

**Europäische  
Sicherheit**

# Europäische Sicherheit

Politik • Streitkräfte • Wirtschaft • Technik

## Der Sanitätsdienst der Bundeswehr



## Afrikanische Migrationsströme



# Afrikanische Migrationsströme und die Antworten Europas

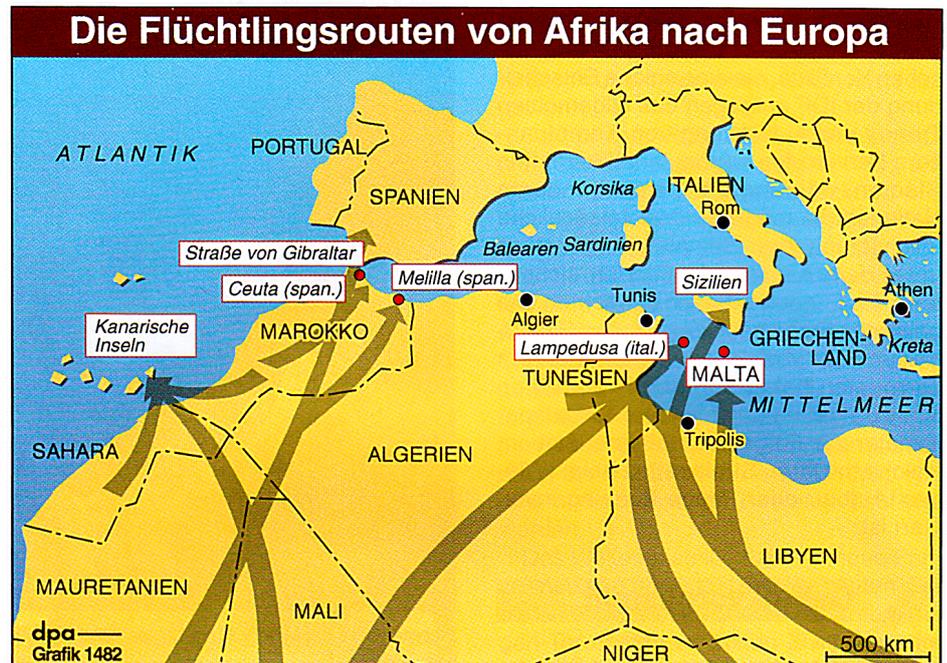
Mit den Worten » Flucht vom Kontinent der verlorenen Hoffnungen« überschrieb Thomas Scheen Ende 2005 seinen sehr lesenswerten Artikel über die von Schleuserbanden in Westafrika organisierte Migration nach Nordafrika und weiter EU-Europa (13.10.2005). Zu deren Ursachen hatten sich zuvor schon Stephen Smith (Le Monde) mit seinem Beitrag »Afrika stirbt/Ein unterstützter Suizid« sowie Hans-Christoph Buch in seinem Bericht über eine Reise in Begleitung von Bundespräsident Horst Köhler » Roter Teppich in eine finstere Welt/Optimismus des Herzens, Pessimismus des Verstandes« geäußert (FAZ 27.12.2004). Hier werden Wahrheiten ausgesprochen, die anzusprechen lange verpönt war.

Die Entwicklungen sind umso besorgniserregender, als sie allen jahrzehntelangen, oft durchaus großzügigen entwicklungspolitischen Anstrengungen der industrialisierten Welt zum Trotz an Dramatik ständig zunehmen. Das gilt auch für die Implosion afrikanischer Staaten, zunächst Somalia, später Sierra Leone, Liberia, Sudan, Burundi, die Demokratische Republik Kongo, die Zentralafrikanische Republik, Côte d'Ivoire, jetzt vielleicht der Tschad u.a.. Ihnen können weitere Länder folgen, darunter sicher Simbabwe und vielleicht auch Nigeria sowie Südafrika.

Vor diesen Katastrophen sind die Versuche afrikanischer Migranten zu sehen, mangels anderer Möglichkeiten illegal nach EU-Europa zu entkommen: ihr Anrennen gegen die Grenzzäune um die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla im Oktober 2005, zuvor bereits das Bemühen mit in der Regel nicht seetüchtigen Schiffen Malta oder die italienischen Inseln Lampedusa und Sizilien anzusteuern und seit März 2006 der Zug von Kanu-Armaden von Mauretanien aus zu den Kanarischen Inseln.

## Dimensionen afrikanischer Migration

Der afrikanische Kontinent war schon immer ein Schauplatz umfangreicher Wanderungsbewegungen. Hier fanden in den unterschiedlichsten Zeitabschnitten der Geschichte die größten Binnenwanderungen statt. Heute ist das Ursachengeflecht für Migrationen sehr komplexer Natur: Hunger und wirtschaftliche Not, religiöse und ethnische Konflikte, politische Repression, Flucht vor Kriegs- und Bürgerkriegswirren,



Flüchtlingsströme

Zerstörung von natürlichen Lebensgrundlagen und Umweltkatastrophen. Unübersehbar ist, dass in den letzten Jahren als Folge von Bürgerkriegen und Staatszerfall die Fluchtwanderungen einen immer größeren Umfang annehmen und die Mehrzahl der Regionen Afrikas von den Fluchtbewegungen direkt und indirekt beeinflusst wurden.

Wenn jetzt die EU-Institutionen Alarm schlagen, dass in jüngster Zeit jährlich 30–40.000 Migranten vornehmlich aus subsaharischen Ländern meist illegal versuchen, nach Europa zu gelangen, um Armut und sozialer Perspektivlosigkeit zu entkommen, so ist das nur ein winziger Teil des afrikanischen Migrationsproblems. Statt in den europäischen Wohlstandszentren Ängste vor einem afrikanischen Einwanderungssturm zu erzeugen, sollten der Öffentlichkeit in den EU-Ländern die tatsächlichen Dimensionen der afrikanischen Flüchtlingskrise ins Bewusstsein gerückt werden. Nur so sind realistische Antworten auf die neuartigen Einwanderungsherausforderungen an den Grenzen der EU möglich.

Welche Tendenzen sind im afrikanischen Migrationsgeschehen erkennbar? Obwohl die Migrationsforschung und auch die UN-Institutionen nicht immer verlässliche Statistiken besitzen und hinsichtlich der Migrationsbewegungen oft auf Schätzungen angewiesen sind, so wird aber dennoch die

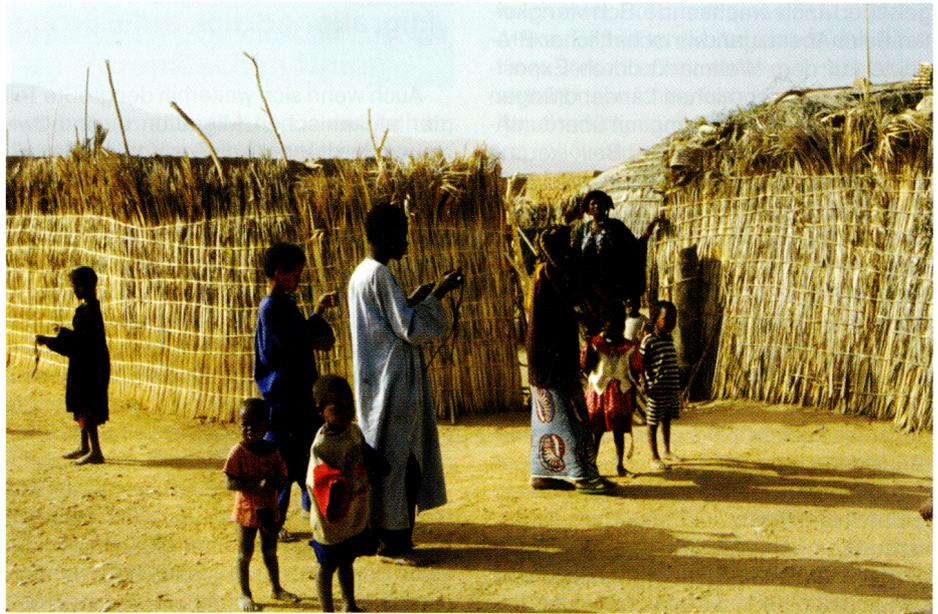
Dramatik der innerafrikanischen Migrationsituation sichtbar. Nach Schätzungen befanden sich zu Beginn dieses Jahrzehnts ca. 18 Mio. Menschen als Folge von Bürgerkriegen, innenpolitischer Gewalt und Hunger auf der Flucht. 13 Mio. von ihnen sind Binnenvertriebene, die keine Möglichkeiten für eine grenzüberschreitende Flucht besitzen. Weiter angewachsen ist die Zahl der Armut- und Arbeitsmigranten. Im subsaharischen Raum sind es ca. 20 Mio. Menschen, die in den westafrikanischen Küstenstaaten oder in Südafrika bessere Verdienst- und Überlebenschancen suchen.

Nahezu ebenso groß ist die Zahl derjenigen in Afrika, die als Umweltflüchtlinge gelten. Schätzungen verweisen darauf, dass bis zu 25 Mio. Afrikaner durch Umweltschäden, Zerstörung natürlicher Lebensgrundlagen, Naturkatastrophen und Übervölkerung in ländlichen Regionen zu regionalen und überregionalen Wanderungen gezwungen sind. Vor allem vollziehen sich Wanderungen aus ländlichen Gebieten in urbane Zentren. Welches sind gegenwärtig wanderungsbestimmende Faktoren auf dem afrikanischen Kontinent? Die Migrationsforschung verweist auf eine Reihe von Schubkräften, die sich wechselseitig durchdringen und damit auch das Ausmaß des Wanderungsdrucks erhöhen.

## Fluchtbewegungen und ihre regionalen Auswirkungen

Im letzten Jahrzehnt wurden Bürgerkriege, die politische Instrumentalisierung ethnischer und religiöser Konflikte sowie gravierende Menschenrechtsverletzungen durch diktatorische und scheindemokratische Regime (oft vor allem von westlichen Industriestaaten gefördert oder geduldet) zu einem der wichtigsten Antriebsfaktoren für Zwangs- und Fluchtwanderungen. Afrika war in jüngster Zeit Schauplatz von 40 Prozent aller militärischen Konflikte der Welt. In den verschiedenartigen Kriegs- und Bürgerkriegssituationen vollzogen sich Massenfluchten nicht nur vor den militärischen Auswirkungen, sondern zugleich auch vor den damit verbundenen Hungersnöten und dem Zusammenbruch ziviler und wirtschaftlicher Strukturen. Besonders im Prozess des Staatsverfalls in einer Reihe von Staaten Ost-, Zentral- und Westafrikas wurden das Anwachsen der Massenarmut und die Privatisierung von Gewalt bis hin zu unvorstellbaren Verbrechen an der Zivilbevölkerung zu einem starken Faktor für Fluchtbewegungen. Die militärischen Konflikte, oftmals reine Beutezüge von korrupten Militärs und rivalisierenden politischen Machtgruppen um ökonomische Ressourcen wie Diamanten und Erdöl bewirkten eine Binnenvertreibung und die Flucht in Nachbarländer. Nach der Beendigung einiger Bürgerkriege vermischen sich gegenläufige Migrationsströme: Während anhaltende und neue Konflikte Flüchtlingsbewegungen erzeugen, ist zugleich die Zahl zurückkehrender Flüchtlinge stark angewachsen. Sie verursachen in den Ländern ihrer Rückkehr schwer zu bewältigende Integrationsprobleme, die nur zum Teil von den internationalen Hilfsorganisationen mit bewältigt werden können. Die größte Last tragen trotz knapper finanzieller Ressourcen die afrikanischen Staaten.

Die Hauptfluchtwanderungen vollziehen sich im subsaharischen Afrika, fast 50 Prozent in Ost- und Zentralafrika, 30 Prozent in Westafrika und 7–10 Prozent im südlichen Afrika. In Ostafrika konzentrieren sich die stärksten Fluchtbewegungen auf verschiedene Regionen des Sudan (mindestens zwei Millionen), auf Eritrea (300.000) und eine unbekannte, aber sehr hohe Zahl auf das auseinander gebrochene Somalia. Die Kriege und Bürgerkriege in der Demokratischen Republik Kongo brachten Millionen von Binnenflüchtlingen und Flüchtlingen, denen es gelang, die Grenze zu überschreiten, hervor. Ähnliches gilt für den Genozid an Hutu und Tutsi in Ruanda und Burundi. Tansania beherbergt bis zum heutigen Tag 300.000 Flüchtlinge aus diesen Ländern. Staatszerfall und Bürgerkriege in



Die Lebensumstände sind in vielen Bereichen Afrikas durch Armut geprägt.

Foto: ES-Archiv

Westafrika waren mit großen Fluchtbewegungen besonders in Liberia, Sierra Leone, Côte d'Ivoire und Guinea verbunden. Auch im Togo und, sicher am gefährlichsten, in Nigeria erzeugen innenpolitische Machtkämpfe, Streit um Öl sowie ethnische und religiöse Konflikte (Muslime contra Animisten und Christen) Massenterror und Binnenflucht. Im südlichen Afrika wurden in Simbabwe weit mehr als 100.000 Menschen durch sinnlose Gewalttätigkeiten der Regierung von Robert G. Mugabe zu Binnenflüchtlingen; über zwei Millionen Simbawwer, darunter fast die gesamte Elite dieses noch vor wenigen Jahren hoch entwickelten, heute aber völlig zerstörten Landes, leben im südafrikanischen Exil. Eine zusätzliche Last für die Kap-Republik, die durch Arbeitslosigkeit, oft blutrünstige Kriminalität, die Abwanderung nicht nur weißer Angehöriger der Eliten und durch die hier besonders brutale HIV/Aids-Pandemie ohnehin vor unlösbaren Problemen steht.

### Das Gewicht anderer Migrationsfaktoren

Immer mehr erweisen sich die Rückwirkungen der zunehmenden Disproportionen im globalen und regionalen Entwicklungsgefälle als starker Schubfaktor in der afrikanischen Migration. Obwohl quantitative Prognosen zum afrikanischen Migrationsgeschehen weiterhin nur schwer gestellt werden können, muss von der Tatsache ausgegangen werden, dass Armut und soziale Perspektivlosigkeit auch nach der Beendigung von Bürgerkriegen zu Hauptursachen in den afrikanischen Wanderungsbewegungen werden. Steffen Angenendt ist zuzustimmen, wenn er schreibt »Die Kluft in der technischen Entwicklung

zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern wird größer werden sowie Armut und Not zunehmen.« (Internationale Politik 1999/4, S.4) Trotz differenzierter wirtschaftlicher Entwicklung in verschiedenen subsaharischen Ländern ist die Zahl der Menschen, die in absoluter Armut leben, in den letzten Jahren stark angestiegen. Schon 1998 bezifferten Statistiken der Weltbank diesen Bevölkerungsanteil mit 46 Prozent. In einer Reihe afrikanischer Staaten, besonders in Regionen des Staatszerfalls, liegt die Arbeitslosenrate weit über 50 Prozent. Angesichts des hohen Bevölkerungswachstums zwischen zwei und vier Prozent in Afrika rechnen Experten damit, dass der afrikanische Kontinent bis 2030 mehr als 400 Mio. neue Arbeitskräfte hervorbringen wird. Fluchtbewegungen werden sich immer mehr mit grenzüberschreitenden Wanderungen nach Arbeitssuche verbinden. Für Arbeitsmigrationen besaßen bisher die wirtschaftlich höher entwickelten Küstenstaaten Westafrikas (Plantagen, Erdöl, Handel), der Agrar- und Bergbausektor Südafrikas sowie die Maghrebländer eine besondere Anziehungskraft. Was passiert, wenn der Trend zu Armut und Arbeitslosigkeit mittelfristig nicht aufgehalten werden kann? Hierin liegt eine der großen Herausforderungen auch für die Europäer.

Weiterhin haben die oben erwähnte demographische Entwicklung und Umweltveränderungen die Schubkraft für Wanderungszwänge verstärkt. Das starke Bevölkerungswachstum in der Mehrzahl afrikanischer Länder erzeugt besonders dann vermehrte Migrationszwänge, wenn es sich direkt mit einem schrumpfenden Erwerbsangebot, mit verminderten Ernährungsmöglichkeiten und zunehmenden Verteilungskonflikten verbindet. Unterernährung, Wassermangel, Brennstoffman-

gel aber auch wachsende Schwierigkeiten beim Absatz landwirtschaftlicher Produkte auf dem Weltmarkt durch Exportsubventionen der reichen Länder drängen Teile der Landbevölkerung mit überdurchschnittlichem Wachstum der Bevölkerung aus ihren angestammten Lebensräumen. Die regionale Landflucht bewirkt Massenwanderungen in die überbevölkerten Slums der großen Städte, wo die spontane Urbanisierung neue soziale Konfliktsituationen erzeugt. Nicht übersehen werden darf die Tatsache, dass die für den Außenstehenden in ihren brutalen Auswirkungen unvorstellbare HIV/Aids Pandemie große Teile der afrikanischen Volkswirtschaften ruiniert, wodurch neue Flüchtlingsströme aus »untergehenden Regionen« entstehen.

Umweltfaktoren, insbesondere Klimaveränderungen, haben in jüngster Zeit zu großen Überlebenswanderungen geführt. Von anhaltenden Dürreperioden sind Millionen Menschen z.B. am Horn von Afrika (Äthiopien, Eritrea und Somalia), im Nordosten Kenias und im Niger betroffen. Für viele der Betroffenen bieten selbst Wanderungen keine Überlebenschance. Überweidungen, Rodungen oder Wüstenbildung zerstören für lange Zeit traditionelle Siedlungsräume. Immer mehr Menschen in afrikanischen Dürregebieten sind auf internationale Nahrungsmittelhilfe angewiesen.

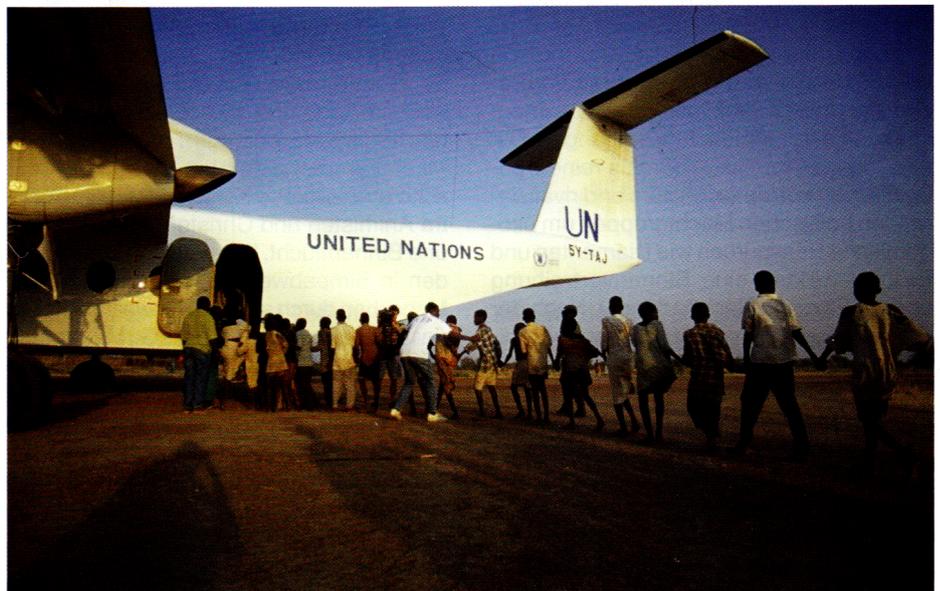
Letztlich gehört zu den Schubfaktoren der Migration, dass auch auf dem afrikanischen Kontinent die Globalisierungsprozesse in den Produktionsstrukturen, in den internationalen Marktbeziehungen, im Weltfinanzsystem und in der Technologie- und Wissenschaftskooperation anwachsende und qualitativ unterschiedliche Wanderungsströme erzeugen. Obwohl große Teile der afrikanischen Gesellschaften jetzt und künftig an den Vorteilen der Globalisierung nicht beteiligt sein und unter weltwirtschaftlichen Aspekten ein Schattendasein führen werden, ist zugleich der Anteil afrikanischer Fachkräfte aus Management, Technologie und Wissenschaft auf internationalen Arbeitsmärkten angestiegen. Afrikanische Eliten verlassen nicht selten ihre Länder, wenn die Einkommensbedingungen in ihren Ländern unzureichend oder berufliche Perspektiven aufgrund desolater gesellschaftlicher Verhältnisse nicht gegeben sind. »Brain Drain« von Fachkräften aus Afrika, eingeschlossen sind hier z.B. auch Ärzte und Krankenschwestern aus Regionen mit medizinischer Unterversorgung, wird oft von den reichen Industriestaaten durch finanzielle Anreize stimuliert und ordnet sich zunehmend in die Globalisierung des internationalen Arbeitsmarktes ein. Doch diese Arbeitsmigration ist nicht vergleichbar mit den Armutsmigranten, die meist illegal und rechtlos in den europäischen Arbeitsmarkt drängen. Für sie gilt nicht das Prinzip der Freizügigkeit.

## Migrationsdruck auf Europa

Auch wenn sich weiterhin der größte Teil der afrikanischen Migration in und zwischen den Ländern dieses Kontinents vollzieht, wird das wachsende ökonomische und soziale Gefälle zwischen Afrika und Europa den Migrationsdruck an den EU-Grenzen erheblich verstärken. Experten der UNO warnen davor, diese Entwicklung zu unterschätzen. Schon im zurückliegenden Jahrzehnt ist die Armutsmigration aus afrikanischen Ländern an den Südgrenzen der EU angewachsen. Beschleunigungsfaktoren waren besonders: wirkungsvolle Informationsnetze über die »Wohlstandinsel Europa«, genauere Kenntnisse über Arbeitsmöglichkeiten (auch der illegalen Beschäftigung) und über die unterschiedliche Behandlung von illegal Eingewanderten in einigen EU-Ländern und engere Kontakte zwischen der afrikanischen Diaspora

und Länder zurück überwiesen wurden. Dies ist doppelt so viel wie das gesamte Finanzvolumen der offiziellen Entwicklungshilfeleistungen. Auch für viele Länder Afrikas sind Rücküberweisungen von Arbeitsmigranten eine wichtige Einnahmequelle. Mehr als vier Milliarden Dollar fließen in subsaharische Länder und sind ein wichtiger Teil des Bruttosozialprodukts. Rücküberweisungen stellten z.B. für Eritrea 16,7 Prozent, für Nigeria 4,1 Prozent, für Mali 3,9 Prozent und für Benin 3,1 Prozent des Bruttosozialprodukts dar. Angesichts dieser Finanzströme ist es nicht verwunderlich, dass Regierungskräfte in zahlreichen afrikanischen Ländern in der politischen Debatte mit Europa beim Thema illegale Arbeitsmigration eine ambivalente Haltung einnehmen und geringes Interesse an Rückführungsvereinbarungen zeigen.

Bisher kam aus den Maghrebstaaten Algerien, Marokko und Tunesien der Hauptstrom legaler und illegaler Arbeitsmigra-



Unterstützung durch die UNICEF im Sudan.

Foto: UN

in Europa und Armutsmigranten. Zunehmend haben afrikanische Großfamilien ein Interesse, dass junge und arbeitsfähige Angehörige den Sprung in reiche Länder wagen, um die Überlebenschancen der Familien zu verbessern. Selbst Kinder werden von Familien in die Armut- und Arbeitsmigration ins Ausland gedrängt, wo sie dann oft in den unentdeckten Nischen grausamer Kinderausbeutung (zunehmend in Spanien) ihre Familien unterstützen.

Es darf nicht übersehen werden, dass Migranten ein beeindruckend hohes Finanzvolumen in ihre Heimatländer überweisen und damit zu einer partiellen Verringerung der Armut beitragen. Schätzungen der Weltbank gehen davon aus, dass 2005 mehr als 160 Mrd. Dollar über formelle Kanäle von Arbeitsmigranten in Entwick-

tion vom afrikanischen Kontinent in die EU. Mit dem legalen Familiennachzug leben heute 4,5 Mio. Menschen aus Maghrebländern in der EU. Nun gelangen immer mehr Migranten aus dem subsaharischen Afrika in den mediterranen Grenzraum zwischen Nordafrika und Europa. Über die oben genannten Beschleunigungsfaktoren hinaus, gibt es gegenwärtig zusätzlich einige Gründe für die Zunahme des Wanderungsdrucks aus Schwarzafrika:

- Staatszerfall und wirtschaftlicher Niedergang in der Mehrzahl der bisher ökonomisch potenteren westafrikanischen Küstenstaaten hat deren Absorptionsfähigkeit von Arbeitskräften aus benachbarten Ländern und der Sahelzone drastisch reduziert. Auch der interregionale

Arbeitsmigrantenstrom verlor seine Dynamik. Der größte Teil Schwarzafrikas leidet an wachsender Arbeitslosigkeit und Ernährungsmangel. Dies stimuliert Wanderungen nach Norden, insbesondere in den Maghreb als Ausgangspunkt für die Einwanderung in die EU.

- Die Wanderungsbewegungen nach Nordafrika werden durch den Umstand erleichtert, dass z.B. Marokko 51 afrikanische Staaten von der Visumpflicht befreite. Auch gewährt etwa Mali, ein wichtiges Transitland nach Norden, den Bürgern der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS Durchreise ohne Visumpflicht.
- Vor diesem Hintergrund hat sich das Schleusen von Arbeitsmigranten von Afrika nach Südeuropa zu einer regelrechten Industrie mit extrem hohen Zuwachsraten entwickelt.

Der Menschenschmuggel ist gegenwärtig einträglicher als der Drogenhandel. Familien müssen oft große Summen aufbringen, um für Angehörige die Schlepperkosten bezahlen zu können.

Arbeitsmigranten und Flüchtlinge vom Horn von Afrika werden vorrangig nach Libyen gelenkt. Migranten aus Zentral- und Westafrika benutzen Schlepperrouten, die in Niger, Tschad und Mali beginnen und über Mauretanien, Marokko, Algerien und Tunesien an den EU-Raum heranführen.

Die Maghrebländer sind somit Ausgangspunkt für eigene Auswanderung in die EU und zugleich Transitländer für Migranten aus subsaharischen Regionen. Zehntausende warten in Nordafrika auf Gelegenheiten, um in die EU zu gelangen. Meist ist dies mit einem längeren Aufenthalt in den Transitländern verbunden. Andere riskieren die gefährvolle Überfahrt auf dem Meer zu den spanischen und italienischen Inseln.

Die politischen Eliten in den Entscheidungszentren der EU sind jetzt von der Furcht geplagt, dass sich das afrikanische Migrationsproblem möglicherweise nicht vor Ort entladen kann, sondern europäische Interessen und Sicherheitsbedürfnisse untergraben. Schon jetzt ist zu erkennen, dass sich das Problem nicht mit administrativen Kraftakten, also einer Flüchtlingsabwehrpolitik, bewältigen lässt. Der senegalesische Schriftsteller Boubacar Boris Diop deutete mit seinem Beitrag vom 21. Oktober 2005 in der Neuen Zürcher Zeitung die einschlagende Handlungsrichtung an: »Einzig mit einer gezielten und langfristigen Politik, die auf die Beseitigung der Missstände in den Herkunftsländern setzt, wäre der Migrationsdruck abzubauen – und damit nicht zuletzt die Möglichkeit, dass Frustration und Verzweiflung in Schwarzafrika einen neuen Gefahrenherd auch für die europäische Gemeinschaft entstehen lassen.«

## Reaktionen der Europäischen Union

Der internationalen Berichterstattung lässt sich oft der Eindruck entnehmen, es gehe der EU und ihren Mitgliedern zuvörderst um Abschottung der »Festung Europa«. Zutreffend ist, dass der Europäische Rat Mitte Dezember 2005 in Brüssel eine »Schlussfolgerung« »Gesamtansatz zur Migrationsfrage: vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum« verabschiedete. Sie muss jedoch im Zusammenhang mit dem gleichzeitig angenommenen und später viel diskutierten Dokument »Die EU und Afrika: auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft« (Strategie-Papier) gesehen werden. In der »Schlussfolgerung« wird die Schaffung eines »Überwachungssystems« und eines »Mittelmeer-Küstenpatrouillennetzes« erwogen. Sie sollen sich auf das gesamte Mittelmeer erstrecken. Außerdem wird einer Strategie und einer operativen Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-Transit- und Zielländern das Wort geredet. Sie sollen gemeinsam zur Bekämpfung der illegalen Migration und des Menschenhandels erarbeitet werden.

Im April 2006 verabschiedeten dann 50 Mitglieder der Afrikanischen Union (AU) in Algier einen Plan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung aus Afrika in die EU. Sie fordern die Gemeinschaft darin auf, »der Not von Millionen junger Afrikaner, die vor Elend und Unterentwicklung fliehen, eine Ende zu setzen, das auch durch die Erleichterung der legalen Einreise«. Im Gegenzug sagten die Afrikaner ein entschiedenes Vorgehen gegen das Schleuserwesen zu.

Bislang liegt die Abwehr illegaler Einwanderer in der Gemeinschaft noch bei den Mitgliedstaaten. Kürzlich wurde jedoch in Brüssel beschlossen, die »Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen« (Frontex, Warschau) die von acht Staaten den spanischen Behörden zugesagte Unterstützung (Schiffe und Flugzeuge) koordinieren zu lassen. Außerdem stehen zwei »Schnelle Einsatzteams« mit medizinischem und administrativem Personal auf Abruf bereit. Gemeinsame Patrouillen mit afrikanischen Staaten sollen verhindern, dass die Boote der Migranten in See stechen.

Die übergroße Mehrheit der trotz aller Abschottungsmaßnahmen in Europa illegal angekommenen Migranten stellt keinen Asylantrag. Dies aus der Erkenntnis heraus, dass er erfolglos sein würde, da sie nicht politische, sondern Wirtschaftsflüchtlinge sind. Sie tauchen derzeit vor allem in Spanien unter. In allen EU-Staaten kann ein Asylantrag nur im Land der Zuflucht selbst gestellt werden, also nicht et-

wa in einer Botschaft eines EU-Landes in Afrika. Es hieße die Augen vor der Realität zu verschließen, wollte man nicht zugehen, dass afrikanische Flüchtlinge durch Abschottung daran gehindert werden sollen, Asylanträge zu stellen. Von den wenigen Migranten, die etwa in Spanien einen Asylantrag stellen, scheitern viele, obwohl Repräsentanten des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge und der Internationalen Organisation für Migration vor Ort dafür Sorge tragen, dass die Verfahren rechtsstaatlich korrekt durchgeführt werden.

Die Rückführung abgelehnter Asylbewerber und aufgegriffener illegaler Einwanderer stößt häufig auf große Schwierigkeiten. Sie scheitert oft daran, dass entsprechende Abkommen mit Transitstaaten, aus denen die Migranten in die EU gekommen sind, noch nicht vorliegen. Da die Gemeinschaft noch mit keinem afrikanischen Transit (oder Herkunfts-)land ein entsprechendes Abkommen geschlossen hat, kommen die wenigen Rücknahmeabkommen zum Zuge, die Spanien und Italien mit afrikanischen Partnern getroffen haben. Die Abschiebung in das Herkunftsland stößt in sehr vielen Fällen auf besondere Schwierigkeiten, weil die Migranten ihre Ausweispapiere vernichtet haben, also ihre Staatsangehörigkeit kaum zu ermitteln ist. Abhilfe erhoffen sich die EU-Länder hier außer von den Härten der Abschiebehaft von der Entscheidung so genannter Immigration Liaison Officers in Botschaften in afrikanischen Staaten.

Hier Rechtssicherheit im Sinne eines umfassenden Netzes von Rückführungsabkommen zu schaffen, ist ein wichtiges Ziel europäischer Mittelmeer- und Afrika politik. Der Weg dorthin ist noch ein weiter. Heute belastet die Zuspitzung der afrikanischen Krisen jeden europäisch-afrikanischen Dialog viel zu sehr, als dass auf ein schnelles Einlenken der Herkunftsländer gehofft werden könnte. Wichtig ist daher ein anderer Ansatz der Gemeinschaft und ihrer besonders betroffenen Mitglieder: sie unterstützen die Transitländer durch die Abstellung von Experten, durch Ausbildungs- und Ausrüstungshilfen etc. für Polizeikräfte zur Sicherung von deren Küsten- und Landgrenzen. Oft ist allerdings eine Grenzsicherung kaum möglich, man denke nur an die in der Sahara verlaufenden Grenzen.

Spanien und Italien haben darüber hinaus mit Marokko, Mauretanien und Libyen Abkommen zur Einrichtung von Lagern für noch nicht in ihre Herkunftsländer abgeschobene Migranten abgeschlossen. Es bedarf keiner besonderen Phantasie, um sich vorzustellen, dass hier Brutstätten von HIV/Aids, anderen Epidemien und Kriminalität entstanden sind. Daher gab es großen Widerstand gegen einen im Herbst 2004 vom damaligen Bundesminister Ot-

to Schily unterbreiteten Vorschlag »Aufnahmeinrichtungen« – nicht »Lager« – in Transitländern einzurichten. Auf Unterstützung stieß er wohl nur bei der Regierung von Tony Blair. Akzeptabel ist dagegen offenbar eine Lösung, auf die sich die Innen- und Justizminister der EU Anfang 2006 in Wien einigten. Die EU wird keine »Schutzzentren« o.ä. in Drittstaaten einrichten, sondern im subsaharischen Afrika »Regionale Schutzprogramme« durchführen. Sie bedeuten die Unterstützung von Herkunfts- und Transitländern beim Auf- und Ausbau ihrer eigenen Einrichtungen zum Schutz von Flüchtlingen. Dies in Zusammenarbeit unter anderem mit dem UN-Hochkommissar für Flüchtlinge. Da sich viele Migranten aus der Region der Großen Seen in Tansania niedergelassen haben, wird das erste Regionale Schutzprogramm dort in Angriff genommen werden. Offen ist, ob im Rahmen eines solchen Programms Migranten durch eine entsprechende Gesetzesänderung in den EU-Staaten die Möglichkeit eingeräumt wird, vor Ort, hier also in Tansania, Asyl in einem EU-Land zu beantragen. Aus heutiger Sicht erscheint das eher unwahrscheinlich.

### Ein Neubeginn der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit?

In der entwicklungspolitischen »Community« der EU dürfte unstrittig sein, dass die seit Jahrzehnten alljährlich nach Subsahara-Afrika fließenden Milliardenbeträge nur geringe Frucht getragen haben. Jede Diskussion zwischen Afrikanern und Europäern über die Gründe der Fehlschläge ist äußerst mühselig. Einen Neuanfang zur Meisterung auch der Migrationsproblematik sucht die EU mit ihrem vom Europäischen Rat im Dezember 2005 verabschiedeten und oben bereits erwähnten Strategie-Papier. Es war schon Mitte Oktober 2005 bei einer gemeinsamen Sitzung des EU-Kommissionskollegiums mit einer hochrangigen AU-Delegation gebilligt worden. Wie sehr die Migrationsfrage auch hier im Vordergrund stand, wurde deutlich, als EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso die Wurzeln der Armut als die Hauptursache des Stroms illegaler Einwanderung aus Afrika bezeichnete. Mit anderen Worten, Erfolge bei der Migrationssteuerung setzen voraus, dass es gelingt, die Armut zurückzudrängen und Wirtschaftswachstum zu erzielen. Der Präsident der AU-Kommission, Alpha Omar Konaré, stimmte dem zu und ergänzte, durch »Gefängnisse und Mauern in Afrika« sei das Problem nicht zu lösen. Wer sich vor Augen hält, dass große ländliche Regionen in Subsahara-Afrika nach wie vor Züge der

Steinzeit tragen, wird sich fragen, ob dessen Probleme überhaupt zu lösen sind. Denn 80 Prozent seiner Bevölkerung leben in diesen ländlichen Regionen.

Das Strategie-Papier der Gemeinschaft hebt die Wichtigkeit guter Regierungsführung, des Respekts des Menschenrechte sowie demokratischer Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit für die Entwicklung Afrikas hervor. In Anknüpfung an die Beschlüsse des G8-Gipfels im Juli 2005 in Glen-

recht zu beklagen, das Afrika in Zeiten des Sklavenhandels, des Kolonialismus, des Neokolonialismus und durch eine ungerechte internationale Wirtschaftsordnung sowie unzureichende Hilfsleistungen des Westens zugefügt worden ist. Vielmehr prangern die afrikanischen Staaten jetzt auch die eigenen Fehlleistungen an, die sich seit Gewährung der staatlichen Unabhängigkeit vor knapp einem halben Jahrhundert zugetragen haben. Hoffnung gibt,



Anstehen für Wasser in Dafur.

Foto: UN

eagles geht die EU in ihrem Papier auf die uralte Forderung der Dritten Welt ein, ihre für entwicklungspolitische Zusammenarbeit zur Verfügung gestellten Mittel deutlich zu erhöhen. Bis 2010 sollen sie auf 0,56 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens angehoben werden. Der so zur Verfügung stehende Mehrbetrag von 20 Mrd. Euro soll zur Hälfte nach Afrika fließen.

Ob diese Zusagen eingehalten werden, wird nicht nur von der Haushaltslage in den EU-Staaten abhängen. Denn auch dieses EU-Papier hebt die Bedeutung des von den Afrikanern weitgehend selbst erarbeiteten Entwicklungsprogramms »New Economic Partnership for Africa's Development« (NEPAD) und des eng damit verbundenen »African Peer Review Mechanism« (APRM) hervor. Das grundlegende NEPAD-Dokument wurde Ende 2001 noch von der Organisation der Afrikanischen Einheit, der Vorgängerin der im folgenden Jahr gegründeten AU, verabschiedet. Es begnügt sich nicht mehr damit, das Un-

dass sich Afrika so dazu bekennt, häufig Demokratie den Menschenrechten, den Grundregeln guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, marktwirtschaftlichen Prinzipien sowie dem Kampf gegen Korruption in der Vergangenheit nicht die gebührende Bedeutung beigemessen zu haben. Mitte 2002 bekannte sich dann auch die AU in ihrer »Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance« (DDPECG) zu diesen Werten und ihrer Bedeutung zur Überwindung der afrikanischen Misere.

NEPAD ist nicht mehr und nicht weniger als ein neuer Interaktionsrahmen Afrikas mit dem Rest der Welt, darunter insbesondere den westlichen Industrieländern und den multilateralen Organisationen. Afrika hofft, in NEPAD durch den Einsatz der eigenen Ressourcen und die Unterstützung der traditionellen und neuen Partner u.a. in den Bereichen Infrastruktur, Transport, Energie, Gesundheit und Erziehung den Kontinent aus seiner extremen Rückständigkeit heraus zu führen. Wenn NEPAD ein

Erfolg werden soll, so kommt seinem in Südafrika ansässigen Sekretariat Bedeutung zu. Denn dessen Aufgabe ist zu versuchen, die Projekte der verschiedenen außerafrikanischen Geber und afrikanischer Staaten zu koordinieren und zu bündeln.

Aller Skepsis zum Trotz haben die G8-Staaten bei ihrem Gipfel in Kananaskis 2002 die NEPAD-Initiative ohne Einschränkungen begrüßt und zu ihrer Unterstützung den »G8 Africa Action Plan« verabschiedet. Darin weisen die Industriestaaten darauf hin, dass es Afrika mit Unterstützung seiner Partner gelingen muss, seine Kriege in den Griff zu bekommen. Von selbst versteht sich auch, dass die G8, die in der DDPECG-Deklaration niedergeschriebenen Prinzipien gutheißen. Schon in Kananaskis und später noch deutlicher bei dem bereits erwähnten Gipfel in Gleneagles (2005) erklärten sie sich bereit, ihre finanzielle Unterstützung für Afrika zu erhöhen, da es sich bei NEPAD um ein Versprechen afrikanischer Führer gegenüber den afrikanischen Völkern handelt, »to consolidate democracy and sound economic management, and to promote peace, security and people-centred development«. Den Afrikanern gelang bei den jüngeren G8-Gipfeln noch ein weiterer Durchbruch. Die führenden Repräsentanten des Kontinents nehmen jetzt regelmäßig an den afrikarelevanten Sitzungen der G8 teil.

Abzuwarten bleibt, ob die Afrikaner wirklich erkannt haben, dass sie nur dann mit mehr Entwicklungshilfe rechnen können, wenn sie ihre Prinzipien tatsächlich leben. Sie selbst haben hierzu den bereits erwähnten APR-Mechanismus ins Leben gerufen. Es handelt sich bei ihm um einen Mechanismus, mit dem Afrikaner die Politik anderer Afrikaner prüfen und bewerten wollen. Er stützt sich auf ein gleichnamiges Dokument, das die Staaten Afrikas bei der Gründung der AU Mitte 2002 in Durban verabschiedet haben. Ihnen ist, obwohl sie das Dokument einstimmig angenommen haben, die Teilnahme an dem APRM freigestellt. Bislang hat sich nicht ganz die Hälfte der AU-Staaten ihm unterworfen. Organisiert von dem in Südafrika residierenden APRM-Sekretariat werden Ländermissionen durchgeführt, nach dem derzeitigen Stand der Dinge zunächst in Ghana, Kenia, Mauritius und Ruanda, in einer zweiten Runde in Algerien, Mali, Mosambik, Nigeria, Senegal und Südafrika. Diese Missionen werden in fünf Phasen realisiert: die Erstellung einer Studie unter besonderer Berücksichtigung der Frage, ob das untersuchte Land die Kriterien der DDPECG-Deklaration respektiert, dann der Besuch des »review team« vor Ort und Konsultationen mit einem möglichst breiten Spektrum der Gesellschaft (staatliche Institutionen, Zivilgesellschaft etc.) über die

Studie, die Vorbereitung eines auf der Studie beruhenden Länderberichts des APRM und dessen Diskussion mit der Regierung des betroffenen Landes, dessen kritische Überarbeitung durch die an der jeweiligen Mission teilnehmenden Staats- und Regierungschefs (»peers«) sowie schließlich seine Verbreitung im Panafrikanischen Parlament, bei der AU etc.

Noch liegen keine Ergebnisse über Wert oder Unwert des APRM vor. Insbesondere ist noch völlig offen, ob dies Verfahren überhaupt praktikabel ist. Zu hoffen ist aber, dass die Afrikaner dessen Chance begreifen. Denn für die Vergabe entwicklungspolitischer Unterstützung wird künftig ausschlaggebend sein, dass die Afrikaner endlich mit ihrer Politik oft leerer Formeln brechen. Dann wird der Vermerk »Approved by APRM« ein Gütesiegel sein.

### Sicherheitspolitik – eine neue Komponente ressortübergreifender Afrikapolitik

Auch das EU-Papier räumt sicherheitspolitischen Erwägungen Priorität ein. Es ist fast banal, wenn darin eingangs festgestellt wird »Ohne Frieden kann es keine bleibende Entwicklung geben. Ohne afrikanische Führung bei der Beendigung afrikanischer Konflikte wird es keinen Frieden geben«. Die Gemeinschaft bietet den Afrikanern daher auf dem sicherheitspolitischen Sektor vielfältige Zusammenarbeit an. Sie zielt vor allem auf den Aufbau der von Martin Pabst in dieser Zeitschrift (5/2006) detailliert und sehr kundig beschriebene Afrikanische Sicherheitsstruktur. Sollte sie tatsächlich entstehen, so wird eine ihrer ganz wichtigen Aufgaben sein zu verhindern, dass in Afrika weitere Konflikte ausbrechen.

Bis zur Aufstellung gesamtafrikanischer Streitkräfte sind, soweit die Vereinten Nationen dazu politisch bereit und finanziell in der Lage sind, UN-Missionen oder von Fall zu Fall zusammengestellte Streitkräfte verschiedener afrikanischer Staaten einzusetzen. Letzteres geschieht derzeit in Burundi und im Westsudan (Dafur). Sie wurden von einzelnen EU-Staaten u.a. im Bereich Logistik unterstützt. So transportierte beispielsweise die Bundeswehr westafrikanische Soldaten 2004 nach Dafur. Dennoch bekam die dort operierende AMIS (African Mission in Sudan) diese »Hölle auf Erden« (so Kofi Anan) nie in den Griff. Deshalb forderte unter anderem der UN-Sonderbeauftragte für Sudan, der Niederländer Jan Pronk, Anfang 2006 AMIS durch eine UN-Truppe abzulösen. Dem widersetzt sich das in Khartum herrschende islamistische Regime. In der Erwartung, dass EU- und/oder NATO-Truppen zu ei-

ner UN-Friedenstruppe gehören werden, sprach der sudanesishe Staatschef Omar El-Baschir sogar von der Gefahr einer »Irakisierung« Dafurs. Hier sollten auch die Grenzen des von der EU offerierten Einsatzes ihrer 13 derzeit im Aufbau befindlichen »Battle Groups« in afrikanischen Konflikten deutlich werden. Sie werden eine Stärke von je ca. 1.500 Soldaten haben, innerhalb von zehn Tagen einsetzbar und auf Missionen von 30 – bei Unterstützung bis zu 120 – Tagen angelegt sein. Die Battle Groups der EU sollen vor allem zur Unterstützung von UN-Friedensmissionen eingesetzt werden. Es bleibt abzuwarten, ob und wie Brüssel diese Pläne wirklich umsetzen können. Denn nicht nur die deutsche Diskussion über die Entsendung von Bundeswehrsoldaten im Rahmen einer EU-Mission zur Überwachung der Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo lässt hier Zweifel aufkommen

Unproblematisch sind Aktionen wie die derzeit im Kongo laufenden »EUPOL Kinshasa« und »EUSEC/RD Congo«, die die Schaffung einer gemeinsamen Polizei bzw. Armee zum Ziel haben. Sie lassen sich in anderen darnieder liegenden afrikanischen Staaten wiederholen. Wie etwa die EU-Unterstützung zur Entwicklung der afrikanischen Sicherheitsarchitektur und wohl auch künftige Einsätze von Battle Groups werden sie teilweise aus dem laufenden Europäischen Entwicklungsfonds (Konvention von Cotonou) finanziert werden.

### Ausblick

Die Ankunft illegaler Migranten aus Subsahara-Afrika macht derzeit wieder Schlagzeilen. Sichtlich greifen die europäischen und nordafrikanischen Abschottungsmaßnahmen nicht. Dass es der EU und den afrikanischen Staaten künftig wirklich gelingt, in ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mehr Erfolg zu haben und damit die wichtigste Ursache von Armut und Flucht nach Norden einzuschränken, ist alles andere als sicher. Denn, das wurde oben bereits erwähnt, die Menschen leben in den ländlichen Regionen südlich der Sahara weitgehend noch in der Steinzeit. Gleichwohl muss gehandelt werden. Dies umso mehr, als die Migranten aus Subsahara-Afrika in Europa oft nur Perspektivlosigkeit erwartet. Auch wo es kaum Hoffnung gibt, ist vor allem, aber nicht nur aus humanitären Gründen zu handeln. Denn HIV/Aids, andere Seuchen wie auch die Folgen der Zerstörung der Umwelt in Afrika u.a. werden immer den Weg nach Europa finden. ■

*Professor Dr. Claus Montag, Potsdam und Dr. Klaus Frhr. von der Ropp, African Consulting, Potsdam.*