral zu drei von ihnen bei: Côte d'Ivoire, Ghana und Tunesien. Bilaterale Gespräche mit Äthiopien, Marokko und Senegal sind im Gange.
- Die drei derzeitigen Partnerschaftsländer bilden einen zentralen Bestandteil des Marshall Plan mit Afrika.

**Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Pro! Afrika<sup>13</sup>**

- 2017 initiiert.
- Wirtschaftliche Entwicklung, nachhaltiges Wachstum und deutsche privatwirtschaftliche Investitionen und Zusammenarbeit in afrikanischen Ländern sollen angekurbelt werden.
- Schwerpunkte sind Projekte und Initiativen in den Bereichen neue Technologie, Innovation und Digitalisierung, auf Grundlage lokaler Erfordernisse, sowie eine Erweiterung des Netzwerks der Deutschen Außenhandelskammern.

**WEITERE RELEVANTE, IN AFRIKA TÄTIGE DEUTSCHE ORGANISATIONEN:**

Kulturinstitute, wie die Goethe-Institute oder deutsche Sprachschulen, parteinahe Stiftungen, Deutsche Auslandshandelskammern, Programme des Deutschen Akademischen Austauschdiensts (DAAD).

**REGULÄRE MIGRATIONSWEGE**

Es bestehen nur wenige reguläre Migrationsmöglichkeiten, die potentielle afrikanische Migranten nutzen könnten und sie werden von der Bundesregierung noch nicht gezielt eingesetzt.<sup>14</sup> Sie sollten zielgerichteter verwendet werden. Die Schaffung von mehr regulären Migrationswegen steht bei afrikanischen Herkunftsstaaten oft an erster Stelle auf der politischen Agenda, da diese Länder von vermehrten Geldrücksendungen sowie den Kompetenzen und dem Fachwissen der Diaspora profitieren. Die Forderung nach mehr regulären Optionen der Migration bleibt jedoch oft vage formuliert.<sup>15</sup> Bei Migrationsinitiativen, die speziell auf Nord- oder Subsahara-Afrika ausgelegt sind, hat Deutschland ein paar wenige Mobilitätsprogramme getestet, etwa mit Tunesien und Marokko im Gastgewerbe und Ingenieurwesen, jedoch nur in sehr kleinem Ausmaß (100 Personen oder weniger). Darüber hinaus hat es keine wahrnehmbare Nutzung regulärer Migrationswege als Teil einer breiter angelegten Engagement-

politik gegenüber einem einzigen afrikanischen Staat gegeben. Ein wesentliches Hindernis hierbei ist die Diskrepanz zwischen den auf dem deutschen Arbeitsmarkt benötigten Fertigkeiten und

**Reguläre Wege der Migration als Option politischer Maßnahmen miteinzubeziehen ist sinnvoll, doch hierbei muss auch die Logik dahinter klar durchdacht werden.**

<sup>13</sup> „Strategiepapier Pro! Afrika“, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 04.05.2017.

<sup>14</sup> Eine Übersicht legaler Migrationsmöglichkeiten in ausgesuchten europäischen Ländern findet sich in „Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive“, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Forschungsbereich)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe), Berlin, November 2019.

<sup>15</sup> Vgl. Jessica Bither, Astrid Ziebarth, „Creating Legal Pathways to Reduce Irregular Migration? What We Can Learn from Germany's ‚Western Balkan Regulation‘“, The German Marshall Fund of the United States, Bertelsmann Stiftung, Robert Bosch Stiftung, 08.10.2018.

jenen vieler potenzieller Migranten aus afrikanischen Ländern; so müssten solche Kanäle möglicherweise gleich zu Anfang Fortbildungs- oder Ausbildungsmaßnahmen umfassen. Dass es für viele afrikanische Staatsangehörige schwierig ist, ein Visum für Deutschland oder das restliche Europa zu erhalten, bleibt für afrikanische Regierungen wie Bevölkerungen weiterhin ein Missstand.

Reguläre Wege der Migration als Option politischer Maßnahmen miteinzubeziehen ist sinnvoll, doch hierbei muss auch die Logik dahinter klar durchdacht werden. Um die eigenen Interessen besser mit denen der Partnerländer abzustimmen, könnten reguläre Migrationswege:

- qualifizierte Arbeitskräfte anziehen und anwerben, oder potenzielle Arbeitskräfte ausbilden;
- hinsichtlich Rückübernahmeabkommen als Verhandlungsmittel gegenüber Drittstaaten dienen, etwa durch Visa-Erleichterungen;
- langfristig eine stagnierende und alternde Bevölkerung in Deutschland ausgleichen
- irreguläre Migration verringern.

Es muss allerdings hervorgehoben werden, dass unklar bleibt, ob oder wie die Öffnung von mehr regulären Migrationswegen tatsächlich irreguläre Migration verringern würde, auch wenn verschiedene Akteure häufig diesen Effekt der „Umleitung“ betonen. Es gibt bislang keine Studien, welche die Auswirkung der Öffnung regulärer Wege auf irreguläre Migrationsbewegungen eindeutig nachweisen würden.

**Derzeit sind Mobilitätsoptionen nur vage formuliert oder nicht Bestandteil von Diskussionen darüber, wie sich engere Beziehungen, besonders gegenüber Staaten in Subsahara Afrika, herstellen ließen.**

Derzeit sind Mobilitätsoptionen nur vage formuliert oder nicht Bestandteil von Diskussionen darüber, wie sich engere Beziehungen, besonders gegenüber Staaten in Subsahara Afrika, in Bezug auf Migration und anderen Themen herstellen ließen.

## **FLÜCHTLINGSSCHUTZ IN ZEITEN ZUNEHMENDER VERTREIBUNG**

Gewaltsame Vertreibung ist in bestimmten Regionen Afrikas ein maßgeblicher Migrationsfaktor. Jegliche deutsche migrationsorientierte Politik muss sich mit diesem Thema als Teil breiterer migrationspolitischer Erwägungen auseinandersetzen. 2018 befand sich über ein Drittel der weltweit Geflüchteten in Afrika, davon 1,1 Millionen in Uganda und 1,2 Millionen im Sudan.<sup>16</sup> Die anhaltende Vertreibung zahlreicher Menschen an vielen Orten verschärft das Potenzial für soziale Unruhen in afrikanischen Staaten, die ohnehin entweder ein starkes Bevölkerungswachstum, einen Jugendüberhang, für den der Arbeitsmarkt nicht genügend Aufnahmekapazitäten hat, oder hohe Armut verzeichnen.<sup>17</sup> Viele Länder bergen zudem ein hohes Konfliktpotenzial aufgrund schlechter Regierungsführung, Korruption oder mangelhafter Menschenrechtsstandards – Anzeichen unterliegender struktureller Faktoren, die Vertreibungen auf dem afrikanischen Kontinent auch weiterhin wahrscheinlich machen. Deutschland engagiert sich beim Thema Fluchtmigration und Vertreibung weltweit erheblich. Es ist der zweitgrößte einzelstaatliche Geber des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR)<sup>18</sup> und einer der drei größten Beitragszahler des UN-Welternährungsprogramms. Zusätzlich unterstützt es mit humanitärer und bilateraler Hilfe eine Vielzahl von Aufnahmeländern von Geflüchteten, beispielsweise Uganda. Das Auswärtige Amt ist zudem engagiert in Stabilisierungsinitiativen und krisenvorbeugenden Maßnahmen in der Sahelzone und in Zentralafrika.

<sup>16</sup> „Global Trends – Forced Displacement in 2018“, Bericht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, 20.06.2019.

<sup>17</sup> „Europa als Ziel? Die Zukunft der globalen Migration“, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2019, S. 31.

<sup>18</sup> „2019 Donor Ranking“, Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, 30.09.2019.

## **Viele Länder bergen zudem ein hohes Konfliktpotenzial aufgrund schlechter Regierungsführung, Korruption oder mangelhafter Menschenrechtsstandards – Anzeichen unterliegender struktureller Faktoren, die Vertreibungen auf dem afrikanischen Kontinent auch weiterhin wahrscheinlich machen.**

nicht mehr überall zeitgemäß. Zweitens bildet sich ab, dass die größten Vertriebenengruppen fortan Binnenvertriebene sein werden. Drittens werden Faktoren wie der Klimawandel diese Entwicklungen verschärfen. Traditionelle Ansätze gegenüber massiver gewaltsamer Vertreibung müssen somit neu gedacht werden. Fluchtmigration und Vertreibung ist vielerorts verquickt mit schneller (und größtenteils unregelmäßiger) Urbanisierung; so wächst zum Beispiel die nigerianische Metropole Lagos jährlich um etwa 600.000 Menschen (nach konservativen Schätzungen).<sup>19</sup> Aufgrund der Verkettung von humanitärer Hilfe, entwicklungsorientierten Ansätzen, Vertreibung und Flüchtlingsschutz muss Deutschland seine Politik anpassen und neue Antworten finden, die weit über seine gegenwärtigen Aktivitäten hinausgehen. Diese Entwicklungen müssen Teil eines umfassenden Migrationsansatzes gegenüber dem afrikanischen Kontinent sein.

Doch zum Umgang mit Geflüchteten und Vertriebenen sind auch neue politische Ansätze und Maßnahmen nötig, die über humanitäre Hilfe hinausgehen. Mittel- bis langfristig ergeben sich erhebliche strukturelle Herausforderungen im Flüchtlingsschutz, auf die Deutschland Antworten finden muss. Erstens ist das Modell temporärer UNHCR-Lager durch die wachsende Anzahl lang anhaltender Fluchtsituationen

---

<sup>19</sup> „The World’s Cities in 2018“, United Nations iLibrary, 03.12.2018, S. 14.

# HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

---

## **STÄRKERE PARTNERSCHAFTEN UND EINE KOHÄRENTE AUSWÄRTIGE MIGRATIONSPOLITIK SCHAFFEN**

Deutschlands afrikapolitische Leitlinien basieren auf dem Prinzip einer „partnerschaftlichen Zusammenarbeit“. Die Frage ist, was Partnerschaft hier konkret bedeutet. Ob sich Deutschland dem Ziel einer nachhaltigen auswärtigen Migrationspolitik annähern kann, wird von der Art und Weise der Partnerschaften mit afrikanischen Staaten sowie den Prinzipien, die in ihnen zum Tragen kommen, abhängen.

Um wirksamer zu sein, und um anhand migrationspolitischer Ziele eine Kooperationsgrundlage mit afrikanischen Staaten zu schaffen, müsste eine auswärtige Migrationspolitik folgende Punkte beinhalten:

- eine klare Stellungnahme dazu, worin Deutschlands migrationsbezogene Ziele kurz- und mittelfristig bestehen;
- ein Verständnis darüber, wie migrationsbezogene Politik und Finanzierungsinitiativen zum Erreichen dieser Ziele beitragen;
- eine klare Übersicht darüber, welche Formen der Kooperation mit welchen afrikanischen Staaten am vielversprechendsten wären;
- Überlegungen zu Schnittpunkten mit anderen politischen oder wirtschaftlichen Interessen in einzelnen Ländern oder Regionen;
- ein hohes Maß an politischem und diplomatischem Rückhalt zur Verwirklichung dieser Ziele.

Dies würde eine ganzheitlichere auswärtige Migrationspolitik hervorbringen, die zu einem Großteil aus entwicklungsorientierten Initiativen bestehen und in denen nicht zwangsläufig und explizit Migration den Mittelpunkt aller Beziehungen bilden würde. Eine solche Ausrichtung würde auch Richtlinien für eine Einbeziehung anderer Akteure bieten, von internationalen Organen wie der Internationalen Organisation für Migration oder dem UNHCR bis zur Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Maßnahmen auf EU-Ebene können einen deutschen partnerschaftlichen Ansatz unterstützen, ihn jedoch nicht ersetzen. Partnerschaften wären auch nur mit solchen afrikanischen Staaten möglich, die ein aufrichtiges Interesse an ihnen haben. Sollten sie erfolgreich sein, könnten sie Deutschland als Blaupause für weiteres Engagement gegenüber anderen Ländern und Regionen dienen. Folgende Maßnahmen würden Deutschland beim Erreichen dieser Ziele helfen:

## **AUFBAU REGELMÄSSIGER VERTRAUENSBLDENDER DIALOGFORMATE JENSEITS OFFIZIELLER REGIERUNGSTREFFEN**

Die Prinzipien eines aufrichtig partnerschaftlichen Ansatzes in der Migrationspolitik würden auf klaren Interessen bestehen, die sich aus den oben skizzierten Migrationszielen ableiten. Dies müsste gemeinsame Interessen Deutschlands und afrikanischer Partnerstaaten einbeziehen, ebenso wie Klarheit darüber, wo Interessen auseinandergehen. So ist es beispielsweise in beidseitigem Interesse, gefährliche Migrationswege zu unterbinden, während jedoch das Thema der Rückkehr für Herkunftsstaaten hoch politisiert, sensibel und kontrovers bleibt. Zu einem partnerschaftlichen Ansatz müsste ein Prozess- und Begegnungsformat gehören, durch die gemeinsame Interessen gefunden, Vertrauen aufgebaut und Erwartungen konstruktiv geäußert werden könnten. Dies könnte außerdem dazu beitragen, in afrikanischen Ländern das Bewusstsein für deutsche Interessen und deren Legitimität zu stärken. Hierbei sollten politische Entscheidungsträger gewillt sein, afrikanischen Partnern zuzuhören, statt lediglich in Quidproquo-Verhandlungen Forderungen zu stellen. Um dies zu erreichen, sollten Regierungsgespräche von informelleren oder Track-II-Treffen begleitet werden, die Akteure und Interessenvertreter aus

**Zu einem partnerschaftlichen Ansatz müsste ein Prozess und Begegnungsformat gehören, durch den gemeinsame Interessen gefunden, Vertrauen aufgebaut und Erwartungen konstruktiv geäußert werden könnten. Dies könnte außerdem dazu beitragen, in afrikanischen Ländern das Bewusstsein für deutsche Interessen und deren Legitimität zu stärken.**

Diaspora, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Wissenschaft miteinbeziehen. Diese könnten durch die Bundesregierung wie auch nicht-staatliche Akteure unterstützt werden, sowie durch eine Mischung aus öffentlicher und privater Finanzierung.

#### **AUFBAU VON LÄNDER- UND REGIONALEXPERTISE IN DEUTSCHEN INSTITUTIONEN**

Für eine robustere und strategischere Politikgestaltung, einschließlich im Bereich der Migrationspolitik, ist in deutschen Ministerien, Planungsstäben und Think Tanks eine größere Expertise zu afrikanischen Staaten vonnöten. Schon nach den hohen Migrationszahlen im Jahr 2015 schuf das Auswärtige Amt mehr Stellen für Flucht- und Migrationsexperten. Doch darüber hinaus ist in deutschen Politikkreisen noch sehr viel mehr Afrika-Expertise erforderlich. Experten und Forscher sollten dazu in der Lage sein, geopolitische und makroökonomische Entwicklungen sehr viel fokussierter und in Echtzeit zu behandeln. Diese vertiefte Expertise könnte Deutschland darin unterstützen, längerfristige Strategien zu entwickeln und sich systematischer und weitsichtiger in der neuen geopolitischen Landschaft auf dem afrikanischen Kontinent zu bewegen.

#### **EINBETTUNG STRATEGISCHER KOMMUNIKATION ALS ZENTRALER BESTANDTEIL IM AUFBAU VON PARTNERSCHAFTEN**

Deutschland muss seine Kapazitäten für strategische Kommunikation weiter ausbauen, in den Herkunftsländern wie auch innenpolitisch. In der externen Kommunikation fördert das Auswärtige Amt in afrikanischen Staaten schwerpunktmäßig Informationskampagnen über die Gefahren irregulärer Migration. Demgegenüber haben die jüngst geschaffenen Zentren für Jobs, Migration und Reintegration ein breiteres Mandat und bieten detailliertere Beratungsangebote an. Kapazitäten für strategische Kommunikation sollten ausgebaut und strategischere Botschaften darüber entwickelt werden, welche übergreifenden migrationspolitischen Ziele Deutschland gegenüber einzelnen afrikanischen Ländern und Regionen hat. Hierbei muss auch klarer definiert werden, welche Ziele Deutschland gegenüber Partnerschaftsländern verfolgt. Dazu gehören Überlegungen, wie die Bundesregierung dies innenpolitisch kommunizieren kann. In Deutschland dominiert noch immer ein Bild von Afrika als armuts- und kriegsgeschlagenem Kontinent, der nur Migranten und Flüchtlinge hervorbringt,

verbunden mit hartnäckigen rassistischen Ansichten in Teilen der deutschen Gesellschaft. Es mangelt an einem Narrativ, das auch betont, dass sich die Hälfte der zwanzig weltweit am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften in Afrika befinden, und auf den damit einhergehenden wirtschaftlichen Chancen, oder an einer nuancierteren,

**Kapazitäten für strategische Kommunikation sollten ausgebaut und strategischere Botschaften darüber entwickelt werden, welche übergreifenden migrationspolitischen Ziele Deutschland gegenüber einzelnen afrikanischen Ländern und Regionen hat.**



differenzierteren Wahrnehmung der großen Diversität afrikanischer Länder. Ein neues Narrativ innerhalb Deutschlands würde auch nach außen hin mehr Handlungsspielraum schaffen – etwa indem kleine und mittlere Unternehmen miteingebunden oder die Grundlagen für mehr Mobilitäts Optionen für afrikanische Staatsangehörige geschaffen würden, um zum Studieren oder Arbeiten nach Deutschland zu kommen.

### **AUSBAU DER BERATUNGSZENTREN ZU AUßENSTELLEN EINER AUSWÄRTIGEN MIGRATIONS POLITIK**

Entsprechend ihrem an der Entwicklungszusammenarbeit orientierten Mandat sollen die jüngst gegründeten Zentren für Jobs, Migration und Reintegration schlussendlich lokalen Behörden und Akteuren übertragen werden. Auch wenn dies aus entwicklungspolitischer Perspektive verständlich ist, sollte die Aufgabe der Zentren neu gedacht und gestaltet werden, damit sie zumindest teilweise als Außenstellen einer deutschen auswärtigen Migrationspolitik dienen. Das ursprüngliche Mandat der Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren und Pendants könnte fortbestehen. Gleichzeitig könnten die Zentren durch zusätzliche Abteilungen zu Orten werden, an denen die verschiedenen Ministerien (d. h. die Außen-, Innen- und Entwicklungsministerien) bestimmte Dienstleistungen anbieten, Beziehungen mit privaten Akteuren (etwa deutschen Firmen) geknüpft werden können, an denen gemeinsam mit lokalen Akteuren oder internationalen Institutionen neue Programme oder etwa zu Reintegrationsbemühungen, getestet und koordiniert werden könnten. Dies bräuhete den politischen Rückhalt von Ministerien und Kanzleramt, nicht zuletzt, um Interessenunterschiede zwischen den verschiedenen Ministerien zu überwinden.

*Zudem sollte der Fokus politischer Ansätze mit konkretem Migrationsbezug auf folgenden Punkten liegen:*

### **STÄRKERER UND ZIELGERICHTETER GEBRAUCH REGULÄRER MIGRATIONSWEGE UND MOBILITÄTSOPTIONEN**

Reguläre Migration als Option politischer Maßnahmen miteinzubeziehen ist sinnvoll, doch die Logik dahinter muss klarer durchdacht werden. Wenn es das Ziel der Bundesregierung ist, mehr reguläre Migration zu fördern (im Gegensatz zu irregulärer), sollte sie zumindest überzeugend demonstrieren können, dass sie Migration oder kurzfristige Besuche von afrikanischen Staatsangehörigen nicht per se ablehnt. Dies könnte wiederum die Kooperation bei Rückkehr und Rückübernahme verbessern, die in

vielen Herkunftsländern politisch stark aufgeladen ist. Wie oben umrissen gibt es verschiedene migrationsbezogene Gründe, weshalb die Öffnung regulärer Migrationswege sinnvoll sein könnte. Besteht das Argument beispielsweise darin, dass die Öffnung regulärer Wege Menschen davon abhält, sich auf gefährliche Migrationsrouten zu begeben, hat dies andere Implikationen, als wenn diese

**Wenn es das Ziel der Bundesregierung ist, mehr reguläre Migration zu fördern (im Gegensatz zu irregulärer), sollte sie zumindest überzeugend demonstrieren können, dass sie Migration oder kurzfristige Besuche von afrikanischen Staatsangehörigen nicht per se ablehnt.**

Wege als Grundlage für eine bessere Kooperation mit einer afrikanischen Regierung genutzt werden sollen. Andere europäische Länder, etwa die Schweiz oder Österreich, haben die Erfahrung gemacht, dass schon ein kleines Angebot an Praktikumsplätzen in schweizerischen oder österreichischen Firmen, ob im Heimat- oder Partnerland, die Beziehung und Grundlage der Zusammenarbeit mit dem Partnerland verbesserte.<sup>20</sup> Dies zeigt: auch ein kleines Kontingent an legalen Migrationswegen kann

---

<sup>20</sup> „Supporting Sustainable Return of Migrants through Private-Public Multi-Stakeholder Partnerships Reverse Migration (SUPREM)“, International Center for Migration Policy Development, Wien 2018

## Auch ein kleines Kontingent an legalen Migrationswegen kann schon einiges erreichen und neue Gesprächsgrundlagen eröffnen.

schon einiges erreichen und neue Gesprächsgrundlagen eröffnen. Es ist wichtig eine realistische Einschätzung darüber zu bewahren, welche Art der Migration über reguläre Kanäle tatsächlich

möglich ist. In vielen Ländern, bei denen Deutschland Interesse an der Zusammenarbeit hätte, ist die Mehrheit potenzieller Migranten im gering qualifizierten Beschäftigungsbereich tätig und kommt für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz ohne weitere berufliche Fortbildung, nicht in Frage. Zudem gibt es oft selbst für hochqualifizierte Arbeitskräfte oder Akademiker noch hohe Hürden ein Besuchervisum zu erhalten, um nach Deutschland oder Europa einzureisen, was den Wissensaustausch und Weiterbildungsmöglichkeiten noch weiter behindern kann. Eine weitere wichtige Herausforderung besteht darin, dass landesspezifische Abkommen zur Erweiterung regulärer Migrationswege in anderen Ländern und für zukünftige Verhandlungen zu große Erwartungen wecken können und im Widerspruch stehen zu einem allgemeingültigeren Ansatz der Fachkräftegewinnung, der sich nicht an der Staatsangehörigkeit, sondern an der Qualifikation einzelner Kandidaten ausrichtet.

### AUSBAU DER MOBILITÄT IN AUS- UND WEITERBILDUNG

Deutsche Arbeitgeber können ein Interesse daran haben, die Kompetenzen potenzieller Migranten bereits im Herkunftsland zu entwickeln. Herkunftsländer wiederum haben auf dem eigenen Arbeitsmarkt Bedarf an bestimmten Berufen, weshalb eine hohe Nachfrage nach Zusammenarbeit mit Deutschland im Bereich der Berufsausbildung besteht. Die Bundesregierung könnte Mobilitäts Optionen für kurzzeitige Aufenthalte oder langfristige Ausbildungen stärken, die diese beiden Interessen miteinander verknüpfen, wie in Ziel 18 des UNO-Migrationspakts (GCM) beschrieben.<sup>21</sup> Deutschlands neues Fachkräfteeinwanderungsgesetz, seit März 2020 in Kraft, könnte als Ansatzpunkt dienen, um Mobilitätschancen besser zu bündeln und zu bewerben, beispielsweise das neue Visum zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche für Staatsangehörige bestimmter Länder. Austausch- und Visamöglichkeiten sollten insbesondere in der Hochschulbildung und in der qualifizierten Berufsausbildung angeboten werden, entweder in Form mobiler Campusse – Außenstellen deutscher Hochschulen in Herkunftsländern – oder durch vermehrte Austauschprogramme von Studierenden wie Erasmus Plus.

### NEUE ANSÄTZE IM FLÜCHTLINGSSCHUTZ FINDEN

Das internationale Schutzsystem sieht tiefgreifenden strukturellen Veränderungen entgegen. Die deutsche Politik wird sich dem anpassen müssen. Hierzu ist es mittelfristig erforderlich, gemeinsam mit lokalen Partnern und internationalen Organisationen wie dem UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration auf kreative und innovative Art und Weise Alternativen zu Flüchtlingslagern zu finden. Zudem muss ein Augenmerk auf Binnenvertriebenen gelegt werden, die sich oftmals neben Geflüchteten und Migranten aus anderen Ländern in schnell urbanisierenden Gebieten ansiedeln, was Spannungen zwischen den unterschiedlichen Gruppen verstärken kann. Längerfristig gedachter Flüchtlingschutz in diesem Sinne muss also über humanitäre Nothilfe hinausgehen. Hierzu gehört, kluge Lösungen im Umgang mit unregelmäßiger Urbanisierung zu finden, einschließlich des Aufbaus und der Förderung von Modellen, die in Lagern, Städten und Mischformen bereits funktionieren. Deutschland könnte auch die Anzahl der Resettlement Plätze für Geflüchtete erhöhen, nicht nur um der Plätze selbst willen, sondern auch als Bestandteil eines strategischen Partnerschaftsaufbaus mit bestimmten Ländern. Zudem könnte Deutschland testen, ob sich ein System oder regulärer Migrationsweg für Vertriebene einrichten ließe, die über in Deutschland benötigte Kompetenzen verfügen. In Australien und Kanada testen derzeit kleine Programme solche Optionen, indem sie Vertriebene (UNHCR-Flüchtlinge oder Vertriebene mit einem anderen humanitären Status) mit potenziellen Arbeitgebern verknüpfen.

---

<sup>21</sup> Michael Clemens, „Global Skill Partnerships“.

# FAZIT: GRENZEN UND CHANCEN EINES MIGRATIONSZENTRIERTEN ANSATZES

**Will Deutschland als Teil einer umfassenderen Migrationsstrategie die Zusammenarbeit und Partnerschaft mit afrikanischen Staaten vertiefen, wird es hierbei die sich verändernde geopolitische Lage auf dem afrikanischen Kontinent mit eindenken müssen- und das relativ schnell.**

Will Deutschland als Teil einer umfassenderen Migrationsstrategie die Zusammenarbeit und Partnerschaft mit afrikanischen Staaten vertiefen, wird es hierbei die sich verändernde geopolitische Lage auf dem afrikanischen Kontinent mit eindenken müssen- und das relativ schnell. Ob dies gelingt, hängt davon ab, inwieweit sich politische Entscheidungsträger von einem eher technokratischen Fokus hin zu eher geopolitischeren Erwägungen ausrichten werden und die wachsende Rolle Chinas, den relative\*n\* Rückzug der USA, die Auswirkungen des Brexit sowie das Vorgehen von Staaten wie Russland, Indien und der Türkei in und mit afrikanischen Staaten mit einbeziehen werden. Hierzu gehört, wirtschaftliche und unternehmerische Interessen miteinander zu verbinden, auf EU-Ebene die Ausrichtung von Handelsbeziehungen und Investitionen zu ändern und Deutschlands politisches Gewicht gegenüber bestimmten Ländern klarer einzuschätzen und einzusetzen. Auch müssen migrationspolitische Werkzeuge strategischer in solche Überlegungen eingebettet werden. Überdies müssten größere politischen und diplomatischen Anstrengungen unternommen werden sowie größerer Rückhalt durch Kanzleramt und Ministerien gewährleistet sein als derzeit der Fall und höhere finanzielle Zusagen gemacht werden, welche die zukünftige Wichtigkeit afrikanischer Staaten für Europa und Deutschland widerspiegeln. Mit Blick auf Deutschlands Marshall Plan mit Afrika sagte vor Kurzem ein Berater afrikanischer Staatsoberhäupter: „Wir sind nicht dumm, wir wissen, was der Marshall Plan war“; in anderen Worten, die deutsche Initiative habe vielleicht einen groß klingenden Namen, erreiche jedoch bei Weitem nicht Ausmaß und Ambition des ursprünglichen Marshall Plans. Diese Bezeichnung könnte Deutschlands Glaubwürdigkeit schaden, da es Erwartungen wecken könnte, denen das Land gar nicht nachkommen möchte. Trotzdem verfügt Deutschland noch über eine gewisse Flexibilität in der Migrationspolitik, die auch bestimmte Werkzeuge wie Nutzung regulärer Migrationswege ermöglicht. Dies liegt neben einer starken Wirtschaft daran, dass in Deutschland rechtsextreme, immigrationsfeindliche Parteien bislang nicht eine solche Stärke wie in manch anderen europäischen Ländern erreicht hat. Auch wurde mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz der rechtliche Rahmen geschaffen, neue Migrationswege zu entwickeln. Eine Vertiefung der Partnerschaften mit afrikanischen Ländern mag wie eine gewaltige Herausforderung erscheinen. Richtig gestaltet könnten sie jedoch zum Kernstück einer echten Migrationsdiplomatie und einer ernsthaften deutschen auswärtigen Migrationspolitik heranwachsen.

## **BERTELSMANN STIFTUNG**

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich dafür ein, dass alle Menschen in der Gesellschaft eine faire Chance zur Teilhabe erhalten. Als privatrechtlich organisierte operative Stiftung ist die Bertelsmann Stiftung politisch überparteilich und arbeitet unabhängig von der Bertelsmann SE & Co. KGaA. Die Stiftung handelt aus der Überzeugung heraus, dass die internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration notwendig ist, um die Interessen von Migranten, Ziel- und Herkunftsländern angemessen zu berücksichtigen und tragfähige Lösungen für alle Beteiligten zu erreichen. Für diesen Triple-Win-Ansatz setzt sich die Bertelsmann Stiftung innerhalb und außerhalb Deutschlands ein.

Die Bertelsmann Stiftung wurde 1977 gegründet und hat seither rund 1,5 Milliarden Euro für gemeinnützige Arbeit bereitgestellt.

Für weitere Informationen: [www.faire-migration.de](http://www.faire-migration.de)

## **THE GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES**

Im Geist des Marshall Plans unterstützt der German Marshall Fund of the United States (GMF) die transatlantische Zusammenarbeit zu regionalen, nationalen und globalen Herausforderungen und Entwicklungschancen.

Der GMF beteiligt sich mit Studien und Analysen an Debatten und fördert den Austausch von Entscheidungsträgern zu politisch relevanten Fragen von transatlantischer Bedeutung. Jungen Führungskräften bietet er die Gelegenheit, durch transatlantische Austauschprogramme ihre Fähigkeiten und Netzwerke zu erweitern. Auf dem Balkan und in den Schwarzmeer-Anrainerstaaten stärkt der GMF die Zivilgesellschaft, indem er demokratische Initiativen, regionale Kooperation und Rechtssicherheitsförderung fördert.

Der GMF wurde 1972 durch eine Schenkung der Bundesrepublik Deutschland als Dank für den historischen Marshall Plan gegründet. Er arbeitet überparteilich und gemeinnützig und ist mit seinem Engagement auf beiden Seiten des Atlantik präsent. Neben dem Hauptsitz in Washington, D.C., unterhält er Büros in Berlin, Paris, Brüssel, Belgrad, Ankara, Bukarest und Warschau sowie kleinere Niederlassungen in Bratislava, Turin und Stockholm.

Für weitere Informationen: [www.gmfus.org](http://www.gmfus.org)

## **ROBERT BOSCH STIFTUNG**

Die Robert Bosch Stiftung GmbH gehört zu den großen, unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. In ihrer gemeinnützigen Arbeit greift sie gesellschaftliche Themen frühzeitig auf und erarbeitet exemplarische Lösungen. Dazu entwickelt sie eigene Projekte und führt sie durch. Außerdem fördert sie Initiativen Dritter, die zu ihren Zielen passen.

Die Robert Bosch Stiftung ist auf den Gebieten Gesundheit, Wissenschaft, Bildung, Bürgergesellschaft sowie Internationale Verständigung und Kooperation tätig.

Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung rund 1,8 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

Für weitere Informationen: [www.bosch-stiftung.de](http://www.bosch-stiftung.de)

