



Dr. jur. Stefan Gehrold leitet das Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel. Zuvor war er als Auslandsmitarbeiter im Senegal tätig.



Matthias Bunk ist Student im deutsch-französischen Masterstudiengang Politikwissenschaft an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt und am Institut d'Etudes Politiques (IEP) in Rennes. Er war von Februar bis April 2011 für die Konrad-Adenauer-Stiftung im Senegal tätig.

## ZWISCHEN PARADIES UND FESTUNG – SENEGALESISCHE MIGRATION UND DIE ANTWORT DER EUROPÄISCHEN UNION

*Stefan Gehrold / Matthias Bunk*

Seit vielen Jahren versuchen afrikanische Einwanderer, illegal über die italienische Insel Lampedusa, aber auch über die spanischen Kanaren in die Europäische Union einzureisen. Es ist ein nicht ungewöhnliches Bild: Schiffe mit afrikanischen Einwanderern werden von den Küstenwachen im Empfang genommen. Die betroffenen Staaten Italien und Spanien bitten um Unterstützung und Solidarität der anderen EU-Staaten bei der Unterbringung der afrikanischen Flüchtlinge. Solidarität, die ihnen vermeintlich nicht gewährt wird.

Jetzt aber wird es dramatisch: Die jüngsten Entwicklungen in Nordafrika erregen Besorgnis, sind es doch Entwicklungen in unmittelbarer Nachbarschaft zur EU. Afrikaner versuchen, der Entwicklung in Nordafrika zu entfliehen, sehen ihre Familien dort durch die gewaltsamen Auseinandersetzungen gefährdet. Und wieder drängen sie nach Europa, versuchen mit Schiffen auf der italienischen Insel zu landen.

Lampedusa als Menetekel für ein afrikanisch-europäisches Dilemma? Ja und nein: Die aktuelle Entwicklung ist durch die Unruhen in Nordafrika bedingt. Dadurch erhöht sich kurzzeitig der Flüchtlingsstrom. Das Phänomen ist nicht unbekannt, die EU hatte sich ihm auch in der Vergangenheit (als Konsequenz der Jugoslawienkriege) zu stellen. An der prinzipiellen Problematik ändert dies nichts. Denn unabhängig von aktuellen Konflikten und der derzeitigen Auseinandersetzung über den Verbleib von Bürgerkriegs-

flüchtlingen wird die Frage nach dem Umgang mit dem afrikanischen Migrationsdruck nach Europa in der Diskussion bleiben. Dieser Beitrag setzt sich gerade mit diesen längerfristigen Tendenzen auseinander.

## SENEGALESISCHE MIGRATION NACH EUROPA

Mindestens zwei Millionen Menschen halten sich aktuell ohne reguläre Aufenthaltserlaubnis in der EU auf.<sup>1</sup> Nur ein Bruchteil der Migranten stammt aus Afrika. Dennoch „hat die irreguläre Einwanderung nach Europa im öffentlichen Bewusstsein ein schwarzes Gesicht“.<sup>2</sup>

Dies liegt zum einen an den teilweise spektakulären Einreiseversuchen afrikanischer Migranten. Die Bilder von überfüllten Fischerbooten und halb verhungerten Menschen an europäischen Ferienstränden haben sich tief in das öffentliche Bewusstsein eingebrannt. Zum anderen wird die Zahl der Migrationsbewegungen aus Afrika in die EU in den kommenden Jahren tatsächlich zunehmen. Der Grund dafür liegt erstens in der Sogwirkung eines reichen Europa mit stagnierender Bevölkerung. Zweitens trägt der Bevölkerungszuwachs in Afrika und die damit einhergehende soziale und wirtschaftliche Perspektivlosigkeit erheblich zur Steigerung des Migrationsdrucks bei.

Der weitere Anstieg der jungen Bevölkerung wird den Druck auf die Ökosysteme, die Ressourcen Wald, Wasser und Boden stark erhöhen. Gleichzeitig wird die Nachfrage nach Bildung anhalten. Die Folgen des rasanten Bevölkerungswachstums können nur durch ein entsprechendes Wirtschaftswachstum abgemildert werden. Die Ergebnisse zeigen aber, dass das Wachstum insgesamt, besonders in Westafrika, zu gering ist, um das schnelle Bevölkerungswachstum aufzufangen.

**Die Folgen rasanten Bevölkerungswachstums können nur durch ein entsprechendes Wirtschaftswachstum abgemildert werden. Es zeigt sich aber, dass das Wachstum insgesamt, besonders in Westafrika, zu gering ist.**

- 1 | Vgl. Vesela Kovacheva, Dita Vogel, *The size of the irregular foreign resident population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: aggregated estimates*. Hamburg Institute of International Economics. Database on Irregular Migration. Working Paper Nr. 4/2009, 10, in: [http://irregular-migration.hwwi.de/typo3\\_upload/groups/31/4.Background\\_Information/4.7.Working\\_Papers/WP4\\_Kovacheva-Vogel\\_2009\\_Europe\\_Estimate\\_Dec09.pdf](http://irregular-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.7.Working_Papers/WP4_Kovacheva-Vogel_2009_Europe_Estimate_Dec09.pdf) [22.03.2011].
- 2 | Charlotte Wiedemann, „Mythen der Migration“, *Le Monde Diplomatique*, 12.06.2009, 12 f.

**Der Senegal kann stellvertretend für andere (west-) afrikanische Länder stehen. Dem Transitland kommt eine wichtige Rolle bei der Steuerung der Migrationsströme zu.**

Der Senegal kann bei diesen Entwicklungen stellvertretend für andere (west-) afrikanische Länder stehen. Aufgrund seiner exponierten Lage im äußersten Südwesten des afrikanischen Kontinents dient das Land außerdem als Durchgangsstation für Migranten aus anderen Staaten in der Region. Dem Senegal kommt somit als „Pfortner“ der Europäischen Union eine wichtige Rolle bei der Steuerung der Migrationsströme zu.<sup>3</sup>

## ENTWICKLUNG DER MIGRATIONSBEWEGUNGEN

Der Senegal galt lange als bevorzugtes Zielland für andere westafrikanische Migranten. Diese Situation hat sich allerdings in der letzten Dekade geändert. Vor dem Hintergrund wirtschaftlicher und demographischer Umwälzungen wandern heute zahlreiche Senegalesen nach Europa aus.<sup>4</sup>

Migration kann viele Ursachen haben. Die Migrationsforschung unterscheidet grundsätzlich zwischen *push*- und *pull*-Faktoren. Zu den *push*-Faktoren „gehören politische und militärische Konflikte, Umweltkrisen, die Bevölkerungsentwicklung und die wirtschaftliche Lage in den Abgabeländern sowie das Verhalten der jeweiligen Regierung“.<sup>5</sup> *Pull*-Faktoren hingegen „werden ausgeübt durch zunehmende internationale wirtschaftliche Disparitäten und durch deren weltweite Wahrnehmung über die Verbreitung von Bildern des westlichen Lebensstils mittels elektronischer Massenmedien“.<sup>6</sup> Außerdem „erzeugen oder verstärken die Aufnahmeländer durch Anwerbemaß-

3 | Vgl. Meng-Hsouan Chou, Marie Gibert, *From Cotonou to Circular Migration: the EU, Senegal and the 'Agreement Duplicity'*. Beitragsentwurf zur Konferenz ‚Migration: A World in Motion‘. Maastricht 2010, 5, in: <https://www.appam.org/conferences/international/maastricht2010/sessions/downloads/296.1.pdf> [16.03.2011].

4 | Vgl. Felix Gerdes, *focus Migration. Länderprofil Senegal*. Hamburg 2007, 1, in: [http://focus-migration.hwwi.de/typo3\\_upload/groups/3/focus\\_Migration\\_Publikationen/Laenderprofile/LP\\_10\\_Senegal.pdf](http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laenderprofile/LP_10_Senegal.pdf) [16.03.2011].

Vgl. Internationale Organisation für Migration (IOM):

*Migration au Sénégal. Profil National 2009*. Genf 2009, 19.

5 | Stefan Luft, *Einleitung*, in: Helmut Reifeld (Hrsg.), *Auf der Suche nach dem ‚Land der Chancen‘. Die Integration von Migranten in Schwellenländern*. Konrad-Adenauer-Stiftung. Sankt Augustin/Berlin 2011, 11.

6 | Ebd.

nahmen oder Legalisierung von illegal Zugewanderten die Anziehungskräfte“.<sup>7</sup> Zu der üblichen Differenzierung zwischen *push*- und *pull*-Faktoren kommen gemischte Wanderungen bzw. „mixed flows“. Migrationsentscheidungen basieren in der Regel auf einer Kombination aus verschiedenen Motiven. Im Falle Afrikas ist das Bevölkerungswachstum einer der Hauptgründe für den steigenden Migrationsdruck. In keiner anderen Region der Welt wächst die Zahl der Menschen so schnell.

Laut dem Datenreport 2009 der Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW) und des US-amerikanischen Population Reference Bureau hat die afrikanische Bevölkerung 2009 die Milliardengrenze überschritten.<sup>8</sup>

**Afrika wird weiter wachsen. Hatte Europa im Jahr 1950 noch eine dreimal so hohe Einwohnerzahl wie Afrika, wird sich dieses Verhältnis im Jahr 2050 umgekehrt haben.**

Und Afrika wird weiter wachsen. Hatte Europa im Jahr 1950 noch eine dreimal so hohe Einwohnerzahl wie Afrika, wird sich dieses Verhältnis im Jahr 2050 umgekehrt haben: Afrika wird dann geschätzte knapp zwei Milliarden Einwohner haben, Europa gut 600 Millionen.<sup>9</sup>

Die Bevölkerung der einzelnen Länder in Westafrika wuchs zwischen 2000 und 2005 um mindestens 1,3 Prozent, in einigen Ländern um über vier Prozent pro Jahr. Im Jahr 2006 machten die rund 300 Millionen Einwohner Westafrikas 4,6 Prozent der Weltbevölkerung aus. Grund für diese Entwicklung ist die hohe Geburtenrate, die in den meisten afrikanischen Ländern deutlich über drei Prozent liegt. Da die Lebenserwartung gering ist, bleibt die Bevölkerung jung, teils sehr jung. Ein extremes Beispiel für das rasante Bevölkerungswachstum ist Nigeria, das im Jahr 2050 das sechstgrößte Land der Erde sein wird. Das Land steht gegenwärtig für fast vier Prozent des Wachstums der Weltbevölkerung.

7 | Ebd.

8 | Vgl. Claudia Ehrenstein, „Mehr als eine Milliarde Menschen leben in Afrika“, *Welt Online*, in: <http://welt.de/politik/ausland/article4309886/Mehr-als-eine-Milliarde-Menschen-leben-in-Afrika> [23.03.2011].

9 | Vgl. ebd.

## GERINGES WIRTSCHAFTSWACHSTUM – HOHES BEVÖLKERUNGSWACHSTUM

Die Bevölkerung im Senegal hat sich zwischen 1976 und 2008 mehr als verdoppelt, von rund fünf Millionen Einwohnern im Jahr 1976 auf rund zwölf Millionen im Jahr 2009.<sup>10</sup> Allerdings wächst die Wirtschaft langsamer als die Population zunimmt. Die große Mehrheit der Senegalesen lebt unter ökonomisch schwierigen Lebensbedingungen. Tatsächlich sank die Wirtschaftskraft pro Kopf zwischen 1960 und 2008 deutlich, während die Bevölkerung stetig wuchs. Dazu kommt die hohe Arbeitslosenquote. Die offizielle Arbeitslosigkeit im Senegal liegt seit Jahren unverändert bei 48 Prozent. Die inoffizielle Quote dürfte aufgrund des informellen Sektors niedriger sein.

*Pull*-Faktoren sind vor allem der Wunsch nach Arbeit und sozialem Aufstieg, der sich im Westen scheinbar leichter als zu Hause realisieren lässt. Doch obwohl bereits bestehende Netzwerke die Migration zunehmend erleichtern, haben viele Migranten paradoxerweise nur unkonkrete Vorstellungen vom Alltag, der sie in Europa erwartet.

**Obwohl bereits bestehende Netzwerke die Migration zunehmend erleichtern, haben viele Migranten paradoxerweise nur unkonkrete Vorstellungen vom Alltag, der sie in Europa erwartet.**

So steht dem idealisierten „Paradies Europa“ in der Realität in vielen Fällen ein Verlust an Lebensqualität gegenüber. Oft sind die Erlebnisse im Zielland „geprägt von Einsamkeit, wirtschaftlicher Not, Ausbeutung, Diskriminierung und massivem sozialem Druck der vom Reichtum des Migranten überzeugten Familie, zu ihrem finanziellen Unterhalt beizutragen“.<sup>11</sup>

## EMIGRATION NACH EUROPA

Nicht alle Migranten wandern in Industrieländer aus. Aus finanziellen und kulturellen Gründen spielen auch Wanderungsbewegungen innerhalb des afrikanischen Kontinents eine wichtige Rolle. Europa hat jedoch seit den neunziger Jahren als Destination für senegalesische Auswanderer an Bedeutung zugenommen. Über die Hälfte der Emigranten wanderte im Jahr 2004 nach Europa oder Nordamerika

10 | Vgl. Agence Nationale de la statistique et de la demographie (ANSD), „Situation économique et social du Sénégal en 2009“. Dakar 2010, 29, in: [http://www.ansd.sn/publications/annuelles/SES\\_2009.pdf](http://www.ansd.sn/publications/annuelles/SES_2009.pdf) [23.03.2011].

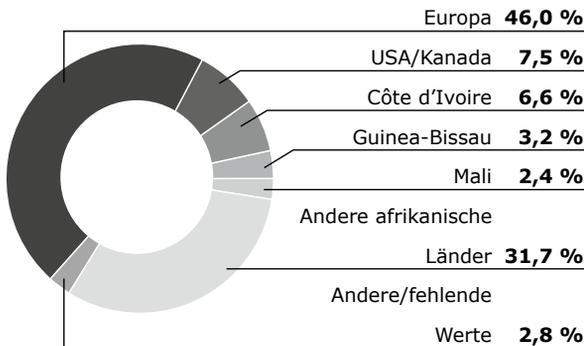
11 | Vgl. Gerdes (2007), 2.

aus. Frankreich, Spanien und Italien sind dabei nach wie vor die wichtigsten Zielländer.<sup>12</sup>

In den Jahren 2003/2004 lebten etwa 648.600 senegalesische Staatsbürger im Ausland.<sup>13</sup> Nur ein geringer Teil der Migranten reiste illegal nach Europa ein: „Die weitaus meisten erhalten aufgrund von Geschäfts- oder Touristenvisa Einlass und werden erst mit Überschreitung der darin festgelegten maximalen Aufenthaltsdauer zu irregulären Migranten.“<sup>14</sup> Aufgrund unterschiedlicher Schätzmethode und fehlenden Datenmaterials fällt die Erstellung eines Überblicks zur aktuellen Zahl irregulärer Migranten aus dem Senegal schwer. Laut der Internationalen Organisation für Migration erreichten im Jahr 2008 rund 15.000 Senegalesen illegal die Kanarischen Inseln.<sup>15</sup> Im gleichen Zeitraum wurden in allen 27 EU-Ländern zusammen 19.775 senegalesische Staatsbürger ohne gültige Aufenthaltserlaubnis aufgegriffen.<sup>16</sup>

Abb. 1

#### Zielländer und -regionen senegalesischer Migranten



Quelle: République du Sénégal (2004), zitiert nach Felix Gerdes, *focus Migration. Länderprofil Senegal*. Hamburg 2007, 4.

12 | Ebd., 6.

13 | Vgl. Consortium for Applied Research on International Migration: *CARIM – Migration Profile Senegal*. 2010, 1. Online abrufbar unter: [http://www.carim.org/public/migrationprofiles/MP\\_Senegal\\_EN.pdf](http://www.carim.org/public/migrationprofiles/MP_Senegal_EN.pdf) [22.03.2011].

14 | Vgl. Gerdes (2007), 6.

15 | Vgl. IOM (2009), 58.

16 | Ebd.

Insgesamt ist die Zahl der sich illegal in der EU aufhaltenden Senegalesen nicht bezifferbar. Aufgrund verstärkter Kontrollen verändern sich die Migrati onsrouten und mit ihnen die Zahl der Migranten stetig. Eindeutig ist aber, dass der Senegal auch für afrikanische Migranten anderer Nationalitäten als Transitstation auf der Reise nach Europa an Bedeutung gewonnen hat.<sup>17</sup>

Legal und mit gültiger Arbeitsgenehmigung wanderten im Jahr 2008 39.395 senegalesische Migranten in die Länder der OECD ein.<sup>18</sup> Hinzu kamen gemäß der Statistik der UNESCO über zehntausend Studenten, die meisten davon in Frankreich.<sup>19</sup> Es sind vor allem die Besserqualifizierten, die dem Senegal den Rücken kehren und ihr Glück in Europa versuchen. Dieser *Brain Drain* hat zur Folge, dass die senegalesische Regierung trotz massiver Investitionen in der Hochschulbildung gezwungen ist, verstärkt auf das Wissen ausländischer Experten zurückzugreifen.<sup>20</sup>

**Vor allem Besserqualifizierte kehren dem Senegal den Rücken. Dieser Brain Drain zwingt die senegalesische Regierung, verstärkt auf das Wissen ausländischer Experten zurückzugreifen.**

Fluchtmigration hingegen spielt im Senegal eine untergeordnete Rolle. Das Land gilt im Vergleich zu anderen Staaten der Region als relativ stabil, auch wenn die bewaffneten Konflikte in der im Südwesten gelegenen Region Casamance seit Anfang dieses Jahres wieder an Intensität gewonnen haben. 2007 wurden rund 16.000 senegalesische Flüchtlinge im Ausland gezählt, die sich jedoch fast ausschließlich in den an die Casamance grenzenden Ländern Gambia und Guinea-Bissau aufhielten.<sup>21</sup>

17 | Vgl. Hein de Haas: *Migration irrégulière d'Afrique Occidentale en Afrique du Nord et en Union européenne: Une vue d'ensemble des tendances générales*. Internationale Organisation für Migration, Genf 2008, 17. Online abrufbar unter: [http://www.heindehaas.com/Publications/MRS-32\\_FR.pdf](http://www.heindehaas.com/Publications/MRS-32_FR.pdf) [23.03.2011].

18 | Vgl. OECD: *Database on immigrants in OECD countries 2008*. Zitiert in IOM (2009), 55.

19 | Vgl. UNESCO: *Statistiques mondiales sur l'éducation 2008*. Zitiert in IOM (2009), 56.

20 | Vgl. Magatte Fall, „Migration des étudiants: quels enjeux pour le Sénégal?“, in: *Accueillir*, 249-250. Ausgabe 05-06/2009, 73. Online abrufbar unter: [http://revues-plurielles.org/\\_uploads/pdf/47/250/124653\\_073\\_074.pdf](http://revues-plurielles.org/_uploads/pdf/47/250/124653_073_074.pdf) [24.03.2011].

21 | Vgl. IOM (2009), 64.

## DIE POLITIK DER SENEGALESISCHEN REGIERUNG

Die Migrationspolitik der senegalesischen Regierung ist widersprüchlich. Migrationspolitische Anliegen werden nicht gebündelt, sondern dezentral in mehreren Ministerien behandelt, wobei es zwangsläufig zu Kompetenzüberschneidungen kommt. Zur Nutzung des entwicklungspolitischen Potentials der Emigranten wurde ein Ministerium für Auslandssenegalesen eingerichtet (*Ministère des Sénégalais de l'Extérieur*).<sup>22</sup> Außerdem schuf die senegalesische Regierung das Büro zur Aufnahme, Orientierung und Betreuung der Rückkehrer (*Bureau d'Accueil, d'Orientation et de Suivi des Actions de Réinsertion des Émigrés*, BAOS) und die Agentur für die Förderung von Investitionen und Großprojekten (*Agence pour la Promotion des Investissements et des Grands Travaux*, APIX). Diese Instrumente dienen der Gewinnung im Ausland lebender Senegalesen für Investitionen im Inland. Durchschlagende Erfolge sind bislang nicht zu verzeichnen. Inzwischen wurden mit Unterstützung internationaler Partner wie der Internationalen Organisation für Migration und den Vereinten Nationen drei weitere Programme zur Einbindung von Exil-Senegalesen etabliert.<sup>23</sup>

**Insgesamt hat sich die senegalesische Politik bisher kaum um die Verhinderung von Migration bemüht, sondern vielmehr eine Ausdehnung legaler Auswanderungsmöglichkeiten angestrebt.**

Insgesamt hat sich die senegalesische Politik bisher kaum um die Verhinderung von Migration bemüht, sondern vielmehr die Ausdehnung legaler Auswanderungsmöglichkeiten angestrebt.<sup>24</sup> Durch die Migration ihrer Staatsbürger erhofft sich die Regierung vor allem eine Entlastung der angespannten Arbeitsmarktsituation. Viele Migranten tragen außerdem durch Rücküberweisungen zur Entwicklung der nationalen Wirtschaft bei. Laut Statistiken der Weltbank betrug die Summe der Rücküberweisungen im Jahr 2010 1.164 Milliarden US-Dollar.<sup>25</sup> Dies entspräche ungefähr neun Prozent des gesamten BIP. Von den Rücküberweisungen profitieren vor allem der Bausektor und weniger

22 | Vgl. Gerdes (2007), 3.

23 | Es handelt sich um die Programme „Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals“ (TOKTEN), das Programm für Co-Entwicklung im Senegal und das Programm „Migrations pour le développement en Afrique“ (MIDA Sénégal). Vgl. IOM (2009), 23.

24 | Vgl. Gerdes (2007), 4.

25 | Vgl. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Senegal.pdf> [24.03.2011].

die produktiven Sektoren, da viele Auslandssenegalesen der Verwaltung der Finanzen durch den Staat misstrauen.<sup>26</sup>

Etwaige negative Konsequenzen der Migration (Risiken der irregulären Migration, *Brain Drain*) wurden bisher weitgehend ausgeblendet. In jüngster Zeit hat hier jedoch zumindest teilweise ein Umdenken eingesetzt. So bezeichnete Präsident Abdoulaye Wade den Kampf gegen die Jugend- arbeitslosigkeit und die damit verbundene Auswanderung Hochqualifizierter als eine der Hauptaufgaben seiner Präsidentschaft. Daraufhin rief die senegalesische Regierung das Programm „Zurück zur Landwirtschaft“ (*Retour vers l'Agriculture*, REVA) zur Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen im Agrarsektor ins Leben.<sup>27</sup> Die Verminderung des Migrationsdrucks durch die Schaffung einer Entwicklungsperspektive ist auch Ziel einer Reihe weiterer Projekte.

Auf internationalen Druck infolge massiver Wanderungs- bewegungen zu den Kanarischen Inseln wurde darüber hinaus die Überwachung der Grenzen verschärft. Die europäische Grenzschutzagentur Frontex führte zudem 2006/2007 eine Aktion in mauretanischen und senegalesischen Gewässern durch, um potentielle Migranten an der Überfahrt zu hindern.<sup>28</sup> Außerdem schloss der Senegal mit verschiedenen europäischen Staaten eine Reihe bilateraler Abkommen im Bereich der

**Der Senegal schloss mit verschiedenen europäischen Staaten bilaterale Abkommen im Bereich der Migrationspolitik. Frankreich ist dabei weiterhin der wichtigste Partner.**

Migrationspolitik. Frankreich, die ehemalige Kolonialmacht, ist dabei weiterhin der wichtigste Partner der senegalesischen Regierung. Beide Seiten einigten sich 2006 auf ein Abkommen, das eine Vielzahl migrationspolitischer Aspekte abdeckt. So gewährt Frankreich Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen für senegalesische Bewerber aus insgesamt 108 Berufsgruppen, während die senegalesische Regierung sich zur Aufnahme illegal nach Frankreich eingewanderter senegalesischer Staatsbürger verpflichtet (schätzungsweise 1.000 bis 1.500 pro Jahr). Darüber hinaus fördert die französische Regierung mehrere Entwicklungsprojekte, um so mittelfristig den Migrationsdruck zu

26 | Vgl. Gerdes (2007), 8.

27 | Vgl. Chou und Gibert (2010), 4 f.

28 | Vgl. Gerdes (2007), 4.

reduzieren.<sup>29</sup> Ähnliche Abkommen existieren auch mit Spanien sowie seit 2010 mit Italien.<sup>30</sup>

## DIE MIGRATIONSPOLITIK DER EU

Die Erwähnung migrationspolitischer Aspekte im Zusammenhang mit Afrika findet sich erstmals 1984 in der dritten Auflage der Konvention von Lomé (Lomé III), die zwischen den Jahren 1975 und 2000 für die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten maßgeblich war.<sup>31</sup> Im Cotonou-Abkommen, das im Jahr 2000 die Lomé-Konvention ablöste, wird Migration vor allem als Folge wirtschaftlicher Unterentwicklung verstanden.<sup>32</sup>

In den migrationspolitischen Fokus der EU geriet der afrikanische Kontinent aber erst um 2005 in Zusammenhang mit der steigenden Zahl irregulärer Migranten, die mit Fischerbooten an den europäischen Küsten strandeten. Tragisch verlaufene Versuche vor allem von Menschen aus Subsahara-Afrika, in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla die mit Stacheldraht gesicherten Grenzzäune zu überklettern, zwangen die Europäische Union schließlich dazu, sich in stärkerem Maße dem Management der afrikanischen Migrationsströme zu widmen.

**Im Zusammenhang mit der steigenden Zahl irregulärer Migranten, die mit Fischerbooten an Europas Küsten strandeten, geriet Afrika ab 2005 in den migrationspolitischen Fokus der EU.**

Seitdem wurde eine ganze Reihe von Maßnahmen getroffen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verabschiedeten im Dezember 2005 den „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ sowie den Aktionsplan „Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum“. Inhalt des Gesamtansatzes ist unter anderem die Forderung nach einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Ländern und regionalen Organisationen außerhalb der EU sowie die Koordinierung verschiedener Politikbereiche wie Außenbeziehungen, Entwicklung, Beschäftigung sowie Justiz und Inneres.<sup>33</sup>

29 | Vgl. Chou und Gibert (2010), 3 f.

30 | Vgl. CARIM (2010), 4.

31 | Vgl. Chou und Gibert (2010), 3 f.

32 | Vgl. Cotonou-Abkommen: Artikel 13, Abschnitt 4.

33 | Vgl. Europäischer Rat, „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“, 15.-16.12.2005. Brüssel 2005. 15914/1/05 REV 1.

Der „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ ist wegweisend. Seit seiner Veröffentlichung ist er Bezugspunkt für alle relevanten Strategiepapiere in der Asyl- und Migrationspolitik. In der Tat steigt seit der Verabschiedung des Gesamtansatzes die Zahl unterschiedlicher Diskussionsplattformen. So fand zur Stärkung des europäisch-afrikanischen Dialogs eine Reihe interministerieller Treffen in verschiedenen europäischen und afrikanischen Städten statt. Im Dezember 2005 wurde auf dem Europäischen Rat die Afrika-Strategie der EU angenommen, ohne direkte Mitwirkung der Afrikaner. Auf der Grundlage der EU-Afrika-Strategie wurde von Vertretern der EU und der afrikanischen Staaten eine gemeinsame Strategie erarbeitet und auf dem zweiten EU-Afrika-Gipfel am 9. Dezember 2007 in Lissabon verabschiedet. Zur Umsetzung werden Aktionspläne mit einer Laufzeit von jeweils drei Jahren aufgelegt.

**Auf der Grundlage der EU-Afrika-Strategie wurde von Vertretern der EU und der afrikanischen Staaten eine gemeinsame Strategie erarbeitet und 2007 in Lissabon verabschiedet.**

Nach einem ersten Aktionsplan für den Zeitraum zwischen 2008 und 2010 verabschiedeten Staats- und Regierungschefs beider Kontinente auf dem 3. EU-Afrika-Gipfel im November 2010 in der libyschen Hauptstadt Tripolis einen zweiten Aktionsplan für die Jahre 2011 bis 2013. Dieser enthält wie sein Vorgänger acht thematische Schwerpunkte, darunter auch einen zur Migrationsproblematik. Neben der Zielsetzung, den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Afrika und Europa in den Bereichen Migration, Mobilität, Beschäftigung und Ausbildung zu stärken, beinhaltet der Plan eine Reihe konkreter Maßnahmen, wie beispielsweise die Schaffung eines Instituts für Rücküberweisungen und ein Forschungszentrum der AKP-Staaten für Migration.<sup>34</sup> Allerdings zeigt das Beispiel des libyschen Präsidenten Gaddafi, der anlässlich der Konferenz im November Europa im Falle der Nicht-Zahlung von fünf Milliarden Euro mit der Überschwemmung durch afrikanische Einwanderer drohte, dass die nachbarschaftlichen Beziehungen in migrationspolitischen Fragen weiterhin schwierig bleiben werden.<sup>35</sup>

34 | Vgl. Joint Africa EU Strategy, *Action Plan 2011-2013*.

35 | Vgl. Richard Fuchs, „Partnerschaft auf Augenhöhe“, *Das Parlament*, 10-11/2011, in: <http://www.das-parlament.de/2011/10-11/Themenausgabe/33656335.html> [18.03.2011].

## REAKTIVE VERSUS PRÄVENTIVE STRATEGIEN

In der Migrationsforschung wird idealtypisch zwischen zwei gegensätzlichen, sich jedoch ergänzenden Konzepten im Bereich der europäischen Migrationspolitik unterschieden. Auf der einen Seite steht ein restriktiver, kontroll-orientierter Ansatz. Ziel ist die Reduktion irregulärer Migration durch die Etablierung verschiedener Kontrollinstrumente und den Einsatz von Instrumenten des Grenzmanagements in Drittstaaten. Durch den Abschluss von Rückführungsabkommen sollen außerdem sich illegal in der EU aufhaltende Einwanderer aus Drittstaaten in ihre Heimatländer bzw. in die Transitländer abgeschoben werden. Als Sammelbegriff für derartige reaktive, alleine auf die kurzfristige Verhinderung von Zuwanderung ausgerichtete Maßnahmen fungiert in der anglophonen Literatur das Schlagwort von der *remote control*<sup>36</sup>. Auch die Bezeichnung *coercitive approach* wird gebraucht.<sup>37</sup>

**Ziel des restriktiven, kontroll-orientierten Ansatzes ist die Reduktion irregulärer Migration durch die Etablierung verschiedener Kontrollinstrumente und durch Grenzmanagement in Drittstaaten.**

Dieser sicherheitszentrierten Betrachtung steht ein umfassenderes Konzept gegenüber. Grundlage dafür ist ein präventiver, ursachenanalytischer Ansatz unter dem Schlagwort *root causes approach*.<sup>38</sup> Da darüber hinaus gleichzeitig die Interessen der EU-Mitgliedstaaten, der Herkunftsländer, aber auch der Migranten selbst berücksichtigt werden, wird auch des Öfteren die Bezeichnung *comprehensive approach* verwendet.<sup>39</sup> Auch bei diesem Ansatz geht es vorrangig um die Reduktion unerwünschter Migration, wobei allerdings auf langfristige Präventionsstrategien statt auf die kurzfristige Vermeidung irregulärer Migration gesetzt wird.

Die Europäische Union hat bisher im Bereich der Migrationspolitik auf eine Mischung aus reaktiven und präventiven

36 | Vgl. Maria Ilies: „Irregular Immigration Policy in the European Community: Action at all Stages of the Irregular Migration Flow“. Real Instituto Elcano. Madrid. 2009 (Working Paper, 38), 19, in: [http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/dt38-2009](http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt38-2009) [04.05.2011].

37 | Vgl. Meng-Hsuan Chou, „EU and the Migration-Development Nexus: What Prospects for EUWide Policies?“ Centre on Migration, Policy and Society. Oxford 2006 (Working Paper, 37), 2.

38 | Vgl. Christina Boswell, „The ‚external dimension‘ of EU immigration and asylum policy“, *International Affairs*, 3/2010, 624.

39 | Vgl. Chou (2006), 2.

Instrumenten gesetzt. Zu den „klassischen“ reaktiven Instrumenten zählen vor allem die Koordinierung der Visapolitiken, der Einsatz von Grenzschutzbeamten aus EU-Staaten in den Flughäfen der Herkunftsländer sowie die Kontrolle der EU-Außengrenzen. Die Verwaltung der europäischen Grenzen reicht bis in die späten sechziger Jahre zurück und hat in den vergangenen zehn Jahren durch die Einrichtung diverser europäischer Datenbanksysteme sowie die Gründung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex im Jahre 2004 einen enormen Dynamisierungsschub erfahren.<sup>40</sup>

**Drittländer, die mit der EU ein Rückführungsabkommen unterzeichnet haben, sind zur Aufnahme ihrer illegal in die EU eingewanderten Staatsangehörigen verpflichtet.**

Darüber hinaus treibt die Europäische Union den Abschluss von Rückführungsabkommen voran. Drittländer, die mit der EU ein solches Abkommen unterzeichnet haben, sind zur Aufnahme ihrer illegal in die EU eingewanderten Staatsangehörigen verpflichtet. Die Bestimmungen der Genfer Konvention sind zu beachten. Darüber hinaus können sie zur Rückübernahme von Staatenlosen und sonstigen Drittstaatsangehörigen verpflichtet werden, die aus ihrem Gebiet illegal in die EU eingereist sind.<sup>41</sup> Seit 2002 wurden 13 dieser Abkommen abgeschlossen, wobei kein afrikanischer Staat in der Liste auftaucht.<sup>42</sup> Allerdings regelt bereits das Cotonou-Abkommen die Ausweisung von sich illegal in der Europäischen Union aufhaltenden Personen in die jeweiligen Herkunftsländer.<sup>43</sup>

Parallel zu diesen kontrollorientierten Maßnahmen bemüht sich die Europäische Union auch um die nachhaltige Stabilisierung der Herkunftsländer. In der Praxis jedoch wurden lange Zeit kaum Maßnahmen zur konkreten Umsetzung

40 | Vgl. Johannes Pollack und Peter Slominski: „Experimentalist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU's external borders“, in: *West European Politics*, 5/2009, 908.

41 | Vgl. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/reasons/wai/fsj\\_immigration\\_relations\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/reasons/wai/fsj_immigration_relations_de.htm) [16.03.2011].

42 | Die vollständige Liste der Rückführungsabkommen kann eingesehen werden unter: <http://mirem.eu/datasets/agreements/european-union> [16.03.2011]. Abkommen wurden bisher mit Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Mazedonien, Hongkong, Macao, Moldawien, Montenegro, Pakistan, Russland, Serbien, Sri Lanka und der Ukraine abgeschlossen. Offen sind die Verhandlungen mit Algerien, den Kapverdischen Inseln, Marokko und der Türkei.

43 | Vgl. Chou und Gibert (2010), 3.

derartiger Ansätze getroffen. Erst in den letzten Jahren hat sich hier ein Perspektivwechsel vollzogen, der sich auch in konkreten Politiken niedergeschlagen hat. Unter Bezugnahme auf den „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ aus dem Jahre 2005 strebt die Europäische Union durch die Einbeziehung sicherheits- und entwicklungspolitischer Aspekte eine aktive Steuerung der Migrationsströme und eine gleichberechtigte Partnerschaft mit Drittstaaten an.<sup>44</sup>

Neben den herkömmlichen Instrumenten zur Migrationskontrolle wurden daher auch solche Maßnahmen entwickelt, die der langfristigen Entwicklung der Herkunft- und Transitländer sowie der Förderung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten dienen sollen.

**Von der Einrichtung regionaler Schutzprogramme verspricht sich die EU die Stärkung der Schutzkapazitäten der mit großen Flüchtlingsbewegungen konfrontierten Regionen sowie eine Verbesserung des Flüchtlingsschutzes.**

So ist zum einen die Einrichtung so genannter regionaler Schutzprogramme geplant. Von ihnen verspricht sich die EU die Stärkung der Schutzkapazitäten der mit großen Flüchtlingsbewegungen konfrontierten Regionen sowie eine Verbesserung des Flüchtlingsschutzes.<sup>45</sup> Die ersten Pilotprojekte wurden inzwischen in Tansania, der Ukraine sowie in der Republik Moldau gestartet. Der Versuch zur Stärkung der Infrastruktur von Drittstaaten und Einbindung internationaler Akteure, wie beispielsweise des Flüchtlingswerks der Vereinten Nationen in die europäische Migrationspolitik, kann als umfassendes Konzept der Europäischen Union zur Migrationsprävention interpretiert werden.<sup>46</sup> Allerdings kritisieren einige Autoren die Einrichtung der regionalen Schutzprogramme als Ausdruck einer restriktiven Externalisierungspolitik in der Tradition der bislang verfolgten Kontrollpolitiken.<sup>47</sup>

44 | Vgl. Steffen Angenendt: „Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik. Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten“, *Schriften zu Europa*, 4. Berlin 2008, 45.

45 | Vgl. Europäische Kommission: *Mitteilung über regionale Schutzprogramme*. KOM (2005) 388 endgültig.

46 | Vgl. <http://migrationsrecht.net/nachrichten-auslaenderrecht-europa-und-eu/254-eu-frattini-regionale-schutzprogramme-auffanglager-illegale-einwanderung.html> [16.03.2011].

47 | Vgl. Petra Bendel, „Everything under control? The European Union's policies and politics of immigration“, in: Thomas Faist, Andreas Ette (Hrsg.), *Between Autonomy and the European Union: The Europeanization of National Immigration Policies*. London 2007, 43.

Zum anderen strebt die EU durch den Abschluss von „Mobilitätspartnerschaften“ mit Nicht-Mitgliedstaaten eine für beide Seiten vorteilhafte Lösung in Migrationsfragen an. Dabei handelt es sich um Abkommen zwischen ausgewählten Mitgliedsländern der Europäischen Union und Drittstaaten, die wechselseitige Leistungen und Verpflichtungen beider Vertragspartner beinhalten. Sicherheitsaspekte werden dabei gleichberechtigt neben entwicklungspolitische Maßnahmen gestellt. Die Herkunftsländer verpflichten sich beispielsweise zur Rücknahme ihrer Staatsangehörigen und zur Verbesserung der Grenzverwaltung. Im Gegenzug will die EU Informationen zum Arbeitsmarktbedarf bereitstellen, die Mobilität von Hoch- und Höchstqualifizierten in den Entsendeländern fördern, legale Migrationsmöglichkeiten öffnen, Visaerleichterungen für bestimmte Berufsgruppen aushandeln und beim Handel mit Dienstleistungen oder Investitionen den teilnehmenden Drittstaaten Präferenzbedingungen bieten.<sup>48</sup>

**In Mali hat die EU 2008 das Migration Information and Management Centre eröffnet, das potentielle Auswanderer über die Risiken und Chancen von Migration informieren soll.**

Entsprechende Pilotprojekte bestehen seit 2008 im afrikanischen Raum mit den Kapverdischen Inseln. Zudem hat die EU 2008 in Mali das Migration Information and Management Centre eröffnet, das potentielle Auswanderer über die Risiken und Chancen von Migration informieren und daneben eigene Forschungsprojekte betreiben soll. Das Zentrum soll allerdings seinen Betrieb kürzlich aufgrund von Auseinandersetzungen über die weitere Finanzierung eingestellt haben.

Mit dem Senegal fanden Sondierungsgespräche über eine Mobilitätspartnerschaft statt, ohne dass bisher eine Einigung erzielt werden konnte. Ursächlich dafür ist offenbar die zögerliche Haltung der senegalesischen Regierung, die eine Benachteiligung im Vergleich zu den bereits bestehenden Abkommen befürchtet. Der EU ist es bisher nicht gelungen, genügend Anreize zu setzen, um die Bedenken ihrer Verhandlungspartner zu zerstreuen und die Gespräche zu einem Abschluss zu führen.<sup>49</sup>

48 | Vgl. Petra Bendel, „Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends“. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2009, 18.

49 | Chou und Gibert (2010), 10.

## AFRIKANISCH-EUROPÄISCHE PARTNERSCHAFT

Die Reaktionen auf die zunehmenden Wanderbewegungen sind sehr unterschiedlich. In wissenschaftlichen Diskussionen und in Gesprächen auf der Straße fallen Stichwörter wie „Festung Europa“, „Verstärkung der Küstenwache“, „verstärkte Abschiebung“, „Mauerbau“ und der Einsatz von Marine und Luftwaffe. Dies kann aber auf lange Sicht keine Lösung sein. Vielmehr bedarf es einer europäisch-afrikanischen Partnerschaft zur Vermeidung unkontrollierbarer und nicht absorbierbarer Zuwanderung nach Europa und zur Entwicklung der Humanressourcen in Afrika, denn die physisch Mobilen sind eben auch häufig die geistig Mobilen.

Tabelle 1

### Chronologie der afrikanisch-europäischen Partnerschaft

2000	Erster EU-Afrika-Gipfel in Kairo
2001	Gründung der NEPAD (Neue Partnerschaft zur Entwicklung in Afrika)
2002	Gründung der AU
2003	Mission Artémis im Kongo
2005	Verabschiedung der EU-Strategie für Afrika
2007	Verabschiedung der gemeinsamen EU-Afrika-Strategie (auf dem Lissabonner Gipfel)
2008-2010	Implementierung eines ersten Aktionsplans

Im Dezember 2005 wurde auf dem Europäischen Rat die Afrika-Strategie der EU angenommen, die jedoch noch ohne direkte Mitwirkung der Afrikaner zustande gekommen war. Auf der Grundlage der EU-Afrika-Strategie wurde von Vertretern der EU und der afrikanischen Staaten eine Gemeinsame Strategie erarbeitet und auf dem 2. EU-Afrika-Gipfel am 9. Dezember 2007 in Lissabon verabschiedet. Die 2005 verabschiedete Strategie basierte auf drei Prinzipien: Eine wirkliche Partnerschaft mit einem Dialog der Partner auf Augenhöhe, subsidiäres und solidarisches Handeln gegenüber der AU und dem kontinuierlichen politischen Austausch auf verschiedenen Ebenen.

## AKTIONSPLAN 2008-2010

Zur Umsetzung der Strategie wurden Aktionspläne mit einer Laufzeit von jeweils drei Jahren aufgelegt. Als Partnerschaft definiert der Aktionsplan die Unterhaltung „politischer Beziehungen zwischen den Parteien, die freiwillig eine Vision teilen“ mit der Absicht, „konkrete Maßnahmen einzuleiten“. Subsidiär soll das Handeln der EU sein, damit die jeweils adäquate Maßnahme zur Unterstützung der Wünsche der AU ergriffen werden kann. Die AU sieht den Rat als den natürlichen Ansprechpartner für die EU.

Der erste Aktionsplan (2008 bis 2010) umfasst acht so genannte Partnerschaften:

1. Frieden und Sicherheit
2. Demokratie und Menschenrechte
3. Handel und Infrastruktur
4. Festhalten an den Millenniumsentwicklungszielen
5. Energie und Klimawandel
6. Migration
7. Mobilität und Beschäftigung
8. Wissenschaft und Informationsgesellschaft

Eine EU-AU-Ministertrioika, die zweimal im Jahr zusammentritt, steuert die Umsetzung des Aktionsplans. Auf europäischer Seite betrifft das den Rat, die Präsidentschaft und die Kommission, auf afrikanischer Seite die Kommission sowie die aktuelle und die vorhergehende Präsidentschaft. Umsetzungsteams erarbeiten konkrete Vorschläge für jede der acht Partnerschaften, unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure und der Zivilgesellschaft.<sup>50</sup> Im Dreijahresrhythmus sollen sich die Staats- und Regierungschefs treffen. Die Kommissionen treffen sich jährlich. Außerdem soll es vielfältige Kontakte und Arbeitsgruppen auf parlamentarischer Ebene geben, ergänzt durch Kooperation des europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des afrikanischen Wirtschaftsrats, Kontakte kommunaler Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft. Darüber hinaus sollen

**Eine EU-AU-Ministertrioika, die zweimal im Jahr zusammentritt, steuert die Umsetzung des Aktionsplans. Umsetzungsteams erarbeiten konkrete Vorschläge für jede der acht Partnerschaften.**

50 | Auswärtiges Amt, „Afrika und die EU“, 01.12.2010, in: <http://auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/EU-AfrikaStrategie> [13.04.2011].

die regionalen Zusammenschlüsse in ihrem integrativen Wirken unterstützt werden: die westafrikanische CEDEAO, die zentralafrikanische CEEAC, die Behörde für Entwicklung IGAD und die südafrikanische SADC.

## ERSTE ERGEBNISSE

Am 20. und 21. November 2008 fand in Addis Abeba, dem Sitz der Afrikanischen Union, eine Ministertroika statt. Bei diesem Treffen wurde eine erste Bilanz der Umsetzung der gemeinsamen EU-Afrika-Strategie und des ersten Aktionsplans gezogen. Die zweite Ministertroika am 28. April 2009 in Luxemburg führte den politischen Dialog fort.

Im Bereich „Strategie gegen den Klimawandel“ verstärkte man die Bemühungen um die Förderung eines globalen und multilateralen Dialogs und ging in den Klimagipfel in Kopenhagen mit einer gemeinsamen Strategie hinein. Die gemeinsame Erklärung ist das Ergebnis der 11. Ministertroika in Addis Abeba. Sie geht auch auf die Ergebnisse der Konferenz der afrikanischen Umweltminister zum Klimawandel zurück, die am 20. November in Algier stattfand und die Erklärung von Algier zum Klimawandel in Afrika hervorbrachte.<sup>51</sup>

Im Bereich „Frieden und Sicherheit“ unterstützte man die Bemühungen der AUC um die Einrichtung einer schnellen Eingreiftruppe sowie um die Terrorismusbekämpfung und die Einschränkung des Waffenhandels.

**Für Maßnahmen im Rahmen des Aktionsplans für Terrorismusbekämpfung wurden 300 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, die zur Finanzierung friedenssichernder Missionen in Afrika dienen sollen.**

Für die Realisierung der Maßnahmen im Rahmen des Aktionsplans wurden 300 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, die zur Finanzierung friedenssichernder Missionen in Afrika dienen sollen. Ihre Wirkung wird durch einen Krisenreaktionsmechanismus für Notfallmaßnahmen verstärkt.

Gegenstand der 8. Partnerschaft sind die Wissenschaft, Informationsgesellschaft und Raumfahrt. Von der Afrikanischen Union wurden in diesem Rahmen bereits 19

51 | Europa Press Releases, „Afrika und EU gemeinsam gegen den Klimawandel“, 02.12.2008, in: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1853&language=DE> [13.04.2011].

„Leuchtturm“-Projekte ermittelt und entwickelt. Bis zu 63 Millionen Euro waren 2010 für Forschungsprojekte zur Verbesserung der sanitären Bedingungen, der Wasserversorgungs- und der Ernährungssicherheit in Afrika bestimmt.<sup>52</sup>

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Seit dem Jahr 2000 bemühen sich EU und Afrika um eine Partnerschaft, die aus beiderseitigem Interesse erwachsen ist. Es gibt Kritik an den entwickelten Strukturen, insbesondere, weil viele Punkte der Partnerschaft bisher im Stadium der Absichtserklärung stehen geblieben sind.

**Viele Punkte der Partnerschaft sind im Stadium der Absichtserklärung stehen geblieben sind. Substanziell sind bislang kaum Fortschritte erkennbar.**

Substanziell sind bislang kaum Fortschritte erkennbar. Vereinbarte Treffen werden schon als Erfolg verkauft. Es gilt allerdings auch zu beachten, dass sich eine externe Einflussnahme durch die Komplexität der politischen Strukturen und Probleme in vielen afrikanischen Staaten sehr schwierig gestaltet. Die EU hat sich in den besonders wichtigen Bereichen Energie und guter Regierungsführung von Anfang an engagiert. Im Verhältnis zur ersten EU-Strategie (2005) wird nun die Konsultation betont.

Die strategische Partnerschaft EU-Afrika nutzt das Potential von Wissenschaft und Technologie, um den Herausforderungen Afrikas zu begegnen. Die EU betont dabei, dass sie nicht nur für, sondern mit Afrika arbeiten möchte. Im Bereich von Frieden und Sicherheit lassen sich Fortschritte erkennen: Neben der Entwicklung von entsprechenden Strukturen gibt es Bemühungen im Bereich „Kampf gegen Kleinwaffenverbreitung und Terrorismus“.

Es gilt jedoch, verstärkt die Zivilgesellschaft einzubeziehen, insbesondere auf afrikanischer Seite. Das betrifft auch die Wirtschaft. Durch den Abschluss von Interimsabkommen mit einzelnen Staaten wirkte das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) in der jetzigen Form nicht Entwicklung fördernd. Ein großes Ziel der Strategie

52 | Europa Press Releases, „Wissenschaftliche Partnerschaft EU-Afrikanische Union: 63 Millionen EUR für die Forschungsförderung in Afrika“, 30.07.2009, in: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1205&language=DE> [13.04.2011].

ist die Förderung regionaler Integration. Die afrikanischen Parlamente erscheinen zu schwach, um die ihnen zugeordnete Rolle des Motors für repräsentative Demokratien übernehmen zu können. Die Anforderungen an eine wirkungsvolle Koordinierung der Kooperation und der Dialogebenen sind hoch.

## AUSBLICK

Die revolutionären Bewegungen im arabischen Raum haben auch Auswirkungen auf den Senegal. Bei den betroffenen Staaten handelt es sich teilweise um Transitländer für Migranten aus den Subsahara-Gebieten.

Es ist nicht absehbar, ob die neuen Regierungen in Tunesien (und eventuell auch in Libyen) im gleichen Maße wie ihre Vorgänger-Regimes bereit sind, irreguläre Migranten an der Überfahrt über das Mittelmeer zu hindern. Durch den Wegfall der Grenzkontrollen ist zu erwarten, dass der Migrationsdruck auf Europa weiter steigen wird – selbst wenn die Warnungen vor einer neuen Völkerwanderung sicherlich übertrieben sind. Die Bedeutung restriktiver Kontrollmaßnahmen und insbesondere die der europäischen Grenzschutzagentur Frontex wird jedoch tendenziell zunehmen. Bereits zwischen den Jahren 2005 und 2010 wurde das Budget von Frontex von 6,3 auf zuletzt knapp 88 Millionen Euro aufgestockt.<sup>53</sup>

**Es ist nicht absehbar, ob die neuen Regierungen in Tunesien (und eventuell auch in Libyen) im gleichen Maße wie ihre Vorgänger-Regimes bereit sind, irreguläre Migranten an der Überfahrt über das Mittelmeer zu hindern.**

Nichtsdestotrotz können auf lange Sicht nur nachhaltige Maßnahmen zur ökonomischen, sozialen und politischen Stärkung der Herkunft- und Transitstaaten eine spürbare Minderung des Migrationsdrucks bewirken. Neue, dem *comprehensive approach* verpflichtete Kooperationsinstrumente könnten hier ein erster Schritt in Richtung einer kohärenten Migrationspolitik zwischen der EU und Afrika sein. Dabei stellen Mobilitätspartnerschaften eine Chance, aber auch eine Gefahr dar. Zum einen bieten sie die Möglichkeit, Migration in geordnete Bahnen zu lenken und sowohl die Nachfrage der EU nach (qualifizierten) Arbeitskräften als auch das Bedürfnis der Partnerländer nach legalen

53 | Vgl. [http://www.frontex.europa.eu/budget\\_and\\_finance](http://www.frontex.europa.eu/budget_and_finance) [24.03.2011].

Auswanderungsmöglichkeiten zu befriedigen.<sup>54</sup> Zum anderen besteht jedoch das Risiko, dass viele Migranten den dauerhaften Aufenthalt in Europa der Rückkehr in ihr Heimatland vorziehen und somit dort für die technische und wirtschaftliche Entwicklung nicht mehr zur Verfügung stehen.

Zur Vermeidung unkontrollierbarer und nicht absorbierbarer Zuwanderung nach Europa und zur Entwicklung der Humanressourcen in Afrika bedarf es jedoch vor allem der Stärkung der europäisch-afrikanischen Partnerschaft. Eine Kooperation im Rahmen der EU-Afrika-Strategie ist in beiderseitigem Interesse. Aus einer Vielzahl von Gründen, von denen das Problem der Migration nur einen Aspekt darstellt, ist die Partnerschaft unbedingt erforderlich. Es muss den Europäern begreiflich gemacht werden, dass sie ein Interesse an der Entwicklung des Nachbarn haben sollten. Die Interessen können sich durchaus decken. Erst dann werden die Strukturen, die jetzt eingerichtet wurden, von den Bürgern auch verstanden und unterstützt. Die beiden Kontinente haben dabei einen Anfang gemacht. Es muss ihr Anspruch sein, nicht bei diesem Anfang stehen zu bleiben.

54 | Vgl. Meng-Hsouan Chou, „European Union Migration Strategy towards West Africa: the Origin and Outlook of ‚Mobility Partnerships‘ with Cape Verde and Senegal“. Beitrag zur Konferenz: „Information and Ideas on the European Union“. Los Angeles, 2009, 22, in: [http://unc.edu/euce/eusa2009/papers/chou\\_08C.pdf](http://unc.edu/euce/eusa2009/papers/chou_08C.pdf) [24.03.2011].