

Kipp, David

**Research Report**

## Vom Notfall zum Regelfall: Der EU-Treuhandfonds für Afrika

SWP-Studie, No. 21/2018

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Kipp, David (2018) : Vom Notfall zum Regelfall: Der EU-Treuhandfonds für Afrika, SWP-Studie, No. 21/2018, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252954>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

SWP-Studie

---

*David Kipp*

# Vom Notfall zum Regelfall – der EU-Treuhandfonds für Afrika



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 21  
Oktober 2018

Als Reaktion auf die im Jahr 2015 stark gestiegene Zahl von Flüchtlingen und Migranten hat die Europäische Kommission mit der Europäischen Migrationsagenda neue Maßnahmen entwickelt. Ein wichtiger Teil betrifft die Kooperation der EU mit Herkunfts-, Aufnahme- und Transitländern. Da diese Zusammenarbeit wenig erfolgreich verlaufen war, wurde der EU-Treuhandfonds (EUTF) für Afrika ins Leben gerufen, der Projekte in 26 afrikanischen Partnerländern finanziert. Obwohl er zunächst nur als temporäres Finanzierungsinstrument für den Notfall konzipiert war, kann er zum Regelfall für die auswärtige EU-Migrationspolitik werden. Er dient als Modell dafür, wie migrationspolitische Interessen der EU systematisch in der auswärtigen Politik berücksichtigt werden können.

Allerdings bestehen unterschiedliche Vorstellungen über die Prioritäten des Fonds. Aus innenpolitischen Motiven wird gefordert, die EU möge sich auf die Zusammenarbeit mit Transitländern konzentrieren, um die irreguläre Migration nach Europa weiter zu reduzieren. Eine solche Engführung des Fonds wäre jedoch mit den Zielen der Globalen Pakte für Migration und Flüchtlinge kaum vereinbar, die im Dezember 2018 von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedet werden sollen.

Die Bundesregierung sollte sich für einen umfassenden Gesamtansatz stark machen, der langfristige Unterstützung für Herkunfts- und Aufnahme-länder einschließt. Um die auswärtige EU-Migrationspolitik kohärenter zu gestalten, sollte der ungenaue Zielkatalog des EUTF konkretisiert und in realistische Teilziele zerlegt werden. Migrationspolitische Maßnahmen können nur dann nachhaltige Wirkung entfalten, wenn sie in eine breitere entwicklungspolitische Agenda eingebettet sind und die Interessen afrikanischer Partnerländer ausreichend berücksichtigen.

**SWP-Studie**

*David Kipp*

# Vom Notfall zum Regelfall – der EU-Treuhandfonds für Afrika

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 21  
Oktober 2018

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>.

SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2018

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

## Inhalt

<b>5</b>	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
<b>7</b>	<b>Grundzüge der auswärtigen Migrationspolitik der EU</b>
7	Unvollkommene Harmonisierung der EU-Migrationspolitik
8	Externalisierung der Migrationspolitik als politischer Ausweg
9	Variierende Interessen der Mitgliedstaaten
10	EU-Fördermittel und ihre politischen Implikationen
10	Neue Impulse durch den EU-Treuhandfonds für Afrika
<b>12</b>	<b>Zwischenbilanz des EU-Treuhandfonds für Afrika</b>
12	Governance-Strukturen
14	Neue Aushandlungsprozesse zwischen EU und Mitgliedstaaten
16	Intensivierte Abstimmung der EU-Institutionen
17	Variierende Schwerpunkte bei der Umsetzung
20	Fallbeispiele: Die EU-Migrationspartnerschaften mit Äthiopien und Niger
<b>23</b>	<b>Ziele einer kohärenten auswärtigen EU-Migrationspolitik</b>
23	Wirksamkeit
24	Legitimität
25	Nachhaltigkeit
<b>27</b>	<b>Ausblick und Handlungsempfehlungen</b>
<b>29</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*David Kipp ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe  
Globale Fragen.*

*Die vorliegende Studie entstand im Rahmen des vom Bundes-  
ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Ent-  
wicklung geförderten Projekts »Fluchtbewegungen und  
Entwicklungszusammenarbeit – Herausforderungen und  
Handlungsmöglichkeiten für deutsche und europäische  
Politik«.*

### **Vom Notfall zum Regelfall – der EU-Treuhandfonds für Afrika**

Die Zunahme der Flucht- und Migrationsbewegungen in die Europäische Union seit 2015 hat Defizite in der gemeinsamen Europäischen Asyl- und Migrationspolitik offenbart. Allerdings fielen die politischen Reaktionen auf diese Probleme ambivalent aus. Bei der internen flüchtlings- und migrationspolitischen Zusammenarbeit der EU-Staaten wurden kaum Fortschritte erzielt. Das gilt vor allem für die Verantwortungsteilung bei der Aufnahme von Asylsuchenden. Dagegen hat sich die externe Dimension im Rahmen der 2015 beschlossenen Europäischen Migrationsagenda dynamisch entwickelt.

Ein wichtiger Teil dieser Agenda betrifft die Kooperation der EU mit Herkunfts-, Aufnahme- und Transitländern, die in der Vergangenheit wenig erfolgreich verlief. Deshalb wurde im November 2015 bei einem Gipfel afrikanischer und europäischer Regierungschefs in Valletta ein neues Instrument geschaffen, der EU-Nothilfe-Treuhandfonds (European Union Emergency Trust Fund, EUTF) für Afrika. Für die Zusammenarbeit mit 26 afrikanischen Partnerländern in einem Zeitraum von fünf Jahren stehen Finanzmittel in Höhe von mittlerweile 4 Milliarden Euro zur Verfügung, von denen im August 2018 bereits 3,2 Milliarden fest vergeben waren. Laut dem Aktionsplan von Valletta soll das Geld dazu dienen, die Partnerländer zu stabilisieren und die strukturellen Ursachen für irreguläre Migration und für Vertreibungen zu mindern. Im Juni 2016 wurden Migrationspartnerschaften mit fünf afrikanischen Ländern vereinbart. Als Anreiz zur Zusammenarbeit sollen vor allem diese Länder von EUTF-Mitteln profitieren. Erstmals sind in diesem Rahmen auch Sanktionen wie beispielsweise das Aussetzen von Projekten vorgesehen, um die Bereitschaft der Partnerländer zur Kooperation zu erhöhen, etwa bei der Rückübernahme abgelehnter Asylbewerber.

Aus Sicht der Europäischen Kommission bildet der Treuhandfonds ein gutes Modell für den künftigen Umgang mit den höchst unterschiedlichen flucht- und migrationspolitischen Herausforderungen in den afrikanischen Herkunfts-, Aufnahme- und Transitländern. Die Konstruktion als Treuhandfonds erlaubt der Europäischen Kommission, schnell und flexibel

auf die Dynamik von Wanderungsbewegungen zu reagieren. Zum ersten Mal können bisher voneinander getrennte EU-Fördermittel für die Politikbereiche Äußeres, Inneres, Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Nachbarschaftspolitik in einem Finanzierungsinstrument kombiniert werden.

Eine Zwischenbilanz der ersten zweieinhalb Jahre zeigt, dass der EUTF sowohl die Abstimmung der EU-Institutionen untereinander als auch das Zusammenwirken mit den EU-Mitgliedstaaten verbessern konnte. Weniger eindeutig lässt sich der Treuhandfonds inhaltlich bewerten, da in der Praxis unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt wurden. Mehrheitlich werden entwicklungspolitische Projekte in Herkunfts- und Aufnahmeländern südlich der Sahara und am Horn von Afrika finanziert. Gleichzeitig haben zahlreiche Projekte zum Ziel, das Migrationsmanagement in Transitländern wie Libyen und Niger zu verbessern. Das beinhaltet auch sicherheitspolitische Maßnahmen, zum Beispiel Aufbau und Ausbildung der libyschen Küstenwache.

Als größter Beitragszahler hat Deutschland ein besonderes Interesse an der Gestaltung des EUTF. Allerdings bestehen in der Bundesregierung unterschiedliche Vorstellungen über die weitere Ausrichtung. Aus innenpolitischen Motiven wird gefordert, sich auf die Zusammenarbeit mit Transitländern zu konzentrieren, um irreguläre Migration weiter einzudämmen. Eine solche Engführung des Fonds würde aber eine Abkehr vom umfassenden Gesamtansatz bedeuten, der aus außen- und entwicklungspolitischer Perspektive nötig ist. Die Bundesregierung sollte sich deshalb auf eine ressortübergreifende Strategie einigen, welche die langfristige Unterstützung für Herkunfts- und Aufnahmeländer einschließt. Bei der Ausgestaltung des Fonds sollten die beteiligten Ministerien eng zusammenarbeiten.

Ähnliche Kontroversen über die künftige Gestaltung des EUTF prägen auch die Debatten auf EU-Ebene. In den Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union etwa wird darüber diskutiert, welche Generaldirektion für die migrationspolitische Kooperation mit Drittstaaten und die Verwaltung der Fördermittel federführend sein soll. Zudem ist offen, wie die EU die Wechselwirkungen mit den im Rahmen der Vereinten Nationen ausgehandelten Globalen Pakten für Migration und Flüchtlinge nutzen wird. Hier erfolgen Weichenstellungen, die bei der Gestaltung des EUTF und der künftigen auswärtigen Migrationspolitik der EU beachtet werden sollten. Das gilt auch

für die aktuellen Verhandlungen über die Neukonzeption der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit.

# Grundzüge der auswärtigen Migrationspolitik der EU

Die Grundlagen für die heutigen Kompetenzen der Europäischen Union in der Grenz-, Asyl- und Migrationspolitik wurden bereits in den 1990er Jahren entwickelt. In ihrer Europäischen Migrationsagenda von 2015 hat die Europäische Kommission neue Maßnahmen vorgeschlagen, die zu einem »kohärenten, umfassenden Konzept« führen sollen.<sup>1</sup> Doch die rechtlichen Gestaltungsspielräume der Kommission in der Migrationspolitik sind immer noch begrenzt und die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) kommt kaum voran. Vor diesem Hintergrund versucht die Kommission, ihren Einfluss auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten auszuweiten. Dies ist bislang aber nur zum Teil gelungen, weil es an Unterstützung durch die Mitgliedstaaten mangelt und die EU-Förderstrukturen nicht kohärent sind. Der EU-Treuhandfonds für Afrika steht für einen neuen Ansatz, der diese Probleme lindern soll.

## Unvollkommene Harmonisierung der EU-Migrationspolitik

Mit dem Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1999 wurde ein Großteil der bis dahin bestehenden europäischen Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik in den Gemeinschaftsrahmen integriert. Dazu zählt auch die Grenz-, Asyl- und Migrationspolitik. Auch wenn der Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 die Kompetenzen der EU nochmals gestärkt hat, gibt es bisher nur in Teilbereichen eine gemeinschaftliche Politik. Auf vielen Gebieten dominiert nach wie vor

die zwischenstaatliche Kooperation.<sup>2</sup> So entscheiden in der Migrationspolitik weiterhin allein die Mitgliedstaaten über den Umfang der Zuwanderung. Die Europäische Union verfügt hier nur über eine Harmonisierungszuständigkeit und kann durch Richtlinien Mindeststandards im Rahmen der Visapolitik oder bei der Behandlung von Drittstaatsangehörigen vorgeben.<sup>3</sup> Seit dem Vertrag von Lissabon kann die Europäische Kommission auch Rückübernahmeabkommen schließen.<sup>4</sup>

### Die EU-Staaten können sich auf keine Reform des Dublin-Systems einigen, wollen aber die Zahl irregulärer Migranten und Flüchtlinge senken.

Zudem hat die Kommission in der Europäischen Migrationsagenda von 2015 Reformen für das Gemeinsame Europäische Asylsystem angekündigt. In diesem Bereich obliegt die Normsetzung inzwischen weit-

2 Europäisches Parlament (Hg.), *Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Einwanderung*, Themenpapier, Brüssel 2011, S. 15, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE\\_NT\(2011\)453178\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_DE.pdf)> (eingesehen am 10.1.2018).

3 So wurden separate Richtlinien zum Umgang mit Drittstaatsangehörigen entwickelt, die zur Erwerbstätigkeit, zur Familienzusammenführung, zum Studium, zu Forschungszwecken oder für einen langfristigen Aufenthalt in die EU kommen. Sergio Carrera u.a. (Hg.), *Pathways towards Legal Migration into the EU. Reappraising Concepts, Trajectories and Policies*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2017.

4 Schon bevor der Vertrag von Lissabon in Kraft trat, hatte die EU bilaterale Rückübernahmeabkommen geschlossen. Diese Zuständigkeit wurde in Artikel 79 Absatz 3 AEUV nochmals ausdrücklich festgeschrieben. Insgesamt wurden bisher 17 Rückübernahmeabkommen ausgehandelt, hauptsächlich mit Ländern der Östlichen Partnerschaft. Europäisches Parlament, *Aufteilung der Zuständigkeiten* [wie Fn. 2].

1 Europäische Kommission (Hg.), *Die Europäische Migrationsagenda*, COM(2015) 240 final, Brüssel, 13.5.2015, <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_de.pdf)>.

gehend der Europäischen Union, die Umsetzung nach wie vor den Mitgliedstaaten. Obwohl das GEAS seit Juni 2013 als rechtlich abgeschlossen gilt, wurden die Richtlinien zur Harmonisierung der Schutz- und Aufnahmenormen für Schutzsuchende in der Praxis nur teilweise umgesetzt.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund präsentierte die Europäische Kommission im Jahr 2016 Vorschläge, mit denen diese Defizite behoben werden sollen.<sup>6</sup> Zwar ist die Zahl der neu angekommenen Flüchtlinge und Migranten zurückgegangen.<sup>7</sup> Dennoch können sich die Mitgliedstaaten bis heute nicht auf eine Reform des Dublin-Systems einschließlich eines Mechanismus einigen, mit dem die Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen geteilt würde. Konsens besteht hingegen darin, dass die Zahl von Flüchtlingen und irregulären Migranten verringert werden soll, und zwar durch gezielte Zusammenarbeit mit Drittstaaten.

5 Das GEAS besteht derzeit aus fünf Kernelementen: der Aufnahme richtlinie, der Asylverfahrensrichtlinie, der Qualifikationsrichtlinie, der Dublin-Verordnung und der Eurodac-Verordnung. Die Richtlinien definieren Mindeststandards für die Aufnahme und Versorgung von Asylbewerbern, die Bearbeitung ihrer Asylanträge und die Anerkennung als Flüchtling. Die Verordnungen regeln die Zuständigkeiten für die Asylverfahren sowie für die Identifizierung von Asylbewerbern und Drittstaatsangehörigen.

6 Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU*, COM(2016) 467 final, Brüssel, 13.7.2016, <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0009.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF)> (eingesehen am 19.4.2018);

Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz (...)*, COM(2016) 466 final, Brüssel, 13.7.2016, <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-466-DE-F1-1.PDF>> (eingesehen am 19.4.2018).

7 Nach dem Zuzug von mehr als einer Million Flüchtlingen und Migranten im Jahr 2015 ist die Zahl der Neuankünfte 2016 auf knapp 400 000 und 2017 auf 200 000 gesunken. Frontex – European Border and Coast Guard Agency (Hg.), *Risk Analysis for 2018*, Warschau, Februar 2018, <[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2018.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf)> (eingesehen am 21.2.2018).

## Externalisierung der Migrationspolitik als politischer Ausweg

Angesichts mangelnder direkter Gestaltungsmöglichkeiten hat die Europäische Kommission im Jahr 2005 mit dem Gesamtansatz Migration<sup>8</sup> erstmals einen politischen Rahmen für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten vorgelegt. Dieser wurde im Jahr 2012 zum Gesamtansatz Migration und Mobilität (GAMM)<sup>9</sup> weiterentwickelt, der aus vier als gleichwertig bezeichneten Zielen besteht: (1) Förderung und verbesserte Organisation legaler Migration, (2) Prävention und Reduzierung irregulärer Migration, auch durch die Bekämpfung des Schlepperwesens, (3) Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension von Asyl und (4) Maximierung der positiven Entwicklungswirkungen von Migration und Mobilität.

Im Rahmen des GAMM wurden seit Anfang der 2010er Jahre bilaterale und regionale Kooperationen mit Drittstaaten gesucht. Mit Ländern in ihrer Nachbarschaft schloss die EU Mobilitätspartnerschaften,<sup>10</sup> während sie mit weiter entfernten Ländern sogenannte Gemeinsame Agenden zu Migration und Mobilität (Common Agendas on Migration and Mobility, CAMM) entwickelte. Beide Instrumente enthalten rechtlich unverbindliche Ziele und sehen Unterstützungsangebote von Seiten der EU und interessierter EU-Mitgliedstaaten vor. CAMMs wurden mit Indien, Äthiopien und Nigeria vereinbart, Mobilitätspartnerschaften wiederum mit neun Ländern, darunter sechs östliche Nachbarstaaten der EU sowie drei afrikanische Länder (Kap Verde, Marokko und Tunesien).<sup>11</sup> In den Mobilitätspartnerschaften wollte die EU kooperatives Verhalten der Partnerländer bei der Rückübernahme abgelehnter Asylbewerber oder irregulärer Migranten belohnen, indem sie den betreffenden Ländern bei Visaliberalisierung und legaler Zuwanderung ent-

8 Europäische Kommission (Hg.), *Kommission schlägt vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen vor*, IP/05/1500, Brüssel, 30.11.2005, <[europa.eu/rapid/press-release\\_IP-05-1500\\_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1500_de.pdf)> (eingesehen am 28.3.2018).

9 Europäische Kommission, *Gesamtansatz für Migration und Mobilität*, KOM(2011) 743 endgültig, Brüssel, 18.11.2011.

10 Steffen Angenendt, *Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2012 (SWP-Studie 25/2012).

11 Verhandlungen über Mobilitätspartnerschaften wurden mit drei weiteren Drittstaaten (Senegal, Ghana und Ägypten) aufgenommen. Sie wurden aber später abgebrochen oder gerieten ins Stocken.

gegenkam. Dieses Instrument gilt indes als wenig erfolgreich, auch wenn mögliche langfristige Wirkungen noch zu evaluieren sind.<sup>12</sup>

### In der Europäischen Migrationsagenda wird Zuwanderung vor allem als Problem, nicht als Chance beschrieben.

Als immer mehr Menschen beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ums Leben kamen, formulierte die Europäische Kommission 2015 mit der Europäischen Migrationsagenda einen neuen politischen Rahmen. Die meisten Elemente wurden aus dem GAMM übernommen, allerdings war in der Agenda keine Rede mehr von einem positiven Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung. Schwerpunkt bei der Umsetzung der Migrationsagenda ist vor allem, irreguläre Migration kurzfristig zu reduzieren. Damit geht einher, dass Zuwanderung immer stärker als Problem und nicht als Chance verstanden wird.<sup>13</sup>

### Variierende Interessen der Mitgliedstaaten

Obwohl die Europäische Kommission durch den Vertrag von Lissabon mehr Kompetenzen im Politikfeld Asyl und Migration erhalten hat, prägen weiterhin die Mitgliedstaaten maßgeblich die konkrete Ausgestaltung der auswärtigen Migrationspolitik. Allerdings variiert der Gestaltungsanspruch unter ihnen stark. Er hängt sowohl von den teils engen Verbindungen zu bestimmten Partnerländern ab, etwa durch eine Kolonialvergangenheit, als auch von unterschiedlichen Traditionen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Während einige nordeuropäische Länder (Dänemark, Luxemburg, Irland, Niederlande, Schweden, Großbritannien) EZ-Maßnahmen aus historischen Gründen stärker auf entwicklungs-politischen Bedarf und Armutsbekämpfung ausrichten, haben andere Mitgliedstaaten (Belgien, Frank-

reich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien) ein eher instrumentelles Verständnis von EZ. Letztere waren bisher aus strategischen Überlegungen mehr an gemeinsamen Ansätzen migrationspolitischer Kooperation mit Drittstaaten interessiert, aber auch nur, solange sie nicht ihre bilaterale Zusammenarbeit schwächt.<sup>14</sup>

Als Beispiel für eine fruchtbare langfristige Zusammenarbeit in Migrationsfragen gilt die bilaterale Kooperation Spaniens mit Marokko seit den 1990er Jahren.<sup>15</sup> Weniger erfolgreich war hingegen der Versuch, diese auf europäischer Ebene weiterzuentwickeln. Seit 15 Jahren verhandelt die Europäische Kommission mit Marokko über ein EU-Rückübernahmeabkommen, jedoch bisher ergebnislos. Einige EU-Mitgliedstaaten beharrten gegenüber der Kommission auf der höchst umstrittenen Forderung, dass Marokko neben eigenen Staatsbürgern auch Drittstaatsangehörige rückübernehmen sollte, obwohl das im bilateralen Rückübernahmeabkommen mit Spanien nicht vorgesehen ist.<sup>16</sup> Anders als in der spanisch-marokkanischen Kooperation signalisierten die EU-Mitgliedstaaten auch keine Bereitschaft, neue legale Wanderungsmöglichkeiten für marokkanische Staatsangehörige zu schaffen. Diese Haltung steht nicht im Einklang mit der Intention der Mobilitätspartnerschaft, die 2013 zwischen der EU und Marokko vereinbart wurde.<sup>17</sup>

14 Maurizio Carbone, »The European Union and International Development«, in: Christopher Hill/Michael Smith/Sophie Vanhoonacker (Hg.), *International Relations and the European Union*, 3. Aufl., Oxford 2017 (The New European Union Series), S. 292 – 315 (308f).

15 Sergio Carrera u.a., *EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection. A Model to Follow?*, Brüssel: CEPS, Januar 2016 (CEPS Paper in Liberty and Security in Europe Nr. 87), <<https://www.ceps.eu/system/files/EU-Morocco%20Cooperation%20Liberty%20and%20Security%20in%20Europe.pdf>> (eingesehen am 30.1.2018); Luca Lixi, *Beyond Transactional Deals. Building Lasting Migration Partnerships in the Mediterranean*, Brüssel: Migration Policy Institute Europe, November 2017, <<https://www.migrationpolicy.org/research/beyond-transactional-deals-building-lasting-migration-partnerships-mediterranean>> (eingesehen am 31.5.2018).

16 Leonhard den Hertog, »Funding the EU – Morocco ›Mobility Partnership‹. Of Implementation and Competences«, in: *European Journal of Migration and Law*, 18 (2016) 3, S. 276 – 301 (eingesehen am 30.5.2018).

17 Natasja Reslow, »EU ›Mobility‹ Partnerships. An Initial Assessment of Implementation Dynamics«, in: *Politics and Governance*, 3 (2015) 2, S. 117 – 128, <<https://cris.maastricht>

12 Natasja Reslow, »Not Everything That Counts Can Be Counted«. Assessing ›Success‹ of EU External Migration Policy«, in: *International Migration*, 55 (2017) 6, S. 156 – 169.

13 Europäische Kommission, *Europäische Migrationsagenda: Kommission fordert alle Beteiligten zu anhaltenden Fortschritten und weiteren Anstrengungen auf*, Pressemitteilung, Straßburg, 13.6.2017, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1587\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1587_de.htm)> (eingesehen am 28.3.2018).

## EU-Fördermittel und ihre politischen Implikationen

Die auswärtige EU-Migrationspolitik bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen intergouvernementalen und supranationalen Ansätzen.<sup>18</sup> Dabei verfügt die Europäische Kommission nur über migrationspolitische Instrumente mit beschränkter Reichweite. Ihren Gestaltungsanspruch versucht sie daher in erster Linie über Finanzierungsinstrumente geltend zu machen.<sup>19</sup> Die Haushaltsplanung der EU für den Zeitraum von 2014 bis 2020 war abgeschlossen, bevor Migrations- und Fluchtbewegungen in die EU stark zunahm. Im Zuge der »Flüchtlingskrise« wurde dann klar, dass die für Migrations-, Grenz- und Asylpolitik zur Verfügung stehenden Mittel der EU bei weitem nicht ausreichten. Deshalb wurden die ursprünglich eingeplanten Finanzmittel der EU-Institutionen im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie der einschlägigen EU-Agenturen von 8,4 auf 14,2 Milliarden Euro ausgeweitet.<sup>20</sup> Die Gesamtausgaben in diesem Bereich liegen noch um einiges höher, wobei genauere Angaben laut Europäischer Kommission mangels Gesamtübersicht nicht möglich sind. Grund dafür ist, dass nicht alle migrations- und fluchtbezogenen Ausgaben der EU aufgeschlüsselt vorliegen. So fehlen beispielsweise Daten aus dem Bereich der humanitären Hilfe.<sup>21</sup>

[university.nl/portal/files/883283/guid-32446856-37a1-488d-9b5d-72366c69a1ed-ASSET1.0](http://university.nl/portal/files/883283/guid-32446856-37a1-488d-9b5d-72366c69a1ed-ASSET1.0) (eingesehen am 27.3.2017).

**18** Tommaso Emiliani/Annika Linck, »The External Dimension of EU Immigration Policies. Reacting to External Events?«, in: Chad Damro/Sieglinde Gstöhl/Simon Schunz (Hg.), *The European Union's Evolving External Engagement. Towards New Sectoral Diplomacies?*, London: Routledge, 2018, S. 126 – 150.

**19** Leonhard den Hertog, *Money Talks. Mapping the Funding for EU External Migration Policy*, Brüssel: CEPS, November 2016 (CEPS Paper in Liberty and Security in Europe Nr. 95), <<https://www.ceps.eu/publications/money-talks-mapping-funding-eu-external-migration-policy>>.

**20** Zsolt Darvas u.a., *EU Funds for Migration, Asylum and Integration Policies*, Brüssel: Europäisches Parlament, April 2018, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603828/IPOL\\_STU\(2018\)603828\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603828/IPOL_STU(2018)603828_EN.pdf)> (eingesehen am 31.5.2018).

**21** Ebd., S. 14.

## Migrationsbezogene Fördermittel wurden ohne klare gemeinsame Prioritäten vergeben.

Die migrationsbezogenen Fördermittel wurden in der Vergangenheit von verschiedenen Ressorts ohne klare gemeinsame Prioritäten vergeben. So prägte vor allem die Generaldirektion Migration und Inneres (DG HOME) die strategische Ausrichtung der gemeinsamen Migrationspolitik, obwohl es die Generaldirektionen Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (DG NEAR) und Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DG DEVCO) waren, die den überwiegenden Teil des Geldes für die migrationspolitische Kooperation mit Drittstaaten verwalten.<sup>22</sup> Die Folge war eine stark fragmentierte Förderlandschaft im Bereich externe Migration. Dies hat der EU-Rechnungshof schon früher deutlich kritisiert. Im Hinblick auf die EU-Nachbarschaftspolitik stellte er fest, dass die verschiedenen Finanzierungsinstrumente mit Migrationsbezug keine gemeinsame Strategie verfolgt hätten.<sup>23</sup> Diese Inkohärenz lässt sich damit erklären, dass über die Vergabe von Fördermitteln in einem komplexen Aushandlungsprozess zwischen EU-Institutionen, Mitgliedstaaten, internationalen Organisationen und Durchführungsorganisationen entschieden wird. In diesem Prozess können widersprüchliche Ziele oft nicht aufgelöst werden.

## Neue Impulse durch den EU-Treuhandfonds für Afrika

Im Zuge steigender Ankunftszahlen von Flüchtlingen und irregulären Migranten hat der Druck auf die Europäische Kommission erheblich zugenommen, die Probleme bei der Zusammenarbeit mit migrationspolitisch relevanten Drittstaaten anzugehen. Als ein Schlüssel werden dabei neue und kurzfristig angewend-

**22** Allerdings wurden im aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014 – 2020) zwei neue Förderinstrumente geschaffen, der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und der Interne Sicherheitsfonds (ISF). Mit ihrer Hilfe kann DG HOME nun neben EU-internen Programmen auch migrationspolitische Vorhaben außerhalb der EU finanzieren. Den Hertog, *Money Talks* [wie Fn. 19].

**23** Europäischer Rechnungshof (Hg.), *EU-Ausgaben im Bereich externe Migration in Ländern des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Nachbarschaft bis 2014*, Luxemburg 2016, S. 48, <[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_09/SR\\_MIGRATION\\_DE.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_09/SR_MIGRATION_DE.pdf)> (eingesehen am 5.6.2018).

bare Instrumente gesehen, mit denen flucht- und migrationsbezogene Unterstützung für Partnerstaaten finanziert werden kann. Zu diesen Instrumenten gehört vor allem der Europäische Nothilfe-Treuhandfonds (EUTF) für Afrika, der seit Ende 2015 zentrale Bedeutung für die migrationspolitische Zusammenarbeit der EU mit afrikanischen Partnerländern gewonnen hat. Der EUTF für Afrika ist einer von mittlerweile vier Treuhandfonds, welche die EU für Notfallmaßnahmen im Außenbereich aufgelegt hat, seitdem 2013 diese Möglichkeit mit einer neuen Haushaltsordnung geschaffen wurde.<sup>24</sup> Ursprünglich war der EUTF nur als Instrument für die humanitäre Unterstützung der Länder in der Region Sahel und Tschadsee gedacht. Weil aber im Einklang mit der EU-Migrationsagenda die Forderung laut wurde, den Dialog mit möglichst vielen migrationsrelevanten Ländern zu stärken, wurde das Instrument schrittweise auf insgesamt 26 afrikanische Partnerländer ausgedehnt.

Bei einem Gipfeltreffen der europäischen und afrikanischen Staats- und Regierungschefs in Malta im November 2015 wurden die Ziele des EUTF im Aktionsplan von Valletta festgelegt.<sup>25</sup> Daraufhin erarbeitete DG DEVCO einen Zielkatalog, der im Strategischen Ausschuss des EUTF gemeinsam mit den Mitgliedstaaten beschlossen wurde.<sup>26</sup> Darin

taucht aber das Ziel der verbesserten Zusammenarbeit bei der Rückföhrungspolitik nicht als Priorität auf, im Unterschied zum Valletta-Aktionsplan. Im Strategiedokument der Europäischen Kommission werden folgende Ziele genannt: (1) größere ökonomische Chancen und Beschäftigungsmöglichkeiten, (2) Aufbau von Resilienz in Gemeinden und bei Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und anderen vulnerablen Gruppen, (3) verbessertes Migrationsmanagement in Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern, (4) verbesserte Regierungsföhrung und Konfliktprävention.

Trotz dieses umfassenden Zielkatalogs wird aus Äußerungen europäischer Entscheidungsträger immer wieder klar, dass der EUTF hauptsächlich die Kooperation von Drittstaaten sichern soll, wenn es darum geht, Flucht und irreguläre Migration zu reduzieren und irreguläre Migranten zurückzunehmen. Ein Beispiel ist der Fortschrittsbericht zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, den die Europäische Kommission im März 2018 veröffentlichte. Darin föhrt sie den Rückgang der Ankunftsahlen in Europa unter anderem auf Maßnahmen des EUTF im Bereich Migrationsmanagement und Sicherheitspolitik zurück. Eine Bilanz des entwicklungspolitischen Engagements bleibt dagegen weitgehend aus.<sup>27</sup>

**24** Der erste Treuhandfonds, der Békou Trust Fund, wurde im Juli 2014 für die Zentralafrikanische Republik aufgelegt, gefolgt vom Madad Fund für die Syrien-Krise im Dezember 2014, dem EUTF für Afrika und einem Treuhandfonds für Kolumbien im Dezember 2015. Volker Hauck/Anna Knoll/Alisa Herrero Cangas, *EU Trust Funds. Shaping More Comprehensive External Action?*, Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECDPM), November 2015 (Briefing Note Nr. 81), <[http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Briefing\\_Note\\_81\\_EU\\_Trust\\_Funds\\_Africa\\_Migration\\_Knoll\\_Hauck\\_Cangas\\_ECDPM\\_2015.pdf](http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Briefing_Note_81_EU_Trust_Funds_Africa_Migration_Knoll_Hauck_Cangas_ECDPM_2015.pdf)> (eingesehen am 20.6.2017).

**25** Die Ziele des Valletta-Aktionsplans lauten: (1) Entwicklungsvorteile durch Migration und Bekämpfung der Ursachen für irreguläre Migration und Vertreibung, (2) Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der legalen Migration und Mobilität, (3) mehr Schutz für Migranten und Asylbewerber, (4) Verhinderung und Bekämpfung der irregulären Migration, der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels, (5) Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückföhrung und Rückübernahme. Europäischer Rat (Hg.), *Valletta Summit, 11–12 November 2015. Action Plan*, 12.11.2015, <[https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf)> (eingesehen am 24.4.2017).

**26** Europäische Kommission, *The European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular*

*Migration and Displaced Persons in Africa. Strategic Orientation Document*, Brüssel, 16.2.2016, <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-revised-strategy-15022016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-revised-strategy-15022016_en.pdf)> (eingesehen am 11.1.2018).

**27** Europäische Kommission, *Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, COM(2018) 301 final, Brüssel, 16.5.2018, <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516\\_progress-report-european-agenda-migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516_progress-report-european-agenda-migration_en.pdf)> (eingesehen am 31.7.2018).

# Zwischenbilanz des EU-Treuhandfonds für Afrika

Der EUTF kann die beschriebenen Abstimmungsprobleme der auswärtigen Migrationspolitik zumindest teilweise lindern, indem er die unterschiedlichen Finanzmittel in einem Instrument bündelt. Die Sonderkonstruktion des EUTF außerhalb der traditionell schwerfälligen EU-Vergabepaxis ermöglicht zudem, die Gelder flexibel in den afrikanischen Partnerländern einzusetzen und damit angemessener auf die Dynamik der Wanderungsbewegungen zu reagieren.

Gleichwohl bleiben die inhaltlichen Ziel- und Interessenkonflikte der auswärtigen Migrationspolitik auch im Treuhandfonds bestehen. Die geographische und inhaltliche Breite des Finanzierungsinstruments führt zu unterschiedlichen Schwerpunkten bei der Umsetzung. Dabei gefährdet die Konzentration auf Maßnahmen verbesserter Migrationskontrolle immer stärker entwicklungspolitische Zielvorstellungen. Wie unterschiedlich die Effekte von EUTF-Projekten sind, wird am Beispiel der Migrationspartnerschaften mit Äthiopien und Niger deutlich (siehe S. 20ff).

## Governance-Strukturen

Bewilligt werden Projekte in den operativen Ausschüssen der sogenannten Regionalfenster, die für die Region Sahel und Tschadsee, das Horn von Afrika und Nordafrika eingerichtet wurden.<sup>28</sup> Von den bis 2020 zur Verfügung stehenden 4 Milliarden Euro des EUTF waren im August 2018 bereits 3,2 Milliarden fest vergeben. Die übrigen rund 800 Millionen Euro sind thematisch und regional vorgemerkt. Der größte Anteil fließt in die Region Sahel und Tschadsee (1,5 Milliarden), gefolgt vom Horn von Afrika (1,1 Milliarden),

**28** Clare Castillejo, *The European Union Trust Fund for Africa. A Glimpse of the Future for EU Development Cooperation*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2016 (Discussion Paper Nr. 22/2016), <[http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_22.2016\\_neu.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_22.2016_neu.pdf)> (eingesehen am 10.10.2017).

Nordafrika (426 Millionen) und regionalübergreifenden Programmen (145 Millionen).<sup>29</sup> Betrachtet man die einzelnen Partnerländer, ist der EUTF in Somalia, Niger, Libyen, Äthiopien und Mali am stärksten engagiert (siehe Karte, S. 16).<sup>30</sup>

Die Europäische Kommission hat insgesamt 3,5 Milliarden Euro in den EUTF eingezahlt, was einem Finanzierungsanteil von knapp 90 Prozent entspricht. Der größte Teil in Höhe von 2,8 Milliarden stammt aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der zwar von DG DEVCO verwaltet wird, aber als Sonderkonstruktion nicht Teil des regulären Haushalts ist.<sup>31</sup> Alle weiteren Mittel wurden aus dem regulären Etat umgewidmet (siehe Grafik 1).<sup>32</sup> Der Finanzierungsanteil der Mitgliedstaaten liegt weiterhin jedoch nur bei 440 Millionen Euro (gut 10 Prozent) des EUTF-Gesamt volumens, weit geringer als der ursprünglich von ihnen in Aussicht gestellte Beitrag in Höhe von 1,8 Milliarden Euro.<sup>33</sup> Da der Großteil der zur

**29** Europäische Kommission, *EU Emergency Trust Fund for Africa*, <[https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en)> (eingesehen am 31.7.2018).

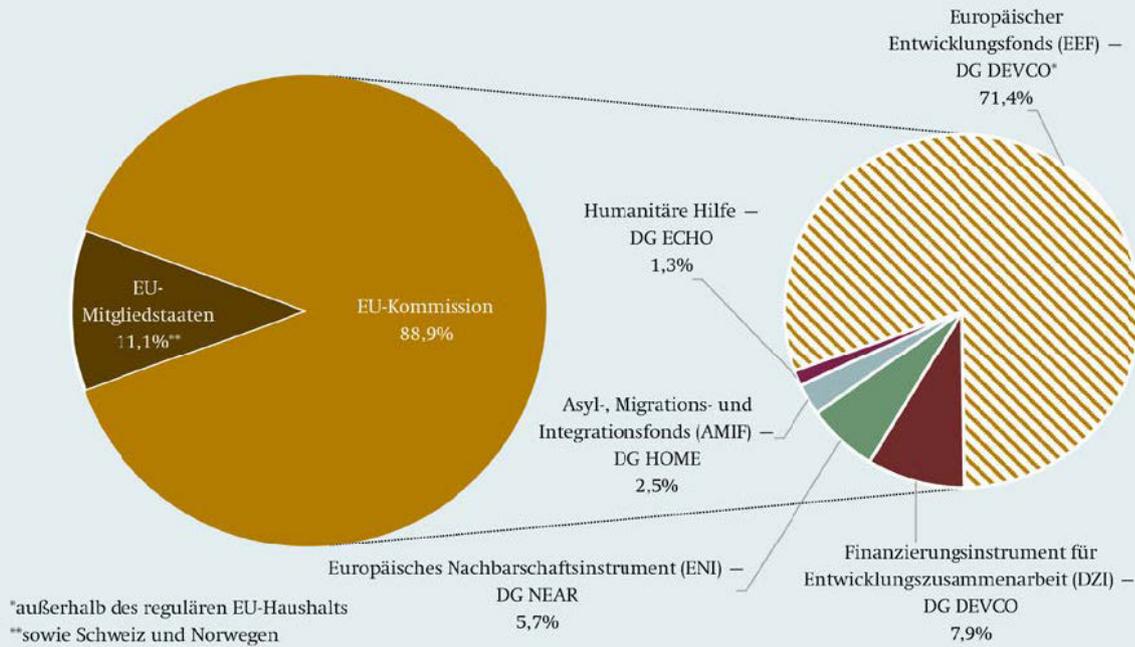
**30** Ebd.

**31** Der EEF ist das Finanzierungsinstrument des Abkommens von Cotonou und fördert Maßnahmen in den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten). Bisher wurde er intergouvernemental verabschiedet, aber zum Großteil von der Kommission verwaltet. Mehrmals schon wurde diskutiert, den EEF in den regulären Haushalt zu integrieren. Derzeit ist unklar, wie und ob der EEF nach 2020 aufgestellt wird. Das hängt von den Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU, aber auch den Brexit-Verhandlungen ab. Zudem läuft der Cotonou-Vertrag im Jahr 2020 aus und wird ab September 2018 zwischen der EU und den AKP-Staaten neu verhandelt.

**32** Europäische Kommission, *EU Contributions Pledged*, <[https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eu\\_contributions\\_pledged\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eu_contributions_pledged_1.pdf)> (eingesehen am 31.7.2018).

**33** Europäische Kommission, *EU MS and Other Donors Contributions. Pledges and Received Contributions*, <<https://ec.europa.eu>>

**Finanzierung des EU-Treuhandfonds für Afrika (EU-Kommission), Anteile in Prozent**



Quelle: Angaben der Europäischen Kommission (Stand 22.8.2018)

Verfügung stehenden Mittel schon für Projekte verplant ist, fordert die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten immer wieder auf, mehr in den Treuhandfonds einzuzahlen. Um dessen Budget aufzustocken, könnten allerdings auch weitere nicht ausgeschöpfte EU-Mittel umgewidmet werden.

**Für Maßnahmen in Libyen ist der EUTF wichtig. Das macht ihn für Mitgliedstaaten interessant, die der EU-Migrationspolitik gegenüber skeptisch sind.**

Außer Griechenland haben alle Mitgliedstaaten Geld für den EUTF bereitgestellt. Auch die Schweiz und Norwegen beteiligen sich finanziell (siehe Grafik 2, S. 14). Allerdings sind die Zahlungen etlicher Länder verhältnismäßig gering. Einige liegen mit ihren Beiträgen unter, andere nur knapp über dem

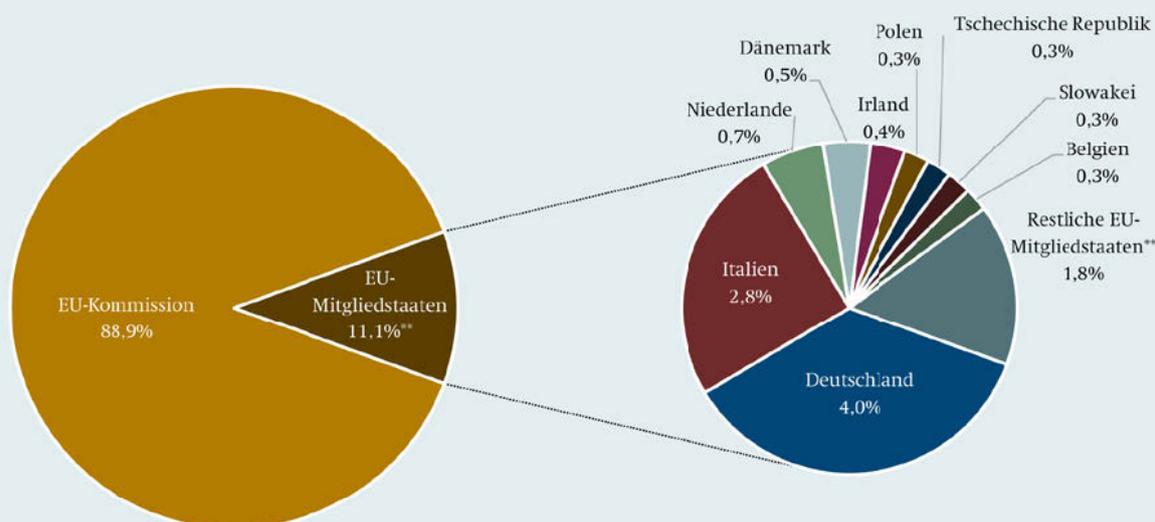
Mindestbetrag von 3 Millionen Euro, der zur Stimmberechtigung in den Lenkungsorganen des Treuhandfonds erforderlich ist. Alle EU-Mitgliedstaaten, die weniger als den Mindestbetrag beigesteuert haben, sowie die betroffenen Partnerländer und Regionalorganisationen haben in den Lenkungsorganen nur einen Beobachterstatus.<sup>34</sup>

Deutschland leistet mit 160 Millionen Euro den größten bilateralen Beitrag zum EUTF. Auch wenn das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) federführend ist, haben die anderen Ressorts großes Interesse, am EUTF mitzuwirken. So stammen die zusätzlich eingezahlten Mittel überwiegend aus dem Budget des Auswärtigen Amtes (AA). Sie werden gezielt für Projekte in Libyen eingesetzt, da der Treuhandfonds die einzige Möglichkeit migrationspolitischer Zusammenarbeit der EU mit dem Land darstellt. Finanziert werden dort vor allem freiwillige Rückführungen von Migranten

[trustfundforafrica/sites/euettfa/files/donor\\_2.pdf](http://trustfundforafrica/sites/euettfa/files/donor_2.pdf) (eingesehen am 31.7.2018).

<sup>34</sup> Castillejo, *The European Union Trust Fund for Africa* [wie Fn. 28], S. 10.

## Finanzierung des EU-Treuhandfonds für Afrika (EU-Mitgliedstaaten), Anteile in Prozent



\*\*sowie Schweiz und Norwegen

Quelle: Angaben der Europäischen Kommission (Stand 22.8.2018)

mit Hilfe der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und die Ausbildung der libyschen Küstenwache. Diese Projekte genießen für Mitgliedstaaten besondere Priorität, da die Situation in Libyen und auf der zentralen Mittelmeerroute nach wie vor kritisch ist. Ein solches Engagement ist auch für diejenigen Mitgliedstaaten anschlussfähig, die ansonsten den migrationspolitischen Bemühungen der EU skeptisch gegenüberstehen. So beteiligen sich seit Januar 2018 auch die Visegrád-Staaten (Polen, Tschechische Republik, Ungarn und Slowakei) mit insgesamt 35 Millionen Euro am EUTF.<sup>35</sup>

### Neue Aushandlungsprozesse zwischen EU und Mitgliedstaaten

Die Entscheidungen in den EUTF-Lenkungsgremien werden in der Regel im Konsens getroffen. Wenn doch eine Abstimmung erforderlich ist, verfügen jeder Mitgliedstaat, der den Mindestbetrag eingezahlt hat, und die Europäische Kommission über jeweils eine Stimme. Für einen Beschluss reicht die einfache Mehrheit aus, wobei die Europäische Kommission ein Vetorecht hat.<sup>36</sup> Manche Mitgliedstaaten halten die Sonderkonstruktion des Treuhandfonds für problematisch, weil damit das gängige Vergabeverfahren für die Verwendung der Fördermittel in den dafür vorgesehenen Fachausschüssen umgangen wird.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Europäische Kommission (Hg.), 2017 Annual Report. *EU Trust Fund for Africa*, Brüssel, März 2018, <[https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/2017\\_tffa\\_en\\_web\\_lowres\\_final05.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/2017_tffa_en_web_lowres_final05.pdf)> (eingesehen am 20.3.2018).

<sup>36</sup> Europäische Kommission, *The European Union Emergency Trust Fund for Africa (Constitutive Agreement)*, <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/constitutive-agreement-annexe-2015-7293-20151020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/constitutive-agreement-annexe-2015-7293-20151020_en.pdf)> (eingesehen am 8.1.2018).

<sup>37</sup> Gemeint ist hier das Ausschussverfahren (Komitologie), in dem die Mitgliedstaaten den Erlass von Durchführungs-

Ihr Vorgehen begründet die Europäische Kommission damit, dass nur so flexibel genug auf die Dynamik von Wanderungsbewegungen reagiert werden könne. In der Tat werden Projekte im Rahmen des EUTF schneller bewilligt als über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Das bedeutet allerdings nicht automatisch, dass sie schneller umgesetzt werden.<sup>38</sup> Ein Großteil der EUTF-Projekte ist erst langsam angelaufen oder noch in Planung, die Resultate lassen sich bislang nicht systematisch bewerten.<sup>39</sup>

Der Treuhandfonds steht weitgehend außerhalb parlamentarischer Kontrolle. Als Reaktion auf unterschiedliche kritische Resolutionen hat das Europäische Parlament mittlerweile einen Beobachterstatus in den Lenkungsorganen des Fonds erhalten. Es ist aber weiterhin nicht an den Projektentscheidungen in den operativen Ausschüssen beteiligt.<sup>40</sup> Dort werden die meisten Mittel im Rahmen »delegierter Kooperationen« ohne offene Ausschreibung an ausgewählte Organisationen vergeben.<sup>41</sup> Das Europäische Parlament kritisiert diese – auch in anderen Finanzierungsinstrumenten gängige – Vergabepaxis und fordert, die EUTF-Projekte offen auszuschreiben und alle Umsetzungspartner gleich zu behandeln.<sup>42</sup>

rechtsakten durch die Europäische Kommission gemäß Artikel 291 AEUV kontrollieren. EUR-Lex, *Glossare von Zusammenfassungen: Komitologie (Ausschusswesen)*, <<http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html?locale=de>> (eingesehen am 1.2.2018).

**38** Sergio Carrera u.a., *Oversight and Management of the EU Trust Funds. Democratic Accountability Challenges and Promising Practices*, Brüssel: Europäisches Parlament, Mai 2018, S. 75, <<https://www.ceps.eu/publications/oversight-and-management-eu-trust-funds-democratic-accountability-challenges-and>> (eingesehen am 31.5.2018).

**39** Die Europäische Kommission hat Ende 2017 einen Katalog von 19 Zielindikatoren entwickelt, aus dem allerdings bisher kaum tatsächliche Ergebnisse deutlich werden. Europäische Kommission, *2017 Annual Report* [wie Fn. 35], S. 17.

**40** Ebd.

**41** Umsetzungsorganisationen, die Mittel im Rahmen »delegierter Kooperationen« erhalten, müssen dafür zertifiziert sein, Fördergelder der Europäischen Kommission verwalten zu können. Europäische Kommission, *Terms of Reference for Pillar Assessments*, <[https://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/audit-and-control/pillar-assessments\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/audit-and-control/pillar-assessments_en)> (eingesehen am 8.1.2018).

**42** Europäisches Parlament (Hg.), *Bericht über die Bewältigung von Flüchtlings- und Migrantenströmen. Die Rolle des auswärtigen Handelns der EU*, Plenarsitzungsdokument A8-0045/2017, Straßburg/Brüssel, 22.2.2017, <<http://www.europarl.europa>

Diese Kritik ist unter anderem vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Mitgliedstaaten die Sonderkonstruktion des Treuhandfonds dazu nutzen, bestehende bilaterale Projekte zu finanzieren oder neue Vorhaben direkt durch ihre mitgliedstaatlichen Umsetzungsorganisationen ausarbeiten zu lassen. Während zu Beginn der Tätigkeit des EUTF viele Projekte ohne intensivere Vorabsprachen beschlossen wurden, stimmen sich die Mitgliedstaaten inzwischen regelmäßig informell ab, bevor Entscheidungen in den operativen Ausschüssen gefällt werden.<sup>43</sup> Die Europäische Kommission hat gegen dieses Verfahren grundsätzlich nichts einzuwenden. Mit einigen Ausnahmen wurden bisher sämtliche Projektanträge in den operativen Ausschüssen angenommen.<sup>44</sup>

Von den bisher bewilligten Projektmitteln in Höhe von 3,2 Milliarden Euro wurden 40 Prozent an mitgliedstaatliche Umsetzungsorganisationen, 26 Prozent an internationale Organisationen, 11 Prozent direkt an die Partnerländer und 8 Prozent an zivilgesellschaftliche Akteure vergeben. Das meiste Geld, nämlich 387 Millionen Euro, geht an die Internationale Organisation für Migration, gefolgt von 301 Millionen für die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) sowie 223 Millionen für französische und 200 Millionen für italienische Umsetzungsorganisationen.<sup>45</sup>

Der hohe Anteil an Mitteln für mitgliedstaatliche Umsetzungsorganisationen trägt dazu bei, dass sich die Umsetzung der Projekte verzögert. Grund ist, dass einige dieser Organisationen bislang nicht über ausreichend Kapazitäten verfügen und daher operative Strukturen in den Partnerländern erst aufbauen müssen. Das hat auch die Europäische Kommission erkannt, die bemängelt, dass die mitgliedstaatlichen durchschnittlich doppelt so lange wie internationale Umsetzungsorganisationen benötigen, um mit der Implementierung von Vorhaben zu beginnen.<sup>46</sup> Allerdings können Verzögerungen auch durch die

<[eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0045+0+DOC+PDF+V0//DE](http://europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0045+0+DOC+PDF+V0//DE)> (eingesehen am 3.7.2017).

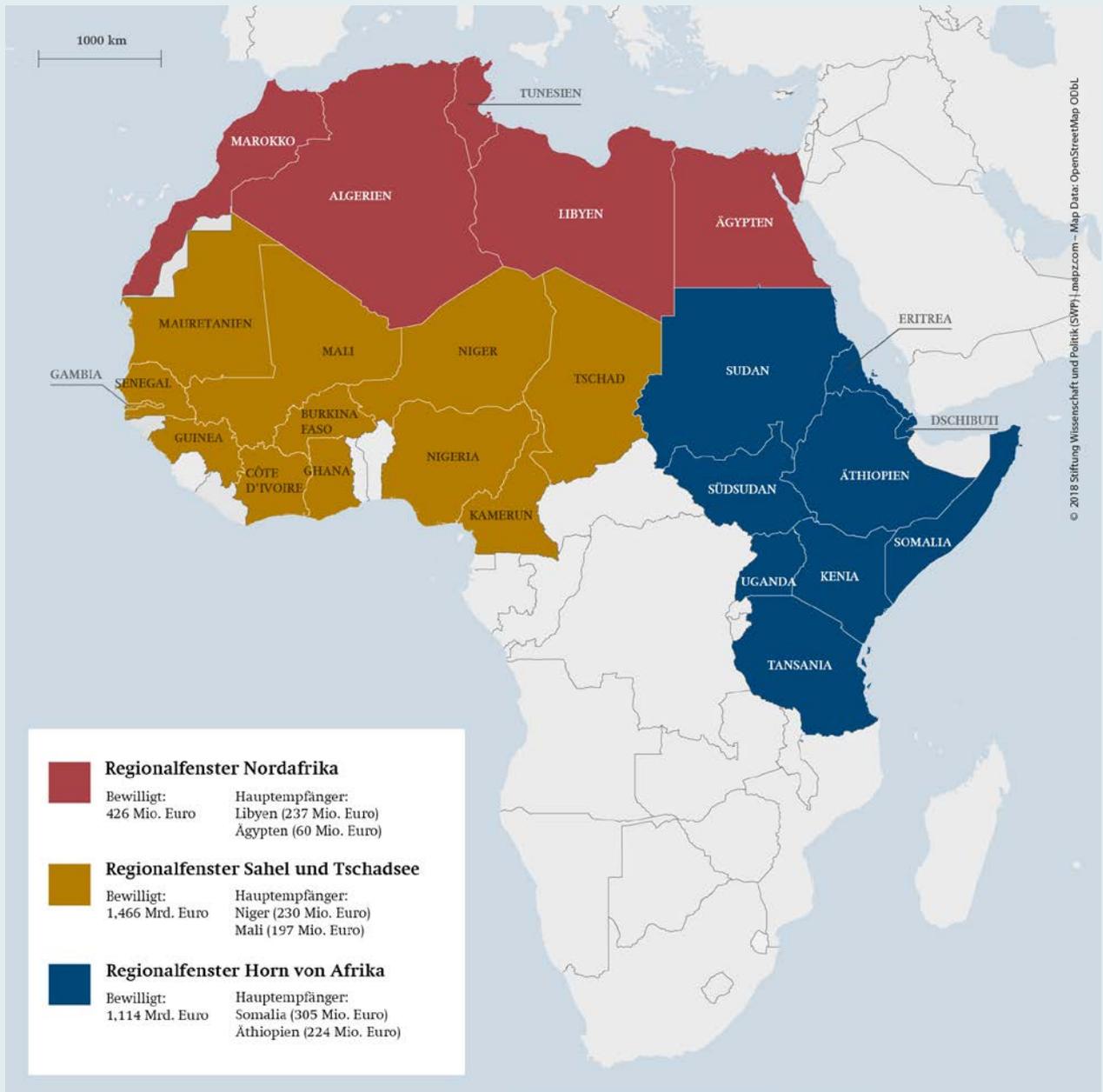
**43** Hintergrundgespräche des Verfassers, Brüssel, März 2018.

**44** Zu den Ausnahmen zählt beispielsweise eine von Frankreich geplante Budgethilfe für den Tschad. Sie wurde im Dezember 2017 abgelehnt, da sie möglicherweise auch für das Militär hätte verwendet werden sollen. Hintergrundgespräche des Verfassers, Brüssel, März 2018.

**45** Telefonische Hintergrundgespräche des Verfassers, September 2018.

**46** Hintergrundgespräche des Verfassers, Brüssel, März 2018.

**Mittelverteilung des EU-Treuhandfonds in Regionalfenstern (mit jeweiligen Hauptempfängern)**



Quelle: Angaben der Europäischen Kommission (Stand 22.8.2018)

schwierige Sicherheitslage oder staatliche Einschränkungsversuche in Partnerländern entstehen.

**Intensivierte Abstimmung der EU-Institutionen**

Die EU-Institutionen konnten ihre Gestaltungsmöglichkeiten mit Hilfe des EUTF für Afrika ausbauen. So wurde mit dem Fonds ein Instrument zur Zusam-

menarbeit mit allen afrikanischen Herkunfts-, Erst- aufnahme- und Transitländern geschaffen, die zuvor in die Bereiche Nachbarschaftspolitik (Nordafrika) und Entwicklungszusammenarbeit (restliches Afrika) unterteilt waren. Zweifellos hat der Nothilfefonds die bisher fragmentierte Finanzierung der auswärtigen Migrationspolitik verbessert, da die beteiligten EU-Institutionen ihre Abstimmung im Rahmen des Fonds intensiviert haben. In der Europäischen Kommission ist die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DG DEVCO) für die Umsetzung des EUTF zuständig. Ihr Einfluss wird sowohl in den Strategiedokumenten des Nothilfefonds deutlich als auch bei der Umsetzung der meisten Projekte am Horn von Afrika. Abstimmen muss DG DEVCO sich mit dem Kabinett der Europäischen Kommission sowie den Generaldirektionen Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (DG ECHO), Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (DG NEAR) und Migration und Inneres (DG HOME). Letztere versucht das Nordafrika-Engagement zu stärken und die Auszahlung von EUTF-Mitteln möglichst von der Erfüllung migrationspolitischer Forderungen abhängig zu machen, etwa besserer Kooperation bei der Rückübernahme abgelehnter Asylbewerber durch die Herkunftsländer.

Auch der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) spielt eine immer wichtigere Rolle, da er die aus dem Treuhandfonds finanzierten Migrationspartnerschaften koordiniert und darüber hinaus beabsichtigt, die auswärtige Migrationspolitik zu einem zentralen Element der Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu machen.<sup>47</sup> Ferner begleitet der EAD die Umsetzung von Projekten vor Ort in den Partnerländern. Allerdings hängen die Handlungsmöglichkeiten der jeweiligen EU-Delegationen stark von strategischen Entscheidungen in Brüssel ab, so dass sie vor Ort nicht die koordinierende Wirkung entfalten können wie ansonsten bei EU-Entwicklungsprojekten üblich.<sup>48</sup>

Nach Auffassung von EU-Beamten tragen vor allem die gemeinsamen Prüfungsmissionen der EU-Institutionen zum verbesserten Austausch über die Heraus-

forderungen der auswärtigen Migrationspolitik bei.<sup>49</sup> Gleichzeitig bleiben Interessen- und Zielkonflikte der beteiligten EU-Institutionen bestehen. Sie spiegeln sich in der unterschiedlichen Gewichtung der strategischen Ziele des EUTF wider.

## Variierende Schwerpunkte bei der Umsetzung

Es existieren keine einheitlichen und verbindlichen Kriterien, um zuverlässig zu ermitteln, wie hoch der jeweilige Anteil von Projekten mit entwicklungs-, sicherheits- oder migrationspolitischen Schwerpunkten ist.<sup>50</sup> Während beispielsweise die am EUTF beteiligten Organisationen laut ihren Berechnungen davon ausgehen, dass die Hälfte aller Mittel in Entwicklungsprojekte fließt, hat die Hilfsorganisation Oxfam in einer Evaluation des Treuhandfonds im Oktober 2017 einen Anteil von etwa 63 Prozent errechnet.<sup>51</sup>

Die Europäische Kommission ordnet die Projekte den vier strategischen Zielen der EUTF-Strategie zu (siehe Grafik 3, S. 18).<sup>52</sup> Die ersten beiden dieser Ziele (Beschäftigungsprogramme und Aufbau von Resilienz) kombinieren klassische Handlungsfelder der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe. Das umfasst sowohl Maßnahmen zur langfristigen Verbesserung der Lebensbedingungen von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und anderen vulnerablen Gruppen als auch kurzfristig erforderliche Maßnahmen, wie etwa die Unterstützung mit Nahrungsmitteln. Auffällig ist, dass unter diesen Zielkategorien fast ausschließlich Projekte am Horn von Afrika sowie in der Region Sahel und Tschadsee, aber nicht in Nordafrika aufgeführt sind. Dort

<sup>49</sup> Hintergrundgespräche des Verfassers, Brüssel, März 2018.

<sup>50</sup> Michael A. Clemens/Hannah M. Postel, *Detering Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-income Countries*, Washington, D.C.: Center for Global Development (CGD), Februar 2018 (CGD Policy Paper Nr. 119), <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/detering-emigration-foreign-aid-overview-evidence-low-income-countries.pdf>> (eingesehen am 12.2.2018).

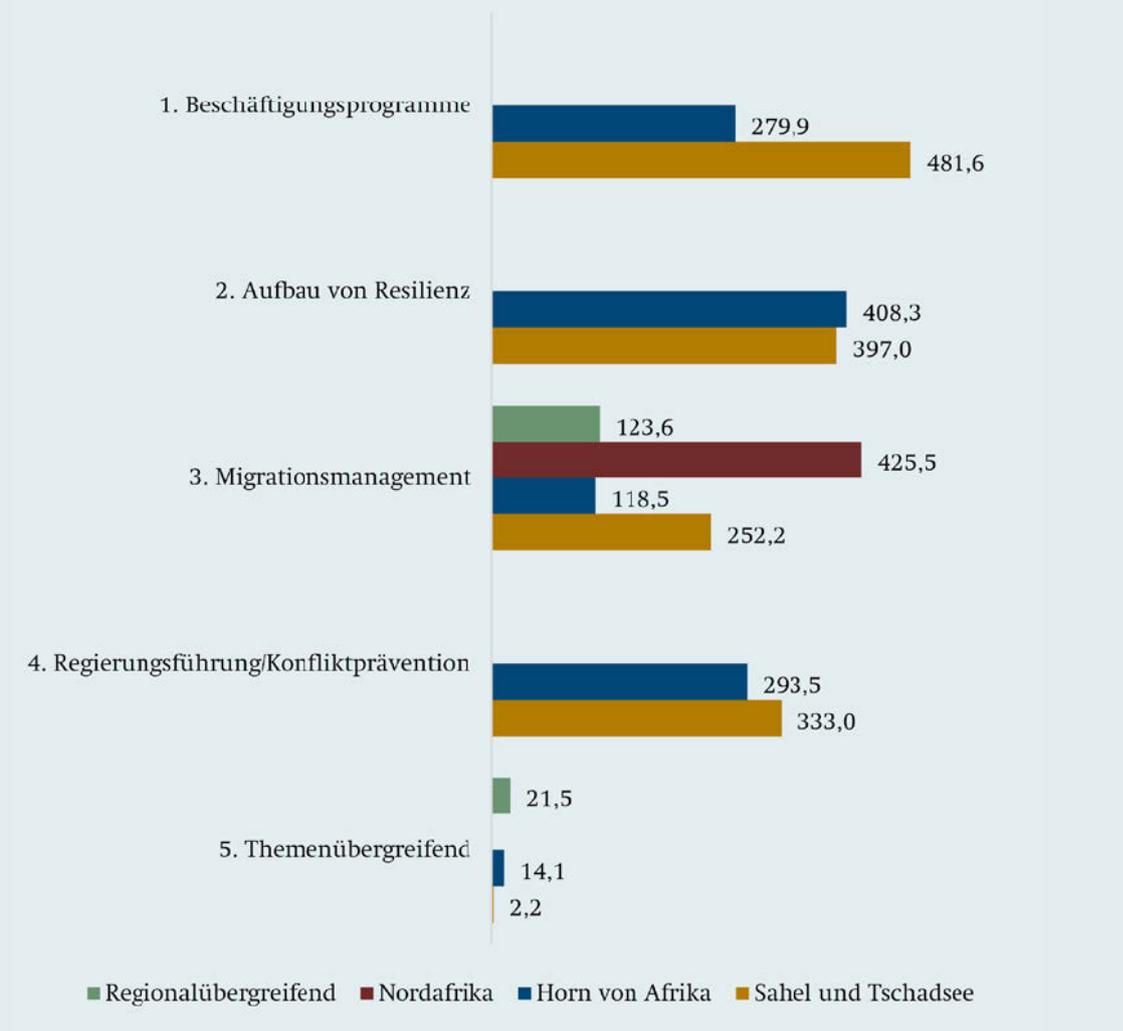
<sup>51</sup> Elise Kervyn/Raphael Shilhav, *An Emergency for Whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – Migratory Routes and Development Aid in Africa*, Oxford: Oxfam International, November 2017, <[https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en.pdf)> (eingesehen am 16.11.2017).

<sup>52</sup> Zahlen nach Europäische Kommission, *EU Emergency Trust Fund for Africa* [wie Fn. 29].

<sup>47</sup> Das lässt sich etwa in der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik nachlesen. Europäischer Auswärtiger Dienst (Hg.), *Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*, Brüssel 2016, <[https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_de\\_0.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_0.pdf)> (eingesehen am 10.1.2018).

<sup>48</sup> Hintergrundgespräche des Verfassers, Brüssel, März 2018.

**Bewilligte Programme nach strategischen Zielen (Finanzvolumen in Millionen Euro)**



Quelle: Angaben der Europäischen Kommission (Stand 22.8.2018)

rechnet die Europäische Kommission alle Projekte dem Bereich Migrationsmanagement zu, auch wenn darin teilweise entwicklungspolitische Ziele verfolgt werden.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Oxfam weist darauf hin, dass beispielsweise das Projekt »Managing Mixed Migration Flows in Libya through Expanding Protection Space and Supporting Local Socio-economic Development« mit einem Volumen von 90 Millionen Euro als Entwicklungszusammenarbeit zu zählen sei. In dem Programm gehe es nämlich um den Schutz besonders Schutzbedürftiger und den Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen sowie sozioökonomische Entwicklungsprogramme. Kervyn/

Das zeigt, dass die Zuordnung zu den jeweiligen strategischen Zielen teilweise willkürlich vorgenommen wird und deshalb nur beschränkte Aussagekraft besitzt. Dennoch wird anhand dieser Zahlen klar, dass neben regionalen Unterschieden auch das migra-

Shilhav, *An Emergency for Whom?* [wie Fn. 51], S. 30. Solche Defizite in der Statistik sind auch der Europäischen Kommission bekannt und sollen in Zukunft behoben werden. Telefonische Hintergrundgespräche des Verfassers, August 2018.

tionspolitische Profil der Partnerländer über die Ausgestaltung der EUTF-Projekte entscheidet.<sup>54</sup>

### Das migrationspolitische Profil der Partnerländer entscheidet über die Ausgestaltung der EUTF-Projekte.

So werden klassische Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit besonders in Herkunftsländern verfolgt. Das wird deutlich, wenn man beispielsweise die Zuweisung von Mitteln aus dem EUTF in den sechs westafrikanischen Staaten betrachtet, aus denen 2016 und 2017 die Hälfte aller Personen stammte, die in Italien erfasst wurden: Gambia, Nigeria, Guinea, Côte d'Ivoire, Mali und Senegal.<sup>55</sup> Hier wurden 42 Prozent des Geldes für Beschäftigungsprogramme, 18 Prozent für den Aufbau von Resilienz, 21 Prozent für Migrationsmanagement und 19 Prozent für verbesserte Regierungsführung und Konfliktprävention verwendet.<sup>56</sup> Im Gegensatz dazu steht die Mittelverteilung in Transitländern wie Dschibuti, Burkina Faso, Mauretanien, Niger, Tschad und Libyen. Dort fließen die meisten Gelder in das Migrationsmanagement (35 Prozent), gefolgt von Programmen zur verbesserten Regierungsführung und Konfliktprävention (25 Prozent), Beschäftigungsförderung (22 Prozent) und Aufbau von Resilienz (17 Prozent).<sup>57</sup>

Die Verbesserung des Migrationsmanagements<sup>58</sup> gilt als drittes strategisches Ziel des EUTF. Unter dem

Begriff wird der Aufbau migrations- und sicherheitspolitischer Kapazitäten verstanden, einschließlich der Stärkung von Grenzschutzkapazitäten. Im Rahmen des EUTF dient er als Sammelbegriff für unterschiedliche Maßnahmen. Über die Hälfte aller Projekte im Migrationsmanagement zielen laut Oxfam auf Migrationskontrolle und Eindämmung, was häufig damit begründet wird, dass Menschenhandel und -schmuggel bekämpft werden müssten.<sup>59</sup> Unter Migrationsmanagement fallen auch der Aufbau von Kapazitäten und die Schulung von Sicherheitsbehörden (Polizei und Grenzbehörden), der Austausch von Migrationsdaten und Programme zur freiwilligen Rückkehr von Migranten aus Transitländern. Zudem werden in diesem Zusammenhang Reformen für bessere Kooperation bei Rückübernahme und Wiedereingliederung irregulärer Migranten in ihren Herkunftsländern finanziert, ebenso wie Aufbau und Verbesserung von Identifikationssystemen und Informationskampagnen über Migrationsgefahren. Legale Migration wird in diesem Rahmen bisher kaum gefördert.<sup>60</sup>

Diese Komponente überlappt sich teilweise mit dem vierten strategischen Ziel des EUTF, nämlich Maßnahmen zur Regierungsführung und Konfliktprävention, die besonders in fragilen Kontexten eine stabilisierende Wirkung entfalten sollen. Unterstützt wird dieses Bemühen durch bilaterale Maßnahmen. Besonders strategisch ist Italien dabei vorgegangen: Es schuf einen eigenen Fonds für Afrika, aus dem

54 Die Europäische Kommission begründet beispielsweise in ihren Fortschrittsberichten zu den Migrationspartnerschaften ihre Maßnahmen mit dem migrationspolitischen Profil der Partnerländer. Europäische Kommission, *Fünfter Fortschrittsbericht über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda*, COM(2017) 471 final, Brüssel, 6.9.2017, <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-471-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>> (eingesehen am 26.10.2017).

55 Europäische Stabilitätsinitiative (ESI), *The Italian Magnet. Deaths, Arrivals and Returns in the Central Mediterranean*, 13.3.2018, S. 5, <<https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20core%20facts%20-%20The%20Italian%20Magnet%20-%2013%20March%202018.pdf>> (eingesehen am 25.4.2018).

56 Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Europäische Kommission, *EU Emergency Trust Fund for Africa* (Stand August 2018) [wie Fn. 29].

57 Ebd.

58 Der Begriff Migrationsmanagement ist nicht neu. Ursprünglich wurde er in den 1990er Jahren unter anderem von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in die migrationspolitische Debatte gebracht, als Antwort auf die stark gestiegenen Flüchtlingszahlen und die generelle

Schwäche vieler Staaten, die Wanderungsbewegungen zu bewältigen. Zunächst wurde darunter die Fähigkeit eines Staates verstanden, Zuwanderung zu steuern und zu gestalten, also flüchtlings- und migrationspolitische Strategien zu entwickeln und umzusetzen. Dieses Verständnis migrationspolitischer Zusammenarbeit war noch sehr stark auf die Aufnahmeländer von Migranten ausgerichtet. Dies hat sich erst im Lauf der Zeit gewandelt. Das Konzept des Migrationsmanagements wird heute weniger im Hinblick auf westliche Aufnahmeländer diskutiert, sondern umschließt nun auch den Aufbau migrationspolitischer Kapazitäten in Herkunfts- und Transitstaaten.

59 Tuesday Reitano weist darauf hin, dass die gängige Subsumierung von Menschenschmuggel und -handel problematisch sei, da die beiden Phänomene sehr unterschiedliche Gegenstrategien erfordern würden. Tuesday Reitano, *The Khartoum Process. A Sustainable Response to Human Smuggling and Trafficking?*, Pretoria u.a.: Institute for Security Studies, November 2016 (Policy Brief Nr. 93), S. 7, <<https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/policybrief93.pdf>> (eingesehen am 17.1.2018).

60 Kervyn/Shilhav, *An Emergency for Whom?* [wie Fn. 51], S. 19.

neben Beiträgen für den Treuhandfonds auch weitere Projekte finanziert wurden. Zu über 80 Prozent handelte es sich dabei um Maßnahmen des Migrationsmanagements, die durch die Entsendung von Militär nach Libyen und Niger flankiert wurden.<sup>61</sup>

## Fallbeispiele: Die EU-Migrationspartnerschaften mit Äthiopien und Niger

Im Juni 2016 vereinbarte die EU Migrationspartnerschaften mit fünf afrikanischen Herkunfts- und Transitländern. Dafür werden hauptsächlich Finanzmittel des EUTF verwandt, der aus diesem Anlass um 500 Millionen Euro aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) aufgestockt wurde. Zusätzlich sollen die Migrationspartnerschaften künftig durch den im Jahr 2017 beschlossenen External Investment Plan (EIP) unterstützt werden.<sup>62</sup>

Im Vergleich mit den Mobilitätspartnerschaften, die Anfang der 2010er Jahre vereinbart wurden, rückt bei den Migrationspartnerschaften das Versprechen legaler Zuwanderungswege weiter in den Hintergrund. Ansonsten jedoch ähneln sich die Ziele der beiden rechtlich unverbindlichen Kooperationsinstrumente: Die jeweiligen Partnerländer sollen bei allen Aspekten der Migration zu intensiverer Zusammenarbeit bewegt werden, auch beim Kampf gegen

Schleusung und bei der Rückübernahme von Staatsangehörigen.<sup>63</sup> Für den Fall, dass die Länder zu wenig Kooperationsbereitschaft zeigen, sehen die Migrationspartnerschaften allerdings erstmals Sanktionen vor, etwa Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit auszusetzen.<sup>64</sup>

Am Beispiel Äthiopiens werden die Probleme dieses Ansatzes deutlich, denn trotz guter Voraussetzungen haben sich die Beziehungen durch die EU-Migrationspartnerschaft eher verschlechtert als verbessert. Äthiopien hat bereits im Verlauf des Khartoum-Prozesses, der 2014 zur migrationspolitischen Zusammenarbeit der EU mit den Ländern am Horn von Afrika etabliert wurde, eine konstruktive Rolle gespielt und ist einer der größten Empfänger von EUTF-Mitteln. Viele Projekte haben an die bestehende Entwicklungszusammenarbeit angeknüpft.<sup>65</sup> Zudem ist Äthiopien Pilotland für den Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen (Comprehensive Refugee Response Frameworks, CRRF), den die Vereinten Nationen zur Entwicklung des Globalen Pakts für Flüchtlinge konzipiert haben.<sup>66</sup> Es handelt sich dabei um einen Multiakteursansatz, mit dem neue Lösungen für langandauernde und akute Flüchtlingskrisen mit Aufnahmeländern gefunden werden sollen. In diesem Rahmen stimmte die äthiopische Regierung 2016 neun Maßnahmen zu, die den fast eine Million Flüchtlingen im Land zugutekommen sollen. Dazu zählt etwa das Vorhaben, Flüchtlinge nicht mehr in Lagern unterzubringen und bis zu

61 Anja Palm, *Leading the Way? Italy's External Migration Policies and the 2018 Elections: An Uncertain Future*, Rom: Istituto Affari Internazionali (IAI), Februar 2018 (Commentaries, Nr. 18), <<http://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1812.pdf>> (eingesehen am 8.6.2018).

62 Dieser basiert auf der »Hebelung« öffentlicher Zuschüsse durch private Investitionen (»Blending«). Bis zum Jahr 2020 sollen insgesamt 3,35 Milliarden Euro aus dem regulären EU-Budget und dem Europäischen Entwicklungsfonds in den European Fund for Sustainable Development (EFSD) fließen, wodurch Investitionen von bis zu 44 Milliarden Euro ausgelöst werden sollen. Die Mitgliedstaaten haben bisher zwar kein zusätzliches Geld in den EFSD eingezahlt, aber nach Auffassung der Europäischen Kommission besteht durchaus Interesse bei anderen Akteuren. So hat die Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung angekündigt, sich mit 50 Millionen US-Dollar am EFSD zu beteiligen. Das Ausmaß der geplanten finanziellen Unterstützung für die Partnerländer zeigt den hohen Stellenwert, den die Europäische Kommission ihrer auswärtigen Migrationspolitik beimisst. Allerdings ist fraglich, ob Ressourcen in dieser Höhe zur Verfügung stehen werden. So bezweifeln die Mitgliedstaaten, dass die von der Europäischen Kommission im EIP kalkulierte starke Hebelwirkung tatsächlich zustandekommt.

63 Europäische Kommission, *Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration*, COM(2016) 385 final, Straßburg, 7.6.2016, <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_external\\_aspects\\_eam\\_towards\\_new\\_migration\\_ompact\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf)> (eingesehen am 10.10.2017).

64 Natasja Reslow, »Old Wine in New Wineskins? The EU's Migration Partnership Framework«, *Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht*, 14.12.2017, <<https://www.juwiss.de/137-2017/>> (eingesehen am 17.5.2018).

65 Concord, *Partnership or Conditionality? Monitoring the Migration Compacts and EU Trust Fund for Africa*, Brüssel, Januar 2018, S. 29f, <[https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/01/CONCORD\\_EUTrustFundReport\\_2018\\_online.pdf?7c2b17&7c2b17](https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/01/CONCORD_EUTrustFundReport_2018_online.pdf?7c2b17&7c2b17)> (eingesehen am 28.2.2018).

66 Anne Koch, »Ein Jahr nach den New Yorker Gipfeln«, in: *Vereinte Nationen*, (2017) 5, S. 195–200, <[http://www.dgvrn.de/fileadmin/publications/PDFs/Zeitschrift\\_VN/VN\\_2017/Heft\\_5\\_2017/01\\_Koch\\_5-2017\\_6-10-2017\\_web.pdf](http://www.dgvrn.de/fileadmin/publications/PDFs/Zeitschrift_VN/VN_2017/Heft_5_2017/01_Koch_5-2017_6-10-2017_web.pdf)> (eingesehen am 25.1.2018).

100 000 Arbeitsplätze für sie zu schaffen.<sup>67</sup> Seit Ende 2017 unterstützt der EUTF diesen Ansatz finanziell.<sup>68</sup>

Die äthiopische Regierung bemängelte jedoch, dass die vom Treuhandfonds finanzierten Maßnahmen bisher kaum Wirkung gezeigt hätten. Stattdessen dominieren europäische Forderungen nach verbesserter Kooperation bei der Rückübernahme äthiopischer Staatsbürger.<sup>69</sup> Schließlich ist Äthiopien nicht nur Aufnahme- und Transitland, sondern – wenn auch in weit geringerem Maße – Herkunftsland für gemischte Wanderungen in die EU. Kritiker betonen, dass die EU das Thema Rückübernahme zu sehr in den Vordergrund stelle, was die migrationspolitische Zusammenarbeit mit Äthiopien insgesamt zu unterminieren drohe. Außerdem sind die Rücküberweisungen (Remittances) im Ausland lebender Äthiopier eine wichtige Einkommensquelle, da sie dreimal so hoch sind wie die Entwicklungsleistungen.<sup>70</sup> Die EU hat einzelne EUTF-Projekte aufgrund mangelnden Fortschritts bei den Rückübernahmeverhandlungen verzögert. Daraufhin erklärte sich die äthiopische Regierung in einem Protokoll zu besserer Zusammenarbeit in dieser Frage bereit. Abzuwarten bleibt, wie die Bestimmungen des Protokolls in der Praxis angewandt werden und wie sich migrationspolitische Kooperation mit dem Land unter dem neuen Premierminister Abiy Ahmed insgesamt gestalten wird.<sup>71</sup>

In der Migrationspartnerschaft mit Niger hingegen spielt das Thema Rückkehr keine Rolle, da Niger kaum als Herkunftsland relevant ist. Das erleichtert die Zusammenarbeit, weil das Land stärker von EZ-Mitteln als von Rücküberweisungen abhängig ist und die schwache Regierung angesichts innerer und äußerer Bedrohungen großes Interesse an sicherheitspolitischer Kooperation mit der EU hat.<sup>72</sup> Niger erhält im Regionalfenster Sahel und Tschadsee den größten Anteil aus dem EUTF und ist für die EU ein wichtiger Partner als Transitland gemischter Wanderungsbewegungen in Richtung Libyen und von dort aus in die Europäische Union.

Das entschiedene Vorgehen gegen Schmugglernetzwerke hat allerdings problematische Nebenwirkungen, die von der EU bisher nicht ausreichend abgedeckt werden. Seitdem die Gesetze gegen Menschenschmuggel verschärft und die Hauptwanderungsrouten in Richtung Libyen geschlossen wurden, weichen Schmuggler auf gefährlichere Wege aus, bei denen noch mehr Migranten ums Leben kommen.<sup>73</sup> Diese Maßnahmen treffen die informelle »Migrationsökonomie« in der Region Agadez, die seit langem eine wichtige Zwischenstation auf der Wanderungsrouten in Richtung Europa darstellt.<sup>74</sup> Während aber einzelnen Schmugglern das Handwerk gelegt wird, können transnationale Netzwerke organisierter Kriminalität weiter operieren.<sup>75</sup> Die einseitige Konzentration der EU auf Grenzschutzmaßnahmen in Niger stellt zudem

67 United Nations High Commissioner for Refugees, *CRRF Ethiopia*, Juli 2018 (Briefing Note), <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/65262.pdf>> (eingesehen am 27.9.2018). Es ist allerdings fraglich, ob dieses Ziel erreicht werden kann, da derzeit nicht genügend Flüchtlinge Bildungsvoraussetzungen erfüllen, die für eine Tätigkeit in der Bekleidungsindustrie notwendig wären. Hintergrundgespräche des Verfassers, Washington, D.C., März 2018.

68 Europäischer Auswärtiger Dienst (Hg.), *EUTF Action Document for the Implementation of the Horn of Africa Window. Stimulating Economic Opportunities and Job Creation for Refugees and Host Communities in Ethiopia in Support of the Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF) in Ethiopia*, <[https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutfaf/files/ad\\_ethiopia\\_crrf\\_final\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutfaf/files/ad_ethiopia_crrf_final_1.pdf)> (eingesehen am 27.9.2018).

69 Clare Castillejo, *The EU Migration Partnership Framework. Time for a Rethink?*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Dezember 2017 (Discussion Paper Nr. 28/2017), <[https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_28.2017.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_28.2017.pdf)> (eingesehen am 2.1.2018).

70 Concord, *Partnership or Conditionality?* [wie Fn. 65], S. 31.

71 Nikolaj Nielsen, »Ethiopian Regime to Get EU Migrants' Names«, in: *EU Observer*, 19.1.2018, <<https://euobserver.com/migration/140614>> (eingesehen am 26.3.2018); Annette Weber, *Abiy Superstar – Reformer oder Revolutionär?*, Berlin:

Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2018 (SWP-Aktuell 32/2018).

72 Besonders im Norden des Landes verfügt die Zentralregierung nur über schwachen Einfluss, den sie durch die Kooperation mit der EU stärken will. Melanie Müller, »Migrationskonflikt in Niger: Präsident Issoufou wagt, der Norden verliert«, in: Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hg.), *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Studie 3/2018), S. 36–46.

73 Joe Penney, »Why More Migrants Are Dying in the Sahara«, in: *The New York Times*, 22.8.2017, <<https://www.nytimes.com/2017/08/22/opinion/migrants-dying-sahara-niger.html>> (eingesehen am 26.3.2018).

74 Fransje Molenaar u.a., *A Line in the Sand. Roadmap for Sustainable Migration Management in Agadez*, Den Haag: Clingendael, Oktober 2017 (CRU Report), <[https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/Roadmap\\_for\\_sustainable\\_migration\\_management\\_Agadez.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/Roadmap_for_sustainable_migration_management_Agadez.pdf)> (eingesehen am 19.3.2018).

75 Peter Tinti/Tuesday Reitano, *Migrant, Refugee, Smuggler, Saviour*, London: Hurst Publishers, 2016, S. 263ff.

die Bewegungsfreiheit im Rahmen der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS) in Frage, statt sie zu stärken. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass das Interesse, irreguläre Wanderungsbewegungen kurzfristig einzudämmen, langfristige Ziele wie die Förderung regulärer Wanderungsmöglichkeiten in Partnerländern zu konterkarieren droht.

### **Die Kommission hat die Erwartungen an Migrationspartnerschaften reduziert und den Schwerpunkt auf Ad-hoc-Migrationsdialoge verlagert.**

Bisher konnten die Migrationspartnerschaften die hohen politischen Ansprüche nicht erfüllen, denn rasche Erfolge stellten sich nicht ein.<sup>76</sup> Deshalb hat die Europäische Kommission die Erwartungen an dieses Instrument bereits nach einem guten Jahr zurückgeschraubt. Stattdessen verlagerte sie den Schwerpunkt im Jahr 2018 auf Ad-hoc-Migrationsdialoge mit einer Reihe von Herkunftsländern, mit denen Rückübernahmeabkommen vereinbart werden sollen.<sup>77</sup> Weitere Migrationspartnerschaften strebt die EU nicht an, auch weil die Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorstellungen davon haben, mit wem die Union vorrangig zusammenarbeiten sollte.<sup>78</sup> Die Präferenzen der Mitgliedstaaten stehen dabei in offensichtlichem Zusammenhang mit den im jeweiligen nationalen Kontext wichtigsten Herkunftsländern von Asylbewerbern.

<sup>76</sup> Castillejo, *EU Migration Partnership Framework* [wie Fn. 69].

<sup>77</sup> Neben den fünf formellen Migrationspartnerschaften hat die Europäische Kommission in ihren Fortschrittsberichten auch auf die mögliche Zusammenarbeit mit Eritrea, Somalia, Sudan, Ghana, Côte d'Ivoire, Algerien, Marokko, Tunesien, Afghanistan, Bangladesch und Pakistan hingewiesen. Europäische Kommission, *Fünfter Fortschrittsbericht* [wie Fn. 54].

<sup>78</sup> Castillejo, *EU Migration Partnership Framework* [wie Fn. 69].

# Ziele einer kohärenten auswärtigen EU-Migrationspolitik

Obwohl der EUTF zunächst als Notfallinstrument konzipiert wurde, hat er mittlerweile grundlegende Bedeutung erhalten. So konnten erstmals Fördermittel unterschiedlicher europäischer Politikbereiche kombiniert werden. Das könnte den Einstieg in eine neue Phase auswärtiger EU-Migrationspolitik bedeuten. Um aus der Notfalllogik herauszufinden und die langfristigen migrationspolitischen Herausforderungen anzugehen, sollte jedoch die Kohärenz der auswärtigen EU-Migrationspolitik erhöht werden. Im Idealfall sollte das Handeln der EU nicht nur widerspruchsfrei sein, sondern auch positive Synergien schaffen. Aufgrund divergierender Zielvorstellungen kann dies jedoch nie ganz erreicht werden. Es gilt vielmehr in der auswärtigen Migrationspolitik, anhand der Kriterien Wirksamkeit, Legitimität und Nachhaltigkeit dauerhaft tragfähige Kompromisse zu entwickeln.

## Wirksamkeit

In der Migrationspolitik besteht häufig eine Spannung zwischen den von der Politik formulierten Zielen und ihrer Umsetzung.<sup>79</sup> Das lässt sich auch in den Maßnahmen der auswärtigen EU-Migrationspolitik seit der »Flüchtlingskrise« beobachten. So ist der EUTF ein Resultat des großen politischen Drucks auf die Europäische Kommission, kurzfristig wirksame Maßnah-

<sup>79</sup> Diese Spannung lässt sich in drei Dimensionen beschreiben: erstens auf einer diskursiven Ebene zwischen der Rhetorik politischer Entscheidungsträger und der Gestaltung konkreter Migrationspolitik (policy gap), zweitens mit Blick auf die tatsächliche Umsetzung der erklärten Politikziele (implementation gap), drittens hinsichtlich der Auswirkungen, die bestimmte Maßnahmen auf Wanderungsbewegungen haben (efficacy gap). Mathias Czaika/Hein de Haas, »The Effectiveness of Immigration Policies«, in: *Population and Development Review*, 39 (2013) 3, S. 487–508, <<https://www.imi.ox.ac.uk/publications/the-effectiveness-of-immigration-policies>> (eingesehen am 28.2.2018).

men zu ergreifen, um Partnerländer zu stabilisieren sowie die Ursachen für irreguläre Migration und für Vertreibungen zu mindern. Zwar hat der Treuhandfonds die Entscheidungsverfahren für die Bewilligung von Projekten flexibilisiert und beschleunigt, doch das sagt noch nichts über die Qualität der Umsetzung aus.<sup>80</sup>

Wichtige Akteure in der EU tendieren dazu, sich vor allem auf Maßnahmen in den Bereichen Migrationsmanagement und Sicherheitspolitik zu konzentrieren. Solche Maßnahmen sind oft einfacher umzusetzen als entwicklungspolitische Konzepte, da sich Zielvorgaben und Kooperationspartner leichter definieren lassen.<sup>81</sup> Ziele migrations- und fluchtbezogener Entwicklungszusammenarbeit dagegen bleiben häufig vage, wie etwa Ziel 10.7 der Ziele nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen. Dort heißt es, zu fördern sei »eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen«. Bisher gibt es allerdings keinen Indikator, mit dem sich der Erfolg solchen Bemühens überprüfen ließe. Noch problematischer ist das Ziel, das mit fluchtbezogener Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden soll. Die Erwartung, dass entsprechende Maßnahmen die Ursachen von Flucht und irregulärer Migration mindern könnten, wird sich zumindest kurzfristig nicht erfüllen lassen.<sup>82</sup>

Fraglich ist beispielsweise, ob entwicklungspolitische Beschäftigungsprogramme für junge Menschen

<sup>80</sup> Carrera u.a., *Oversight and Management of the EU Trust Funds* [wie Fn. 38], S. 75.

<sup>81</sup> Daniel Wunderlich, »Implementing EU External Migration Policy: Security-driven by Default?«, in: *Comparative European Politics*, 11 (2013) 4, S. 406–427.

<sup>82</sup> Steffen Angenendt/Anne Koch, »Fluchtursachenbekämpfung: Ein entwicklungspolitisches Mantra ohne Inhalt?«, in: Volker Perthes (Hg.), *Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2016, S. 41–44.

helfen, die Wanderungsbewegungen aus Herkunftsländern einzudämmen. Die bisherige Forschung legt nahe, dass solche Programme die Auswanderungsraten bei jungen Menschen kaum beeinflussen.<sup>83</sup> Entwicklungszusammenarbeit kann zwar die wirtschaftliche Entwicklung unterstützen, doch führt dies in armen Ländern (neben vielen anderen Faktoren) eher dazu, dass die Auswanderungsraten steigen. Zudem können wirtschaftliche Motive nicht isoliert von anderen Impulsen für Wanderungsentscheidungen betrachtet werden. Solche Entscheidungen sind höchst komplex und daher sollten ihre Bestimmungsfaktoren nur im Zusammenwirken betrachtet werden.<sup>84</sup>

**Die EU könnte Fortschritte erzielen, indem sie das vage Ziel Fluchtursachenminderung konkretisiert und in realistische Teilziele zerlegt.**

Am schwierigsten ist es, mit Entwicklungszusammenarbeit und anderen Maßnahmen den Ursachen unfreiwilliger Wanderungsbewegungen wirkungsvoll zu begegnen. Im Umgang mit fragiler Staatlichkeit und der wachsenden Zahl gewaltsamer Konflikte verzeichnete die internationale Gemeinschaft nur begrenzte Erfolge.<sup>85</sup> Deshalb ist bei der Diskussion über Wirksamkeit mehr Ehrlichkeit gefragt. Die EU könnte hier für Fortschritte sorgen, indem sie das ungenaue Ziel Fluchtursachenminderung konkretisiert und in realistische Teilziele zerlegt, deren Umsetzung sich messen lässt. Wenig aussagekräftig ist dabei eine bloße Quantifizierung der Ziele, wie sie die Europäische Kommission in Bezug auf den EUTF

mit einer eigenen Website betreibt.<sup>86</sup> Wichtiger wäre es, die Wirkung von Maßnahmen des Treuhandfonds auf Zielgruppen künftig von Beginn an durch ein wirksames Monitoring zu begleiten, auch um auf mögliche Fehlentwicklungen reagieren zu können.

Zudem gilt es, herkömmliche Annahmen über den Zusammenhang von Migration, Flucht und Entwicklung zu hinterfragen und die Wissensgrundlagen auszubauen.<sup>87</sup> Die Forschungseinrichtung im EUTF-Regionalfenster Horn von Afrika leistet hierzu einen ersten Beitrag.<sup>88</sup> Evidenzbasierte Politik zur Verminde- rung von Fluchtursachen ist nur möglich, wenn Monitoring und Forschung systematisch in allen drei EUTF-Regionalfenstern stattfinden und die gewonnenen Einsichten in den Lenkungsgremien berücksichtigt werden.

**Legitimität**

Innerhalb der EU hängt die Legitimität der auswärtigen Migrationspolitik in erster Linie davon ab, ob sie demokratisch kontrolliert wird. Bisher hat das Europäische Parlament bei EUTF-Entscheidungen keine Kontrollrechte und die Vergabe der Projekte ist nicht ausreichend transparent. Das hat zur Folge, dass mitgliedstaatliche Umsetzungsorganisationen bisweilen allein aus Proporz- und nicht aus Kompetenzgründen zum Zug kommen. Die Europäische Kommission schlägt für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 vor, den EUTF in den regulären Haushalt zu überführen.<sup>89</sup> Das wäre folgerichtig, weil die Schaffung des Fonds mit einer Notfallsituation begründet wurde, die ihm zugrunde liegenden Herausforderungen aber langfristig sind. Zudem würde eine Ein-

83 Clemens/Postel, *Detering Emigration with Foreign Aid* [wie Fn. 50].  
 84 Steffen Angenendt/Charles Martin-Shields/Benjamin Schraven, *Mehr Entwicklung – mehr Migration? Der »migration hump« und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2017 (SWP-Aktuell 69/2017).  
 85 Clemens/Postel, *Detering Emigration with Foreign Aid* [wie Fn. 50]. Die Vereinten Nationen haben zusammen mit der Weltbank in einem gemeinsamen Bericht neue Vorschläge für die Stärkung der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung entwickelt. Weltbank/Vereinte Nationen (Hg.), *Pathways for Peace. Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Washington, D.C./New York, März 2018, <<https://www.pathwaysforpeace.org>> (eingesehen am 20.3.2018).

86 Europäische Kommission, *EU Emergency Trust Fund for Africa* [wie Fn. 29].  
 87 OECD (Hg.), *Addressing Forced Displacement through Development Planning and Co-operation. Guidance for Donor Policy Makers and Practitioners*, OECD Development Policy Tools, Paris: OECD Publishing, 2017.  
 88 EUTF Research and Evidence Facility (Hg.), *Migration and Conflict in the Horn of Africa. A Desk Review and Proposal for Research*, London/Nairobi, 15.3.2017, <<https://www.soas.ac.uk/ref-hornresearch/research-papers/file120035.pdf>> (eingesehen am 1.3.2018).  
 89 Europäische Kommission, *EU Budget for the Future. The Neighbourhood and the World*, Fact Sheet, Brüssel, 2.5.2018, <[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-neighbourhood-world-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-neighbourhood-world-may2018_en.pdf)> (eingesehen am 2.5.2018).

gliederung des Fonds in den regulären Haushalt dem Europäischen Parlament mehr Kontrollrechte in diesem Bereich verschaffen.

### **Aussicht auf Erfolg hat nur ein partnerschaftlicher Ansatz, der auf einem Interessenausgleich basiert.**

Entscheidend ist auch, ob die auswärtige Migrationspolitik der EU in den (afrikanischen) Partnerländern als legitim wahrgenommen wird. Aussicht auf Erfolg hat nur ein partnerschaftlicher Ansatz, der auf einem Interessenausgleich basiert. Finanzielle Anreize allein schaffen noch keine funktionierenden migrationspolitischen Partnerschaften. Die finanziellen Möglichkeiten der Europäischen Union werden nicht gleichzeitig mit den Ansprüchen der zahlreichen migrationspolitisch relevanten Partnerländer steigen. Außerdem wächst die Bedeutung der Investitionen anderer Akteure – vor allem Chinas – in Afrika, die zugleich geringere politische Anforderungen an die Partnerländer stellen als die Europäische Union. Letztlich lohnt sich die Zusammenarbeit mit der EU nur dann, wenn sie nicht nur finanziell attraktiv ist, sondern auch den strategischen Interessen der jeweiligen Partnerländer dient.<sup>90</sup>

## **Nachhaltigkeit**

In einer von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen externen Evaluation des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) wurde bezweifelt, dass die aus dem EUTF finanzierten Maßnahmen nachhaltig sind. Demnach wurden bei Projektentscheidungen die Interessen der Partnerländer zu wenig beachtet, anders als bei herkömmlichen entwicklungspolitischen Finanzierungsinstrumenten wie dem EEF.<sup>91</sup> Vorrang hätten europäische Interessen und der Wunsch, Projekte schnell zu bewilligen, während die

<sup>90</sup> Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels, »Vielfalt der Kooperationskontexte als Herausforderung für die EU«, in: Koch/Weber/Werenfels (Hg.), *Migrationsprofiteure?* [wie Fn. 72], S. 71 – 79.

<sup>91</sup> Europäische Kommission (Hg.), *External Evaluation of the 11th European Development Fund (EDF) (2014–mid 2017)*, Final Report, Brüssel, Juni 2017, S. 9, <[https://ec.europa.eu/europe-aid/sites/devco/files/edf-evaluation-final-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europe-aid/sites/devco/files/edf-evaluation-final-report_en.pdf)> (eingesehen am 18.1.2018). Der EU-Rechnungshof hat eine detaillierte Untersuchung durchgeführt, deren Ergebnisse für Ende 2018 erwartet werden.

Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung nicht genug berücksichtigt würden. In einer anderen externen Evaluation wird zudem die Frage aufgeworfen, ob der EUTF kosteneffektiv war.<sup>92</sup>

Auch wenn diese kritischen Befunde sicher nicht auf alle EUTF-Projekte zutreffen, wird insgesamt ein zunehmend instrumentelles Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit deutlich. Danach soll diese nicht mehr in erster Linie die Lebensverhältnisse in Partnerländern verbessern, sondern Flucht und irreguläre Migration vermindern. Bei einigen Projekten im Regionalfenster Nordafrika ist unklar, ob sie den von der OECD kontrollierten Kriterien öffentlicher Entwicklungsausgaben entsprechen. Die Europäische Kommission würde gern auch Maßnahmen zum verbesserten Migrationsmanagement, einschließlich jener im Sicherheitssektor, auf die Quote öffentlicher Entwicklungsausgaben (Official Development Assistance, ODA) anrechnen.<sup>93</sup> Sicherheitspolitische Maßnahmen bewegen sich nach wie vor in einer Grauzone der ODA-Anrechenbarkeit, da explizit nur die Bereitstellung von Militärausrüstung und -dienstleistungen eindeutig ausgeschlossen ist. Werden die ODA-Kriterien weiter aufgeweicht, wächst die Gefahr, dass entwicklungspolitische Gelder im Rahmen des EUTF künftig schwerpunktmäßig für die Migrationskontrolle in Transitländern verwendet werden könnten. Das könnte zu Lasten des Engagements der EU in Herkunftsländern und bei langanhaltenden Fluchtsituationen oder Binnenvertreibung wie am Horn von Afrika gehen.

Selbst wenn die meisten Mitgliedstaaten auf kurzfristige Resultate der auswärtigen EU-Migrationspolitik drängen, bieten die Methoden der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin Orientierung für einen nachhaltigen Einsatz von Finanzmitteln. Gerade in der Zusammenarbeit mit autoritären Regimen sind die Prinzipien für wirksame und konflikt sensible Entwicklungszusammenarbeit wichtig, um unbeabsichtigte Nebeneffekte zu verhindern und Risiken zu mindern (Do-no-harm-Prinzip). Größerer Spielraum besteht hingegen in der Kooperation

<sup>92</sup> Carrera u.a., *Oversight and Management of the EU Trust Funds* [wie Fn. 38].

<sup>93</sup> OECD (Hg.), *DAC Working Party on Development Finance Statistics. Proposed New Purpose Code For »Facilitation of Orderly, Safe, Regular and Responsible Migration and Mobility«*, Paris, 30.11.2017, <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2017\)23/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2017)23/REV1&docLanguage=En)> (eingesehen am 19.12.2017); Kervyn/ Shilhav, *An Emergency for Whom?* [wie Fn. 51], S. 16.

mit Partnerländern, die über vergleichsweise legitime und funktionierende Institutionen verfügen. Dort sollte die migrations- und fluchtbezogene Zusammenarbeit in die Nationalen Entwicklungspläne der Partnerländer eingebettet und mit glaubwürdigen Kooperationsanreizen verbunden werden.

# Ausblick und Handlungsempfehlungen

Mit der Europäischen Migrationsagenda hat die EU im Jahr 2015 einen neuen Rahmen für die gemeinsame Flüchtlings- und Migrationspolitik geschaffen. Waren die Reformversuche zur Verantwortungsteilung bei der Flüchtlingsaufnahme in der EU bisher nicht erfolgreich, ist die Ausrichtung der auswärtigen Migrationspolitik weniger umstritten. Hierzu hat die EU mehrere Initiativen entwickelt, unter denen der EUTF für Afrika herausragt. Obwohl er zunächst nur als temporäres Finanzierungsinstrument für Notfälle konzipiert wurde, kann er für die auswärtige Migrationspolitik zum Regelfall werden. Er kann als Modell dafür dienen, wie migrationspolitische Interessen der EU systematisch in der auswärtigen Politik berücksichtigt werden können.

Die meisten Finanzmittel des EUTF waren im August 2018 schon für Projekte verplant. Die Frage, ob weitere EU-Mittel umgewidmet und die Mitgliedstaaten neue Beiträge in den EUTF einzahlen, hängt vor allem mit der künftigen Ausrichtung des Fonds zusammen, über die zurzeit diskutiert wird. Sowohl unter den EU-Institutionen als auch zwischen den beteiligten Ressorts der Bundesregierung bestehen unterschiedliche Vorstellungen darüber. Vorrang haben aus innenpolitischer Sicht Maßnahmen, die irreguläre Migration direkt eindämmen und deshalb vor allem auf die nordafrikanischen Partnerländer ausgerichtet sind. Aus entwicklungspolitischer Perspektive kommt es vor allem darauf an, auch weiter entfernte Aufnahme- und Herkunftsländer zu unterstützen. Bei der künftigen Gestaltung des EUTF müssen Wechselwirkungen mit drei wichtigen europäischen und internationalen Prozessen beachtet werden. Dabei handelt es sich um die Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, die Umsetzung der Globalen Pakte für Migration und Flüchtlinge sowie die Neugestaltung der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit.

So wird derzeit verhandelt, wie die auswärtige Migrationspolitik im nächsten Mehrjährigen Finanz-

rahmen der Europäischen Union für die Jahre 2021 bis 2027 inhaltlich und institutionell ausgerichtet werden soll. Nach dem Modell des EUTF hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, die meisten der parallel existierenden Budgetlinien in einem einzigen außenpolitischen Finanzierungsinstrument zusammenzuführen, dem Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Kooperation.<sup>94</sup> Es soll den Vorstellungen der Europäischen Kommission zufolge mit 90 Milliarden Euro ausgestattet werden, wovon 10 Milliarden Euro als »Polster für neue Herausforderungen und Prioritäten« fungieren sollen. Diese Mittel wären flexibel für die auswärtige EU-Migrationspolitik einsetzbar.<sup>95</sup> Das würde die Integration des EUTF in den regulären Haushalt ermöglichen und dem Europäischen Parlament größere Kontrollmöglichkeiten verschaffen. Dafür wäre es auch sinnvoll, wenn das Parlament die Kontrolle aller Ausgaben im Bereich der auswärtigen Politik in einem einzigen Ausschuss konzentrieren würde.<sup>96</sup>

Es ist aber durchaus denkbar, dass sich dieser Vorschlag nicht durchsetzt und der EUTF weiter außerhalb des Haushalts fortgeführt wird. Angesichts des Brexits ist unklar, ob das Budget für das außenpolitische Finanzierungsinstrument überhaupt in der angepeilten Höhe zustande kommt.<sup>97</sup> Zudem deuten sich Konflikte zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten an, die in den Schluss-

<sup>94</sup> Auch der bisher außerhalb des Haushalts stehende Europäische Entwicklungsfonds (EEF) soll darin aufgehen. Europäische Kommission, *EU Budget for the Future* [wie Fn. 89].

<sup>95</sup> Pauline Veron/Anna Knoll, »Three Ingredients for a Future-proof Funding for Migration«, *ECDPM* (Blog), 30.4.2018, <<http://ecdpm.org/talking-points/three-ingredients-future-proof-funding-migration/>> (eingesehen am 2.5.2018).

<sup>96</sup> Clare Castillejo u.a., *The European Union's Next Multiannual Financial Framework: Prospects and Challenges for EU Development Cooperation*, European Think Tanks Group, März 2018.

<sup>97</sup> Ebd., S. 19.

folgerungen des Europäischen Rats Ende Juni 2018 ein separates Instrument zur »Bekämpfung der illegalen Migration« gefordert haben.<sup>98</sup>

Auswärtige Migrationspolitik auf die bloße Eindämmung irregulärer Wanderungsbewegungen zu beschränken ist mit den Zielen der Globalen Pakte für Migration und Flüchtlinge kaum vereinbar. Die beiden Pakte, die im Dezember 2018 von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedet werden sollen, sind zwar rechtlich nicht bindend, bilden aber auch für die künftige auswärtige EU-Migrationspolitik einen wichtigen Referenzrahmen. Hauptziele des Globalen Pakts für Flüchtlinge sind unter anderem, die Eigenständigkeit von Flüchtlingen zu stärken und die wichtigsten Aufnahmeländer zu entlasten. Gleichzeitig wird in dem Pakt betont, dass evidenzbasierte Politik nottut. Das erscheint umso wichtiger, da von Entwicklungszusammenarbeit erwartet wird, dass sie die Ursachen freiwilliger und unfreiwilliger Wanderungsbewegungen vermindert. Die EU könnte hierzu einen wichtigen Beitrag liefern, indem sie beginnt, stärker zwischen Ursachen von Migration und Flucht zu differenzieren und ihre Zielvorstellungen zu präzisieren. Eine Richtschnur ist dabei der Globale Pakt für Migration, mit dessen Hilfe unregelmäßige Wanderungen in geregelte Formen überführt werden. Das kann Herkunfts- und Aufnahmeländern ebenso nützen wie Migranten selbst und nachhaltige Entwicklung fördern. In keinem der Pakte sind geographische Beschränkungen vorgesehen, im Gegenteil: Die Pakte sollen ausdrücklich für alle Weltregionen gleichermaßen gelten und angewandt werden.

Bisher besteht ein offensichtlicher Schwachpunkt der EU-Migrationspolitik darin, dass sie legale Wandermöglichkeiten innerhalb von Afrika und nach Europa kaum fördert. In der weiteren Gestaltung des EUTF und im kommenden EU-Haushalt könnte dies geändert werden, wenn die Förderung legaler Migration als fester Bestandteil migrationspolitischer Kooperation verstanden wird und Partnerländer beispielsweise bei der Entwicklung von Arbeitsmigrationsprogrammen unterstützt würden. Großes Potential liegt etwa in der Stärkung transnationaler Ausbildungspartnerschaften, die für alle EU-Länder mit

Fachkräftemangel besonders attraktiv erscheinen.<sup>99</sup> Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Binnenmobilität in Afrika, da sowohl die Afrikanische Union als auch die afrikanischen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften Freizügigkeit fördern und damit auch die ökonomische Integration voranbringen möchten.<sup>100</sup>

Hier liegt gleichzeitig ein Ansatzpunkt für die aktuellen Verhandlungen über eine neue Gemeinsame Strategie zwischen Afrika und der EU und über den Nachfolgepakt zum Cotonou-Abkommen zwischen der EU und den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten).<sup>101</sup> Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass der migrationspolitische Dialog mit afrikanischen Ländern in diese breitere entwicklungspolitische Agenda eingebettet wird. Entsprechende Initiativen der Mitgliedstaaten, wie der vom BMZ entwickelte Marshallplan mit Afrika, sollten intensiver mit den EU-Instrumenten verbunden werden, um größtmögliche Wirkung zu erzielen. Künftigen migrations- und flüchtlingspolitischen Herausforderungen kann langfristig nur begegnet werden, wenn die Mitgliedstaaten und Institutionen der EU aufeinander abgestimmte Strategien und transparente Ziele verfolgen.

**98** Europäischer Rat (Hg.), *Tagung des Europäischen Rates – Schlussfolgerungen*, Brüssel, 28.6.2018, <<http://www.consilium.europa.eu/media/35938/28-euco-final-conclusions-de.pdf>> (eingesehen am 30.7.2018).

**99** Mit Ausbildungspartnerschaften sollen Fachkräfte sowohl für den Bedarf des Heimatlandes als auch des Aufnahmelandes ausgebildet werden. Steffen Angenendt/Anne Koch, »Global Migration Governance« im Zeitalter gemischter Wanderungen. *Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2017 (SWP-Studie 8/2017).

**100** Elizabeth Collett/Aliyyah Ahad, *EU Migration Partnerships. A Work in Progress*, Brüssel: Migration Policy Institute, Dezember 2017, S. 36f, <<https://www.migrationpolicy.org/research/eu-migration-partnerships-work-progress>> (eingesehen am 2.1.2018).

**101** James Mackie/Martin Ronceray/Lidet Tadesse, *Challenges for Africa-Europe Relations. A Chance to Get It Right*, Maastricht/Brüssel: ECDPM, Januar 2018, <<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Challenges-2018-A-Chance-To-Get-it-Right-Mackie-Ronceray-Tadesse.pdf>> (eingesehen am 18.1.2018).

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAMM	Common Agendas on Migration and Mobility
CRRF	Comprehensive Refugee Response Frameworks
DG	Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (Europäische Kommission)
DEVCO	Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (Europäische Kommission)
DG ECHO	Generaldirektion Migration und Inneres (Europäische Kommission)
DG HOME	Generaldirektion Migration und Inneres (Europäische Kommission)
DG NEAR	Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (Europäische Kommission)
ECOWAS	Economic Community of West African States
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFSD	European Fund for Sustainable Development
EIP	External Investment Plan
EUTF	European Union Emergency Trust Fund (for Africa)
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
IOM	Internationale Organisation für Migration
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SDGs	Sustainable Development Goals

## Lektüreempfehlungen

Anne Koch / Annette Weber / Isabelle Werenfels (Hg.)  
**Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement**  
[SWP-Studie 3/2018, April 2018](#)

Anne Koch / Eva Dick / Benjamin Schraven / Benjamin Etzold  
**Regionale Migrationsgovernance. Impulse für eine nachhaltige internationale Migrationsarchitektur**  
[SWP-Aktuell 81/2017, Dezember 2017](#)

Steffen Angenendt / Charles Martin-Shields / Benjamin Schraven  
**Mehr Entwicklung – mehr Migration? Der »migration hump« und seine Bedeutung für die entwicklungs-politische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika**  
[SWP-Aktuell 69/2017, Oktober 2017](#)

Steffen Angenendt / David Kipp  
**»Better Migration Management«. Ein guter Ansatz zur Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten?**  
[SWP-Aktuell 52/2017, Juli 2017](#)

Steffen Angenendt / David Kipp / Anne Koch  
**Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?**  
[SWP-Aktuell 30/2016, April 2016](#)

