



Migration fair gestalten | 04.2020

Neue Impulse für die deutsche Migrationszusammenarbeit mit Afrika

Die migrationspolitische Kooperation zwischen Deutschland und afrikanischen Staaten ist von vielfältigen Herausforderungen geprägt und hat zugleich eine neue, chancenreiche Dynamik, die es zu nutzen gilt.

Afrika wird für Deutschland politisch immer wichtiger. So erklärt die Bundesregierung, sie habe „die Bedeutung und die Potenziale unseres Nachbarkontinents erkannt und strebt eine vertiefte Partnerschaft an“. Noch nie bereisten deutsche Politiker*innen so aktiv afrikanische Länder wie in den vergangenen Jahren. Das Thema Migration ist dabei ein zentraler Treiber. Die sogenannte Fluchtkrise hat eine neue Ära der Afrika- und Migrationsaußenpolitik eingeläutet. Zunehmend brisant wird das Thema darüber hinaus durch die demographischen Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent und den Fachkräftemangel in Deutschland. Partnerschaftliche Kooperation wird vor diesem Hintergrund entscheidend sein, um

die aktuellen migrationspolitischen Herausforderungen – die mangelnden Perspektiven der jungen Bevölkerung in Afrika und die Bedeutung der multilateralen Zusammenarbeit – anzugehen, aber auch aus marktwirtschaftlicher Sicht gewinnbringend zu bearbeiten. Allerdings ist die Kooperation mit afrikanischen Staaten bisher von starken Asymmetrien und unterschiedlichen Interessen geprägt, die sich nicht einfach auflösen lassen. Da die Migrationsdebatte der vergangenen Jahre in Europa dominiert war von einer Abwehrhaltung, hat sich das potenziell kooperative Verhältnis zu afrikanischen Staaten eher verschlechtert. Beide Seiten nehmen Instrumente und Akteure widersprüchlich wahr. Migration und insbesondere eine (erzwungene) Rückkehr werden häufig zur Verhandlungsmasse. Die Lösung kann nur in einer partnerschaftlich funktionierenden Migrationszusammenarbeit zwischen Deutschland (im Rahmen der EU) und afrikanischen Staaten liegen.

Susanne Schultz

ist Project Manager im Programm Integration und Bildung der Bertelsmann Stiftung

Afrikanische Migration: Mythen und Fakten

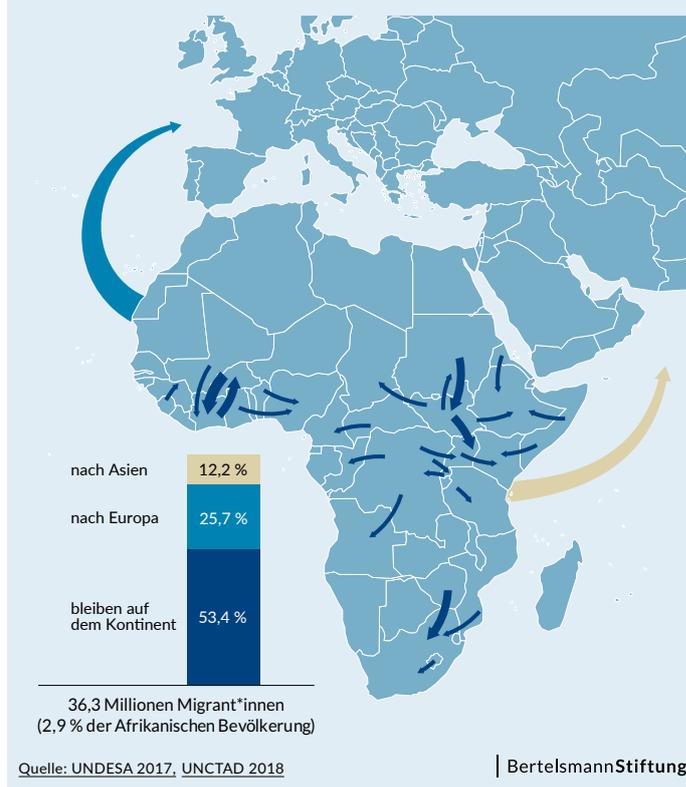
Trotz der Wachstumsrekorde auf dem „Kontinent der Chancen“ und eines stärkeren Selbstbewusstseins der Afrikanischen Union (AU) etwa im Projekt der Afrikanischen kontinentalen Freihandelszone (AfCFTA) unterliegt die öffentliche Debatte wie auch die deutsche Politik bestimmten Fehlwahrnehmungen.

So ist das prognostizierte Bevölkerungswachstum – wenn auch regional immens, doch sehr unterschiedlich ausgeprägt – nicht automatisch in steigende Migration nach Europa zu übersetzen (Angenendt et al. 2017): Statistiken der Vereinten Nationen (VN) sprechen von einem Anstieg von aktuell 970 Millionen auf rund 2,2 Milliarden Menschen im Jahr 2050. Die Zahl der Einwanderungen aus Afrika nach Deutschland ist in den letzten Jahren stark gesunken, und damit fast auf dem Niveau vor der Fluchtkrise angelangt; ebenso die der Erstanträge auf Asyl, die mit 11,4 Prozent ohnehin einen geringen Anteil an allen Anträgen haben (BAMF 2020). Afrikanische Migration macht nur 14,1 Prozent des globalen Migrationsgeschehens aus, weit hinter Migration in oder aus Asien und Europa. Etwa 70 Prozent aller

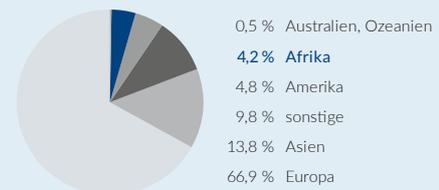
Migrant*innen Subsahara Afrikas bleiben auf dem Kontinent (MIF 2019). Nur etwa ein Viertel afrikanischer Auswanderer*innen hat Europa als Migrationsziel. Migration und Mobilität (vor allem regionale) gehören zum normalen Lebenslauf und sind oft selbstverständliche Überlebensstrategien. Die allermeisten „Mobilen“ wandern vom Land in die Stadt, sind regional Geflüchtete oder Binnenvertriebene (ca. 17 Mio.). Sogenannte irreguläre Migration nach Europa – also ohne Einreiseerlaubnis – ist vor diesem Hintergrund eher die Ausnahme.

Sinkende Migrationszahlen aus Nicht-EU-Staaten verringern hierzulande den innenpolitischen Druck. Derweil versucht Deutschland angesichts des konjunkturell unabhängigen Fachkräftemangels, seinen Status als attraktives Zielland für Drittstaaten auszubauen, um sein wirtschaftliches Niveau zu halten. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit in vielen afrikanischen Staaten stellt rein rechnerisch ein wichtiges Potenzial für den deutschen Arbeitsmarkt dar. Allerdings besteht eine große Bildungsungleichheit („skills gap“) zwischen afrikanischen und europäischen Ländern, sogar unter den Bestqualifizierten, die heute schon aus Mangel an qualifizierten Arbeitsmöglichkeiten nach Europa kommen.

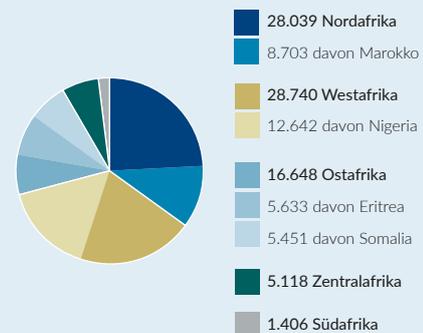
ABBILDUNG 1 Migration und Mobilität in und aus Afrika – 2017



Zuzüge nach Deutschland nach Ursprungskontinent – 2018



Zuwanderung nach Deutschland nach Staatsangehörigkeit und Regionen – 2018



Deutsche Migrationspolitik in Afrika – Rahmen und Ziele

Die deutsche Afrikapolitik war lange vornehmlich geprägt von Entwicklungs- und wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Mit der Fluchtkrise hat sich das geändert: Zunehmend galt es als zentral, Flucht und Migration zu unterbinden. Dies führte in Deutschland zu einer stärkeren sicherheitspolitischen Betrachtung der Afrikapolitik, besonders im Sahel und am Horn von Afrika. Nach 2015 wurde die Migrationspolitik daher institutionell ausgebaut und strategisch neu aufgestellt.

Ministerialer Ausbau zu Migration und Afrika

Die relevanten Ministerien, insbesondere das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) sowie das Auswärtige Amt (AA), schufen mithilfe zusätzlicher Ressourcen thematische Referate zu Flucht, Migration und Rückkehr und erstellten Migrationsexpertisen. Aber auch andere Ministerien, wie das Wirtschafts- oder das Finanzministerium, verstärkten ihre Aktivitäten zu Afrika und Migration. Das AA übernimmt die zentrale Koordinierungsrolle nach innen wie außen, u. a. gegenüber der EU. Zudem wurde ein Netzwerk von thematischen Diplomat*innen in Afrika aufgebaut.

Auch einzelne Bundesländer wie etwa Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen sind in Afrika aktiv. Daneben betätigen sich Kommunen außenpolitisch in Form von Städtepartnerschaften. Eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure, auch mit Migrant*innen, ebenso wie politische Stiftungen, verfolgen eigene oder gemeinsame Afrikastrategien.

Der Ansatz der Bundesregierung

Angesichts dieser föderalen Vielfalt ist eine kohärente deutsche Afrika- und Migrationsaußenpolitik für afrikanische und manchmal auch europäische Partnerregierungen schwer zu erkennen. Die weiterbearbeitete Fassung der afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung (März 2019) erklärt „Migration steuern und gestalten, Fluchtursachen mindern und Flüchtlinge unterstützen“ zum ersten Mal als eines der fünf strategischen Hauptziele und somit als Teil einer umfassenden Afrikapolitik.

Die umfassende „Strategie für Migration und Entwicklung der Bundesregierung“ (AA, BMI und BMZ 2016) hat als Schwerpunkte die Themen 1) Ursachen von Flucht und irregulärer Migration, 2) Schutz für Flüchtlinge, 3) legale Migration und Migrationssteuerung sowie 4) Rückkehr und Reintegration. Sie folgt dem Schweizer Ansatz des „Whole of Government“.

TABELLE 1 Ausgewählte Programme der deutschen und europäischen Migrationsaußenpolitik in Afrika

BMZ/GIZ	„Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“
BMZ/GIZ, u.a. BMI	Programm „Migration für Entwicklung“ (PME), u. a. Programm „Perspektive Heimat“
GIZ/International Services	„Triple Win“-Projekt
BMZ/GIZ/EUTF	„Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa“
BMZ/GIZ/EUTF	„Better Migration Management“ (Region IGAD)
BMZ/GIZ	„Partnerschaftliche Ansätze für entwicklungsorientierte Ausbildungs- und Arbeitsmigration“ (PAM)
EU	Migration Partnership Framework
EUTF/ILO*	„Towards Free Movement and Transhumance in the IGAD Region“
ECOWAS/EU/IOM/ILO/ICMPD	FMM West Africa („Support to Free Movement of Persons and Migration in West Africa“)
EUTF/IOM** EUTF/AA	Grenzsicherung ECOWAS, z. B: „Strengthening the Sustainable Management of the Consequences of Migration Flows“ (Niger); „Support Programme for Integrated Border Management in Burkina Faso“
EU/ICMPD	„Mobility Partnership Facility“

*ILO: International Labour Organization; **IOM: International Organization for Migration

Nach Aussagen von Regierungsvertreter*innen gelingt eine ressortübergreifende Umsetzung in Deutschland besser als eine ressortspezifische. Dennoch stehen einzelne Politikansätze anderen entgegen, wirken einseitig oder haben Lücken in der Koordination.

Die aktuelle Verschiebung zum dominierenden Paradigma der Fluchtursachenbekämpfung wird im BMZ am deutlichsten: Die Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“ ist die mit Abstand größte von vier neuen Initiativen des BMZ im Bemühen, die Ursachen von Flucht und Migration einzudämmen. Allerdings widerspricht der Einsatz in Krisenregionen dem Vorsatz einer nachhaltigen, strukturellen Fluchtursachenminderung, denn hier geht es häufig eher um eine schnelle Verringerung irregulärer Migration. Indem akute und strukturelle Fluchtursachen nicht differenziert betrachtet werden, läuft die Politik Gefahr, zu viele entwicklungspolitische Gelder für Migrationsbekämpfung auszugeben (Kipp und Koch 2018).

Teil der Sonderinitiative ist beispielsweise das Projekt „Perspektive Heimat“ im Programm „Migration für Entwicklung“ (PME) mit dem Schwerpunkt auf freiwillige, unterstützte Rückkehr und Reintegration. Die zugehörigen Migrationsinformationszentren in ausgewählten afrikanischen Ländern sollen formal auch über legale Migrationswege beraten, werden dafür aber kaum eingesetzt und stehen somit für einen eher restriktiven Ansatz. Daher werden sie von der Bevölkerung vor Ort kritisch gesehen.

Im „deutschen Afrikajahr“ 2017 wurde eine neue Dimension der Entwicklungszusammenarbeit eröffnet, die die (Privat-)Wirtschaft mit einbezieht, wirtschaftliche Rahmenbedingungen in afrikanischen Ländern nachhaltig verbessern und vor allem kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) bei Investitionen unterstützen soll. Zentrales Strategiedokument ist der Compact with Africa (CwA) des Finanzministeriums, initiiert im Rahmen des deutschen G20-Vorsitzes, sowie der Marshallplan mit Afrika (MPA) des BMZ. Auch diese Initiativen unterstützen die Sichtweise, durch die Veränderung der Bedingungen in afrikanischen Ländern die Anreize für Flucht und Migration zu reduzieren (vgl. Kappel 2019).

Darüber hinaus ist Deutschland mittlerweile Europas Vorreiter innovativer Einzelinitiativen zu legaler Migration (SVR 2019), zunehmend auch in Afrika: Beispiele sind das „Triple Win“-Projekt der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) zur

Marshallplan mit Afrika und Compact with Africa

Mit sogenannten Reformpartnerschaften in ausgewählten, „besonders reformorientierten“ Ländern (bisher Äthiopien, Côte d'Ivoire, Ghana, Marokko, Tunesien und Senegal) setzt der MPA den CwA um. Seit 2019 wird er von der BMZ-Sonderinitiative für „Ausbildung und Beschäftigung“ begleitet; dabei sollen in den kommenden Jahren bis zu 100.000 Arbeits- und 30.000 Ausbildungsplätze geschaffen werden. Anders als der MPA, hat der CwA nicht das Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Transformation, um nachhaltig zur Entstehung von Arbeitsplätzen zu kommen, sondern verfolgt insbesondere die Verbesserung der Infrastruktur.

Anwerbung und Ausbildung von Pflegefachkräften (seit 2013 in Tunesien), das Regionalvorhaben „Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa“ (seit 2019 im Rahmen des Europäischen Nothilfe-Treuhandfonds, EUTF) und das neue Programm „Partnerschaftliche Ansätze für entwicklungsorientierte Ausbildungs- und Arbeitsmigration (PAM)“ des BMZ, das aktuell u. a. eine Potenzialanalyse zu Nigeria erstellt.

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) verbessert seit dem 1. März 2020 reguläre Migrationswege. Allerdings bleibt der Arbeitsmarktzugang für gering und mittel Qualifizierte beschränkt, und die Berufsanerkennung für im Ausland erworbene Qualifikationen und Bildungsabschlüsse gestaltet sich schwierig, soll jedoch optimiert werden. Standards in afrikanischen Ländern sind aktuell kaum kompatibel mit denen in Deutschland.

Deutschland im Rahmen der EU

Obwohl Deutschland zunehmend bilateral in Afrika vorgeht, ist es migrationsaußenpolitisch vor allem im Rahmen der EU aktiv. Entscheidungen werden seit 1999 in der „Hochrangigen Gruppe für Asyl und Migration“ getroffen und in externen Migrationsdialogen, regionalen Prozessen sowie Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften umgesetzt (Kipp und Koch 2018).

Die europäische Migrationsagenda (Mai 2015) definiert Migration im Gegensatz zum Globalen Migrationspakt der Vereinten Nationen als Problem. Der anschließende Valletta-Prozess (seit November 2015) sollte Lösungen zusammen mit afrikanischen

Staaten angehen, finanziell begleitet durch den EUTF, der flexibel und ohne Kontrollfunktion des EU-Parlaments eingesetzt werden kann. Der „Valletta-Aktionsplan“ und die Strategie zur Umsetzung des EUTF umfassen Übereinkünfte der Mitgliedstaaten, u. a. die legale Migration und Mobilität zu verbessern, was im Interesse afrikanischer Staaten ist. Ein Widerspruch besteht in der Praxis: Hier wird ein kurzfristiger Fokus auf Politiken der Eindämmung irregulärer Migration gesetzt, auch durch Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Diese werden zu 90 Prozent vom langfristig angelegten Europäischen Entwicklungsfonds gefördert (European Commission 2019). Mit 225 Millionen Euro ist Deutschland der mit Abstand größte bilaterale Geldgeber, gefolgt von Italien mit 123 Millionen (EUTF 2020).

Insbesondere der europäische Partnerschaftsrahmen, der im Zuge der Migrationsagenda und des Valletta-Prozesses geschaffen wurde, verfolgt einen stark restriktiven Ansatz: Dieser koppelt Entwicklung mit Migration und setzt schnelle wie effektive Rückkehr als „paramount priority“ (European Commission 2016). Mit Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und Senegal wurden zentrale afrikanische Transit- und Herkunftsstaaten von irregulärer Migration in die EU als Schwerpunktländer bestimmt.

EU Migration Partnership Framework

Als Ergänzung zu den seit 2005 bestehenden, doch kaum umgesetzten Mobilitätspartnerschaften (MP) – u. a. mit Kap Verde, Marokko und Tunesien – sollten EU-Migrationspartnerschaften eine verbindlichere migrationspolitische Kooperation zwischen der EU und afrikanischen Staaten ermöglichen. Der Fokus auf Rückkehr und Migrationskontrolle führte allerdings dazu, dass Länder wie z. B. Mali und Äthiopien skeptisch blieben und eine Kooperation verweigerten. Zunehmend werden nun informelle Abkommen vereinbart; dies ist ausdrückliche Priorität im Partnerschaftsrahmen. Einerseits lässt sich damit das in Afrika unpopuläre Thema Abschiebungen in Rückkehrstaaten umsetzen; andererseits steigt das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber „Hinterzimmer-Deals“ (Zanker et al. 2019). Seit zwei Jahren ist es still geworden um den EU Migration Partnership Framework; das liegt auch an seiner asymmetrischen, nach europäischen Interessen gestalteten Architektur. Fraglich ist, ob diese Konstruktion – mit Migrationszugeständnissen gegenüber afrikanischen Staaten – ausgebaut werden kann.

Getrieben von einer Spaltung der öffentlichen Meinung im Blick auf Migration, hat dieses grundlegende Missverhältnis zwischen Abwehr, Kontrolle und Öffnung für Migration zudem eine Ursache im Hoheitsrecht der EU-Mitgliedstaaten für legale Migration: Einige Länder wollen Migration ganz verhindern, andere wiederum spezifische Fachkräfte gewinnen. So zielen manche Projekte beispielsweise auf die Förderung regionaler Mobilität innerhalb Afrikas, beschränken diese aber durch restriktive Komponenten, wie (freiwillige) Rückkehr und Grenzsicherheit. Beispiele sind das EUTF-Projekt „Towards Free Movement and Transhumance in the IGAD Region“ (Sudan, Südsudan, Eritrea, Dschibuti, Somalia, Kenia und Uganda) oder das Projekt „Support to Free Movement of Persons and Migration“ (FMM) in der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) gegenüber den von Deutschland unterstützten EUTF-Programmen zur Grenzsicherheit und „Schleusertum“. Mittlerweile entstehen erste Initiativen zu legaler Migration nach Europa, etwa im Rahmen der „Mobility Partnership Facility“. Insgesamt gewähren die aktuellen EU-Rahmenwerke des Global Approach for Migration and Mobility (GAM/M), insbesondere die Mobilitätspartnerschaften, der EU mehr Handlungsspielraum im Bereich legaler Migration, wenn auch bisher nur auf dem Papier (SVR 2019).

Migrationspolitik innerhalb der Afrikanischen Union

Das Thema Migration hat für afrikanische Staaten im Hinblick auf Kooperation mit der EU unterschiedliche Facetten. So haben beispielsweise in Westafrika sozioökonomische Aspekte wie die Entwicklung des Landes, Beschäftigung, Bildung und Gesundheit sowie Sanitäreinrichtungen und Infrastruktur eine viel höhere Priorität als die Migrationspolitik (Adam et al. 2019). Eine Ausnahme bildet häufig das Thema der erzwungenen Rückkehr, insbesondere in West- und Ostafrika. Verhandlungen, aber auch einzelne Rückführungen, besonders in größeren Gruppen, werden teilweise in der Presse scharf angegriffen und sind oft von Protesten begleitet (Zanker et al. 2019).

Mit der Agenda 2063 (2013) geht die Afrikanische Union neue Wege der interkontinentalen Mobilität und Entwicklung. Die kontinentale Freihandelszone (AfCFTA) ist darin ein wichtiges Projekt und hat das Ziel, über gegenseitige Marktöffnung und die Anglei-

chung von Standards den eigenen Markt zu vergrößern sowie Handel und gemeinsame Wertschöpfung anzuregen. Bisher gibt es jedoch zahlreiche intrakontinentale Beschränkungen und Hürden. Zudem verfügen die meisten afrikanischen Staaten, vor allem in Subsahara Afrika, nur über eine sehr schwache Außenhandelsposition – überwiegend dienen sie weiter als Rohstofflieferanten. Viele treiben den Strukturwandel mit Industriekonzepten voran und einige, wie Kenia oder Ruanda, verzeichnen dabei großes Wachstum. Regionale wirtschaftliche Integration ist hier unerlässlich. Das im Januar 2018 verabschiedete „Protocol for free movement“ sieht sogar einen Afrikanischen Pass vor. Während die AfCFTA bis auf Eritrea von allen 55 afrikanischen Staaten unterschrieben und von 28 ratifiziert wurde, hat das Personenprotokoll bisher nur 32 Signaturen und vier Ratifizierungen (AU 2020). Offen bleibt, wie Deutschland und die EU diese Ansätze unterstützen können und wollen.

Im Mai 2018 veröffentlichte die AU ein Migrationspolitisches Rahmenwerk für Afrika (AU 2018), das die Bereiche Diaspora-Engagement, Binnenmigration sowie Migration und Handel betont. Der Ansatz verfolgt einen positiven Mobilitäts- und Migrationsgedanken, der an die AU-Vorhaben AfCFTA und das Protokoll für freien Personenverkehr anknüpft. Deutschland, einer der wichtigsten Geldgeber der AU, unterstützt diese Arbeit. Viele afrikanische Länder haben in den letzten Jahren Migrationspolitiken eingeführt, die allerdings aufgrund der europäischen Migrationsinteressen auch restriktive Komponenten enthalten.

Herausforderungen migrationspartnerschaftlicher Kooperation

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit der EU mit Afrika begann offiziell mit der Joint Africa-EU Strategy (2007) und migrationspolitisch mit dem Dialog zu Migration und Mobilität. Vom Erreichen des politischen Ziels einer Partnerschaft „auf Augenhöhe“ kann jedoch heute keine Rede sein. Vielmehr wurde die aktuelle Migrationszusammenarbeit zwischen der EU, Deutschland und afrikanischen Staaten wiederholt als einseitig und als „Innenpolitik mit anderen Mitteln“ kritisiert (Castillejo 2017). Dem entgegen steht Migration als individuelle und soziale Entwicklungsstrategie in vielen afrikanischen Staaten.

Die Rhetorik europäischer Regierungen und die der EU-Vertretung gegenüber afrikanischen Staaten und der AU sind überraschend ähnlich, auch wenn

sich Zielsetzungen unterscheiden. Insbesondere die restriktive Praxis der EU unterscheidet sich sehr von ihrem teils management-orientierten Diskurs (Zanker 2019). Der Begriff Partnerschaft tritt in den meisten Dokumenten zwar wiederholt auf. Doch funktionieren Instrumente wie die ungleich gestrickten EU-Migrationspartnerschaften angesichts der Weigerung afrikanischer Staaten, Migrant*innen zurückzunehmen, oft nicht. Sie sind insofern keine Verbesserung im Vergleich zu den kaum genutzten EU-Mobilitätspartnerschaften. Zusagen afrikanischer Staaten zur EU-Politik sind vielfach Lippenbekenntnisse, denn es besteht teilweise wenig Interesse an politischer Umsetzung. Staaten wie Niger werden allerdings als Erfolgsbeispiele gefeiert. Afrikanische Regierungen sind auf die Gelder der EU und Deutschlands angewiesen, beispielsweise für Materialien zum Kapazitätsaufbau und als weitere Wirtschafts- und Entwicklungshilfe. Einige Länder wiederum, wie Marokko, verfolgen als Transit- und zunehmendes Zielland ein klares Eigeninteresse in der Grenzsicherung (Koch et al. 2018).

Ungeachtet dessen, sind europäische Staaten und Deutschland auf die Kooperation mit afrikanischen Staaten angewiesen, um ihre Politik umzusetzen. Für afrikanische Staaten schafft dies neue Handlungsspielräume in einem asymmetrischen Verhältnis. Migrationspolitik ist so zu einem Machtinstrument geworden. Eine Vielzahl von Migrationsgipfeln, Regionalprozessen und Dialogformaten ermöglicht eine Art „Venue-Shopping“, bei dem sich einige afrikanische Regierungen Themen und Kooperationspartner quasi auswählen können. Zugleich ist dies ein Ergebnis des unilateralen Vorgehens von EU-Staaten, bei dem Teile der EU entweder blockieren oder die Entscheidungsfindung verlangsamen.

Der Weg nach vorn

Die Dominanz des restriktiven Migrationsansatzes im Europa der vergangenen Jahre hat das potenziell partnerschaftliche Verhältnis zu afrikanischen Staaten eher verschlechtert. Zugleich wird jedoch eine produktive Zusammenarbeit für beide Seiten immer wichtiger. Deutschland und Europa brauchen Afrika für die multilaterale Zusammenarbeit: als wachsenden Markt und angesichts mangelnder Perspektiven der jungen Bevölkerung, die sie, teilweise übersetzt in Migration und Flucht, direkter betreffen werden. Um eine migrationspartnerschaftliche Kooperation zu erreichen, die diesen Namen verdient, sind folgende Faktoren wesentlich:

Gegenseitigkeit statt Einseitigkeit

Asymmetrien, Ungleichheiten und gegenläufige Interessen müssen als solche anerkannt und, soweit möglich, in fairen Kompromissen aufgelöst werden, damit sich nicht ein Recht des Stärkeren herausbildet. Es muss klar sein, dass die Fähigkeit afrikanischer Akteure, mit europäischen Akteuren migrationspolitisch zu interagieren, von ihrer Handlungsfähigkeit abhängt, das von Europa und Deutschland angebotene Instrumentarium im eigenen Sinne überhaupt zu nutzen (Koch et al. 2018). Entscheidend für die migrationspolitische Zusammenarbeit sind 1) die Rolle von Migration (national, regional, intra- oder extrakontinental), 2) die wirtschaftliche Einbettung von Migration und von Rücküberweisungen, 3) das Interesse, Politiken zu gestalten und umzusetzen.

Statt neue Abkommen zu schließen, sollten die bestehenden Instrumente eingesetzt werden, besonders im Bereich legaler Migration. Deutschland und die EU bleiben unglaubwürdig, solange sie ihren Zusagen einer gleichwertigen Migrationskooperation nicht nachkommen. Gewachsene, auch bilaterale Beziehungen sind entscheidend für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Deutschland kann auf eine langjährige entwicklungs- und wirtschaftspolitische Verhandlungspraxis aufbauen – allein aufgrund seines dichten Netzes an deutschen Auslandsvertretungen, das jetzt durch die Migrationsinformationszentren erweitert wurde. Deutsche und europäische Akteure sollten sich dabei ihrer beschränkten eigenen Rolle und Möglichkeiten, unabhängig in Afrika zu agieren, bewusst sein.

Jegliche Arbeit auf dem afrikanischen Kontinent kann nur in enger Zusammenarbeit mit Akteur*innen vor Ort und auf allen Ebenen erfolgen. Dafür sollten die transnationalen sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen der Diaspora („sechste Region“ Afrikas) genutzt werden: durch eine aktive Vernetzung mit Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft. Transit- und Zielländer sind stärker in den Prozess der Politik- und Entscheidungsfindung einzubinden und die Vorteile bilateraler Zusammenarbeit sind zu bedenken. Eine wichtige Rolle bei der Migrationssteuerung spielen zudem die afrikanischen Regional-Organisationen (z. B. ECOWAS, IGAD). Dennoch wird angesichts widersprüchlicher Interessen innerhalb der EU zu Politiken der Abwehr, Restriktion und selektiver Öffnung ein Zielkonflikt bestehen bleiben.

Zentrale Rolle von Migration und Mobilität

Zentral für die respektvolle Zusammenarbeit und politisch vereinbarte Verpflichtung müssen – über das Narrativ der Fluchtursachenminderung hinaus – reguläre Einwanderungsmöglichkeiten gefördert werden, auch wenn bisher kaum belegt ist, dass legale Migration die irreguläre Einreise nach Europa verringert (Bither und Ziebarth 2019). Jenseits der Konzentration auf ausgebildete Fachkräfte sollten faire und profitable Migrationschancen für Teile der afrikanischen Bevölkerung geschaffen werden. Das FEG kann hier Grundlage für den Ausbau regulärer Zugangswege sein:

- Weiter zu erforschen und in der Praxis zu erproben ist das Instrument der Ausbildungspartnerschaften, das im Sinne nachhaltiger Entwicklung eines „Triple Win“ sowohl das Ausbildungssystem und den Arbeitsmarkt im Herkunftsland als auch in Deutschland in den Blick nimmt (Clemens et al. 2019).
- Migrationsinformationszentren sollten legale Migrationswege nicht nur versprechen, sondern praktisch ermöglichen. Sie können wichtige lokale und transnationale Zentren des Austauschs und der politischen Umsetzung auf allen Ebenen sein.
- Der Mobilitätsfokus innerhalb afrikanischer Regionen sollte gestärkt und die AU sowie Regional-Organisationen mit ihren Integrationsplänen – ohne politische Widersprüche – gefördert werden.
- Programme wie Erasmus, Ausbildungs-Stipendien und der Expert*innenaustausch sollten ausgebaut werden, um eine stärkere Vernetzung zu erreichen.
- Die Rückkehr von Migrant*innen sollte nicht als Verhandlungsmasse genutzt und Abschiebungen sollten nach Möglichkeit vermieden werden. Ein sensibler Umgang mit afrikanischen Befindlichkeiten und der kritischen Öffentlichkeit wird mehr erreichen als erzwungene Zugeständnisse.
- Die wirtschaftliche und technologische Kooperation sollte vertieft und eine breitere strukturelle Transformation der Gesellschaften vor Ort unterstützt werden. Der Einsatz für weniger asymmetrische Handelsbeziehungen kann zu einem Strukturaufbau in Afrika sowie einer geordneten Fachkräfte- und Ausbildungsmigration beitragen.

Kooperation kann letztlich nur über eine offenere Visapolitik entstehen. Treffen von Zivilgesellschaft oder Wissenschaft scheitern häufig an einer restriktiven Visavergabe – das ist das Gegenteil einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit.

Ausblick

Afrika wird in diesem Jahrhundert eine immer größere Rolle spielen. Es ist entscheidend, mit den Akteur*innen dieses Kontinents der Vielfalt, des immensen Transformations- und Innovationspotenzials, auf allen Ebenen in einen produktiven Austausch zu treten. Dabei ist es dringend notwendig, Migration als einen positiven Teil der wirtschaftlichen Entwicklung und des gesellschaftlichen Wandels zu sehen.

Im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ab Juli 2020 ist Afrika zentraler Schwerpunkt. Das ist eine Chance für Deutschland, insbesondere weniger restriktionsfokussierte Themen, wie reguläre humanitäre Zugangswege und Flüchtlingschutz, und vor allem legale Migration, vorzubringen (SVR 2020). Deutschland kann hier eine Vorreiterrolle einnehmen und gemeinsam mit anderen europäischen Staaten eine neue Ära der partnerschaftlichen und dialogorientierten Migrationszusammenarbeit einläuten.

Impressum

© April 2020

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich:

Susanne Schultz

Project Manager

Programm Integration und Bildung

Telefon +49 5241 81-81209

susanne.schultz@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de

Gestaltung: werkzwei Detmold

Titelbild: werkzwei Detmold

Quellen

- AA, BMI und BMZ (2016). *Strategie für Migration und Entwicklung: Aktionsplan für die Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik*. Bonn.
- Adam, Ilke; Trauner, Florian; Jegen, Leonie; Roos, Christof (2019). *West African Interests in (EU) migration policy*. United Nations University.
- Angenendt, Steffen; Schraven, Benjamin; Martin-Schiels, Charles (2017). *Mehr Entwicklung – mehr Migration? Der »migration hump« und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika*, Berlin.
- AU – African Union (2018). *The Migration Policy Framework for Africa (MPFA)*, 6. Dezember 2018.
- AU – African Union (2020). *OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters*. <https://au.int/en/treaties/>.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020). *Migrationsbericht der Bundesregierung*. Migrationsbericht 2018.
- Bither, Jessica; Ziebarth, Astrid (2019). *How to Upgrade Germany's Policy towards African Countries on Migration*. Policy Brief. Migration Strategy Group on International Cooperation and Development.
- Castillejo, Clare (2017). *The EU Partnership Framework: Time for a Rethink?* Discussion Paper. DIE.
- Clemens, Michael; Dempster, Helen; Gough, Kate (2019). *Promoting new kinds of legal labour migration pathways between Europe and Africa; in: Building an EU–Africa Partnership of Equals. A Roadmap for the New European Leadership*.
- European Commission (2016). *Communication on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration*, COM 385 final, Strasbourg, 7.6.2016.
- European Commission (2019). *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, COM 481 final, Brussels, 16.10.2019.
- EUTF (2020). *State of Play and Financial resources*, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en.
- Kappel, Robert (2019). *Deutsche Afrikapolitik – mehr als ein Stückwerk?* in: Melber, Henning (Hrsg.): *Deutschland und Afrika – Anatomie eines komplexen Verhältnisses*, Frankfurt am Main.
- Koch, Anne; Weber, Annette; Werenfels, Isabelle (2018). *Vielfalt der Kooperationskontexte als Herausforderung für die EU; in: Dies. (Hrsg.): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, SWP-Studie. 71-79.
- Kipp, David; Koch, Anne (2018). *Auf der Suche nach externen Lösungen. Instrumente, Akteure und Strategien der migrationspolitischen Kooperation Europas mit afrikanischen Staaten; in: Koch, Weber und Werenfels. 9-22*.
- MIF – Mo Ibrahim Foundation (2019). *Africa's Youth: Jobs or Migration?* Ibrahim Forum Report.
- SVR – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration / MPI Europe – Migration Policy Institute Europe (2019). *Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive*, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2020). *Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa. Jahresgutachten 2020*, Berlin.
- Zanker, Franzisca (2019). *Managing or restricting movement? Diverging approaches of African and European migration governance*, Comparative Migration Studies.
- Zanker, Franzisca; Altrogge, Judith; Arhin-Sam, Kwaku; Jegen, Leonie Jegen (2019). *Challenges in EU-African Migration Cooperation: West African Perspectives on Forced Return*, MEDAM.