

# Dialog im Widerstreit:

Folgewirkungen der EU-Migrationspolitik  
auf die westafrikanische Integration.  
Dargestellt anhand der Fallbeispiele  
Nigeria, Mali und Niger

Rahmane Idrissa





**Dialog im Widerstreit:**

Folgewirkungen der EU-Migrationspolitik  
auf die westafrikanische Integration.

Dargestellt anhand der Fallbeispiele Nigeria, Mali und Niger

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>4</b>
<b>Einführung</b>	<b>5</b>
<b>ECOWAS</b>	<b>9</b>
Mobilität und Entwicklung: das ECOWAS-Protokoll	10
Von der Mobilität zur Migration: der „Common approach“ der ECOWAS	13
<b>Nigeria</b>	<b>17</b>
Die politische Ökonomie von Migration in Nigeria: Bevölkerung, Regierungshandeln, Urbanisierung	18
Der politische Dialog zwischen der EU und Nigeria: Anreiz für ein komplexes Spielfeld	21
<b>Mali</b>	<b>25</b>
Migration: eine kurze Geschichte bis zum Status quo	26
Der politische Dialog zwischen der EU und Mali: aufgeschlossener Staat, abweisende Zivilgesellschaft	28
<b>Niger</b>	<b>32</b>
„Grenzvorderverlagerung“: Niger als Europas Einwanderungsbehörde	33
Die Folgewirkungen auf Niger: leere Versprechen und verborgene Gefahren	37
<b>Schlussfolgerungen und Folgewirkungen</b>	<b>40</b>
Zur Synergie: Überbrückung von Inkompatibilitäten	40
Gegensätzliche Positionen: Strukturprobleme und Hauptursachen	41
<b>Empfehlungen</b>	<b>45</b>
(1) Empfehlungen betreffend die Westafrikanische Region	46
(2) Empfehlungen betreffend Nigeria	46
(3) Empfehlungen betreffend Mali	47
(4) Empfehlungen betreffend Niger	47
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>50</b>



# Zusammenfassung

Die vorliegende Abhandlung analysiert einige der Folgewirkungen der Migrationspolitik der Europäischen Union auf das von der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS vorangetriebene Projekt der wirtschaftlichen Regionalintegration in Westafrika und auf die Migrationspolitiken von drei Ländern der Region: Nigeria, Mali und Niger. Zentrale Punkte sind insbesondere die unterschiedlichen Sichtweisen dieser Problematik in Europa auf der einen und in Westafrika auf der anderen Seite. Während sich die Migration aus Afrika südlich der Sahara aus Sicht europäischer Entscheidungsträger seit den frühen 2000er Jahren von einem Problem zu einer Krise ausgewachsen hat, wird sie in der Region Westafrika als neue Phase in der komplizierten Geschichte ihrer sozioökonomischen Entwicklung wahrgenommen. Die Studie geht erneut der Frage nach, wie die Beziehungen der EU zu der Region von dem Thema Migration geprägt waren und nach wie vor werden; sie betrachtet und erörtert die Migrationspolitik der ECOWAS in ihrem Kontext; sie analysiert die Parameter der Migrationsthematik in Nigeria und in Mali und unterstreicht dabei insbesondere die historische Perspektive, anhand derer diese sich erklären; sie erläutert, auf welchen Wegen die EU sich bemüht hat, Einfluss auf die Politik dieser Länder auszuüben; sie untersucht den besonderen Fall von Niger: eine „Durchgangsstation“, die quasi als Migrationsbehörde für die EU fungiert; und sie beleuchtet und zeigt die Nachwirkungen auf den sozioökonomischen Fortschritt der Region insgesamt und dieser drei Länder auf. Abschließend werden insbesondere die unterschiedlichen Wahrnehmungen der EU und der westafrikanischen Staaten davon hervorgehoben, was auf dem Spiel steht. Denn ihr Dialog liefert lediglich wirkungslose Initiativen, die einerseits die mangelnde Kohärenz, andererseits aber auch die Überlegenheit der EU-Position in puncto Ressourcen widerspiegeln. Die Empfehlungen beinhalten eine Reihe von Maßnahmen, die als unerlässliche Voraussetzung für einen Dialog ein Gleichgewicht herstellen und Auswege aus einer fragwürdigen Strategie – oder deren Fehlen – aufzeigen könnten.

# Vorwort

Nach der Ankunft von ca. 1,3 Millionen Geflüchteten und Migrant\_innen in der EU in 2015 hat diese eine deutliche Wende in der Migrationspolitik vollzogen und sie zu einer der Hauptprioritäten erklärt. Migration wird nicht mehr nur als Teil der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet, sondern ist zu deren zentralen Thema geworden, an dem sich die zukünftige Kooperation orientieren wird. Zugleich haben sich die europäischen Prioritäten im Laufe des Jahres 2015 verschoben. Während zunächst der Balkanroute das Hauptinteresse galt, über die vor allem Menschen aus dem Mittleren Osten und Südasien nach Europa kamen, gerieten nach ihrer Blockade die Fluchtwege über Afrika in den Fokus. Ein deutliches Zeichen für diese Schwerpunktverlagerung war der im November 2015 kurzfristig anberaumte Migrationsgipfel in Valletta. Dieser Verlagerung liegen Prognosen zugrunde, wonach die Bevölkerung Afrikas bis 2050 auf insgesamt über zwei Milliarden Menschen anwachsen wird.

Um Lösungen für die Migrationsfragen zu finden, wurden auf dem Gipfeltreffen in Valletta ein neuer Aktionsplan verabschiedet und der Nothilfe-Treuhandfonds der EU (EUTF) für Afrika ins Leben gerufen. Kurze Zeit später wurden die so genannten „Global Compacts“ als globale Rahmenwerke verabschiedet. Vier der fünf Länder, die ursprünglich die ersten Abkommen unterzeichnen sollten, waren westafrikanische Staaten, ausnahmslos Mitglieder der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS). Die EU sieht in dem Abkommen einen politischen Kooperationsrahmen, der die einzelnen Arbeitsbereiche sowie die Instrumente und Werkzeuge verbindet, um daraus umfassende Partnerschaften mit Drittländern zu entwickeln. In zahlreichen afrikanischen Ländern werden einige dieser Instrumente und Maßnahmen jedoch als Teil einer ihnen von Europa aufgezwungenen Migrationsagenda wahrgenommen. Sie räume den Interessen der EU Vorrang vor den afrikanischen Interessen ein, untergrabe damit die Eigenverantwortung der Afrikaner\_innen und lasse lokale Prioritäten, Fachkenntnisse und Kapazitäten außer Acht. Die Fokussierung auf die ECOWAS bedeute auch, dass die EU versuche, Migrationsfragen in der am weitesten entwickelten afrikanischen Region im Sinne regio-

nal Integration anzugehen. Dies warf die Frage nach den Folgewirkungen dieses Konzepts auf die ECOWAS und die bereits bestehenden Rahmen auf, die nicht nur die Migration und Freizügigkeit der Menschen in der gesamten Region regeln, sondern Kern der regionalen Integration und des Entwicklungsprozesses sind.

Das FES-AU-Kooperationsbüro geht einer Vielzahl von Fragen im Zusammenhang mit der europäisch-afrikanischen Partnerschaft nach und arbeitet daran, den – oftmals – ausbleibenden echten politischen Dialog zwischen den relevanten Interessengruppen zu verbessern und zu erweitern. Im Kontext der Migration haben Beobachter ihn als „Dialog der Tauben“ dargestellt. Um dieses Manko abzubauen und einen integrativen Dialog herzustellen, hat das FES-AU-Büro eine Reihe von Konferenzen zum Thema Migration organisiert, Studien und politische Kurzinformationen veröffentlicht und eine Reise einer hochrangigen AU-Delegation nach Brüssel und Berlin organisiert. Der Delegation gehörten Vertreter\_innen der Dienststellen für Soziales, Politische Angelegenheiten sowie Bürger\_innen und Diaspora der AU-Kommission an, die sich mit Migrationsfragen beschäftigen. Während der Reise Ende 2016 wurde deutlich, dass die AU über die Auswirkungen des neuen EU-Konzepts auf die Migration und seine negativen Folgen für regionale Integration und somit letztlich für die afrikanische Entwicklung besorgt ist. Dies bedenkend hat die FES die vorliegende Studie initiiert und hofft, damit zu einem faktenbasierten Diskurs und zu einer fruchtbaren Partnerschaft zwischen Europa und Afrika im Bereich Migration beitragen zu können.

Ich möchte dem Autor Dr. Rahmane Idrissa für seine hervorragende Arbeit – bei den Recherchen und der Erstellung dieser Studie – und meiner Kollegin Nina Fink für ihre Bemühungen bei der Erarbeitung der Aufgabenstellung für diese Studie herzlich danken. Nicht zuletzt möchte ich mich bei meiner Kollegin in der Zentrale, Elisabeth Braune, für ihre wertvollen Kommentare zum Entwurf sowie bei dem FES AU Team in Addis Abeba und bei meinem Nachfolger, Dr. Erfried Adam, für die Fertigstellung des Studienentwurfs herzlich bedanken.

*Florian Koch, Projektleiter FES AU-Kooperation (2015-2018)*

# Einleitung

In den vergangenen Jahren hat sich die Abwanderung von Afrika nach Europa von einem beherrschbaren „Problem“ zu einer unbeherrschbaren „Krise“ ausgewachsen. Die Reaktion der Europäischen Union (EU) auf diese Problematik entsprach ihrer bis dato praktizierten Afrikapolitik, sprich: Entwicklungszusammenarbeit durch Handelspartnerschaft. Als die zunächst als schlichtes Problem betrachtete Entwicklung endlich als Krise wahrgenommen wurde, begann sich auch diese Reaktion rasch zu wandeln. Das sich daraus entwickelnde EU-Konzept hinsichtlich der Fragen afrikanischer Migration wirkt sich im Ergebnis entscheidend sowohl auf ihre Partnerschaft mit Afrika als auch auf Afrikas eigene Migrations- und Entwicklungspolitiken aus. Diese Folgewirkungen werden nach wie vor missverstanden.

Ausgehend von den Fällen der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) und von drei ihrer Mitgliedstaaten – Mali, Niger und Nigeria – analysiert die vorliegende Abhandlung einige der Folgewirkungen des europäischen Konzepts auf die Politiken der westafrikanischen Länder und – noch entscheidender – auf ihre Entwicklungsperspektiven. Meine Einleitung beginnt mit einer Hintergrundbeschreibung der Entwicklung des EU-Konzepts, gefolgt von der daraus resultierenden Fragestellung und einer Definition ihrer Zielsetzungen. Anschließend begründe ich die Auswahl der Beispiele und erläutere die in der Abhandlung vorgeschlagenen Methoden zur Beantwortung der darin aufgeworfenen Fragen. Mit einer Darstellung des Studienverlaufs schließt die Einleitung ab.

## Kontext: vom Problem zur Krise

In den Jahren vor der Jahrtausendwende gab es gelegentliche Fälle unregelmäßiger Zuwanderung aus Afrika nach Europa, die jedoch nicht als signifikant genug galten, um als Problem angesehen zu werden. Um nachzuvollziehen, inwieweit sich die Migration seit den frühen 2000er Jahren auf die Afrikapolitik Europas ausgewirkt hat, empfiehlt sich ein Verständnis der Politik vorausgegangener Jahrzehnte.

Schon frühzeitig – seit den 1960er Jahren – definierte die Gemeinschaft der europäischen Staaten ihre Afrikapolitik offiziell als eine Form der Entwicklungshilfe<sup>1</sup>. Sie gründeten den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) als Hilfsinstrument zur Unterstützung einer Reihe von Abkommen (das Yaoundé-Abkommen und die Konvention von Lomé, die durch Lomé II, III, IV und IV bis ersetzt wurde). Diese Vereinbarungen integrierten Sektoren der afrikanischen Landwirtschaft durch Handel und den Abbau von Zollschränken für den freien Marktzugang für so genannte tropische Produkte aus Afrika in die europäische Wirtschaft.

Ende der 90er Jahre wurde diese Regelung bei der Welthandelsorganisation (WTO) von Akteuren des amerikanischen Kontinents, einschließlich der Vereinigten Staaten, angefochten. Als Ergebnis der WTO-Entscheidungen wurde im Jahr 2000 in Cotonou (Benin) ein neuer Vertrag zwischen Europa und seinen südlichen Partnern (afrikanische, karibische und pazifische Staaten – die sogenannten AKP-Staaten) unterzeichnet. Im Cotonou-Abkommen wurden einige der Grundsätze und Verfahren verankert, die später die Entwicklung des europäischen Konzepts zum Thema Migration bestimmen sollten – wie beispielsweise (1) die Gleichstellung der Partner

<sup>1</sup> Anm.d.Übers.: Seit den 1990er Jahren löst die partnerschaftlich orientierte Entwicklungszusammenarbeit als Begriff in der Entwicklungspolitik den der Entwicklungshilfe ab.

und die Eigenverantwortung für Entwicklungsstrategien, (2) den Dialog und wechselseitige Verpflichtungen sowie (3) die Differenzierung und Regionalisierung im Rahmen ihrer Zusammenarbeit.

Diese Grundsätze haben den Europäern allemal dazu verholfen, ein Auswahlssystem und ein variables Partnerschaftsniveau zu installieren, indem sie die Zusammenarbeit mit flexiblen Kriterien wie „Entwicklungsstand“, „Bedarf“, „Leistung“, „Entwicklungsstrategie“, „Verletzlichkeit und Abgeschiedenheit eines Landes“ usw. verknüpften. Das Abkommen sah außerdem die Einführung des Konzepts des „politischen Dialogs“ in den Beziehungen der EU zu Afrika vor. Neben der Förderung der „guten Regierungsführung“ sollte es als Instrument dienen, mit dem die EU Entwicklungshilfe mit Fragen des Friedens und der Sicherheit sowie des Waffenhandels und der Migration verknüpfen könnte. Letztlich sollte die handelspolitische Zusammenarbeit durch die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPAs) überholt werden, auf deren Grundlage die afrikanischen Staaten die Öffnung des EU-Marktes durch die Öffnung ihrer Märkte für EU-Güter honorieren würden. Es sei darauf hingewiesen, dass die EU neben diesen formalen Kooperationsprogrammen auch bemüht war, ihr regionales Integrationsmodell nach Afrika zu exportieren, indem sie die dortigen Integrationsbemühungen auf kontinentaler Ebene (Afrikanische Union - AU) wie auf regionaler Ebene (beispielsweise ECOWAS) aktiv unterstützte.

Wie die Verankerung der Migrationsthematik in den Klauseln des Abkommens über den „politischen Dialog“ verdeutlicht, betrachtete man die Einwanderung aus Afrika schon damals als potenzielles Problem für die EU-Länder. Der dem Konzept des Dialogs innewohnende

Gleichheitsgrundsatz bedeutete, dass dieses potenzielle Problem durch die Einbeziehung afrikanischer Staaten und zivilgesellschaftlicher Gruppen angegangen werden würde. Die EU bemühte sich daher auf der Grundlage von Gleichberechtigung und Dialog mit Afrika um Abhilfemaßnahmen für das Migrationsproblem. Dieses verschärfte sich im Jahrzehnt zwischen 2000 und 2010: Migrant\_innen in großer Zahl versuchten, gefahrvolle Seereisen nach Spanien anzutreten und durchquerten die Wüste Sahara unter furchtbaren Bedingungen. Diplomatisches Engagement führte zur Einleitung des sogenannten Rabat-Prozesses mit dem Ziel, die Entwicklungszusammenarbeit der EU auf eine „Synergie“ mit der angestrebten Migrationspolitik auszurichten. Mit anderen Worten: Die EU erklärte sich zu gezielter Entwicklungszusammenarbeit bereit, wenn afrikanische Staaten im Gegenzug geeignete Maßnahmen zur Eindämmung der Migrationsströme in das EU-Gebiet ergreifen würden. Der offizielle Name des Rabat-Prozesses lautet demnach im Sinne der Verknüpfung von Migrationspolitik und Entwicklung „EU-Afrika-Dialog über Migration und Entwicklung“.

Dieser Dialog zwischen den Jahren 2006 und 2015, ein Zeitraum, der durch das Kooperationsprogramm von Paris (2008), die Dakar-Strategie (2011) und die Rom-Deklaration und den zugehörigen Aktionsplan (2014) geprägt war, verlief langsam aber stetig. Das Ergebnis dieser aufeinander folgenden Treffen war schließlich die Verabschiedung von vier „Säulen“ zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen der EU und den afrikanischen Ländern in den Bereichen: (1) Organisation von Mobilität und legale Migration; (2) Verbesserung des Grenzmanagements und Bekämpfung irregulärer Migration; (3) Verstärkung der Synergien zwischen Migration und Entwicklung sowie (4) Förderung des internationalen Schutzes.

Bis dahin hatte indes bereits ein erheblicher Wandel des Kontextes eingesetzt. Zur „Verbesserung des Grenzmanagements“ war die EU inzwischen auf die Mitarbeit der „Transitländer“ in Nordafrika angewiesen. 2011 jedoch unterstützten französische und britische Streitkräfte die Aufstände gegen den diesbezüglich effizientesten Partner der EU, das Regime von Oberst al Gaddafi in Libyen. Es hatte Migrant\_innen nicht nur daran gehindert, das Meer zu überqueren, sondern ihnen darüber hinaus auch wirtschaftliche Alternativen in Libyen angeboten. Die Intervention Frankreichs und Großbritanniens führte zum Zusammenbruch des Gaddafi-Regimes und damit zur Aufhebung der Garantien. Es folgte die dramatische Zunahme der Migrationsströme auf dem Seeweg zu den Küsten Italiens, eine Entwicklung, die ziemlich rasch heikle politische und humanitäre Konsequenzen hatte.

In diesem neuen Kontext führte die Migration zu alarmierenden Schlagzeilen in der europäischen Mainstream-Presse mit entsprechenden Folgen auf der politischen Bühne. Mehrere Schiffbrüche im Mittelmeer im Frühjahr 2015 forderten Hunderte Todesopfer unter den Migrant\_innen auf dem Seeweg nach Italien und Griechenland. Der Zustrom der Migrant\_innen ebenso wie diese Katastrophen veränderten die europäische Wahrnehmung des Themas auf ambivalente, aber grundsätzliche Weise. Es ging nicht mehr darum, ein Problem zu beherrschen – es war dringend geboten, eine Krise zu beherrschen. Die EU sah sich zur Umsetzung einer Vision genötigt, die bislang im Wesentlichen deklaratorisch gewesen war. Im November 2015 kamen in Valletta auf Malta die europäischen und afrikanischen Staats- und Regierungschefs zu einem Migrationsgipfel zusammen, um sich auf konkrete Maßnahmen zur Beendigung der Krise zu verständigen. Aufbauend auf der Dy-

namik des Rabat-Prozesses veranlasste der Valletta-Gipfel die Europäer, einen Nothilfe-Treuhandfonds ins Leben zu rufen. Er war dazu bestimmt, Gelder aus dem EU-Haushalt, Hilfen aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und Mittel anderer EU-Geber zu bündeln, um koordinierte Reaktionen auf die Krise sowohl in den Herkunfts- wie in den Durchzugsländern zu finanzieren.

Die Nothilfe ist jedoch allenfalls Teil umfassenderer Anstrengungen, Entwicklungshilfe und Migrationspolitik miteinander zu verknüpfen, wiederum mit dem Schwerpunkt auf den Hauptherkunftsändern – wie Nigeria und Mali – und wichtigen Transitländern, insbesondere Niger. Auf breiterer Ebene strebt die EU nach einer Neudefinition ihrer Partnerschaft mit afrikanischen Ländern innerhalb der jüngst entstandenen „Afrika-Europa-Allianz für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze“ mit dem Ziel, die europäischen Investitionen auf dem Kontinent erheblich auszuweiten und zu diversifizieren. Diese neue Vision ist darauf ausgerichtet, das Migrationskonzept der EU in den kommenden Jahren entscheidend zu gestalten.

## Fragestellung und Zielsetzungen

Es stellt sich die Frage, wie sich diese neuerliche Auseinandersetzung mit der Migrationsthematik auf das Engagement der EU für die Entwicklung Afrikas auswirkt. Verstärkt sie dieses Engagement – wie EU-Vertreter behaupten – oder tut sie das nicht? Interagiert sie mit den Entwicklungsplänen der Afrikaner – und wenn, dann wie – und/oder durchkreuzt sie sie? Auf der Suche nach Antworten fokussiert sich die Abhandlung auf zwei Hauptzielsetzungen:

(1) die Feststellung, ob und inwieweit das derzeitige EU-Konzept die Migrationssteuerung durch die afrikanischen Länder und regionale Integrationsbemühungen berührt, also die Frage, ob es vorhandene Maßnahmen ergänzt und stärkt oder sie untergräbt;

(2) die Abgabe politischer Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger in Europa und Afrika.

## Argumentation und Vorgehensweise

Die Region Westafrika eignet sich in idealer Weise zur Beschäftigung mit den oben genannten Themen und Fragestellungen. Der Großteil der sub-saharischen Migrantenströme kommt aus Westafrika, und die Region verfügt über ein langjähriges und relativ fortschrittliches Integrationsprojekt. Die Studie konzentriert sich somit auf die ECOWAS als Trägerin dieses Projekts. Daneben wurden drei Länder als Fallbeispiele ausgewählt: Nigeria und Mali als wichtigste Herkunftsländer und Niger als wichtigstes Durchgangsland in der Region. Innerhalb Westafrikas weisen Nigeria und Mali extrem unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungsniveaus auf. Ein Vergleich beider Länder veranschaulicht die Verschiedenartigkeit, die die Validität der in der Studie erbrachten Antworten erhöhen könnte.

Die Vorgehensweise des Verfassers kombiniert dokumentarische Nachforschungen mit Stakeholder-Interviews in den drei Ländern und den ECOWAS-Staaten. In jedem der Länder bin ich mit Vertreter\_innen der EU, der Regierung, internationaler Organisationen und der Zivilgesellschaft zusammengetroffen und habe lokale Expert\_innen zu diesen Themen konsultiert. Die Interviews zielten vor allem darauf ab, Verständnis für die Dynamik zu entwickeln, die

die politische Entscheidungsfindung vor Ort sowohl seitens der EU als auch seitens der Länder der Region hemmt oder fördert. Mir war besonders an Informationen gelegen, die bei der Analyse des Vorhandenseins oder des Fehlens von Synergien zwischen den Bemühungen der EU und den lokalen/regionalen Politiken und Maßnahmen hilfreich sein könnten.

## Aufbau der Studie

Die Studie gliedert sich in sechs Kapitel. Die ersten vier befassen sich mit den Beispielen von ECOWAS und den drei untersuchten Ländern. Sie bieten allesamt zunächst einen Überblick über Migrationsthemen und -politik im Kontext der vorherrschenden sozioökonomischen Bedingungen, gefolgt von einer Analyse der Auswirkungen des EU-Konzepts. Sie gehen insbesondere der Frage nach, ob die lokalen und regionalen Politikmaßnahmen dadurch unterstützt oder untergraben werden. Das fünfte Kapitel zieht die Lehren aus diesen Fallstudien: Es präsentiert eine Zusammenfassung und Analyse ihrer wichtigsten Auswirkungen und erweitert die Sicht auf eine Diskussion der langfristigen Perspektiven zu Entwicklung und Migration, die uns die Lehren aus den Fallstudien aufzeigen. Das sechste und letzte Kapitel gibt politische Empfehlungen zu den untersuchten Ländern auf der einen und zur EU auf der anderen Seite.

# ECOWAS

In Westafrika ist regionale Wirtschaftsintegration – einschließlich eines gewissen Maßes an Migration – eine uralte Tradition. Jahrhundertlang wurde die Region von Fernhandelsrouten durchzogen, und es gab ein Muster ganzer Gemeinwesen, die von einem Ort zu einem anderen – gelegentlich weit entlegenen – Ort wanderten, der Zuflucht vor Not oder Krieg gewährte. Zwar war die Region damals überwiegend dünn besiedelt, doch herrschten größtenteils Gepflogenheiten vor, die bestimmte Rechte und Pflichten vorschrieben und grundsätzlich Regeln für die Aufnahme und Integration von Fremden vorsahen. Gleichwohl gab es vor der Kolonialzeit keine nennenswerte Migration innerhalb einzelner Regionen.



Foto: D-Maps.com; Timo Lowinger

In mancherlei Hinsicht ließe sich sogar sagen, dass Migration eine koloniale „Erfindung“ war, insoweit sich lokale Gepflogenheiten durch europäische Praktiken und Vorstellungen in Bezug auf Mobilität veränderten. Das heutige Migrationskonzept leitet sich von dem Konzept von Staatsgrenzen ab, die es vor dem Kolonialismus in der Region nicht gab. Weniger abstrakt betrachtet, organisierten die Kolonisten, um ihre Kapital- und Verwaltungsbedarfe zu decken, die routinemäßige Verbringung sowohl qualifi-

zierter wie ungelerner Arbeitskräfte von einer Kolonie zur anderen. In der Regel wurden Fachkräfte aus den Kolonien an der Küste ins Landesinnere, ungelernete Arbeitskräfte dagegen aus dem Landesinneren an die Küste transferiert. Unter Ausnutzung der kolonialen Ordnung zogen die Menschen auch aus eigenem Antrieb fort, insbesondere aus der Sahel-Zone an den Golf von Guinea, wo die koloniale Wirtschaft mit Häfen und tropischen Produkten weiterentwickelt war. Versuchten Kolonisten, Migration in ihre Wirtschaftspolitik einzubinden, ließ diese sich aufgrund der Ausdehnung der so genannten grünen Grenzen und der langjährigen (vorkolonialen) Beziehungen zwischen den an den Grenzen angesiedelten Gemeinwesen kaum wirksam kontrollieren. Zumeist handelte es sich um zirkuläre Migration: Die Menschen pendelten zwischen ihrem Heimatort und ihrem neuen Wohnort. Einige kehrten nach geraumer Zeit für immer zurück, während andere dauerhaft in dem – letztlich zu ihrer neuen Heimat gewordenen – Land sesshaft wurden. Selbst dann blieben die meisten von ihnen in Kontakt mit ihrer Heimatgemeinde.

Diese unterschiedlichen Elemente von Massennobilität bestimmen das Modell der intra-regionalen Migration, das Westafrika bis heute prägt, und tragen dazu bei, Art und Dynamik der Emigration aus Westafrika heraus zu verstehen.

Nach dem Rückzug der europäischen Kolonialmächte entwirrten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, auf denen sie basierten. Die wieder unabhängigen Staaten gingen ihre eigenen Wege und versuchten, eigene Wirtschaften aufzubauen, die ihren Bürgern nach dem Konzept des souveränen Nationalstaats zugutekommen sollte. Sie verpflichteten sich, die in den vergangenen Jahrhunderten und

Jahrzehnten entstandenen Migrationsmuster zu regulieren und zu begrenzen. Viele westafrikanische – insbesondere die an der Küste gelegenen Staaten gingen so weit, eine Serie von Massenabschiebungen von Ausländern zu vollziehen. Damit reagierten sie auf die strukturelle Krise der nationalen Entwicklung, die in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren über die meisten afrikanischen Länder hereinbrach. Radikale Maßnahmen dieser Art ließen aber auch die Fragwürdigkeit der Vorstellung von einer autarken nationalen Entwicklung erkennen. Mitte der 70er Jahre konzentrierte sich die Debatte in der panafrikanischen Arena zunehmend auf die konkreten Formen innerafrikanischer Solidarität und Zusammenarbeit, die den afrikanischen Ländern dazu verhelfen würden, ihre strukturellen Wirtschaftskrisen in den Griff zu bekommen. Aus dieser neuen Perspektive wurde die zuvor als Problem wahrgenommene „Migration“ – als mögliche Lösung betrachtet und als „freier Personenverkehr“ begriffen.

Tatsächlich hatten sich die frankophonen Staaten Westafrikas, wie nachstehend ausgeführt, bereits in der Vergangenheit ab und an mit diesem Thema beschäftigt. Mitte der 70er Jahre war es das ölgeldgesegnete Nigeria, das die Initiative übernahm und Experimente dieser Art auf die gesamte Region ausweitete, indem es seine Nachbarn für die Gründung von ECOWAS mobilisierte. Die neugegründete Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft betrachtete Entwicklung eher als regionales denn als internationales Phänomen. Sie nahm die „Freizügigkeit von Personen und Waren“ in eine Agenda auf, die darüber hinaus Pläne zur Integration von Handel, Wirtschaftspolitik, Zöllen sowie Transport und Kommunikation umfasste (ECOWAS-Treaty, Kap. I, Art. 2, § 2; siehe auch Kap. IV, Art. 27).

Wie hat sich dieses Vorhaben seither weiterentwickelt? Welches Konzept gilt heute, und welche Rolle hat die EU bei dieser Entwicklung gespielt? Diese Fragen werden im folgenden Kapitel aufgegriffen. Es geht darüber hinaus auf die Lücken und Herausforderungen des derzeit verfolgten Ansatzes ein und untersucht die langfristigen Folgewirkungen auf die Agenda der ECOWAS für Entwicklung durch Integration, auch soweit diese sich auf die entsprechende Agenda der Afrikanischen Union bezieht.

## Mobilität und Entwicklung: das ECOWAS Protokoll

Der ursprüngliche Ansatz der ECOWAS war eher auf Mobilität denn auf Migration fokussiert. Ihr Auftrag lautete, den institutionellen Rahmen zu schaffen, der die Hindernisse für die Mobilität der ECOWAS-Bürger innerhalb der Region beseitigen, die Grenzkontrollen aufrechterhalten und die Einwanderungsgesetze der Mitgliedstaaten respektieren sollte. Daraus entstand 1979 das „Protocol on the Free Movement of Persons, Residence and Establishment“ (ECOWAS-Protokoll zu visafreiem Personenverkehr, Aufenthaltsrecht und Niederlassungsfreiheit). Danach wurden Einreisevisa und andere Einreise genehmigungen für „Gemeinschaftsbürger (Community Citizens) abgeschafft, dafür jedoch etliche Aufenthaltsbeschränkungen eingeführt. So dürfen sich beispielsweise Bürger der ECOWAS-Mitgliedstaaten nur für einen Zeitraum von 90 Tagen ohne Aufenthaltserlaubnis in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten. Zudem war das Protokoll vorhandenen nationalen Einwanderungsgesetzen unterworfen und sah vor, dass die Mitgliedstaaten Bürger eines anderen Mitgliedstaats gemäß diesen Gesetzen abschieben oder ausweisen durften.

Vorrangiges Ziel war jedoch die Förderung der Mobilität, weshalb das Protokoll auch zwischen einigen Mitgliedstaaten ausgehandelte „günstigere Bestimmungen“ nicht tangieren sollte. Dies gilt etwa für die Abkommen zwischen den frankophonen Staaten Westafrikas, die dank der institutionellen Rahmen der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (WAEMU, bestehend aus den acht Staaten mit der gemeinsamen Währung CFA-Franc) und des Conseil de l'Entente (aus fünf Staaten bestehendes Regionalbündnis) in puncto freier Personen- und Warenverkehr der ECOWAS weit voraus sind. Die WAEMU-Staaten führen wechselseitig deutlich weniger Grenzkontrollen durch, und ihre Bürger benötigen für den Grenzübertritt lediglich ihren Personalausweis. Zudem gilt neben der gemeinsamen Währung dasselbe Wirtschaftsrecht. Der 1959 gegründete Conseil de l'Entente seinerseits hatte bereits in einem relativ frühen Stadium die institutionellen Infrastrukturen für die Freizügigkeit geschaffen. Einige davon hat die ECOWAS übernommen: 1982 beispielsweise wurde das 1975 vom Bündnis verabschiedete Inter-States Road Transit (ISRT)-Übereinkommen von allen ECOWAS-Mitgliedstaaten unterzeichnet. Und 1984 wurde der 1970 vom Conseil de l'Entente eingesetzte Höhere Ausschuss für Landverkehr in ein ECOWAS-Organ umgewandelt. Der hohe Grad an politischer Koordination und Harmonisierung des Rechts zwischen den frankophonen Staaten Westafrikas war somit eigentliches Ziel der ECOWAS bei der Entwicklung ihres institutionellen Rahmens.

Am Beispiel der frankophonen Staaten wird deutlich, dass hinter den Zielen der Freizügigkeit und des freien Warenverkehrs der Gedanke der Schaffung eines regionalen Marktes für Handel und Arbeit steht. Das bedeutet, diese Ziele können im Sinne ihres Beitrags zur wirt-

schaftlichen Entwicklung nur dann erfolgreich sein, wenn daneben rechtzeitig weitere, der Entstehung eines solchen Marktes förderliche Maßnahmen umgesetzt werden. So ist Freizügigkeit mit den wichtigsten wirtschaftspolitischen Programmen der ECOWAS in Landwirtschaft und Industrie verknüpft, die in den letzten Jahren als Common Agricultural Policy (ECOWAP) der ECOWAS und als West Africa Common Industrial Policy (WACIP) formalisiert wurden. Diese Programme unterstellen, dass Westafrika die am dichtesten besiedelte Region Afrikas mit wachsender Urbanisierung, Verbreitung der modernen Konsumkultur und einem relativ raschen Entstehen einer Mittelschicht ist. Bis 2020 wird dort ein Markt mit mehr als 400 Millionen Verbrauchern existieren, und um diesen Markt zu organisieren und ihm dazu zu verhelfen, sein Potenzial – insbesondere in den Bereichen Handel sowie landwirtschaftliche und industrielle Produktion – zu entfalten, bedarf es politischer Integrationsmaßnahmen. Voraussetzung für ehrgeizige Programme wie ECOWAP und WACIP mit dem hochgesteckten Ziel, regionale Wertschöpfungs- und Lieferketten zu verbinden, Kommunikations-, Transport- und Produktionsinfrastrukturen zu optimieren, auszubauen und zu integrieren, den Anteil der Rohstoffverarbeitung vor Ort zu erhöhen und den innergemeinschaftlichen Handel im Laufe der 2020er Jahre von nicht einmal 12 % auf über 40 % zu steigern, ist dazu der freie Personen- und Warenverkehr. Des Weiteren sind regionale Straßenbauprojekte zur Förderung des Handelsaustauschs vorgesehen. Diese Programme stecken jedoch noch in den Kinderschuhen, und in Westafrika herrschen unverändert Mobilitätsmuster vor, die nach wie vor weitgehend den alten wirtschaftlichen Trennungslinien folgen, die unter der Kolonialherrschaft gezogen wurden.



Handel an der Grenze zwischen Togo und Benin - Foto: USAID West Africa Trade Hub

Genauer gesagt: Die Mobilitätsmuster wurden sowohl durch den demografischen Wandel – die Bevölkerungszahlen westafrikanischer Länder übersteigen um ein Vielfaches die Zahlen aus der Kolonialzeit – als auch durch die Krise der nationalen Entwicklungen beeinflusst. Auch wenn die wichtigste intraregionale massenhafte Migrationsbewegung nach wie vor aus der Sahel-Zone (Niger, Burkina Faso und Mali) in Richtung Golf von Guinea (Nigeria, Benin, Togo, Ghana und Elfenbeinküste) führt, beobachten wir zumindest seit den 1980er Jahren auch eine Migrationswelle in umgekehrter Richtung. Diese Bewegungen folgen dem Modell der oben beschriebenen semizirkulären Migration, die während der Kolonialzeit einsetzte. Zudem führen Landstraßen und Eisenbahnverbindungen so wie seinerzeit zu den Häfen, statt Länder in der Region miteinander zu verbinden, mit nachteiligen Auswirkungen auf die intraregionale

Tauschwirtschaft. Auf den Handel zwischen den ECOWAS-Mitgliedstaaten entfallen gerade einmal 12 % ihres gesamten Außenhandels und damit geringfügig mehr als in manch anderer afrikanischen Region, aber weit weniger als in allen anderen Regionen der Welt.

In diesem Kontext wirkt das ECOWAS-Protokoll wie ein „verwaistes“ Konzept, das isoliert von dem umfassenden Rahmen verfolgt wird, zu dem es eigentlich beitragen soll und der nach wie vor nur unzureichend umgesetzt, koordiniert und harmonisiert ist. Gewiss ist es weitgehend dem Protokoll zu verdanken, dass die Restriktionen und Massenabschiebungen früherer Zeiten zurückgegangen sind. Allerdings sind die Einwanderungsgesetze noch immer nicht in der gesamten Region harmonisiert und in einigen Ländern sind Gesetze in Kraft, die älter sind als das Protokoll und widersprüchliche Bestimmun-

gen enthalten. Konservative Schätzungen belegen, dass nahezu 3 % der Bevölkerung der Region in anderen westafrikanischen Staaten und nicht in ihrer Heimat leben. Daher konzentriert sich die ECOWAS-Direktion für den Arbeitsbereich Freizügigkeit und Tourismus – nicht von ungefähr bei der Kommission für Handel und Transport angesiedelt – darauf, diese Mobilität durch die Bekämpfung verbleibender Hindernisse zu unterstützen, während sie auf das Vorschreiten des wirtschaftlichen Integrationsprozesses wartet. So sind beispielsweise sowohl die Freizügigkeit als auch der Warentransport an den Grenzübergängen nach wie vor Schikanen von Einwanderungsbeamten ausgesetzt – von der Vielzahl von Kontrollpunkten in den Einreiseländern, die den Handel verteuern, ganz zu schweigen. Es besteht Grund zur Hoffnung, dass integrierte Infrastrukturen an den Grenzen und die Förderung formaler und optimierter (biometrischer) Zuordnung von Reisenden dazu beitragen werden, der ECOWAS-Regelung zu Freizügigkeit und freien Warenverkehr künftig mehr Durchschlagskraft zu verleihen.

Seit Anfang der 2000er Jahre hat sich allerdings auch der ECOWAS-Ansatz in puncto Freizügigkeit in Westafrika in direktem Zusammenhang mit den Anstrengungen der EU zur Bewältigung des „Migrationsproblems“ bedeutsam verändert.

### Von der Mobilität zur Migration: der „Common approach“ der ECOWAS-Staaten

Angesichts des Stellenwerts der Freizügigkeit in ihrer Vision hatten die ECOWAS-Staaten in der Migration vor den 2000er Jahren kein Problem gesehen. Wenn überhaupt, wurde der Begriff nur selten in den Diskursen und Strate-

gien der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft verwendet. Die EU hingegen sah Migration als ein mit Terrorismus, Drogenhandel und Menschenschmuggel untrennbar verbundenes Sicherheitsproblem. Ihre Anliegen wurden in Afrika über den politischen Dialog mit der Afrikanischen Union verbreitet, und die ECOWAS als ihre „Säulenorganisation“ für Westafrika wurde ebenfalls damit konfrontiert. Die für die Ansprüche der EU ausgesprochen empfängliche Internationale Organisation für Migration (IOM) fokussiert sich zwar traditionell stärker auf Freizügigkeit, war aber maßgeblich daran beteiligt, die ECOWAS vom konzeptionellen Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik zu überzeugen. (Die EU ist einer der Hauptgeldgeber der IOM, deren Jahresbudget zwischen Ende der 90er Jahre und dem Zeitpunkt dieser Abhandlung von lediglich 240 Millionen Euro in 1998 auf 1,8 Mrd. Euro in 2018 um mehr als das Siebenfache gestiegen ist). Im Dezember 2000 leitete die ECOWAS unter der Federführung der IOM einen als Migrationsdialog Westafrika (MIDWA) bekannt gewordenen Konsultationsprozess ein. Damit sollte die Region angeregt werden, sich mit „Migrationsthemen und –bedenken“ auseinanderzusetzen, die bis dato keiner der Mitgliedstaaten auf seiner Agenda hatte. Genau diese Fragen und Bedenken bereiteten der EU Sorgen, und nach seiner Einführungsphase litt der MIDWA-Prozess unter mangelndem Interesse der ECOWAS. 2005 bemühte sich die IOM um eine „Wiederbelebung“ des Prozesses mit zwei für die EU-Staaten hochgradig wichtigen Schwerpunktthemen: (1) irreguläre Migration innerhalb und außerhalb Westafrikas sowie (2) Rückkehr, Wiederaufnahme und Wiedereingliederung von Migranten.

Schien der MIDWA-Prozess den Interessen und Ansprüchen der EU auf diese Weise zunächst förderlich zu sein, folgte später vordergründig

der Versuch, einige der Synergien zwischen Migrationspolitik und Entwicklung herzustellen, die der Rabat-Prozess in diesem Stadium vorsah. Daneben bemühte sich die IOM, die ECOWAS und einige ihrer Mitgliedstaaten – darunter auch Nigeria und Mali – von der Notwendigkeit zu überzeugen, Migrationspolitiken zu entwickeln. Den Großteil der für diese Anstrengungen nötigen Mittel würde die EU beisteuern. Im Ergebnis veröffentlichte die ECOWAS 2008 nach einer ganzen Reihe von Meetings, Konferenzen und Workshops, die unter der Federführung der IOM im Rahmen des MIDWA stattgefunden hatten, ihren „gemeinsamen migrationspolitischen Ansatz“ (Common approach on migration). Ohne Umschweife, gab sie darin bekannt, dass „die Steuerung der intraregionalen Migration und der Migration nach Europa in all ihren Dimensionen“ Priorität für sie habe. Dazu ist anzumerken, dass Westafrikaner in großer Zahl auch in andere Teile des schwarzen Kontinents auswanderten, obwohl der Schwerpunkt gemäß dem „Common approach“ offiziell lediglich auf der intraregionalen Migration und der Migration nach Europa lag. Letzteres war der vorrangige Punkt für die Handlungsmacht und den politischen Willen hinter dem „Common approach“ der ECOWAS-Staaten – die vom EU-Konzept ausgingen –; da die ECOWAS ihren Auftrag jedoch darin sah, die Freizügigkeit ihrer Gemeinschaftsbürger innerhalb Westafrikas sicherzustellen, musste auch der erste Punkt angegangen werden.

Der „Common approach“ spiegelt das Einvernehmen zwischen ECOWAS und EU in einer ganzen Reihe von Punkten wider:

- Freizügigkeit als Priorität der ECOWAS; dabei wurde festgestellt, dass die regionale Integration und die Integration in die Weltwirtschaft innerhalb der ECOWAS-Zone nicht nur Freizügigkeit innerhalb der

ECOWAS-Zone voraussetzen, sondern auch den Migrationsdruck außerhalb dieser Zone mindert.

- Legale Migration sollte mit der Begründung gefördert werden, dass von „gut gesteuerter“ Migration sowohl die Gast- als auch die Herkunftsländer profitieren.
- Menschenhandel sollte im Namen des Schutzes der Menschenrechte der Migranten bekämpft werden.
- ECOWAS verpflichtet sich zur Harmonisierung der nationalen Migrationssteuern ihrer Mitgliedstaaten und erwartet gleichzeitig die Abstimmung der Hilfspolitik der EU-Staaten mit ihrer Migrationspolitik.

Auch hinsichtlich der Ziele Einhaltung von Konventionen zum Schutz von Migrant\_innen, Asylsuchenden und Flüchtlingen sowie Anerkennung der „Gender-Dimension“ der Migration bei der Politikgestaltung bestand Einigkeit zwischen den beiden Organisationen.

„Common approach“ heißt, dass sich die ECOWAS zur „Steuerung“ der Migration (d.h. zur Kontrolle legaler und zur Bekämpfung illegaler Migration) verpflichten würde, wenn sich die EU ihrerseits verpflichtete, zum einen gegenüber legaler Migration aufgeschlossener zu sein und zum anderen die ECOWAS-Staaten in Form von Entwicklungshilfe zu belohnen. Damit einher kämen Aktionspläne, die diese Vorhaben operationalisierten. Damit verbunden war aber auch das Risiko, dass die Hervorhebung der Bedeutung gesteuerter Migration das ECOWAS-Protokoll überschatten würde, das sich für Freizügigkeit ausspricht. Der „Common approach“ stützt sich angeblich zwar – teilweise – auf die im Protokoll verankerten Grundsätze, wirft aber auch Fragen und Anliegen auf, die fremdartig sind und ihnen faktisch widersprechen.

Die aktuellen zentralen Themen der MID-WA-Gespräche – die inzwischen im „Common approach“ festgehalten sind – umfassen somit „die Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität (Menschenhandel und Schlepperkriminalität)“ sowie „die Rückkehr und Wiedereingliederung“. Diese Formulierungen legitimieren vom ECOWAS-Protokoll delegitierte politische Ansätze wie starre Grenzen und Massenabschiebungen. Wie gesagt, die Freiheit der Mobilität in Westafrika wird nicht „gemanagt“. Sie entsteht weniger im Rahmen des Regelwerks des ECOWAS-Protokolls als im Kontext der Beseitigung derjenigen Mobilitätshindernisse, die aus der Politik der Unabhängigkeitszeit entstanden und sich durch das ECOWAS-Projekt erübrigen sollten. Die Beseitigung von Hindernissen hat die uneingeschränkte Freizügigkeit über die derzeitigen Bestimmungen des ECOWAS-Protokolls hinaus normalisiert. In Anbetracht der in Westafrika verbreiteten intraregionalen Migrationsmuster erscheint dieses Ergebnis aus Sicht der regionalen Integration in Westafrika insoweit legitim, als seine Verhinderung eine Rückkehr zu den Umständen bedeuten würde, die durch die Gründung der ECOWAS eigentlich ausgeräumt werden sollten. Uneingeschränkte Freizügigkeit bedeutet beispielsweise die Möglichkeit für westafrikanische Bürger, den Transport anderer westafrikanischer Bürger zu organisieren. Manche dieser Transporte als „Schlepperkriminalität“ oder „Menschenhandel“ zu disqualifizieren, ist eine Möglichkeit, ehemals starre Grenzen wieder einzuführen; die Akzeptanz der Begriffe „Rückkehr und Wiedereingliederung“ – auch von außerhalb Westafrikas – impliziert die Rückkehr der Ära der Massenabschiebungen.

Generell drängen EU-Delegationen in der Region die ECOWAS dazu, sich an die Buchstaben ihres eigenen Rechts zu halten und eine wirk-

same „Grenzschutzinfrastruktur“ zu errichten. Der in dieser Frage zwischen der EU und einigen ECOWAS-Staaten bestehende Interessenkonflikt hat sich als nachteilig auf das ECOWAS-Projekt erwiesen. Die von den im Norden Malis und im Nordosten Nigerias angesiedelten „Jihad-Aktivisten“ geprägten Terroranschläge werden offenbar durch „durchlässige Grenzen“ begünstigt, und der Schmuggel bestimmter Waren bereitet Politiker\_innen in mehreren ECOWAS-Staaten große Sorgen. Derartige sicherheitsrelevante Bedenken und Migration lassen sich über einen Kamm scheren, was auch der Fall ist, und als Konglomerat von Bedenkenbündeln, die sowohl für die EU als auch für die ECOWAS von Bedeutung und von beiden gemeinsam anzugehen sind. In gewisser Weise damit verbunden sind die Anstrengungen zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels, als dessen Hotspot Westafrika seit 2004 gilt. Die Organisation der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), die Westafrika in diesem Jahr als einen der Hotspots für den Drogenhandel ausgewiesen hat, verabschiedete bereits im Jahr 2000 ein Protokoll über Menschenhandel, das zur Definition einiger Aspekte der westafrikanischen Migration als Verbrechen beitrug – angeblich begangen von Menschen, die gleichermaßen in Terrorismus, Drogenhandel und Menschen-smuggel oder sogar Menschenhandel involviert waren. Die EU finanziert Initiativen zur Bekämpfung solcher Bedrohungen durch „Better Border Management“-Projekte, die Organisationen wie UNODC und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ als die Agentur für internationale Zusammenarbeit) in Westafrika durchführen. Die Überwachung der Grenzen wird zudem durch Schulungen und Bereitstellung von Ausrüstungen und Finanzmitteln für Polizeieinheiten unterstützt, anfangs

durch Entwicklungshilfegelder (!) und derzeit durch den Treuhandfonds und spanische Zivilgardisten. Zu erwähnen sind auch einige andere Initiativen – die zum Teil von der ECOWAS finanziert und von der IOM umgesetzt werden. In der Quintessenz haben diese Entwicklungen jedoch zur Folge, dass sie die Energien von Politikgestaltern in entscheidendem Maße auf die Kontrolle und Unterdrückung der Migration zu Lasten der Freizügigkeit zurückgelenkt haben.

Theoretisch hätte die Verpflichtung der EU zur Förderung der beruflichen und studentischen Mobilität von ECOWAS-Bürgern in Europa – beispielsweise im Rahmen der Afrika-EU-Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung (MME) – diesem Ergebnis entgegenwirken sollen. Diesbezügliche Initiativen sind jedoch reine Absichtsbekundungen geblieben. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass sich die EU mit ihrem Konzept das ECOWAS-Projekt der Freizügigkeit für ihre eigenen Ziele in großen Teilen „einkassiert“ hat. Dies erweist sich noch deutlicher im Falle der Länder Mali und Niger.

Ein wichtiger Aspekt mit Blick auf das Drängen auf Verstärkung der Grenzkontrollen in Westafrika ist die potenzielle Gefahr für einen Eckpfeiler der regionalen Wirtschaftsintegration: die Handelsquote als wichtiger Treiber der Vermögensbildung. In allen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften Afrikas ist die Quote gegenüber denjenigen in anderen Weltregionen erheblich unterentwickelt, obwohl sie in den ECOWAS-Staaten die Quote der anderen afrikanischen Regionen übertrifft. Die wichtigsten praktischen Hemmnisse für die Entwicklung des regionalen Handels sind die Verkehrswege- und Transportinfrastrukturen und die Grenzkontrollen. Der Abbau solcher Hemmnisse hat den Handel nachgewiesenermaßen um etliche

Prozentpunkte gesteigert, es bleibt jedoch noch eine Menge zu tun. Im Rahmen ihrer bisherigen Geschichte der Förderung regionaler Integration in Westafrika beteiligt sich die EU an der Finanzierung von Anstrengungen zur Verbesserung dieser Situation. Im September 2017 lancierte die ECOWAS ein Projekt zur Operationalisierung ihres „Mechanismus für den staatenübergreifenden freien KFZ-, Personen- und Warenverkehr innerhalb der ECOWAS-Region. Ziel ist u.a., den (Waren-)Austausch am Abidjan-Lagos-Korridor, der virtuellen wirtschaftlichen Lokomotive der Region, voranzutreiben. Das Pilotprojekt umfasst acht Länder, darunter Niger. Aber die EU drängt offensichtlich auf eine Politik, die eine Einschränkung der Freizügigkeit verfolgt, deren Verbesserung sie zugleich mitfinanziert – dies gilt vor allem für Niger. Diese Behauptung soll im entsprechenden Kapitel begründet werden.

In den nächsten drei Kapiteln soll eingangs die Situation in Nigeria und Mali als „Ausreiseländer“, gefolgt von Niger als „Durchgangsstation“, untersucht werden.

# Nigeria

Die erste größere Wanderungsbewegung aus Nigeria setzte mit Erlangung der Unabhängigkeit im Kontext einer sich wandelnden Wirtschaft ein. Zielgebiete der frühen Migrantenströme waren nahezu ausschließlich andere westafrikanische Staaten, vor allem Ghana. Die Abwanderung insbesondere der Igbo, eine größere afrikanische Ethnie im Südosten Nigerias – wobei es sich im Wesentlichen um zirkuläre Migration handelte, – wurde durch den Biafra-Krieg (1967-70) verstärkt. Auch Student\_innen kehrten ihrer Heimat den Rücken, um ein Studium in den englischsprachigen Ländern im Norden (Großbritannien, USA und Kanada) aufzunehmen und sich nach Studienabschluss mitunter dauerhaft im Ausland niederzulassen. 1969 litten die Nigerianer\_innen unter den Massenabschiebungen aus Ghana, dessen Wirtschaft sich in einer tiefen Krise befand.

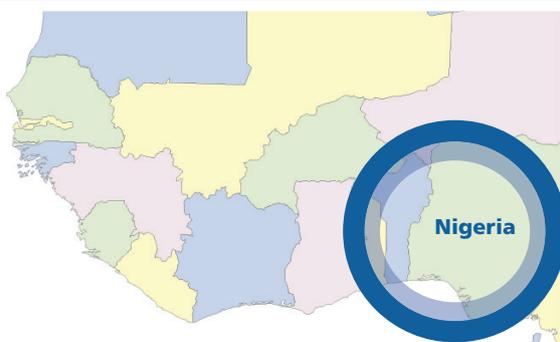


Foto: D-Maps.com; Timo Lowinger

Einige Jahre später bescherte die Ölkrise von 1973 Nigeria plötzlichen Reichtum und das Land begann, Investoren sowohl aus entwickelten Wirtschaften als auch Arbeitsmigrant\_innen aus West- und Zentralafrika anzuziehen, was zu einem deutlichen Rückgang der Auswanderungszahlen führte. Im Zuge der Rezession nach dem Ende des Ölbooms Anfang der

80er Jahre wurde Nigeria jedoch erneut das Ziel von Auswanderern. Eine Vielzahl von Bürger\_innen aus anderen westafrikanischen Staaten wurde abgeschoben, was zwar kein Verstoß gegen das ECOWAS-Protokoll war, aber zweifellos verstießen die Abschiebungen gegen den Geist der regionalen Integration. Westafrikanische Bürger benötigen nach Ablauf von drei Monaten nach ihrer Einreise nach Nigeria eine Aufenthaltsgenehmigung, die überwiegende Mehrheit von ihnen war jedoch weder im Besitz eines solchen Dokuments noch war sie sich dieser Pflicht überhaupt bewusst. Viele der Ausgewiesenen kehrten indes später zurück, wodurch die Einwanderung aus den westafrikanischen Ländern nach Nigeria schließlich unkontrolliert fortbestand. Offizielle Zahlen belegen seit einigen Jahren, dass sich rund eine Million westafrikanischer Einwanderer\_innen in Nigeria aufhält, während nach Angaben des International Migration Institute der Universität Oxford über 800.000 Nigerianer\_innen im Ausland leben. Die Zahlen beruhen auf Schätzungen, die Dunkelziffer ist hoch.

Bis in die 1980er Jahre waren ungelernte Arbeitskräfte und Wanderarbeiter\_innen aus Nigeria vorwiegend in andere westafrikanische Länder abgewandert, während (aus)gebildete Migrant\_innen mit einem Visum in den anglophonen Norden zogen. Ab 1990 wurden andere Länder im Norden (darunter Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Belgien) und – vor allem für Nordnigerianer – die Golfstaaten zu begehrten Zielen. Zumeist handelte es sich um reguläre Migration. Während der 90er Jahre machten sich immer größere Zahlen ungelernter Migrant\_innen, überwiegend Minderjährige, über Westafrika hinaus auf den Weg in die anderen Staaten Afrikas südlich der Sahara, aber auch nach Europa und trugen damit zur irregulären Migration bei. Nach einem Bericht des

Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen über die menschliche Entwicklung hielten sich infolge dieses veränderten Abwanderungsmusters Anfang der 2000er Jahre 62,3 % aller nigerianischen Migrant\_innen in anderen afrikanischen Ländern – eine Vielzahl davon in Westafrika – auf, 18 % waren nach Europa, 14,8 % nach Nordafrika und 4,8 % in andere Länder gezogen. Diese Muster bestehen unverändert fort, und der sprunghafte Anstieg der Anzahl junger, ungelernter Menschen, die sich auf den Weg nach Europa machen, hat sich fortgesetzt und Anfang 2010 seinen Höhepunkt erreicht.

Neueste Zahlen zeigen eine Rückentwicklung dieses für Nigeria typischen Auswanderungsmusters. Nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration erreichten in den ersten Monaten des Jahres 2018 nicht einmal 1.300 irreguläre Migranten aus Nigeria – zu meist über die Route Niger-Libyen-Italien – ihr Zielgebiet Europa: ein deutlicher Rückgang gegenüber den Vorjahren, denn 2016, also nur zwei Jahre zuvor, hatte diese Zahl noch bei 37.551 gelegen. Die IOM stellt fest, dass 2018 der Zustrom irregulärer Migranten verschiedenster Nationalitäten nach Italien um insgesamt 81 % zurückgegangen ist; dabei ist Italien der nahezu ausschließliche „Einreisehafen“ irregulärer Migranten, die versuchen, aus Nigeria nach Europa zu gelangen. Dies ist überwiegend das Ergebnis von Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration in Niger und Libyen, und nicht etwa von veränderten Mustern der Emigration aus Nigeria. Künftig könnte Spanien, das seit einigen Monaten einen Wanderungsstrom westafrikanischer Migrant\_innen verzeichnet, europäisches Zielgebiet illegaler Migrant\_innen aus Nigeria werden, die auf unterschiedlichen Wegen dorthin gelangen.

In welchem Kontext sollten wir versuchen, der Migration einen Sinn zu geben? Wie reagiert der nigerianische Staat und inwieweit wird er durch das EU-Konzept beeinflusst? Begünstigen die resultierenden politischen Entwicklungen den sozioökonomischen Fortschritt Nigerias oder schaden sie ihm? Im folgenden Kapitel wollen wir diesen drei Fragen nachgehen.

## Die politische Ökonomie der Migration in Nigeria: Bevölkerung, Regierungsführung, Urbanisierung

Politökonomische Trends und Strukturen sind die maßgeblichen Faktoren für die Massenabwanderung aus Nigeria. Interviews vor Ort sprechen allerdings auch dafür, dass – bekanntlich schwer zu bewertende – kulturelle Gründe eine Rolle spielen. Ein weiterer Faktor ist schlechte Regierungsführung, soweit sich entsprechende Versäumnisse negativ auf den wirtschaftlichen Fortschritt auswirken.

Drei politökonomische Faktoren sollten aufgrund ihrer vorrangigen Bedeutung für Migration in Betracht gezogen werden: das Bevölkerungswachstum sowie Regierungsführung und Urbanisierung. Diese Einflussfaktoren möchten wir der Reihe nach analysieren.

**Bevölkerungswachstum:** Mit einer Einwohnerzahl von schätzungsweise über 195 Millionen Menschen war Nigeria 2018 das bevölkerungsreichste Land Afrikas. Die Tendenz der relativ jungen Bevölkerung mit einem Durchschnittsalter von 17,9 Jahren zu einer hohen Wachstumsrate (durchschnittlich 2,6 %) wird dadurch befördert, dass die ländliche Kultur – oftmals als Quelle der „überkommenen“ Haltung betrachtet, die die Mutterschaft preist – das Leben in Nigeria nach wie vor entscheidend prägt, da die Hälfte der Bevölkerung auf dem Lande lebt. Im Sinne wirtschaftlicher Vernunft



Bahnhof in Oshodi, Lagos, Nigeria - Foto: Olusola D, Ayibiowa

war die Wertschätzung des Kinderreichtums in vergangenen Zeiten eine Garantie gegen Arbeitskräftemangel. Dem heutigen Nigeria mangelt es nicht an Arbeitskräften, sehr wohl jedoch an Grund und Boden und Kapital. Durch strukturelle Konfigurationen dieser Art wird Emigration naturgemäß befördert. In allen entwickelten Wirtschaften hatten in der Vergangenheit, insbesondere ab Ende des 18. bis Anfang des 20. Jahrhunderts (und später in Ländern wie Italien oder Portugal) knappe Landressourcen und Arbeitskräfteüberfluss in Relation zu den Kapitalressourcen zur Schaffung von Jobs und anderen wirtschaftlichen Möglichkeiten Massenauswanderungen ausgelöst. Die heutige Situation in großen Teilen Afrikas ist vergleichbar, und Nigeria ist dafür ein typisches Beispiel. Nicht

zu übersehen ist allerdings, dass die Massenabwanderung nicht die einzige Reaktion der Nigerianer ist. Zwei weitere erhebliche Konsequenzen sind die Landflucht, im Folgenden unter „Urbanisierung“ behandelt, und die Rückkehr zum Ackerbau, verbunden mit einem neuerlichen Druck auf die Landnutzung. Seit einigen Jahren betreiben Bauern Ackerbau auf vormals weidefähigen Flächen und viele Hirten betreiben inzwischen Landwirtschaft. Gelegentlich hat es tödliche Zusammenstöße zwischen Bauern und Hirten gegeben, nicht ohne politische Schäden nach sich zu ziehen. Das Problem des Sicherheitsmanagements in Nigeria hat sich in der Folge massiv verschärft.

**Regierungsführung:** Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass auch im Kontext desolater Regierungsführung Kapital Massenemigration verringern kann. So veranschaulicht die vorstehende historische Skizze, dass zu Zeiten des Ölbooms in Nigeria die Abwanderungszahlen niedrig und die der Zuwanderung hoch waren, obwohl das Öl stark zur miserablen Regierungsführung beigetragen hat. Wenn eine unfähige Regierung die Bevölkerung nicht davon abhalten kann, das Beste aus den gelegentlichen fetten Jahren zu machen, liegt die Vermutung nahe, dass eine auch nur geringfügig anständigere und fähigere Regierung einen Großteil ihres Versagens, das die Nigerianer aus ihrer Heimat treibt, ohne weiteres beheben würde. Doch ungeachtet der vorhandenen Fülle der für die Verwaltung moderner Wirtschaften erforderlichen Fähigkeiten und der gegenüber anderen westafrikanischen Staaten weitaus höheren öffentlichen Einnahmen, hat es die unfähige Regierung des Landes bisher verhindert, selbst grundlegende Infrastrukturen wie die zuverlässige Versorgung von Haushalten und Unternehmen mit Strom bereitzustellen. Das Dilemma besteht darin, dass Nigeria nicht imstande war, eine Führungs- und Verwaltungsschicht aufzubauen, die großen Wert auf die Verwaltung effizienter Regierungssysteme legt, statt ihre Energien in Machtspielen zu investieren, mit deren Hilfe sie sich rechtswidrig öffentliche Mittel aneignen oder abzweigen können. Bedauerlicherweise wird diese Zwangslage der Regierung aufgrund tiefer politischer Gräben entlang konfessioneller (Muslime gegenüber Christen) und ethno-regionaler Linien noch unausweichlicher.

**Urbanisierung:** Nigeria hat die Agrarpolitik als Stütze für Handel und Entwicklung bereits in einem relativ frühen Stadium aufgegeben. Während sein Einkommen in der Kolonialzeit und den ersten Jahren der Unabhängigkeit von der

Höhe der Landpachtpreise abhing, geriet das Konzept der landwirtschaftlichen Entwicklung Ende der 1960er und während der 1970er Jahre in ganz Afrika in eine größtenteils durch die Verschlechterung der Handelsbedingungen mit den Erste-Welt-Ländern ausgelöste Krise. Vor dem Hintergrund ihres damaligen billigen Rohstoffangebots war die afrikanische Landwirtschaft für private Anleger nicht attraktiv genug, und in vielen Ländern – z.B. in der Sahel-Zone – wurden öffentliche Mittel oftmals vorrangig zur Verhinderung von Dürren und des Hungertods armer Bauern aufgewendet. Obwohl Nigeria bis Mitte der 1970er Jahre über die finanziellen Mittel zur Wiederbelebung seiner Agrarpolitik verfügte, wurde diese Maßnahme vernachlässigt. Stattdessen schleuste das Land seine inzwischen aufgestockten Finanzmittel in seine Industriepolitik in einem Umfeld, in dem sich der Rahmenplan seiner politischen Regierungsführung – als entscheidender Faktor für den Erfolg eines so komplexen und anspruchsvollen Projekts – als völlig unzureichend für dieses Vorhaben erweisen sollte. Beide Schritte, der Rückzug aus der Agrarpolitik und die Initiierung einer letztlich gescheiterten Industriepolitik, führten zu dem aktuellen Dilemma der politischen Ökonomie Nigerias. Die Krise in der Landwirtschaft und die Verlockung der industriellen Arbeit in den Städten lösten in den späten 1970er Jahren das Phänomen der Landflucht aus. Als Nigerias Anstrengungen zur Industrialisierung in den 1980er Jahren zum Stillstand kamen, hielt dieses interne Migrationsmuster an. Es entstanden städtische Barackensiedlungen, die zu Sprungbrettern für die Auswanderung wurden. Viele Migrant\_innen vom Lande siedelten sich in den Städten an und verstärkten damit die rasche Urbanisierung. So ist die Urbanisierungsrate Nigerias im letzten Jahrzehnt von 40,8 % im Jahr 2007 auf etwa 50 Prozentpunkte in 2018



Grenze zwischen Ghana und Togo in Aflao - Foto: Enoch4seth

gestiegen – Schätzungen des CIA World Factbook zufolge eine Überschreitung des in Afrika bereits hohen Durchschnitts von jährlich 3,5 %. Indem die Städte einen Teil der Migrationsdynamik in Nigeria auf diese Weise auffangen, etablieren sie jedoch auch die Kultur, in der die Auswanderung nach Europa an Attraktivität gewinnt. Tatsächlich entstehen durch das Leben in der Stadt Erwartungen und das Streben nach Teilhabe am modernen Leben, die durch Arbeit und Geschäfte in entwickelten, gut geführten Wirtschaften erfüllt werden könnten. Dies erklärt zumindest teilweise den Unterschied zwischen dem Süden Nigerias, Herkunftsregion der meisten Migrant\_innen, die sich zur Auswanderung nach Europa entschlossen haben, und seinem Norden, dessen Bevölkerung es nicht nach Europa zieht. Zum einen ist Nordnigeria vergleichsweise weniger besiedelt als der Süden, zum anderen ist Europa für die Art von Kultur, die sich in den dortigen Städten breit macht, als Zielgebiet nicht attraktiv genug. Nigerianer\_innen aus dem Norden, die dem Islam anhängen, bevorzugen die Golfstaaten.

Insgesamt veranschaulichen die Strukturen und Prozesse in diesen drei Feldern politischer Ökonomie einen beachtlichen Teil der Migration in Nigeria im Allgemeinen und der Emigration nach Europa im Besonderen. Migration erscheint in diesem Zusammenhang als Konsequenz anderer Variablen. Wie gehen Nigeria und die EU derzeit damit um?

## Der politische Dialog zwischen der EU und Nigeria: Anreiz für ein komplexes Spielfeld

Nigerias Konzept zur Migrationsthematik war anfänglich durch Entscheidungen der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU – die Vorläuferorganisation der heutigen Afrikanischen Union - AU) bestimmt. Der Abuja-Vertrag, der 1991 die Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) vorsah, pochte auf die Bedeutung der Freizügigkeit für afrikanische Bürger. Dahinter stand die Idee, dass – insbesondere qualifizierte – Arbeitskräfte ein Wirtschaftsgut sind, das sein Potenzial für die

sozioökonomische Entwicklung Afrikas innerhalb eines vernünftigen Rahmens für seine Aufteilung unter den Wirtschaften des Kontinents von Gebieten mit einer hohen Zahl von Arbeitskräften bis hin zu Gebieten mit Arbeitskräftemangel ausschöpfen würde. Im Zeitraum 1995-96 stellte man bei weiteren Treffen fest, dass sich ein solcher Austausch von Arbeitskräften anfänglich im Rahmen regionaler Foren, wie der ECOWAS im Falle von Westafrika, optimal entwickeln ließe. Es folgte die formelle Annahme einer Reihe von Mechanismen zur Migrationssteuerung, darunter die Datenerhebung zu Zwecken der Überwachung und Einbindung von Stakeholdern. Schließlich ist Nigeria Unterzeichnerstaat einer Reihe internationaler Übereinkommen mit dem Ziel, Migrant\_innen – insbesondere Frauen und Kinder – vor Menschenhandel und Ausbeutung zu schützen. Zusammengenommen stellen das ECOWAS-Protokoll, der Abuja-Vertrag, verschiedene nachfolgende Beschlüsse auf AU-Ebene sowie bestimmte internationale Übereinkommen die Migrationspolitik Nigerias – in ihrer damaligen Form – bis in die 1990er Jahre dar.

Anfang der 2000er Jahre resultierte das neuerliche Engagement der AU für organisierte oder „gesteuerte“ Migration 2006 in der Verabschiedung des Migrationspolitikrahmens für Afrika (MPFA). Dieser Politikrahmen führte zur Wiederbelebung der vormaligen OAU/AU-Agenda bei gleichzeitiger Berücksichtigung zahlreicher Ansprüche der EU in Bezug auf die Migration in Afrika. Wie wirkt sich all dies auf Nigerias derzeitigen Ansatz zum Thema Migration aus?

Im vorstehenden Kapitel sind wir einigen Diskrepanzen zwischen Prinzipien und Realitäten nachgegangen, die der Umsetzung der Gesamtheit formeller Verpflichtungen in eine effiziente Politik auf regionaler Ebene entgegenstehen. Disparitäten dieser Art existieren auch auf Länderebene,

beispielsweise in Nigeria. „Exportiert“ das Land beispielsweise qualifizierte Arbeitskräfte in andere afrikanische Staaten – insbesondere anglophone Länder mit mittlerem Einkommen – wandert eine große Zahl qualifizierter Arbeitskräfte in den Norden ab. Andererseits sind Arbeitsmigrant\_innen aus Nigeria in andere Länder Afrikas zumeist ungelernt oder „informell gebildet“. Politische Entscheidungsträger\_innen in Nigeria sind sich dessen bewusst und bestrebt, eine formelle Zusammenarbeit mit Ländern des Nordens einzugehen, damit (1) die Migration qualifizierter Arbeitskräfte so erfolgt, dass die daraus entstehende nigerianische Diaspora zu einem Element der Entwicklung für ihr Heimatland wird und (2) dem dauerhaften Abfluss hochqualifizierter Fachkräfte entgegengewirkt wird. Andererseits erfolgt die Migration ungelernter Arbeitskräfte auf Routen über die ausgedehnten und durchlässigen Landesgrenzen Nigerias hinweg, die zumeist gemeinsame Landesgrenzen mit anderen ECOWAS-Staaten haben und daher in geringerem Maße staatlicher Kontrolle unterworfen sind. Gemeinhin besteht kein besonderer Anlass, einen Teil der ohnehin knappen staatlichen Mittel in die lästige Kontrolle und Überwachung solcher Bewegungen zu investieren. Zudem sind die Gemeinwesen in Nigeria – ebenso wie anderswo in Westafrika – davon überzeugt, dass Arbeitskräfte- und Handelsmigration vertretbare wirtschaftliche Betätigungen sind, die erleichtert werden sollten, zumal Nigeria selbst genau genommen nicht nur Auswanderungs-, sondern auch Einwanderungsland ist. Bei der Gestaltung einer Migrationspolitik müsste eine nigerianische Regierung all dies mit in Betracht ziehen.

Ebenso wie der „Common approach“ der ECOWAS wurde auch die Migrationspolitik Nigerias auf Drängen der EU entwickelt. Der umfangreiche, kostspielige Entwicklungsprozess wurde von der EU finanziert und von den technischen Diensten der IOM unterstützt. Das 2015 veröffentlichte

te Strategiepapier spiegelt indessen weit mehr die Anliegen von Nigeria als die europäischen Wünsche wider. Die drei Hauptzielsetzungen des Landes sind: Möglichkeiten zur Migrationssteuerung im Verhältnis zu den Erfordernissen des wirtschaftlichen Fortschritts; Möglichkeiten zum Umgang mit den Migrationsströmen, insbesondere in Bezug auf irreguläre Migration und nationale Sicherheit; Möglichkeiten zum Schutz und Wohlergehen von Migranten\_innen. Beeinflusst werden diese Bestrebungen durch die bereits erläuterten Muster der nigerianischen Auswanderung, die für die Politikplaner besondere Herausforderungen darstellen. Kurz gesagt: Auch wenn sich die Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften dadurch rentieren mag, dass ausländische Investitionen angezogen und so genannte „social remittances“ von einer gut situierten Diaspora bezogen werden, schadet sie dennoch – mit Blick auf den Brain Drain und Verlust dringend benötigter Arbeitskräfte in vorrangigen Sektoren wie dem Gesundheitswesen. Auch der irregulären Auswanderung insbesondere in Richtung Europa sollten Grenzen gesetzt werden. Die mit relativ hohen Lasten verbundene politische Folgerung impliziert jedoch, dass beachtliche Mittel zur Sicherung von Recht und Ordnung aufgewendet werden müssten, die die Benachteiligten letzten Endes ihrer Hoffnungen auf Geldüberweisungen aus dem Ausland – so genannte „Remittances“ – sichtbar berauben würden.

Geldüberweisungen sind in der Tat ein wesentlicher Faktor für die Zurückhaltung Nigerias bei der Migrationspolitik. Nigeria ist mit einem Anteil von rund 65 % der offiziell erfassten Rücküberweisungen in die Region und beachtlichen 2 % der weltweiten Kapitalflüsse das größte Empfängerland von „Remittances“ in Afrika südlich der Sahara. Und die Einkommen daraus nehmen weiter zu. Während sie sich 2005 auf 5,8 Mrd. \$ beliefen, waren sie kaum ein Jahrzehnt später auf mehr

als das Dreifache angestiegen und hatten 2013 20,7 Mrd. \$ erreichten. Die positiven Auswirkungen auf das sozioökonomische Wohlergehen der Nigerianer\_innen ohne Inanspruchnahme der öffentlichen Hand wirken als Entwicklungs-Tool, das der Staat nicht preisgeben möchte. Dies gilt umso mehr, als die Geldüberweisungen einen größeren Beitrag zur Wirtschaft des Landes leisten als jegliche öffentliche Entwicklungshilfe. Mit seiner Migrationspolitik verpflichtet sich Nigeria gleichwohl zur Bekämpfung irregulärer Migration – die überwiegend Abwanderung nach Europa bedeutet – und zum Einverständnis mit der Rückkehr und Wiederaufnahme von Migranten aus Europa.

In Nigeria leistet die EU einen Beitrag dazu, die Voraussetzungen für die Durchsetzung dieser Verpflichtungen zu schaffen. Sie bietet eine Zusammenarbeit an, die nach Angaben der EU-Delegation in Abuja den Grundsatz der Gegenseitigkeit beinhaltet und – wie es ein EU-Beamter (der ungenannt bleiben möchte) formulierte – ein „ganzheitliches Konzept“ verfolgt. Letzteres bedeutet, dass die Kooperation der EU mit Nigeria als „Paket“ erfolgen wird, das wachstumsfördernde Investitionen sowie die Felder Migration, Mobilität und Sicherheit umfasst. Die Sichtweise dabei ist die folgende: Da die Grundursachen irregulärer Migration wirtschaftlich bedingt sind, sollte Nigeria bei deren Kontrolle und Eindämmung kooperieren, wenn die EU im Gegenzug dazu ihr Engagement zur Bekämpfung dieser Ursachen unter Beweis stellt. Also vergeben etwa die Europäische Investitionsbank (EIB) und andere europäische Finanzinstitute an das Finanzsystem Nigerias Kredite in dem Bestreben, die Kreditaufnahme und Finanzierung im Privatsektor zu fördern.

Zielgruppe dieser Finanzhilfe sind nicht allein Privatbanken; sie hat darüber hinaus zur Gründung einer nigerianischen Entwicklungsbank beigetragen – mit zusätzlicher Unterstützung durch die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), die

Agence Française de Développement (AFD) sowie anderer internationaler Kreditgeber. Im neuen ambitionierten Rahmen der Afrika-Europa-Allianz ebnet die EIB den Weg für umfassende Investitionen, die den dringenden Bedarf Nigerias an Infrastrukturmaßnahmen decken und das Land zur Modernisierung seiner Produktionskapazitäten befähigen sollen. „Dies“, so der erwähnte EU-Beamte, „ist ein großes Land mit großen Ambitionen. Wir rechnen damit, dass es all diese Bedürfnisse hat, wenn es vorankommen will“. „Aber“, so fügte er hinzu: „Die EU ist nicht China“. Denkbare langfristige Verpflichtungen europäischer Kapitalgeber würden Verbesserungen der Regierungssysteme Nigerias voraussetzen, um der Verschwendung durch Korruption und Misswirtschaft entgegenzuwirken. Und – noch wichtiger: Nigeria unterliegt dem erwähnten Grundsatz der Gegenseitigkeit. Das bedeutet insbesondere, dass der anhaltende „Dialog“ zwischen der EU und der Regierung über „Rückkehr und Wiederaufnahme“ (d.h. womöglich Massenabschiebungen nigerianischer Bürger\_innen aus Europa) zum Erfolg führen muss, damit die EIB Investitionen in ansehnlicherem Umfang bereitstellen kann.

Eine Einigung steht – aus vielerlei Gründen – in den Sternen. Nigeria verfügt im Großen und Ganzen über eine funktionierende Demokratie. Schlüsselfaktoren zur Entscheidungsfindung sind Wahlen, und Prozesse, die zu internationalen Vereinbarungen dieser Art führen, müssen mit dem Feedback diverser Interessengruppen und zivilgesellschaftlicher Gruppen rechnen, die nicht alle das von der EU gewünschte Ergebnis begrüßen. Als führende Wirtschaft in Westafrika mangelt es Nigeria nicht an Optionen für eine Wirtschaftspartnerschaft. Dies wird nach den Veränderungen durch den bevorstehenden Brexit in gleicher Weise für Europa gelten – wobei bemerkenswert ist, dass das Vereinigte Königreich Nigerias vormalige Kolonialmacht war.

Grundsätzlich sind EU-Investitionen nicht einfach ein „Zuckerbrot“, mit dem Nigeria dazu bewegt werden soll, Anliegen der europäischen Wunschliste zur Migration umzusetzen. Sie stellen auch eine armuts- und wachstumsorientierte Agenda dar, die den Grundursachen der Emigration in der Wirtschaft auf den Grund gehen würde. Die EU-Delegation konzentriert sich in Anbetracht der in Nigeria herrschenden Unterschiede mit Blick auf die Herkunftsregionen aber auch auf kulturelle Faktoren. Die ärmste Region Nigerias ist zwar der Norden des Landes, die dortige Bevölkerung hat aber, wie bereits erwähnt, nicht die Absicht, nach Europa abzuwandern. Diese Tatsache bestärkt offenbar die Theorie, dass die Migrant\_innen (zumindest was das Zielland Europa angeht) Bewohner „besser gestellter“ Regionen sind. Andere Erklärungen der EU-Delegation in Abuja haben einen kulturellen Hintergrund. Dies gilt insbesondere für den im Süden des Landes gelegenen Bundesstaat Edo, Nigerias Epizentrum der Migration nach Europa. Zu den kulturellen Faktoren, die angeblich eine zentrale Rolle in Edo State spielen, zählen unter anderem Zaubersprüche, mit denen Frauen gefügig gemacht werden sollen, die dann in Europa als Prostituierte ihr Geld verdienen müssen. Der Bundesstaat unternimmt inzwischen besondere Anstrengungen, sowohl durch diplomatische Versuche der Annäherung an den Hohepriester der Edo-Kultur, den Oba, als auch durch die Gründung von Einrichtungen wie das von der IOM finanzierte Migration Resource Centre of Benin City (Hauptstadt von Edo State). Diese Anstrengungen beleuchten die Suche der EU nach den Grundursachen der Migration, die im letzten Kapitel dieser Studie analysiert werden.

Im folgenden Kapitel betrachten wir Mali, ein weiteres „Ausreiseland“. Daraus – durch Vergleich und Gegenüberstellung – erklären sich möglicherweise unsere Feststellungen im Fall Nigeria.

# Mali

Mali gehört neben den beiden anderen Staaten Burkina Faso und Niger zur Gruppe der drei Binnenländer der Sahel-Zone von Westafrika. Migration ist dort – oftmals eher zirkulär als dauerhaft – eine Zwangsläufigkeit im Kontext der heutigen politischen Ökonomie.

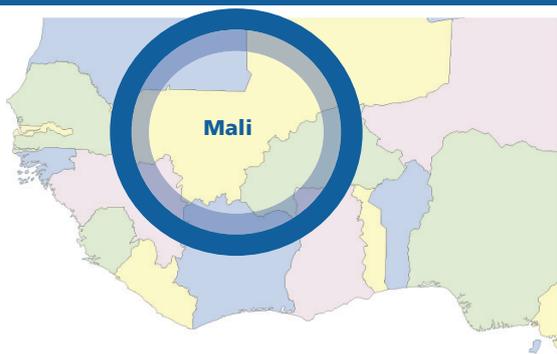


Foto: D-Maps.com; Timo Lowinger

In der frühen Kolonialzeit musste die geringe Bevölkerungsdichte als Hauptgrund dafür herhalten, dass das landwirtschaftliche Potenzial des Nigertals – der Strom durchfließt größtenteils malisches Staatsgebiet – nicht voll ausgeschöpft wurde. Die Franzosen unternahmen gar den Versuch, Arbeitskräfte aus der angrenzenden Kolonie Obervolta (heute Burkina Faso) einzuführen, um die Arbeitskräfteknappheit im französischen Sudan (heute Mali) zu beheben. Bis zum Ende der Kolonialzeit war infolge des Bevölkerungswachstums ein Arbeitskräfteüberschuss im Vergleich zum Kapital des Landes entstanden. Die erste unabhängige Regierung von Mali erprobte in den Jahren 1960-68 so genannte sozialistische Vorgehensweisen der Arbeitermobilisierung. Sie hätte im Idealfall die Abhängigkeit von Kapital zur Entwicklung einer produktiven Wirtschaft umgangen. Entsprechende Versuche schlugen jedoch zumeist fehl – mit dem Ergebnis einer jahrelangen gra-

vierenden Nahrungsmittelknappheit. Die Dürre in der Sahel-Zone zu Anfang der 1970er Jahre führte zu einer weiteren Verschärfung. Zahlreiche Bauern aus der am stärksten betroffenen ariden Region Kayes in Mali sahen sich gezwungen, ihren Lebensunterhalt als Wanderarbeiter in Frankreich zu bestreiten, wo die Periode der so genannten „Trente Glorieuses“ (die „dreißig glorreichen“ Jahre ungewöhnlich starken Wirtschaftswachstums) bzw. der Vollbeschäftigung in vollem Gange war. Die Mehrheit von ihnen wanderte jedoch in das an ihr Heimatland angrenzende Côte d’Ivoire mit einer gleichfalls boomenden Wirtschaft ab.

In Mali entwickelte sich nun ein eigentümliches Migrationsmuster. Der Großteil der Binnenmigration entfiel auf Auswanderer, die aus kleineren Ortschaften in Großstädte wie insbesondere Bamako und Ségou zogen. Insbesondere Frauen entschlossen sich zum Wegzug vom Land in die Städte, die sie jedoch keineswegs als Sprungbrett für die Abwanderung ins Ausland nutzten, wie andernorts häufig der Fall. Aus ländlichen Regionen stammende Männer dagegen zog es ins Ausland. Vielfach beruhte ihre Entscheidung auf geografischen Gründen. Hauptziele waren und sind nach wie vor die Nachbarstaaten Côte d’Ivoire (440.960), Niger (69.790) und Burkina Faso (68.295) sowie die weiter entfernten Länder Nigeria (133.464) und Frankreich (68.786) (diese IOM-Zahlen aus 2013 sind insbesondere in Bezug auf Côte d’Ivoire höchstwahrscheinlich unterschätzt). Die Mehrheit der Auswanderer aus der ländlichen Region Kayes bevorzugte Côte d’Ivoire, Migranten aus der Gao-Region zogen nach Niger.

Seit Ende der 1990er Jahre ist Mali sowohl Durchzugs / Transit- als auch Herkunftsland der transsaharischen und transmediterranen Migration nach Europa. Die Ströme nach Europa ebb-

ten aufgrund der Rolle Libyens (unter Gaddafi) als Bollwerk des europäischen Kontinents und Anbieter von Jobs für Migranten aus der Süd-Sahara Ende der 2000er Jahre ab. Nach der Entmachtung Gaddafis und dem Absturz Libyens ins Chaos 2012 nahmen sie wieder zu. Die neuerlichen Migrantenströme folgten zunächst der Route über Niger und Libyen nach Italien. Aber aufgrund des harten Durchgreifens gegen die irreguläre Migration in Niger ist die ehemalige Route durch die Sahara nach Marokko und Spanien wieder attraktiv geworden. Vorläufigen Schätzungen für 2018 zufolge stammen 12 % der in Spanien registrierten Ankömmlinge – laut IOM 3.227 Personen – aus Mali.

Das folgende Kapitel erläutert den sozioökonomischen Kontext des Entstehens dieser Migrationsmuster sowie die Reaktion der malischen Regierung und die Art und Weise, wie das EU-Konzept diese Reaktion beeinflusst.

## Migration: eine kurze Geschichte des Status-Quo

In Mali wie andernorts ist die Auswanderung das Ergebnis der einfachen Gleichung zwischen Arbeitskräfteüberschuss und Kapitalknappheit. In einem solchen Kontext, und hier vielleicht noch mehr als in anderen Teilen Westafrikas, war eigentlich der Staat Schlüsselfaktor für die Entwicklung. In den 1990er Jahren wurden seine Entwicklungskapazitäten unter Federführung der Bretton-Woods-Institutionen und des Konsenses von Washington jedoch zu Gunsten des freien Marktes abgebaut. Nicht zufälligerweise setzten zur damaligen Zeit die irregulären Migrationsströme nach Europa auf Dauer ein.

Der Arbeitskräfteüberschuss in Mali war die Folge des Bevölkerungswachstums. Die Bevölkerungszahl – rund 18 Millionen im Jahr 2018

– ist zwar vergleichsweise gering, hat aber gegenüber den vergangenen Jahrhunderten stark zugenommen. Zur damaligen Zeit führte der Arbeitskräftemangel zum Aufkommen der Sklaverei als eine wichtige Form (erzwungener) Arbeitermobilisierung, und das einzige praktikable Mittel zur Kapitalbildung war der Fernhandel. Der Kolonialismus war tatsächlich eher ein System zur Kapitalentziehung als zur Kapitalbildung und schuf insbesondere keinerlei Grundlagen für die heimische Industrialisierung. Die politische Ökonomie in Mali war von Anbeginn an – seit den 1960er Jahren – von der Prädominanz des nicht produktiven Kapitals (Händlerkapital) geprägt, obwohl dies mit der Produktion so genannter tropischer Produkte wie Erdnüsse und Baumwolle verbunden war. Diese Waren werden zu volatilen Preisen auf dem Weltmarkt gehandelt und waren naturgemäß fragile Stützen der wirtschaftlichen Entwicklung. Folglich unternahm Mali den Versuch einer voluntaristischen Wirtschaftspolitik, davon ausgehend, dass der Staat die zentrale Stütze der Entwicklung des Landes sei und seine Abhängigkeit von Cash Crops (bzw. Agrarexportgütern) verringern sollte. Anhand erweiterter Entwicklungskapazitäten – wie eine staatlich kontrollierte Entwicklungsbank, ein staatlich kontrolliertes Einzelhandelsnetz für den Vertrieb von Konsumgütern an Orten, die von der Privatwirtschaft nicht bedient würden usw. – versuchte Mali, die Grundlagen für eine moderne Wirtschaft, einschließlich eines Mindestmaßes an Industriepolitik, zu schaffen. Daneben versuchte die Regierung, Agrargüter im Niger-Tal (wie Reis) und in den Baumwollanbauregionen durch Förderprojekte für die bäuerlichen Produzenten zu stützen.

Ihre Vorhaben scheiterten an der Realität der extremen Kapitalknappheit. Beispiele sind insbesondere die (1) mangelnde Attraktivität Malis

für ausländische Investoren, die (2) aufgrund der Armut der Bevölkerung mageren Steuereinnahmen und das (3) Fehlen alternativer Einkommensquellen aus dem Bergbau zur damaligen Zeit. Die Migration blieb daher für die Bevölkerungsmehrheit die einzige Ausflucht. Eine zu Beginn der neunziger Jahre erstellte Studie belegte eine gewisse Rückläufigkeit der Auswanderung gegen Ende der achtziger Jahre, allerdings vor dem Hintergrund, dass nahezu eine Million Malier als zirkuläre Migranten in Nachbarstaaten lebten. 1993 beispielsweise hielten sich 10,5 % der Gesamtbevölkerung Malis – sage und schreibe 735.000 Personen – in Côte d'Ivoire auf. Dies verringerte um Einiges die Belastung der angeschlagenen Wirtschaftsstruktur Malis, und durch die Geldsendungen und (zumeist informellen oder kleinen) Investitionen der Diaspora erlangte das Land einen gewissen Wohlstand.

Die Wirtschaftskrise, die in den neunziger Jahren über einen großen Teil der Region hereinbrach, zerstörte diesen Gleichgewichtszustand jedoch innerhalb kurzer Zeit. Durch die Strukturanpassungsmaßnahmen sahen sich die Länder zur Aufgabe ihres Konzepts vom Staat als Aktivposten zur Entwicklung gezwungen. Sie mussten seine Kapazitäten – die als verschwenderisch eingesetzt und unwirtschaftlich galten – abbauen, um die Schulden zahlen zu können, die sie im Zuge ihrer früheren Bemühungen um die Finanzierung ihrer Entwicklung aufgenommen hatten. Angesichts der Bedeutung des Staates für die regionalen Wirtschaften endeten seine zügigen drastischen Sparmaßnahmen allenthalben – auch in Côte d'Ivoire – in einer sozialen Krise. Als größtes Aufnahmeland malischer Migrant\_innen rutschte Côte d'Ivoire schrittweise aus seiner sozialen in eine politische Krise. 1993 kam der Tod des Präsidenten, der das Land seit Erlangung der Unabhängig-

keit regiert und das ivoirische Wirtschaftsmodell auf einwanderungsfreundlicher Grundlage entwickelt hatte, erschwerend hinzu. Die neuen Regenten schürten die Fremdenfeindlichkeit gegen Migrant\_innen aus der Sahel-Zone, um Punkte zu sammeln für die aufkommenden politischen Konflikte, die Zehntausende drangsaliertere Malier\_innen veranlassten, das Land zu verlassen. Auch Menschen, die zunächst nicht abwandern mochten, sollten später zur Flucht gezwungen werden. Anfang der 2000er Jahre brach in Côte d'Ivoire ein regelrechter Bürgerkrieg aus, und auch die wirtschaftliche Lage Malis begann, sich zu verschlechtern. Das Land litt unter einer Haushaltskrise und sah sich zu ungewollten strukturellen Anpassungsmaßnahmen gezwungen. Tausende von Arbeitsplätzen brachen weg, und die Verwaltungskapazitäten – auch in Sozialbereichen – wurden drastisch reduziert. Gerade erst 1992 hatte Mali die erste demokratische Verfassung seiner Geschichte verabschiedet, aber die Wucht der Wirtschaftsreformen löste eine Welle sozialer Proteste gegen das gerade erst angetretene Regime aus. Im April 1993 wurde die Nationalversammlung ebenso wie der Wohnsitz des neu gewählten Staatsoberhauptes in Brand gesetzt, und die Massen drohten mit einem Angriff auf die Botschaften der Geberländer, die als Unterstützer der Reformen galten. Die Lage verschlimmerte sich zusätzlich, nachdem 1994 das französische Finanzministerium und die Westafrikanische Zentralbank den Wert der gemeinsamen Währungseinheit CFA-Franc auf die Hälfte reduzierten. Mali war der Währung etwa ein Jahrzehnt zuvor zum Preis von deutlichen Einschnitten in die Gehälter von Angestellten beigetreten. Plötzlich hatten sich ihre Einkommen praktisch in Luft aufgelöst.

Vor diesem Hintergrund begannen die Malier\_innen, von ihrem wichtigsten traditionellen Ziel-



Vertriebene Menschen die eine Grenze überqueren - Foto: UK Department for International Development

land Côte d'Ivoire abgeschnitten und in ihrer Heimat einer akuten sozialen und wirtschaftlichen Krise ausgesetzt, nach neuen Wegen zu suchen. Diese führten sie in andere Teile des afrikanischen Kontinents und nach Europa.

## Der politische Dialog zwischen der EU und Mali: aufgeschlossener Staat, abweisende Zivilgesellschaft

Mali hat den Stellenwert der Migration längst (an)erkannt. Als einziges Land in Westafrika etablierte es 2004 ein Ministerium für seine Diasporagemeinschaft – Ministry of Maliens Abroad and African Integration (Ministerium für Auslandsmaalier und die Integration von Afrikanern). In der Periode nach der poststrukturellen Anpassung galt Migration als Aktivposten für

die Entwicklung, wenn auch ohne ordentliche Umsetzungsstruktur. 2018 belegte Mali nach Angaben der Weltbank mit Blick auf Geldüberweisungen aus dem Ausland in Höhe von rund einer Billiarde USD nach offiziellen Zahlen zwar Rang zehn unter den afrikanischen Ländern südlich der Sahara, es hatte aber bis 2015 keine eigene Migrationspolitik betrieben. Ebenso wie Nigeria hatte es sich auf weitgehend veraltete Einwanderungsgesetze, regionale Integrationsabkommen (ECOWAS und WAEMU), den migrationspolitischen Rahmen der AU und internationale Konventionen als allgemein verfolgte Politik verlassen.

Das Ministerium der Auslandsmaalier\_innen – zu dessen Zuständigkeitsbereich auch die „Integration von Afrikanern“ zählt – bot der malischen Diaspora im Namen des Staates eine Vereinbarung an. Es erwartet von der Diaspora,

dass sie an der nationalen Entwicklungspolitik mitwirkt, und offeriert im Gegenzug eine Reihe von Leistungen. Während einige dieser Dienstleistungen darauf abzielen, die Diaspora darin zu unterstützen, weiterhin am Leben des Landes und seiner Entwicklung beteiligt zu bleiben, sollen andere Dienstleistungen Migrant\_innen bei ihren Projekten sowie im Falle ihres Scheiterns unterstützen. Somit würde das Ministerium ihnen beispielsweise bei der Rekrutierung malischer Arbeitskräfte für Arbeitermigrationsprogramme unter die Arme greifen, würde daneben aber auch humanitäre Hilfe für gestrandete Migrant\_innen oder für Wiedereingliederungsmaßnahmen für Migranten aus gefährdeten Ländern leisten. Einige dieser Zusagen hat das Ministerium erfüllt. Erst kürzlich entstand in Bamako ein großes Gebäude für die vorübergehende Unterbringung von Rückkehrer\_innen, das aber gleichzeitig Sitz des Hohen Rates der im Ausland lebenden Malier ist. Dieses Organ von Interessengruppen hat sich 1991 etabliert, ist in 62 Ländern der Welt vertreten und hat erhebliches finanzielles Gewicht und ausschlaggebende Bedeutung für die Wahlen. Andererseits hat insbesondere die aus der Kayes-Region stammende Diaspora umfangreiche Investitionen in die Entwicklung der Region getätigt, indem sie Schulen, Krankenhäuser – auch Moscheen – gebaut und Kapital für produktive Aktivitäten bereitgestellt hat. Das Ministerium bietet institutionelle Unterstützung, was unter anderem den beachtlichen Erfolg dieser Vorhaben erklärt. Damit die malische Diaspora jedoch zu einer echten Stütze für die Entwicklung wird, bleibt noch Einiges zu tun, wie die diesbezüglichen Errungenschaften von Ländern wie Israel und Indien zeigen.

Jedenfalls mussten die Malier\_innen, für die Migration ein Aktivposten für die Entwicklung war, irgendwann Kenntnis von der Sichtwei-

se der Europäer nehmen, die in der afrikanischen Migration ein Problem sahen. Im Sinne des Rabat-Prozesses wurden Bemühungen unternommen, diese Unterschiedlichkeit in eine Art von Synergie zu verwandeln. 2008 stellte die EU-Kommission zehn Millionen Euro aus dem 9. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für die Einrichtung eines Informations- und Managementzentrums für Migration (Centre d'Information et de Gestion des Migrations – CIGEM) bereit. Diese Pilotorganisation sollte Daten sammeln und auswanderungswilligen Migrant\_innen, Rückkehrer\_innen sowie im Ausland lebenden Malier\_innen beratend und unterstützend zur Seite stehen und sich generell für die Förderung legaler Migration und die Verhinderung illegaler Migration engagieren. Die EU-Finanzhilfe war als Startkapital für eine Einrichtung vorgesehen, die eine malische Institution unter dem Dach des Ministeriums für Auslandsmalier werden und den Weg für die Entwicklung einer nationalen Migrationspolitik bereiten sollte. Darüber hinaus sollte das CIGEM Pionierprojekt für vergleichbare Institutionen in anderen ECOWAS-Mitgliedstaaten werden. Mali war nach Auffassung der EU-Kommission angesichts der „Entwicklung der Beziehungen zwischen Mali und der EU durch das Cotonou-Abkommen, den Dialog im Rahmen des französisch-malischen Ausschusses und die handfesten Erfahrungen in Fragen der gemeinsamen Entwicklung“ (Zitat aus dem operativen Vermerk des CIGEM) idealer Ausgangspunkt für das Experiment.

Obwohl als unabhängiges Organ konzipiert, erhielt das CIGEM von der EU eine auf drei Jahre angelegte Finanzierung in Höhe von zehn Millionen Euro – ein um das Sechsfache höherer Betrag als das Jahresbudget des Ministeriums für Auslandsmalier – und somit gegenüber der EU rechenschaftspflichtig. Seine Hauptaufgabe

bestand eher in der Eindämmung irregulärer Migration als in der Unterstützung entwicklungsfördernder Migrationsmaßnahmen. Während die Vorstellung von Migration als Stütze der Entwicklung die Etablierung institutioneller und regulatorischer Mechanismen anregen sollte, die die Malier in der Diaspora in die Lage versetzen würden, in Zusammenarbeit mit den Gastländern auf produktive Weise in die Wirtschaft ihres Landes zu investieren, sah das CIGEM seine Aufgabe darin, potenzielle Migrant\_innen vom Aufbruch nach Europa abzuhalten. Insbesondere hat sie sie über die Gefahren der Migration aufgeklärt und ihnen Unterstützung für die Arbeitssuche oder Erwerbstätigkeit in Mali angeboten. Im malischen Kontext hat sich diese Idee als unrealistisch erwiesen – es gibt im Lande kaum Arbeitsplätze, kaum Kredite für die Finanzierung von Unternehmen, und das institutionelle Umfeld des Landes verfügt weder über den hohen technischen Entwicklungsstand noch über nötige Ressourcen, um die Aktionen des CIGEM weiterzugeben. Nach dem Versiegen der Finanzhilfen aus Europa hat das Zentrum den größten Teil seines Personals eingebüßt. Es soll als neue Abteilung im Ministerium für Auslandsmaalier angesiedelt werden, und wird dessen ohnehin überlasteten Haushalt mit neuen finanziellen Verpflichtungen belasten.

Das CIGEM diene als institutionelle Grundlage für die Umsetzung mindestens einer proaktiven europäischen Politikmaßnahme. 2007, ein Jahr vor ihrer Gründung, hatte Spanien auf der Grundlage der Prinzipien des Rabat-Prozesses wie gleichberechtigte Partnerschaft und Verbindung von Migration und Entwicklung ein Abkommen mit Mali unterzeichnet. Darin wurde hervorgehoben, dass Mali und Spanien auf der Grundlage der Analyse der gegenseitigen Ergänzung ihrer Arbeitsmärkte die rechtmäßige

Beschäftigung ihrer Staatsangehörigen im Lande des jeweils anderen Partners fördern würden. Spanien wurde zugestanden, Mali ein Gastarbeiterprogramm vorzuschlagen, und das Programm wurde von CIGEM umgesetzt. Es waren darin jedoch Klauseln enthalten, nach denen Spanien in Zusammenarbeit mit der malischen Regierung malische Migranten ausweisen durfte. Letztendlich erwies es sich in Mali als unpopulär, da das Gastarbeiterprogramm rasch ins Stocken geriet, während Spanien in den Jahren nach seiner Unterzeichnung das Recht hatte, eine gegenüber Frankreich und Italien wesentlich größere Anzahl malischer Migrant\_innen auszuweisen. Einige in Mali bekannt gewordene Interviews legten die Vermutung nahe, dass Vorgänge dieser Art die malische Zivilgesellschaft auf etwas aufmerksam machten, was diese als Täuschung durch die Europäer und übermäßigen Eifer der malischen Regierungen auslegte, mit ihren zahlungskräftigen europäischen Kollegen zusammenzuarbeiten. Malische Beamte wandten damals dagegen ein, dass Spanien nicht betrügerisch gehandelt hätte, seine Zusagen vielmehr infolge der europäischen Wirtschaftskrise nach 2008 hätte brechen müssen, die Spanien stärker betroffen hatte als die Länder nördlich der Pyrenäen. Der Streit, der daraufhin ausbrach, verdeutlicht jedoch, dass in Mali – im Gegensatz z.B. zu Niger – ein leistungsfähiges Netzwerk zivilgesellschaftlicher Organisationen und Aktivisten existiert, das Migration und Migrant\_innen unterstützt. Dazu gehören auch Befürworter wie die polemisch als Association Malienne des Expulsés (AME – Selbsthilfegruppe der ausgewiesenen Malier) bezeichnete Gruppe sowie einflussreiche öffentliche Stimmen wie die der ehemaligen Ministerin und der afrikanisch-nationalistischen Intellektuellen Aminata Dramane Traoré. Es wird dadurch auch deutlich, dass, während die malische Regierung

zu einer Kooperation mit der EU in Bezug auf deren Auffassungen und Ansprüche bereit ist, es den zivilgesellschaftlichen Gruppen gelingt, die eigenen Auffassungen und Ansprüche Malis in aller Öffentlichkeit zu vertreten. So zwang ein öffentlicher Aufschrei 2016 die malische Regierung, die Einreise von zwei Migrant\_innen zu verweigern, die mit dem europäischen Passierschein *Laissez-passer* (ohne malischen Pass) aus Frankreich abgeschoben worden waren. Der Zwischenfall macht deutlich, wie heikel das Thema „Rückkehr und Rückübernahme“ in Mali ist, was die Regierung zur Zurückhaltung veranlasst.

Schließlich verabschiedete Mali 2014 etwa zeitgleich mit Nigeria seine Nationale Migrationspolitik (*Politique Nationale de Migration – PONAM*). Ebenso wie das nigerianische Dokument zielt die PONAM darauf ab, die zuversichtliche Einstellung des Landes zu Migration mit den europäischen Bedenken in Einklang zu bringen. Um diese unwahrscheinlich anmutende Synergie zu schaffen, soll Mali die Auswanderung im Rahmen internationaler Normen steuern und sich parallel dazu mittels Entwicklungsmaßnahmen mit deren eigentlichen Ursachen befassen. Diese Formulierung spiegelt den Tenor des Rabat-Prozesses wider, wobei es hauptsächlich darauf ankommt, wie er interpretiert und umgesetzt wird. Diesbezüglich sind zwei europäische Initiativen besonders zu beachten.

Zum einen stellte die EU ausgehend von einem früheren in Spanien unternommenen Experiment zur Steuerung irregulärer Migration durch die Bekämpfung des so genannten Menschenhandels in der Sahel-Zone 41,6 Millionen Euro für ein länderübergreifendes Projekt zur Ausbildung von Gendarmerie-Einheiten im gesamten Sahel bereit. An dem Projekt „Schnelle Eingreiftruppen“ bzw. GAR-SI (*Groupes d'Action*

*Rapides – Surveillance et Intervention*) beteiligen sich Mitglieder der Regionalorganisation G5 Sahel (Burkina Faso, Tschad, Mali, Mauretanien und Niger) sowie Senegal. Vorgesehen ist die Umsetzung eines der Ziele des Gemeinsamen Aktionsplans von Valletta, der „Verhinderung und Bekämpfung der irregulären Migration, der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels“. Mali hat seine GAR-SI-Einheit 2017 ins Leben gerufen.

Zum anderen hat der Nothilfe-Treuhandfonds der EU in puncto „Entwicklung“ im selben Jahr an die niederländische Entwicklungsorganisation SNV 20 Millionen Euro für die Planung und Umsetzung von Projekten vergeben, die darauf abzielen, in Regionen mit höchster Abwanderung – wie Bamako, Gao, Kayes und Koulikoro – wirtschaftliche Chancen und Arbeitsplätze zu schaffen.

In der alles entscheidenden Frage der Rückkehr und Wiederaufnahme hält sich Mali jedoch weiterhin zurück. Seine Zivilgesellschaft misstraut der europäischen Politik und hat die Migrationskonzepte Europas heftig kritisiert. Sie wirft ihnen vor, strukturelle Ursachen würden verharmlost und Migration damit auf gewissermaßen willkürliche Weise mit Kriminalität gleichgesetzt; die nachteiligen Auswirkungen restriktiver europäischer Politik auf potenzielle Vorteile von Migration würden schlicht und einfach ignoriert, die regionalen Abkommen zu Freizügigkeit und Aufenthaltsrecht verletzt und Spannungen zwischen den ECOWAS-Mitgliedstaaten geschürt. Diese Beschwerden sind in einer von AME im April 2018 veröffentlichten Studie zusammengefasst.

Im folgenden Kapitel konzentrieren wir uns auf den gänzlich anders liegenden Fall von Niger, das eher ein Transit- als ein Herkunftsland für die Auswanderung nach Europa ist und diese Spannungen exemplarisch aufzeigt.

# Niger

Niger ist das Sahel-Land par excellence. In dem östlich von Mali gelegenen, stark unter der Trockenheit leidenden Land ist die gemeinschaftliche Abwanderung der Bevölkerung auf der Suche nach Sicherheit und fruchtbarem Boden seit Jahrhunderten Teil ihres Lebens – in der Vergangenheit hatten keine Machtbereiche und nur einige wenige Staaten existiert. Gleichwohl bedeutete ihre Mobilität nicht zugleich Wurzellosigkeit, sondern vollzog sich häufig innerhalb eines eng begrenzten geographischen Gebietes. Bereits in vorkolonialer Zeit trieb eine hohe Dynamik die Bevölkerung Nigers in Richtung Süden, insbesondere wenn sie sich dabei auf militärische Unterstützung verlassen konnte. So eignete sich beispielsweise im 19. Jahrhundert das Reich Zinder fruchtbares Land in Daura im Inneren des heutigen Nordens Nigerias an (weshalb die Herrscher von Zinder von den zu Beginn des 20. Jahrhunderts getroffenen Anglo-Französischen Abkommen über die Grenzziehung zwischen Niger und Nigeria alles andere als angetan waren).

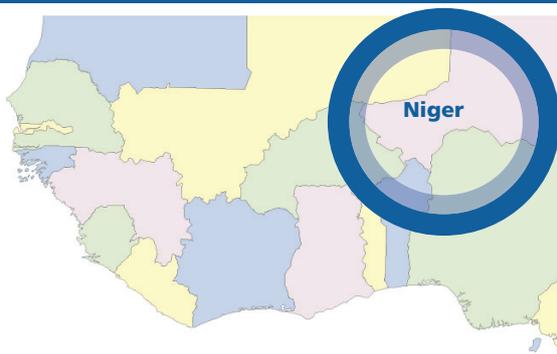


Foto: D-Maps.com; Timo Lowinger

Die ethnische Gruppe der Zarma<sup>2</sup>, die in der ausgedörrten Region Zarmaganda – im heutigen Westen von Niger – siedelten, übernahm das südlich davon gelegene Wadi Dallol Bosso.

<sup>2</sup> Anm.d.Übers.: dtsh. traditionell Djerma genannt

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts gründeten sie mit Waffengewalt eine weit tiefer im Süden gelegene Kolonie – im heutigen Norden Ghanas –, aus der sie erst vorrückende britische Kolonialmächte vertreiben konnten. In der Folgezeit gelang es ihnen, ein Bündnis mit der Kolonialmacht Deutschland zu schließen und ein Gebiet in der damals noch jungen deutschen Kolonie Togoland zu besiedeln.

Diese Wanderungsbewegung in Richtung Süden hielt an und breitete sich im Laufe der Kolonialzeit weiter aus. Es setzte eine zirkuläre Arbeits- und Handelsmigration ein, die sich am Golf von Guinea verzweigte und die südlichen Regionen von Nigeria, Benin, Togo, Ghana und Côte d'Ivoire umfasste. Zu einem Teil wurde sie durch das repressive Steuersystem der Franzosen in ihrer verarmten Kolonie beschleunigt, zumeist jedoch – wie im Fall Mali – durch die geografischen Gegebenheiten bestimmt. Tatsächlich stammte die Mehrheit der Abwanderer aus Niger damals wie heute aus dem trockeneren Sahel/Sahara-Band, einschließlich der Bezirke Zarmaganda und Ader. Nigrer\_innen aus den vergleichsweise fruchtbareren südlichen Zentralbezirken entschieden sich zumeist zur Binnenwanderung in die Hauptstadt (Niamey) oder zur saisonalen/temporären Abwanderung in das unmittelbar an ihre Heimat angrenzende Nordnigeria. Zu Beginn der 2000er Jahre – Côte d'Ivoire versank gerade in einem Bürgerkrieg – machten die weitgehend aus Ader gebürtigen Arbeitsmigrant\_innen ein alternatives Hauptziel – Libyen – aus. Gleichzeitig entwickelte sich das so genannte Phänomen der „Bettlerflut“ aus den südlich und zentral gelegenen Regionen des Landes nach Algerien. In den frühen 2010er Jahren erlangte das Land nach dem Absturz Libyens ins Chaos und einem Aufschwung in Côte d'Ivoire gemeinsam mit seinen Nachbarn am Golf von Guinea seinen Status als wichtigstes Aufnahmeland wieder.

Diese oberflächliche Darstellung der nigrischen Migrationsmuster zeigt, dass ihre historische Tiefe sie offenbar in einer bestimmten Richtung in Westafrika, in Richtung des weitläufigen Gebiets um den Golf von Guinea, verankert. Nur ein einziges Mal wichen die Abwanderer in eine andere Richtung – nach Libyen – ab, und dies auch nur vorübergehend. Ohne den Niedergang des Regimes von Colonel al Gaddafi und dessen Folgewirkungen hätten sie sich dort wohl dauerhaft niedergelassen. Erst 2017 hat die IOM über 3.500 nigrische Migrant\_innen bei ihrer Rückkehr aus Libyen unterstützt; eine Vielzahl lebt noch immer in den libyschen Städten Sebha, Tripolis und Benghazi. Nur eine Minderheit flüchtete über das Mittelmeer oder versuchte, auf dem Seeweg nach Europa zu gelangen. Niger ist genau genommen kein Herkunftsland von Abwanderern nach Europa.

Zu Beginn der 2000er Jahre verliefen die Hauptmigrationsrouten von Westafrika nach Europa durch Mali. Allerdings existierte bereits damals ein Migrationspfad durch den Niger in das Ziel-land Libyen. Die meisten Migrant\_innen, die sich für diese Route entschieden, suchten oder fanden dort schließlich Arbeitsmöglichkeiten. Eine Folge davon war insbesondere ab 2009 (mit dem Ende einer Tuareg-Rebellion, die zwei Jahre zuvor im Norden Nigers ausgebrochen war) die Entwicklung eines „Migrantenverkehrsgewerbes“ mit Schwerpunkt in den Städten Agadez und Dirkou im Norden von Niger. Zwar bereitete irreguläre Migration den Europäer\_innen bereits damals erhebliche Kopfschmerzen, aber die EU schenkte diesem Treiben keine weitere Beachtung, da sich das Gaddafi-Regime als Bollwerk gegen die Flucht über das Mittelmeer anbot und Libyen die Migrant\_innen in dem Bestreben aufnahm, ihre Arbeitskraft für die zahlreichen Entwicklungsprojekte im eigenen Land zu nutzen.

Auf Gaddafis Sturz 2011 folgte eine rasche Wende. Angesichts des in Libyen alsbald entstehenden Chaos kehrten die Migrant\_innen entweder zurück oder tauchten unter oder beschlossen, den Seeweg nach Europa anzutreten. Die meisten Migrant\_innen aus Niger entschieden sich für die ersten beiden Optionen, viele Abwanderer aus anderen westafrikanischen Staaten entschlossen sich zur Flucht über das Mittelmeer. Organisiert wurde das Transportgeschäft am Knotenpunkt Agadez von Bewohner\_innen aus den nigrischen Gemeinschaften (die Tuareg und die Tubu) im Norden des Landes. Dieses Geschäft überlebte daher nicht nur, sondern entwickelte sich immer profitabler, da die Route von Mali nach Europa durch die Rebellen und den Dschihad, die 2012-13 im Norden Malis (als weitere Konsequenz des Sturzes von Gaddafi) ihr Unwesen trieben, verschlossen war.

Also verlagerte sich der Schwerpunkt des Engagements der EU nach und nach auf Themen wie „Schlepperkriminalität“ und „Menschenhandel“ in Niger – neue Etiketten für ein Migrantenverkehrsgewerbe, das inzwischen kriminelle Züge angenommen hatte. Die EU-Politik in Niger und die entsprechenden Reaktionen der Regierung sollten vor diesem Hintergrund verstanden werden. Im folgenden Kapitel gehen wir zunächst auf die EU-Politiken ein, die die Agenda in Niger gegenüber den Agenden der beiden anderen hier untersuchten Länder weitaus stärker bestimmt haben, und erläutern abschließend die entsprechenden Reaktionen.

### „Grenzvorderverlagerung“: Niger als Europas Einwanderungsbehörde

Im Falle Niger basiert das EU-Konzept auf einem andersgearteten Instrumentarium europäischer Politik. Definiert durch die sogenannte Grenzvorderverlagerung wurde es seinerzeit im Zu-



IOM in Agadez, Niger - Foto: Ministerie van Buitenlandse Zaken

sammenhang mit Migration aus den Krisengebieten im Nahen Osten gemeinsam mit Libyen bzw. in jüngerer Zeit mit der Türkei entwickelt.

Zunächst interessierte sich die EU für Niger im Wesentlichen als idealer Standort für ihre Maßnahme zur Bewältigung von Sicherheitsproblemen im Sahel. Diese wurden zu jener Zeit zumeist durch das nach Gaddafis Sturz in der Sahel-Zone angerichtete Chaos und das offensichtliche Aufkommen des Terrorismus definiert. Im Jahr 2012 richtete die EU die „Mission“ EUCAP Sahel Niger zum Kapazitätsausbau der nigrischen Sicherheitskräfte ein, die bis zu irgendeinem Zeitpunkt in 2013 tätig bleiben

sollte. Ihr Mandat wurde jedoch verlängert und aufgrund der zunehmenden Bedeutung der nigrischen Route auf Migrationskontrolle ausgedehnt. Zwischen 2012 und 2017 stieg ihr Budget von weniger als 10 Millionen auf 26 Millionen Euro an. Diese Entwicklung nahm eine entscheidende Wende, als Migration 2015 als Krise definiert wurde. Die anschließenden Treffen führten zur Verabschiedung des Aktionsplans von Valletta, in dem Niger als einziges westafrikanisches Land dreimal als Schlüsselpartner bei der Entwicklung von EU-Strategien in der Region eigens erwähnt wurde.

Der Aktionsplan von Valetta sieht etliche Initiativen – von der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Unterstützung privater Investitionen über Erasmus-Stipendien für afrikanische Studenten bis hin zu Projekten zur Unterstützung von Flüchtlingslagern – vor. Betont wird darin auch das Erfordernis, „nationale und regionale Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels zu erlassen und zu verbessern“, und zwar durch eigens auf die Länder zugeschnittene politische Maßnahmen und Aktionspläne, unabhängig davon, ob es sich um Durchzugs- oder Herkunftsländer handelt. Solche Strategien und Aktionspläne zielten auf die Schulung oder den „Ausbau der Kapazitäten“ lokaler Sicherheitskräfte und Juristen zur Bekämpfung „der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels“, d.h. des Migrantentransports. Um die Maßnahmen voranzutreiben, würde die EU mittels „wirkungsvoller Anreize“ den Rechtsrahmen schaffen, in dem diese allemal entwickelt und umgesetzt werden könnten. Mali und Nigeria verabschiedeten daraufhin migrationspolitische Dokumente mit im Wesentlichen deklarativer – nicht etwa performativer – Bedeutung. Lediglich die nigrische Regierung Niger erließ Ende 2015 auf erfolgreiches Drängen der EU ein Gesetz zur Kriminalisierung des Schleusertums und begann 2016 relativ zügig mit der Umsetzung dieses Gesetzes, ein bemerkenswerter Schritt in einem Land mit einem geradezu sprichwörtlich trägen Rechtsstaatsapparat. Dieser untypische Tatendrang war massiven Finanzspritzen der EU zu verdanken.

Bis 2014 war lediglich ein Drittel der EU-Hilfen für Niger dem Staatshaushalt zugutegekommen. Im darauffolgenden Zyklus ab 2014 flossen 75 % der EU-Mittel direkt in die Staatskasse. Der EEF gewährte Niger im Zeitraum 2014-2020 rund 640 Millionen Euro und stock-

te diese Summe nach weiterer Überprüfung um weitere 95 Millionen Euro auf. Ausgewählte Bereiche des nigrischen Grenzkontrollsystems – Sicherheitskräfte, die im Norden stationiert waren, sowie Gerichte, die nach dem neuen Gesetz mit Fällen von Menschenschmuggel befasst waren – profitierten von zusätzlicher Ausrüstung und angemessen entlohnten Fortbildungen. Abgelegene Grenzübergänge, die in der Vergangenheit von der Stromversorgung abgeschnitten waren, erhielten durch Vermittlung der deutschen GIZ einen Internetzugang. Sachspenden in Form von Pritschen- und Geländewagen sowie Motorrädern und Satellitentelefonen verbesserten deutlich die bislang unzumutbaren Arbeitsbedingungen nigrischer Sicherheitskräfte und Militärs in den Wüsten im Norden des Landes. Von 2016 bis Anfang 2018 stieg die Anzahl nigrischer Soldaten an den dortigen Stützpunkten von 200 auf 450.

Trotz dieser Verbesserungen blieben lückenlose Grenzkontrollen entlang der 350 km langen Grenze in einer Sandwüste eine schier unlösbare Aufgabe. Neue mögliche Routen hätten nach Algerien führen können, mit dem Niger eine sehr viel längere Grenze teilt. Daher kamen weitere Maßnahmen hinzu. Im Oktober 2017 unterzeichnete Italien eine Absichtserklärung mit den libyschen Milizen, wonach die Migrant\_innen an der Küste Libyens und auf See von den Milizen abgefangen und bis zur Rückführung in ihre Heimatländer in Gefangenenlagern auf ihrem Territorium festgehalten werden sollten. Etwa zur selben Zeit eröffnete die EU in Niger ein Frontex-Verbindungsbüro – das dritte außerhalb von Europa und das erste in Afrika –, um die Kontrolle der Grenze zu Libyen zu verstärken.

Die Ergebnisse sind nicht ohne weiteres interpretierbar. Die Zahl der Ankömmlinge in Italien ist gegenüber derjenigen der in Libyen Ein-

treffenden 2018 zurückgegangen, und zwar massiv. Während zahlreiche bekannte Routen nach dem Einsatz von Frontex in Niger bei der Grenzkontrolle geschlossen wurden, nutzen die Migrant\_innen inzwischen neue oder zuvor nicht überwachte Routen und Strecken. Laut IOM stieg die Anzahl der Migranten in Libyen von 432.574 im Oktober 2017 auf 704.142 im Februar 2018, d.h. es wurden 271.568 Neuankömmlinge registriert. Obwohl nicht alle von ihnen aus Afrika südlich der Sahara stammten, machte diese Gruppe 93 % der Ankommenden aus. Einige Migrant\_innen waren aus dem Sudan gekommen und hatten unter Kontrolle von Tubu-Milizen stehende Gebiete im Niger, in Libyen und im Tschad, d.h. Gebiete außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der nigrischen Sicherheitskräfte durchquert. Auch wenn viele (die meisten?) Migrant\_innen mit der Absicht aufgebrochen waren, den Sprung über das Mittelmeer zu wagen, beabsichtigte gleichwohl ein Teil – insbesondere Migrant\_innen aus Niger – tatsächlich in Libyen zu bleiben. Was für die EU letztlich zählt, ist jedoch der Rückgang der Anzahl derjenigen, die die Reise nach Europa antreten, auch wenn dieser womöglich nur vorübergehend ist.

Zu dem Agreement, das Niger für seine Mitarbeit angeboten wurde, zählten auch Hilfeleistungen für diejenigen, deren Lebensunterhalt von der Migrationsindustrie in der nördlichen Wüste abhing, um ihnen neue wirtschaftliche Möglichkeiten bieten zu können. Dieses Gewerbe, das sich seit ungefähr 2009 im nördlichen Niger entwickelte, wurde nicht nur durch den Transport bestimmt. Die Bewohner von Agadez hatten neben der Unterbringung und Ernährung ein vielfältiges Dienstleistungsangebot für die Ankömmlinge organisiert und damit wieder an den Wohlstand angeknüpft, der seit dem Niedergang des Tourismus aufgrund der

Tuareg-Rebellion 2007 und des späteren Aufkommens des Terrorismus in der Sahara zunichte gemacht worden war. Auch von nigrischen Beamten – wie gewählte Amtsträger\_innen mit Leitungsfunktionen oder Sicherheitskräfte – wurden Migranten zu Zwangsabgaben und Bestechungsgeldern genötigt. Migration zu unterdrücken, bedeutete die Demontage einer Wirtschaft, von der die Region in vielerlei Hinsicht profitierte, auf die Gefahr hin, die soziale Labilität innerhalb traditionell widerständischer Gemeinschaften zu fördern. Um solche Risiken einzugrenzen, finanziert der Treuhandfonds über eine staatlich geförderte Institution, die Hohe Behörde für die Friedenskonsolidierung (Haut Conseil à la Consolidation de la Paix - HACP), den „Aktionsplan mit schnellen wirtschaftlichen Auswirkungen in Agadez“ (Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez – PAIERA). Ziel des Projekts ist, Migrantentransportarbeiter für die politischen Maßnahmen des Staates sowie für die mit ihrer Tätigkeit verbundenen Risiken und für die angebotenen „Umschulungsmaßnahmen“ zu sensibilisieren. Ebenso wie der Treuhandfonds ist auch PAIERA eine Übergangslösung und nicht darauf gerichtet, strukturelle wirtschaftliche Probleme in der Region anzugehen. Die EU hat weitreichende Unterstützung zugesagt, die Fakten vor Ort werfen jedoch nach wie vor die Frage auf, weshalb sich Niger entschieden hat, für die Bekämpfung der Migration in diesem Umfang mit der EU zu kooperieren.

Das nächste Unterkapitel befasst sich mit dieser Frage – in Bezug auf die Folgen der Kooperation auf das sozioökonomische Wohlergehen des Landes und auf die Art und Weise, wie sie einerseits den nigrischen Kontext und andererseits die Beziehungen des Landes zu seinen Nachbarn in Westafrika prägt.

## Die Auswirkungen auf Niger: leere Versprechen, verborgene Gefahren

Dieses Unterkapitel behandelt die drei vorstehenden Fragen.

### **Was motiviert Niger zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Migration?**

In Gesprächen mit nigrischen Beamten sowohl in der HACP als auch im Innenministerium wird hervorgehoben, dass sich Niger aus zweierlei Gründen auf eine Zusammenarbeit mit der EU bei der Bekämpfung der Ursachen der Migration eingelassen hat. Punkt eins: humanitäre Gründe. Nachdem Migrant\_innen in der Sahara und im Mittelmeer ums Leben gekommen und in Libyen Opfer brutaler Ausbeuter geworden waren, sprach Einiges dafür, Migrantenströme mit solchen Konsequenzen zu stoppen. Punkt zwei: finanzielle Gründe. Die EU hatte Niger, der IOM und dem Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) Mittel zur Eindämmung des Zustroms und zur Rückführung von Migrant\_innen – nach den Worten des Vorsitzenden der HACP, Oberst Abou Tarka: „nach den unter den gegebenen Umständen bestmöglichen Bedingungen“ – angeboten. Zudem hatte sie, wie Beamte des Innenministeriums, die ungenannt bleiben möchten, freimütig eingestanden haben, den Preis für die Entwicklungszusammenarbeit, die Niger zum jetzigen Zeitpunkt so dringend benötigt, im Ungewissen gelassen. Kriege und Terrorismus in den Nachbarländern hatten Niger gezwungen, einen erheblichen Teil seiner knappen Ressourcen zu Lasten vorrangiger sozialer Sektoren wie Gesundheit und Bildung für Sicherheitsmaßnahmen aufzuwenden. Außerdem beherbergt das Land Hunderttausende Flüchtlinge aus den Nachbarländern Mali und Nigeria. Es befindet sich somit in einer chronischen Wirtschaftskrise.

Hinzu kommt ein dritter Grund: Im Gegensatz zu Mali und Nigeria ist Niger kein bedeutsames Herkunftsland von Migrant\_innen, die nach Europa streben. Seine Regierung muss insofern nicht wie die Regierenden von Nigeria und Mali einem Druck seitens der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft standhalten. Lediglich eine bekannte zivilgesellschaftliche Gruppe wie die Alternative Espace Citoyen übt Kritik am Verhalten der Regierung: sie gefährde regionale Integration, demütige Migrant\_innen und zerstöre fragile wirtschaftliche Netzwerke im Norden. Andere zivilgesellschaftliche Gruppen arbeiten tatsächlich sowohl mit der Regierung als auch mit der IOM bei der Migrationskontrolle und der sozialen Wiedereingliederung von Rückkehrern zusammen. Ein Regierungsbeamter gestand in einem Interview zu, dass „wir offensichtlich keine Gruppen mit einbinden, die unsere Politik in Bezug auf unseren Entscheidungsprozess bemängeln“. Diese Haltung, in all ihrer „Offensichtlichkeit“, ist nur möglich, weil sich die Öffentlichkeit im Niger nicht wie in Mali gegen solche Maßnahmen mobilisieren würde. (Zudem meidet die IOM Konflikte mit zivilgesellschaftlichen Gruppen, die die aktuelle Politik ablehnen, so Hassane Boukar von der Alternative Espace Citoyen). Regierungsbeamte räumen ein, dass sie von ihren Kolleg\_innen auf regionaler Ebene kritisiert werden. Diese Kritik hat aber bislang keine Drohungen ausgelöst, die sich ohne weiteres gegen die großen nigrischen Diasporagemeinden am Golf von Guinea richten könnten. Noch beunruhigender ist, dass nigrische Sicherheitskräfte die Vorstellung verinnerlicht haben, dass Migranten – nicht nur die so genannten Menschenhändler – Kriminelle sind. Daraus folgen routinemäßige Verstöße gegen das ECOWAS-Protokoll an der Grenze zu Niger, die mitunter sogar Personen betreffen, die keineswegs nach Europa migrieren wollen,

was sporadische Hinweise aus Mali belegen. Auch Migrant\_innen auf dem Weg in die Ziel-länder Libyen und Algerien – nicht nach Europa – werden aufgegriffen. Zumeist handelt es sich um nigrische Staatsangehörige aus den bitter-armen ländlichen Gebieten in den zentral-öst-lichen Regionen. Die Notlage dieser Entrechteten ist kein Thema für die nigrischen Medien und kann von der Regierung getrost ignoriert werden.

So konnte die Regierung im Frühjahr 2018 eine nationale Strategie zur Unterdrückung der irregulären Migration ohne irgendwelche Reaktionen der Öffentlichkeit verabschieden.

### **Folgewirkungen auf sozioökonomische Bedingungen und die Gestaltung des nigrischen (politischen) Kontextes.**

In Gesprächen mit EU-Delegierten erfuhr ich, dass sich die EU-Hilfe für Niger nicht auf die vom Treuhandfonds bereitgestellten Soforthilfen beschränkt und nicht darauf beschränkt bleiben wird. Die in Niamey befragten Gesprächspartner\_innen waren offensichtlich überzeugt, dass die Migration nach Europa nicht abflauen wird – der derzeitige Rückgang sei ihres Erachtens lediglich eine vorübergehende Flaute, die Unterstützung für Niger bleibe infolgedessen vermutlich langfristig.

Internationalen Medienberichten zufolge ist Niger inzwischen zum größten Empfänger von EU-Hilfsgeldern in ganz Afrika geworden. Nach Prognosen der EU-Kommission werden die EU-Zahlungen an Niger bis 2020 die beispiellose Summe von einer Milliarde Euro erreichen. Ein Großteil davon wird direkt in den Sozial- und Wirtschaftsentwicklungsplan 2017-21 fließen.

Die Folgen im Lande sind bislang nicht spürbar. Beamte des Innenministeriums beanstandeten in Interviews die (schwer nachweisbare) Tat-

sache, dass die Europäer\_innen die Mittel für Initiativen im Sozialbereich, die in den Vorver-trags-Verhandlungen diskutiert wurden, nur widerwillig bereitstellen. Generell leidet Niger derzeit unter der radikalsten Sparpolitik sei-ner Geschichte seit den Strukturanpassungs-programmen der 1980er und 1990er Jahre. Während die Regierung großzügig Grands-Tra-vaux-Projekte (Errichtung umfangreicher Bau-ten wie Autobahnkreuze, Hotels, ein Wär-mekraftwerk und eine dritte Brücke in der Hauptstadt) finanziert, hat sie ein unpopuläres Bewilligungsgesetz verabschiedet und damit eine Vielzahl neuer Steuern geschaffen und die Strom- und Wasserpreise auf ein für die kleine Mittelschicht des Landes – von der unterprivile-gierten Mehrheit ganz zu schweigen – kaum er-schwingliches Niveau angehoben. Seit den letz-ten Wahlen (2016) hat sie damit zu kämpfen, die Gehälter mehrere Monate lang pünktlich zu zahlen. Unter Hinweis auf die Sicherheitser-fordernisse und Bedürfnisse des Militärs hat sie zuvor eingegangene Verpflichtungen zur Ver-besserung der Bedingungen im sozialen Bereich verletzt. Vorhersehbare Proteste stoßen auf schwerfällige Reaktionen, zivilgesellschaftliche Wortführer werden inhaftiert und regierungs-kritische Medien verboten oder gerichtlichen Schikanen ausgesetzt, um sie endgültig zum Schweigen zu bringen. Zahlreiche nigrische Kommentatoren werten dieses Verhalten als Versuch, die Diktatur der einen Partei im Lan-de im Einvernehmen mit den Staaten im Wes-ten, einschließlich der EU, zu errichten. In den Genuss des Gewinns aus der Kooperation mit der EU ist die Bevölkerung zwar bislang nicht gekommen, den Nutzen der Regierungspartei aus der massiven Unterstützung der nigrischen Regierung durch europäische Staatslenker wie Emmanuel Macron und Angela Merkel hat sie jedoch sehr wohl wahrgenommen. In einem

Land, in dem die Rhetorik der Bekämpfung des Neokolonialismus noch lebendig ist, wird dies als Verlust der Unabhängigkeit gewertet, der die fragile Legitimität des Staates noch weiter untergräbt.

**Regionale Beziehungen.** Wie erwähnt, sieht sich Niger bei den Regionaltreffen der Kritik seiner ECOWAS-Peers aufgrund der Behandlung ihrer Staatsangehörigen auf seinem Territorium ausgesetzt. Für die unangenehme Abwehr der Vorwürfe zieht das Land die oben genannten humanitären Gründe heran, seine Position ist jedoch dadurch gefeit, dass die Wirtschaftsgemeinschaft selbst auf unterschiedlichem Niveau mit der EU zusammenarbeitet.

Theoretisch muss Niger den freien Verkehr von ECOWAS-Bürgern in seinem Hoheitsgebiet zulassen, das Abfangen solcher Personen im Norden der Wüste wäre ein Verstoß gegen das ECOWAS-Protokoll. In der Praxis gehen Nigers Abkommen mit der EU, die sich aus dem breiteren Rahmen des Rabat-Prozesses und der Aktionspläne von Valletta ableiten, der Stellungnahme der ECOWAS in zweierlei Hinsicht vor. Erstens haben deren Mitgliedstaaten selber am Rabat-Prozess teilgenommen und sich damit jeweils auch auf die Umsetzung der daraus abgeleiteten politischen Maßnahmen geeinigt. Zum zweiten bieten die ECOWAS-Vorschriften der EU die Möglichkeit, sie so auszulegen, dass sie ihrem eigenen Konzept förderlich sind. Im Unterschied zum Schengen-Raum führt ECOWAS – im Gegensatz zur WAEMU – Grenzkontrollen für Bürger der Gemeinschaft durch. Sie hat jedoch einen Status quo geschaffen, in dem die Region in der Erwartung des Aufbaus der Infrastruktur zur Grenzkontrolle durch die Mitgliedstaaten praktisch grenzenlos geworden ist. Nunmehr besteht die EU darauf, dass die ECOWAS ihren Regeln in Bezug auf die Grenzkont-

rollen wortwörtlich folgt, und gefährdet damit den Status quo, der eine wichtige Phase im Integrationsprozess der Region darstellt. Angesichts der derzeitigen Kapazitäten der ECOWAS (und der meisten ihrer Mitgliedstaaten) und der Migrationsmuster innerhalb Westafrikas ist die Einführung vorschriftsgemäßer Grenzkontrollen nicht praktikabel und eine potenzielle Quelle einer regionalen Krise. Niger kann das europäische Konzept der Grenzen von ECOWAS allerdings dazu nutzen, den Migrant\_innen und ihren „Schmugglern“ das Leben in Übereinstimmung mit dem ECOWAS-Regelbuch schwer zu machen. Der Fall Niger spricht somit dafür, dass die Migrationsregeln der ECOWAS – zumindest in Bezug auf die Sahel-Zone – derzeit im Rahmen eines Systems existieren, das weitgehend durch die Ansprüche und Interessen der EU definiert ist.

# Schlussfolgerungen und Implikationen

Im folgenden Kapitel werden Schlussfolgerungen aus den Fallstudien gezogen und deren längerfristige Folgen analysiert.

## Zur Synergie: Überbrückung von Inkompatibilitäten

Die Fallstudien belegen eine dramatische Entwicklung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika entsprechend dem Migrationskonzept der EU. Allerdings hat auch die AU einen migrationspolitischen Rahmen für Afrika (MPFA) entwickelt, der sich zwar nicht wie das „Konzept“ der EU als solcher definieren lässt, dafür aber die Grundlagen schafft.

Die MPFA, 2006 verabschiedet und erst kürzlich mit Blick auf einen Aktionsplan für 2018-2027 überarbeitet, dient regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer eigenen Politiken als Leitlinie. ECOWAS hat sich bei der Gestaltung ihres „Common approach“ ausdrücklich auf die MPFA bezogen, und sowohl Nigeria als auch Mali haben sich bei ihren eigenen Migrationspolitiken davon leiten lassen. Zusammengekommen stellen diese unterschiedlichen afrikanischen Instrumentarien einen Diskurs über Migration dar, der sich von dem der Europäer grundlegend unterscheidet. Während darin ausnahmslos bestimmte Passagen die Notwendigkeit unterstreichen, irreguläre/illegale Migration und Menschenschmuggel/-handel zu bekämpfen, beinhalten sie darüber hinaus eine längerfristige Vision, nach der Migration auf vielfältige Weise zur Entwicklung beitragen könnte und deshalb auf eine Art und Weise or-

ganisiert und gefördert werden sollte, die dieses Potenzial bestmöglich ausschöpfen könnte. Sowohl der Diskurs als auch das Konzept der EU lassen eine solch langfristige Perspektive zu Migration vermissen. Während sich die AU bereits in den 1990er Jahren bei ihren Überlegungen zum Thema Migration die Frage stellte, wie sie diese Chance nutzen könnte, beschäftigte sich die EU beim Nachdenken über Migration erst fast ein Jahrzehnt später mit der Frage, wie sie dieses Problem bewältigen könnte.

Die Schaffung von Synergien zwischen derart unvereinbaren Perspektiven war von Anbeginn an ein komplexes Unterfangen. Herauskommen würde dabei entweder ein Bravourstück an Führerschaft – es könnten ein echter „politischer Dialog“ zustande kommen und AU und EU aus der ungeklärten Frage gemeinsam eine neue Realität entwickeln – oder aber eine Vision, die jede andere Perspektive in jeder Hinsicht verdrängen würde. Die Fallstudien legen nahe, dass sich Letztere durchgesetzt hat. Der „Common approach“ der ECOWAS spiegelt das Bemühen wider, Synergien zu erzielen, wogegen Mali und Nigeria in ihren Migrationspolitiken ihre jeweiligen Perspektiven in den Mittelpunkt stellen. Lediglich Niger hat sich in seiner Migrationsstrategie ausschließlich vom Konzept der EU inspirieren lassen, die die Agenden in den Strategiepapieren von ECOWAS, Mali und Nigeria jedoch weitgehend ignoriert. Die EU verfolgt ihrerseits Ziele, die sich durch die Verhinderung irregulärer Migration und die Ausrichtung auf die Hauptursachen dieser irregulären Migration definieren. Sie bemüht sich, einzelne westafrikanische Staaten durch einen „politischen Dialog“ in diesen Prozess einzubinden, was im Wesentlichen die Bereitstellung von Entwicklungszusammenarbeit im Austausch gegen deren aktive Mitwirkung bei der Eindämmung irregulärer Migration bedeutet. Angesichts sei-

ner komplexeren und vergleichsweise höher entwickelten Wirtschaft hält sich Nigeria in der Regel zurück, was die EU ihrerseits veranlasst, ihre Anstrengungen zu verstärken und über die EIB attraktivere Deals anzubieten. Das weniger entwickelte Mali erklärt sich zur Umsetzung des EU-Konzepts bereit in der Hoffnung auf zusätzliche Hilfen, was sich jedoch – wie der Fall CIGEM verdeutlicht – als „hoher Aufwand mit geringem Nutzen“ erwiesen hat. Und wenn sich der verarmte Staat darüber hinaus bereit zeigt, mit der EU und ihren Mitgliedstaaten Verträge über die von ihnen vorgeschlagenen künftigen Projekte zu schließen, bleibt die potenziell effizientere Mitarbeit der Zivilgesellschaft in Mali in Anbetracht ihrer Verpflichtung auf eine von der EU abgelehnte Agenda aus. Demgegenüber setzt Niger, dessen Zivilgesellschaft dem Thema weitgehend gleichgültig gegenübersteht, das EU-Konzept derzeit eifriger um. Aber wie die Fallstudie zu diesem Land zeigt, macht die Geographie viel guten Willen seiner Staatsdiener zunichte.

Wie einleitend erwähnt, wird das EU-Konzept zur Entwicklung in Afrika, wie die vor kurzem ins Leben gerufene Afrika-Europa-Allianz für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze zeigt, inzwischen ganz und gar vom Thema Migration beeinflusst. Dieser Politikrahmen kennzeichnet offenbar eine Tendenz zur Berücksichtigung des afrikanischen Diskurses über strukturelle Entwicklungsfragen – wogegen in europäischen Diskussionen „die Grundursachen der Migration“ zentrales Thema waren. Im nächsten Kapitel wird dieser Gegensatz näher betrachtet und erörtert. Denn die Fallstudien werfen die Frage auf, ob die EU afrikanische Anliegen zu strukturellen Fragen der Entwicklung in Zeiten der Globalisierung im Rahmen einer echten Partnerschaft auf lange Sicht ernst nimmt oder ob ihre eigenen Anliegen zu Migra-

tion ihre Entwicklungspolitik auf dem Schwarzen Kontinent weiterhin überschatten werden.

## Gegensätzliche Positionen: Strukturprobleme und Hauptursachen

Der afrikanische Migrationsdiskurs, belegt durch offizielle Instrumente wie die MPFA und andere migrationspolitische Dokumente, verknüpft Migration mit strukturellen Entwicklungsfragen, während das Phänomen in Europa auf Grundursachen zurückgeführt wird, die mit der dortigen Kultur und Armut zu tun haben. Außerdem – und teilweise genau aus diesem Grund – ist die afrikanische Position anscheinend kohärenter, wenngleich schwächer in Bezug auf die für eine Umsetzung erforderlichen Ressourcen. Demgegenüber mangelt es der europäischen Position an Kohärenz, aber in puncto Ressourcen ist sie so stark, dass die EU aggressivere Konzepte verfolgen kann. In diesem Unterkapitel werden diese beiden Punkte nacheinander erörtert.

**„Strukturprobleme“ versus „Hauptursachen“:** Politische Entscheidungsträger\_innen in Afrika und Europa haben widerstreitende Meinungen über die eigentlichen Ursachen der Migration. Der Unterschied wird an ihrem Diskurs deutlich, der sich sowohl in Gesprächen als auch in politischen Dokumenten manifestiert. Afrikanische Politiker\_innen legen Wert auf die strukturellen Entwicklungsthemen, wogegen ihre europäischen Kolleg\_innen den Hauptursachen der Migration nachgehen. In Afrika ist Entwicklung das zentrale Thema und Migration einer ihrer – negativen oder positiven – Faktoren, je nachdem, ob sie der Entwicklung zugutekommt oder sie hemmt. Für die Europäer ist Migration zentrales – und überwiegend negativ besetztes – Thema. In diesem Diskurs ist Entwicklung offenbar nur eine der möglichen Lösungen für die Migration.

Diese widerstreitenden Meinungen lassen sich anhand etlicher Fakten in den Fallbeispielen veranschaulichen. Wie im ersten Kapitel dieser Abhandlung aufgezeigt, machte beispielsweise die Auffassung der ECOWAS von Freizügigkeit im Rahmen einer Agenda für den Strukturwandel der westafrikanischen Wirtschaften durchaus Sinn, die sich die Straffung der Agrarpolitik und die Entwicklung einer regionalen Industriepolitik vorgenommen hat. Dieses westafrikanische Projekt des Strukturwandels sah Investitionen in den potenziell größten Arbeits- und Verbrauchermarkt in Afrika vor. Gleichwohl – von der entmutigenden Governance-Thematik im Zusammenhang mit den politischen Systemen der Mitgliedstaaten einmal abgesehen – mangelt es Westafrika an flüssigem Kapital – insbesondere Krediten – sowie an den für eine Risikoübernahme unerlässlichen sozialen Sicherheitsnetzen. Vor diesem Hintergrund wird Migration als eine Möglichkeit zur Starthilfe für einen Prozess auf gesellschaftlicher Ebene betrachtet, den man als „primitiven Akkumulationsprozess“ bezeichnen könnte. In diesem Szenario wäre Migration im Idealfall eine Win-Win-Partnerschaft, insoweit das Aufnahmeland von der Arbeit und dem steuerpflichtigen Einkommen der Migrant\_innen und ihr Herkunftsland vom Kapitalzufluss profitieren würden. Zum Funktionieren einer solchen Partnerschaft müssten jedoch Formen regulärer Migration in Vereinbarungen zwischen europäischen und afrikanischen Staaten festgelegt werden. Vorschläge dazu finden sich zur Genüge in den diversen Politikdokumenten aus dem Rabat-Prozess, wurden von den Staaten jedoch bislang nicht aufgegriffen – abgesehen von dem einen oder anderen Versuch wie dem im Fallbeispiel Mali erläuterten gescheiterten Abkommen zwischen Mali und Spanien. Diese westafrikanische Vision enthält Fallstricke, von denen einige in Nigerias doku-

mentierter Migrationspolitik festgehalten sind, beispielsweise ein Exodus entwicklungsensibler Fachkräfte. Aber sie entspricht der Sichtweise von Afrikas komplizierter Entwicklungsgleichung zwischen Arbeitskräfteüberschuss und Kapitalmangel.

Diese Sichtweise wird von Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft zweifellos geteilt, scheint sich aber auf der Entscheidungsebene der Europäer nicht durchzusetzen, die afrikanische Emigration durch Begriffe wie Armut und fremde Kultur neben Faktoren wie Krieg und schlechte Regierungsführung definieren. Um diese „Grundursachen“ anzugehen, werden Lösungen zur Armutsbekämpfung und kulturbeeinflussende Sensibilisierungskampagnen entwickelt und umgesetzt, während der politische Dialog das Thema schlechte Regierungsführung ansprechen soll. Beide Interventionsarten sind (auf spezifische Regionen und Gruppen) „gezielt“ bezogen und nicht ganzheitlich, wie es der Fall wäre, wenn Strukturen mit in Betracht gezogen würden. Aus analytischer Sicht widersprechen sich diese Perspektiven nicht. Armut lässt sich weniger als „Ursache“ denn als Symptom struktureller Entwicklungsprobleme betrachten, und Kultur passt sich Kontexten an, die ihrerseits durch wirtschaftliche Strukturen geprägt werden. Die Unterschiedlichkeit liegt somit darin, worauf der Schwerpunkt gelegt wird und welche Lösungen letztlich angestrebt werden.

Trotz dieser divergierenden Auffassungen könnte die Konvergenz von Interessen in bestimmten Bereichen aber auch Synergieeffekte schaffen. Sowohl europäische als auch afrikanische Entscheidungsträger\_innen lehnen – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – „irreguläre Migration“ ab, soweit unter diesem Konzept die Wanderungsbewegungen nach Europa

(gegenüber der Abwanderung in andere afrikanische Länder) zu verstehen sind. So ist der Verweis Nigers auf humanitäre Gründe nicht einfach selbstsüchtige Heuchelei. Migration in andere Länder Afrikas, wenngleich zahlenmäßig bedeutender als Auswanderung nach Europa, hat nirgendwo zu vergleichbaren humanitären Katastrophen wie die unzähligen Todesfälle in der Sahara und im Mittelmeer geführt. Deshalb betrachten staatliche Akteure sowohl in Europa als auch in Afrika „irreguläre Migration“ als ein Problem. Malis Außenministerium verteidigt die Kooperation zwischen Mali und der EU mit dem Argument, die meisten „irregulären Migranten“ verfügten nicht über die für den Eintritt in den europäischen Arbeitsmarkt erforderlichen Fähigkeiten. Ihr Vorhaben würde somit zu einer Belastung für die europäischen Gesellschaften und einer Niederlage für sie selbst. Zugegebenermaßen sind die Argumente der Afrikaner\_innen gegen „irreguläre Migration“ weniger überzeugend als die der Europäer\_innen. Dies erweist sich vor allem an der Zurückhaltung afrikanischer Staaten, die von der EU vorgeschlagenen Vereinbarungen über Massenrückführungen abzuschließen.

Solange die Staaten Afrikas und Europas keinen Konsens darüber erzielen, was auf der Makroebene als ursächlich für die afrikanische Migration hervorzuheben ist – nämlich strukturelle Entwicklungsfragen oder Grundursachen – werden keine Synergien entstehen. Dies erklärt auch die aktuelle Lage: Meinungsverschiedenheiten, die letztlich von den unterschiedlichen Positionen und Ressourcen der afrikanischen und europäischen Staaten geprägt sind, werden durch formelle Vereinbarungen kaschiert.

**Der aktive und der passive Ansatz:** Der Verfasser hat bei seinen Recherchen festgestellt, dass in einzelnen Ländern EU-Delegati-

onen Territorial- und Exekutivagenturen ohne regionale Perspektive – vor allem im Feld politischer Ökonomie – sind. In ihrem Zentrum in Brüssel hängt die Entscheidungsfindung von den Vereinbarungen zwischen Staaten und Ländern ab, die in der Migrationsfrage tief gespalten sind. „Hauptanlauf“-Länder wie Italien, Griechenland und Spanien bekommen die volle Wucht dessen zu spüren, was einige als Invasion bezeichnen. Ein Minimalkonsens über eine gesamteuropäische Steuerung der Ankommenden liegt offenbar, insbesondere nach dem Scheitern des deutschen entsprechenden Vorschlags, in weiter Ferne. Es kann nicht überraschen, dass die Frontstaaten gegenüber anderen europäischen Staaten aktiver sind. Italien hat Vereinbarungen mit Milizen in der Sahara und in Libyen getroffen, Spanien versuchte, Arbeitskräfte aus Mali zu importieren, bevor es mit der Ausbildung von Grenzbeamten und paramilitärischem Personal in der Sahel-Zone begann. Unterdessen hat das Scheitern und/oder die Unfähigkeit, eine gesamteuropäische Politik des Umgangs mit Ankömmlingen zu entwickeln, die Ängste europäischer Bürger\_innen vor einer „Invasion“ weiter geschürt und die europäischen Politiken mit einem Ausmaß an Animosität durchdrungen, das die Entwicklung eines staaten-übergreifenden vernünftigen und kohärenten Konzepts noch mühsamer macht.

Das derzeitige Konzept der Europäer\_innen spiegelt diese Schwierigkeiten wider. Das Maß an Engagement und Partnerschaft, um die afrikanische Staaten die EU – auch im Rahmen des Rabat-Prozesses – ersuchen, ist nicht der Rede wert. Die Mitgliedstaaten sind über die Maßen darüber zerstritten, wie sie auf etwas reagieren sollen, das sonst womöglich nicht in eine Krise ausgeföhrt wäre. Die EU ist daher allenfalls imstande, Ressourcen für ihre Interventionen in Afrika und entsprechend ihrer vom europä-

ischen Kontext geprägten Auffassung zu mobilisieren, dass Migration ein Problem darstellt.

Diese mangelnde Kohärenz der europäischen Sichtweise erklärt die Widersprüche ihrer Agenda in Westafrika. So haben wir beispielsweise zur Kenntnis genommen, dass die EU von sich behauptet – mitunter mit finanziellen Mitteln –, die Freizügigkeit der Menschen in der ECOWAS-Region zu unterstützen und gleichzeitig – ebenfalls mit erheblichen Mitteln – auf Politiken drängt, die diese Freizügigkeit einschränken. Generell bestehen Widersprüche zwischen ambitionierten Partnerschaftsversprechen – mehr Entwicklungszusammenarbeit, Investitionen für mehr Arbeitsplätze, Aufgeschlossenheit für die Bereitstellung legaler Migrationskanäle – und suboptimalen Vor-Ort-Politiken wie Repression, „zielgerichtete“ Projekte oder Sensibilisierungskampagnen. Um ihren Zusagen nachzukommen, müssten die EU-Mitgliedstaaten erst einmal einen Konsens über Migration erzielen, der derzeit nicht besteht. Während die Afrika-Europa-Allianz einen Schritt in diese Richtung ankündigt, bleibt abzuwarten, ob die EU tatsächlich Ressourcen und politischen Willen mobilisieren kann, die über diejenigen hinausgehen, die für Repression, Kontrolle und Bekämpfung der „Grundursachen“ erforderlich sind.

Im Gegensatz dazu ist die afrikanische Position scheinbar kohärenter und rationaler. Ihr Migrationskonzept basiert auf der ausgewogenen Auffassung, Migration könnte je nach den Umständen und der Art und Weise, wie sie für sozioökonomischen Fortschritt genutzt wird, von Vorteil oder nachteilig sein. Auch in einigen Gastgeberländern Afrikas herrscht die Art subjektiver Feindseligkeit und Animosität, die in Europa eine Schlüsselrolle spielen, aber ihre politische Bedeutung ist weitaus geringer.

In Westafrika kann ECOWAS als Beitrag zur Eindämmung von Fremdenfeindlichkeit gesehen werden – auch wenn dies in Côte d'Ivoire Ende der 90er und Anfang der 2000er Jahre explosive Folgen hatte. Die MPFA, der „Common approach“ der ECOWAS und die Migrationspolitiken Nigerias und Malis spiegeln diese Position signifikant wider, auch wenn sie versuchen, sie mit europäischen Anliegen in Einklang zu bringen. Afrikanische Staaten und Integrationsorgane haben sich bislang als unfähig erwiesen, die Ressourcen zum Ausbau ihrer Position zu einem aktiven, d.h. zu einem ergebnisträchtigen Ansatz zur Migrationsförderung zu mobilisieren. Folglich hat sich bislang das europäische Konzept zu dieser Thematik durchgesetzt, dabei aber auch die Aussichten auf wirtschaftlichen Fortschritt in Westafrika sowie in Nigeria, Mali und Niger eingetrübt.

# Empfehlungen

Das EU-Konzept zum Thema Migration hatte zumindest zwei wesentliche Folgewirkungen auf die regionale Integration Westafrikas.

Zum einen ist das Thema Migration heute der wichtigste Treiber der EU-Entwicklungspolitik in der Region. Wie wir gelernt haben, hat Europa seit jeher Entwicklungszusammenarbeit mit Handel verknüpft. Seit Ende der 90er Jahre haben die Europäer neue Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) vorangetrieben, die die Unterstützung Regionaler Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) in Afrika, aber auch eine verstärkte Öffnung der afrikanischen Märkte für europäische Waren vorsahen. Nach EU-Angaben ist Westafrika der größte Handelspartner Europas in Afrika südlich der Sahara, während die EU insgesamt größter Handelspartner Westafrikas ist. Doch ungeachtet der Unterzeichnung von Interimsabkommen mit Côte d'Ivoire und Ghana war die ECOWAS von der EU nicht dazu zu bewegen, die WPA zu akzeptieren: Nigeria als größte Wirtschaft der Region weigerte sich, dem Vorschlag zu folgen. Vor diesem Hintergrund werden die Beziehungen der EU zu den ECOWAS-Staaten durch das politische Konzept definiert, demzufolge Partnerschaft auf Entwicklung und Migration basiert. Die EU ordnet die Unterstützung regionaler Integration zunehmend der Kooperation im Bereich Migration unter, obwohl die ECOWAS-Staaten eine solche Zusammenarbeit als kontraproduktiv für die regionale Integration ansehen. Um ihre Ziele durchzusetzen, hat die EU die schwächeren Staaten der Sahel-Zone gegen die führenden Akteure, insbesondere Nigeria, ausspielen können.

Dies manifestiert sich vor allem in der von der EU hinsichtlich des freien Verkehrs in Westafrika eingeschlagenen Richtung. Unter den bisherigen

Bedingungen hatte sie diesen durch die Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen und Errichtung von Handelskorridoren unterstützt. Demgegenüber drängt sie nun auf Restriktionen durch ihr Eintreten für Grenzkontrollen und die Umsetzung der Repression der Migration in der Sahel-Zone. Diese neue Orientierung Europas begünstigt das Entstehen restriktiver Systeme freier Mobilität, die das bisherige System auf der Grundlage des ECOWAS-Protokolls und der im Kapitel über die ECOWAS beschriebenen Entwicklungsagenda untergräbt.

Alles in allem hat es den Anschein, dass trotz der schwierigen politischen Bedingungen in Europa eine Kursänderung der EU zu empfehlen ist. Entsprechende Empfehlungen bieten sich sowohl in Bezug auf den westafrikanischen Kontext als auch zu spezifischen Fragen zu den in dieser Studie untersuchten Ländern an. Sie werden durch die Tatsache bestimmt, dass die EU zwar gegenüber den ECOWAS-Staaten weitaus mehr Ressourcen besitzt, die Europäer\_innen aber bei diesem Thema auf die Kooperation der ECOWAS angewiesen sind. Zudem implizieren die Empfehlungen zu den Ländern ohne Ausnahme, dass sich die EU von ihrem aktuellen Konzept zum „politischen Dialog“ verabschieden sollte. Dieses nämlich besteht in der Entwicklung von Politiken und dem anschließenden Versuch, sie durch Förderung von „Eigenverantwortung“ an Staaten und freundlich gesonnene zivilgesellschaftliche Gruppen in Westafrika zu „verkaufen“. Stattdessen sollte die EU die Anliegen der westafrikanischen Bevölkerungen – nachzulesen in Dokumenten, deren Produktion sie finanziert hat (nationale Migrationspolitiken) – ernst nehmen und auf Stimmen hören, die sie gegenüber ihren eigenen Positionen als unfreundlich erachtet.

## (1) Empfehlungen betreffend die Westafrikanische Region

- ▶ Die europäischen Staats- und Regierungschefs sollten versuchen, ihren Bevölkerungen die Notwendigkeit des Aufbaus einer echten Partnerschaft mit afrikanischen Staaten plausibel zu machen, die die im Rahmen des Rabat-Prozesses übernommenen Verpflichtungen respektiert. Die EU kann auf keine wahre Kooperation der westafrikanischen Staaten bei der Kontrolle irregulärer Migration, Rückkehr und Rückübernahme hoffen, ohne ihnen dafür etwas von dem zu geben, was sie im Dialog mit der EU und in ihren nationalen migrationspolitischen Dokumenten verlangt haben. Die EU sollte diese Forderungen ernster nehmen als bisher. Dem ist so, da sich westafrikanische Staaten, wie die Fallstudien zeigen, – der Fall Niger ist ein Beweis des Gegenteils – die Entwicklungszusammenarbeit mit der EU zwar wünschen mögen, ihren Zivilgesellschaften gegenüber in diesem Bereich jedoch weiterhin selber Rechenschaftspflichtig bleiben wollen.
- ▶ Sofortmaßnahmen – wie die Bekämpfung der Migration – sind in Anbetracht der politischen Umwälzungen in Europa gerechtfertigt. Sie sollten die langfristigen Lösungen, die für ungelöste Entwicklungsfragen – nicht für die Migrationsproblematik – gedacht sind, jedoch nicht überschatten und nicht wie derzeit noch Bedingungen für die Entwicklungspolitik der EU in Westafrika sein. Dies ist allerdings keine Empfehlung an die EU, von ihren Bemühungen zur Kontrolle und Eindämmung der irregulären Migration abzulassen.
- ▶ Gleichwohl sollte die EU ihren Versuch, ein neues System eingeschränkter Mobilität in Westafrika durchzusetzen, tatsächlich aufge-

ben. In Anbetracht des regionalen Kontextes kann dieser Versuch nur scheitern. Er wird lediglich Spannungen in der Region ohne den erwarteten „Nutzen“ von Grenzkontrollen hervorrufen, die es in diesem Maße selbst zu Kolonialzeiten in Westafrika nicht gegeben hat.

- ▶ Die EU sollte der westafrikanischen Wirtschaftsdynamik folgend vorgehen, insbesondere durch aktive Unterstützung der Entstehung und Organisation des Lagos-Abidjan-Korridors, der sich bestens als Alternative zur überregionalen Migration in Westafrika eignet.

## (2) Empfehlungen betreffend Nigeria

Die EU sollte Verhandlungen über den weiten Themenkomplex Verringerung und Eindämmung irregulärer Migration nach Europa auf Basis der Migrationspolitik Nigerias führen. Das migrationspolitische Dokument des Landes hat „Arbeitskräfteüberschuss“ als das bestimmende Merkmal der Abwanderung aus Nigeria identifiziert und fordert dessen „Management“. Die EU sollte im Sinne eines solchen Managements mit Nigeria kooperieren; dies wäre mittel- und langfristig vorteilhafter als Grenzmanagement. Ausgehend von Nigerias migrationspolitischem Dokument lassen sich folgende Kernempfehlungen abgeben:

- ▶ Entwicklung eines Arbeitskräfte-Informationssystems als Grundlage zum Verständnis und der Prognose von Migrationstrends.

Regulierung solcher Trends – nicht durch Repression, sondern durch Dienstleistungen (Kompetenzentwicklung, Kredite, Stipendien, Gastarbeiterverträge usw.), die entweder legale zirkuläre Migration fördern oder den Anteil von Abwanderungswilligen senken

würden. Repression führt zu Hinterziehung und Betrug, Dienstleistungen dagegen würden Zielpersonen anziehen.

- ▶ Demgegenüber erfordert die Konzentration auf Dienstleistungen statt auf Repression eine Form vielschichtiger internationaler Kooperation unter Mitwirkung engagierter staatlicher Stellen in Europa und Nigeria, zivilgesellschaftlicher Akteure und Anspruchsgruppen aus der Wirtschaft anstelle von Einrichtungen, die allein auf Grenzmanagement und Kontrolle und Repression der Migration spezialisiert sind.
- ▶ Keine Zweckbindung von Unterstützung der sozioökonomischen Entwicklung Nigerias durch die Europäische Investitionsbank an eine Vereinbarung über Rückkehr und Wiederaufnahme, sondern an Ergebnisse, die sich wirksam und positiv auf die Schaffung von Wohlstand und Arbeitsplätzen auswirken.
- ▶ Unterstützung politischer Diskurse und Programme, die die Schaffung sozialer Sicherheit versprechen; das Fehlen sozialer Sicherheitsnetze wirkt in hohem Maße abschreckend auf Risikobereitschaft und Investitionen vor Ort durch die schwächsten Wirtschaftsakteure. Entsprechende Diskurse und Programme gehören inzwischen zum gesamten politischen Diskurs Nigerias und erlangen im Zusammenhang mit Wahlen zunehmenden Stellenwert.

### (3) Empfehlungen betreffend Mali

Die EU sollte Verhandlungen über den weiten Fragenkomplex Verringerung und Eindämmung irregulärer Migration nach Europa auf Basis der Migrationspolitik von Mali führen. Die Nationale Migrationspolitik Malis (PONAM) spiegelt Probleme wider, die sich geringfügig von denen

Nigerias unterscheiden, vor allem die zentrale Bedeutung von Migration in der Wirtschaft nach dem Ende der staatlich gesteuerten Entwicklung und die Tatsache, dass die internationale Migration aus Mali zum überwiegenden Teil eine Form der Landflucht ist. Zudem ist die Abwanderung aus Mali ein bedeutsames Phänomen, von dem die Migration nach Europa lediglich ein quantitativ betrachtet recht marginaler Teil ist. Die PONAM äußert nachdrücklich den Wunsch, die Vermögenswerte und Investitionen der Diaspora – einschließlich derjenigen in Europa – zu schützen und ihre Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Fortschritt im Lande weiter zu entwickeln. Mali – sowohl der Staat als auch der Zivilstaat – wird eher bereit sein, ernsthaft mit der EU zu kooperieren, wenn die für dieses Ergebnis förderlichen Systeme der legalen Mobilität auf dem Verhandlungstisch liegen. Die EU sollte darüber hinaus Initiativen wie die Bank of Maliens Abroad unterstützen, die dazu beitragen könnten, dieses Ergebnis von anderen Standorten aus zu erreichen, insbesondere Côte d'Ivoire, das die meisten Migrant\_innen aus Mali aufgenommen hat. Letztlich gilt Migration, wie die Existenz nationaler Institutionen zu ihrer Unterstützung zeigt, nicht als Selbstzweck. Sie gilt als Mittel zu einem Zweck, der darin besteht, ein Minimum an heimischem Wohlstand und vor allem einen Zufluss von Produktivkapital in die ländlichen Gebiete zu erreichen. Je schneller dieser Zweck erreicht wird, desto eher werden sich die Mittel – sprich: die Migration – erübrigen haben.

### (4) Empfehlungen betreffend Niger

Die Zivilgesellschaft, die Kritik an der Beteiligung Nigers an der EU-Politik im Lande übt, sollte an der Politikgestaltung beteiligt werden. Im aktuellen Kontext untergräbt die EU die Legitimität des nigrischen Staates. Sie überhört alternative

Stimmen, die die „Eigenverantwortung“ fördern können, die angeblich nur besteht, weil die nigrischen Behörden ihr Bestes tun. Im Unterschied zu den beiden anderen Ländern besteht das Problem von Niger in der Steuerung der Migrantenströme, insbesondere unter den seit 2011-2012 herrschenden Bedingungen. Die Option, die der EU-Niger-Verbund verfolgt, ist die Bekämpfung von Migration und gezielte Hilfe in der nördlichen Region. Das funktioniert nicht, und es ist nur schwer erkennbar, wie es funktionieren könnte. Diesbezüglich muss die Steuerung der Migrationsströme sowohl aus der Sicht der EU-Politik (Punkt 1 unten) als auch aus Sichte des nigrischen Staates (Punkt 2 unten) intelligenter werden.

(1) Die EU sollte Niger als Partner zur Überwachung der europagerichteten Migrationsbewegung beibehalten, wenn die Migrantenströme anhalten. Die Steuerung ist jedoch tatsächlich effizienter, wenn sie auf Dienstleistungen beruht und damit ihre Zielgruppe anzieht, als sich auf Repression zu verlassen und die Zielgruppe zu veranlassen, nach Fluchtrouten zu suchen. Die Partnerschaft mit dem Niger sollte auf zivilgesellschaftliche Gruppen und lokale Unternehmen ausgeweitet werden, die in der Lage sind, den Aufenthalt von Migrant\_innen, die es bis nach Agadez geschafft haben, unter menschenwürdigen Bedingungen zu organisieren und mit der IOM und dem UNHCR sichere Rückführungspläne abzustimmen. Damit werden sich zwar viele Menschen nicht an der Einreise nach Libyen hindern lassen, aber es wird die Kontakte zu den Migrant\_innen verändern/verbessern und ihr Projekt möglicherweise beeinflussen. Diese Maßnahme sollte verbunden werden mit:

(2) einer nigrischen Politik, die die Wirtschaft der Region Agadez in die von Süd-Niger integriert. Durch keine noch so umfangreiche Entwicklungshilfe für die Region werden sich „Schmuggler“ in Richtung produktiver Aktivitäten umstimmen lassen können, denn die Region kann sich wirtschaftlich gar nicht selbst tragen. Sie leidet unter begrenzter wirtschaftlicher Integration sowohl mit Algerien/Libyen als auch mit der Region Süd-Niger. Eine verstärkte wirtschaftliche Integration mit den Ländern im Norden wäre von Nutzen, ist aber angesichts des in Libyen herrschenden Chaos und der Zurückhaltung Algeriens (und des Fehlens von Initiativen der nigrischen Regierung) nicht auszumachen. Die einzige andere Option ist eine verstärkte Integration mit Süd-Niger, tragfähig auch im Hinblick auf den Binnenhandel mit Vieh und Agrarprodukten und Arbeitsplätzen – möglicherweise über ein zeitweiliges bekräftigendes Aktionsprogramm. Nach heutigem Stand der Dinge ist die Überlandstraße zwischen Agadez und Tahoua, der Nachbarstadt im Süden, unpassierbar – eine treffende Metapher für eine abgedriftete Region, die nach jedem Rettungsanker greift, der sich bietet. Die EU-Hilfe ließe sich sinnvoller für einen solchen Strukturwandel einsetzen als für die Übergangsjahre, die derzeit angesagt sind.



# Abkürzungsverzeichnis

AEC	African Economic Community / Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
AFD	Agence Française de Développement / Französische Entwicklungsagentur
AfDB	African Development Bank / Afrikanische Entwicklungsbank
AME	Association Malienne des Expulsés / Malische Organisation der Abgeschobenen
AU	African Union / Afrikanische Union
CIGEM	Centre d'Information et de Gestion des Migrations / Zentrum für Migrationsfragen
EC	European Commission / Europäische Kommission
EDF	European Development Fund / Europäischer Entwicklungsfonds
ECOWAP	ECOWAS Common Agricultural Policy / ECOWAS gemeinsame Agrarpolitik
ECOWAS	Economic Community of West African States / Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
EIB	European Investment Bank / Europäische Investitionsbank
EPA	Economic Partnership Agreement / Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA)
EU	European Union / Europäische Union
EUCAP	European Union Capacity building mission / Mission der Europäischen Union zum Ausbau der Kapazitäten
GAR-SI	Groupes d'Action Rapide – Surveillance Intervention / „Schnelle Eingreiftruppe“
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IOM	International Organisation for Migration / Internationale Organisation für Migration
ISRT	Inter-State Road Transit Scheme <sup>3</sup>
HACP	Haute Autorité à la Consolidation de la Paix / Hohe Behörde für die Friedenskonsolidierung (HACP)
MIDWA	Migration Dialogue for West Africa / Migrationsdialog Westafrika
MME	Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment / Afrika-EU-Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung
MPFA	Migration Policy Framework for Africa / Migrationspolitikrahmen für Afrika
OAU	Organisation of African Unity / Organisation für Afrikanische Einheit
PAIERA	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez / Aktionsplan für schnelle wirtschaftliche Entwicklung in Agadez
PONAM	Politique Nationale de Migration / Nationale Migrationspolitik
REC	Regional Economic Communities / Regionale Wirtschaftsgemeinschaft
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers / Entwicklungshilfeorganisation „Stiftung Niederländischer Freiwilliger“
UNHCR	United Nations High Commission for Refugees / Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime / Drogen- und Kriminalitätsorganisation der Vereinte Nationen
WACIP	West African Common Industrial Policy / Westafrikanische gemeinsame Industriepolitik
WAEMU	West African Economic and Monetary Union / Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion
WTO	World Trade Organisation / Welthandelsorganisation

<sup>3</sup> Anm.d.Übers.: „Inter-State Road Transit (ISRT) Scheme“ Zollverfahren innerhalb der ECOWAS-Mitgliedstaaten, Zollgutlagerung, Veredelung und vorübergehende Verwendung.

# Über den Autor

Dr. Abdourahmane (Rahmane) Idrissa ist ein nigrischer Politikwissenschaftler und Historiker. Er ist Lehrbeauftragter am African Studies Centre der Universität Leiden in den Niederlanden, Humboldt-Forscher an der Universität in Göttingen und Senior Researcher an den Laboratoire d'Études et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Locale (LASDEL) in Niamey, Niger.

---

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Afrika Referat  
Hiroshimastrasse 17 | 10785 Berlin | Deutschland

ISBN: 978-3-96250-298-0

### Verantwortlich:

Tel.: +49-30-269-35-7435 | Fax +49-30-269-35-9217  
<http://www.fes.de/afrika>

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

### Bestellungen/Kontakt/ Kommentare zu dieser Publikation:

FES Afrikanische Union – Kooperationsbüro, e-mail: [info@fes-au.org](mailto:info@fes-au.org)

Layout: Timo Lowinger; Bildursprung: [iStock.com/illureh](https://www.istock.com/illureh)

---





Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist eine gemeinnützige Einrichtung, die sich an den Grundwerten der Sozialen Demokratie orientiert.

Die FES möchte eine freie und solidarische Gesellschaft mit gleichen Chancen der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Teilhabe.

Wir fördern und stärken die Soziale Demokratie vor allem durch politische Bildungsarbeit, Politikberatung, Internationale Zusammenarbeit und der Begabtenförderung. Die FES unterhält um die 100 Auslandsbüros weltweit, davon derzeit 19 in Subsahara-Afrika.

Für weitere Informationen besuchen Sie bitte:  
[www.fes.de/afrika/en/africa-department/](http://www.fes.de/afrika/en/africa-department/)