



Der Nothilfe Treuhandfonds der EU für Afrika und seine Auswirkungen auf die EU-Entwicklungspolitik

Zusammenfassung

Der „Nothilfe Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung in Afrika“ (EUTF) stellt einen wesentlichen Bestandteil der EU-Migrationspolitik dar. Er ist mit großen Hoffnungen aber auch ernsthaften Sorgen bzgl. seiner Ziele und Aktivitäten verbunden.

Erklärtes Ziel des EUTF ist es, „die Ursachen von Destabilisierung, Zwangsvertreibung und irregulärer Migration zu bekämpfen“, was weithin als unrealistisch angesehen wird. Einige zentrale Akteure haben andere Ziele für den EUTF. Sie wollen Afrika Anreize zur Zusammenarbeit bei der Migrationssteuerung bieten und die Flexibilität des EUTF nutzen, um innovative Programme zu erarbeiten. In solchen innovativen Programmen könnte der größte Mehrwert des EUTF liegen.

Viele afrikanische Partner nehmen den EUTF als Teil einer von den Europäern oktroyierten Migrationspolitik wahr, die den europäischen Interessen stärker dient als den afrikanischen. Auch wenn mit den verschiedenen Ländern und Projekten unterschiedliche Erfahrungen gemacht wurden, ist die Teilhabe der Afrikaner bei der Implementierung der EUTF-Projekte geringer als bei traditionellen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Der EUTF riskiert, die afrikanischen Partner vor den Kopf zu stoßen und deren Ziele, Wissen und Fähigkeiten zu ignorieren.

Die Auswahl der EUTF-Projekte und Partner wird als intransparent kritisiert. Die Durchführungsorganisationen der EU-Mitgliedsstaaten spielen bei dessen Umsetzung die größte

Rolle. Einige davon sehen den EUTF als Finanzierungsquelle für ihre regulären Entwicklungsprogramme. Dies wirft die Frage auf, welchen Mehrwert der EUTF gegenüber bestehenden Programmen bietet.

Der umstrittenste Aspekt des EUTF ist sein Potenzial, Entwicklungsgelder zugunsten der EU-Migrationspolitik umzuleiten, auch wenn dies teilweise EU-Menschenrechts- und Entwicklungsverpflichtungen zuwiderläuft. Dies scheint Teil einer umfassenderen Entwicklung hin zu einer stärkeren sicherheitspolitischen Nutzung der EU-Entwicklungspolitik zu sein. Zudem lässt der EUTF Grundsätze der Wirksamkeitsagenda außer Acht und weist Ländern Gelder aufgrund ihres Migrationsprofils zu.

Es könnten zahlreiche Maßnahmen getroffen werden, um den EUTF zu optimieren und die Chancen, die er bietet, besser zu nutzen. Dazu zählen eine transparentere und konsultativere Projektentwicklung, die stärkere Zusammenarbeit mit und Ausrichtung auf die lokale Bevölkerung und deren Bedürfnisse, ein stärkerer Fokus auf die Auswahl der passenden Stellen für die Projektumsetzung und Lehren, die aus bestehenden Ansätzen und Daten gezogen werden können. Falls der EUTF richtungsweisend ist für die künftige EU-Entwicklungszusammenarbeit, dann lässt dies für die Priorisierung der Entwicklungsgrundsätze sowie die langfristigen Interessen und Beziehungen zwischen der EU und Afrika nichts Gutes ahnen.

Verschiedene Prozesse stehen an, die die Zukunft der EU-Afrika-Beziehungen beeinflussen werden. Anhand dieser muss untersucht werden, wie Europa und Afrika in der Migrationspolitik konstruktiver zusammenarbeiten können.

Ziele und Bestrebungen des EUTF

Der EUTF wurde im November 2015 im Rahmen des Migrationsgipfels in Valletta gegründet. Der Fonds wurde mit ca. 2,5 Mrd. EUR ausgestattet, von denen 500 Mio. EUR für die Umsetzung der „Migration Compacts“ vorgesehen sind. Seit seiner Gründung ist der EUTF sowohl mit hohen Erwartungen als auch ernsthaften Sorgen bezüglich seiner Zielsetzungen, Implementierung und seiner Bedeutung im Zusammenhang mit allgemeinen Entwicklungen in der EU-Migrations- und Entwicklungspolitik verbunden.

Erklärtes Ziel des EUTF ist es, „die Ursachen von Destabilisierung, Zwangsvertreibung und irregulärer Migration zu bekämpfen“ (EC [Europäische Kommission], 2015, S. 1). Allerdings sind sich viele am EUTF Beteiligte bewusst, dass dies ein unrealistisches Ziel ist. Gemessen an den enormen Entwicklungsherausforderungen, den hohen Zahlen der Migranten, sowie dem Umfang der Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit, die afrikanische Länder bereits erhalten, sind 2,5 Mrd. EUR wenig Geld. Ferner ist ein befristeter Nothilfefonds kaum dazu geeignet, die langfristigen und komplexen Ursachen der Migration zu adressieren. Neben dieser Diskrepanz zwischen dem Ausmaß des Problems und der finanziellen Ausstattung des EUTF ist auch die dem Fonds zugrunde liegende Annahme zweifelhaft, dass sich Migration durch Entwicklung reduzieren lässt. Denn die Forschung zeigt, dass die Auswanderungsbestrebungen mit dem Wirtschaftswachstum eines Landes zunächst zunehmen. Warum also drängten führende EU-Politiker auf diesen Fonds?

Der EUTF wurde als Reaktion auf den enormen politischen Druck gegründet, unter dem die europäischen Staats- und Regierungschefs standen, auf die „Migrationskrise“ zu reagieren. Die Wirksamkeit des EUTF ist angesichts der damit verbundenen politischen Botschaft eher zweitrangig. Dies zeigt auch der starke Fokus auf Rückführung und Rückübernahme in der Kommunikation mit der europäischen Öffentlichkeit. Die Anzahl der Migranten, die für eine Rückkehr überhaupt infrage kommt, ist im Vergleich dazu gering.

Verschiedene Akteure verfolgen mit dem EUTF unterschiedliche Ziele. Einige, insbesondere die für die Innen- und Sicherheitspolitik zuständige, Vertreter der EU und der Mitgliedsstaaten möchten durch den Fonds eine stärkere Mitarbeit afrikanischer Partner bei der Migrationssteuerung erreichen. Angesichts der Komplexität innen- und außen-, wirtschafts- und sicherheitspolitischer Faktoren, die die Migrationspolitiken der afrikanischen Regierungen beeinflussen, erscheint es jedoch unwahrscheinlich, dass der EUTF Anreize für ein alternatives Vorgehen schafft. Andere, darunter einige Entwicklungspolitiker, sehen den EUTF als Möglichkeit, um von den Beschränkungen der Standardprogramme befreit mit neuen Entwicklungsmodellen zu experimentieren. Sie sind sich bewusst, dass der Fonds keinen großen Einfluss auf die „Ursachen“ der Probleme nehmen und die Zusammenarbeit mit den Afrikanern nicht erkaufen kann. Aber sie denken, er könne neue entwicklungspolitische Arbeitsweisen ermöglichen.

Kasten 1: Innovationspotenzial

Einige Entwicklungspolitiker sehen die Flexibilität des EUTF als Chance, um mit neuen Arbeitsweisen zu Migration und Mobilität zu experimentieren und in traditionell schwer abzudeckenden Bereichen tätig zu werden. Genau in solchen Experimenten und den daraus gezogenen Lehren besteht der größte Mehrwert des EUTF. Um dieses Potenzial zu nutzen, muss man aber dem Druck widerstehen, Standardprojekte zu finanzieren. Stattdessen müssen solide Feedback- und Lernmechanismen erarbeitet werden, die Umsetzung des Gelernten in allen Projektzyklen muss gefördert werden und es müssen in allen Phasen lokale Akteure eng eingebunden werden. Die Errichtung regionaler Forschungsstätten zur wissenschaftlichen Untermauerung der EUTF-Aktivitäten sowie die Mandatierung von Fachleuten für die Weiterentwicklung der Indikatoren und Monitoring-Systeme des Fonds sind in dieser Hinsicht zu begrüßen.

Afrika eine europäische Politik aufdrängen?

Der Valletta-Prozess war eine europäische Initiative. Nach Meinung der Afrikaner spiegeln die dabei ergriffenen Maßnahmen, einschließlich des EUTF, primär europäische Interessen wider. Die EU konzentrierte sich verstärkt darauf, die Migrationsströme einzudämmen und sicherzustellen, dass sich afrikanische Länder an ihre Rückübernahmeverpflichtungen halten. Währenddessen möchten die afrikanischen Länder die legale Migration nach Europa vereinfachen, Jobs schaffen und die von Migranten nach Afrika gesandten Rücküberweisungen für die Entwicklung der Länder nutzen. Afrikanische Diplomaten sind enttäuscht, dass die EU den afrikanischen Interessen so wenig Raum gegeben hat.

Obwohl die lokale Teilhabe einen wichtigen Grundsatz der EUTF-Maßnahmen darstellt, haben die Afrikaner bezüglich der Ausgestaltung, Verwaltung und Umsetzung des EUTF wenig zu sagen. Im Rahmen des EUTF wird den Afrikanern weniger Verantwortung zuteil als in den traditionellen EZ-Programmen, von denen die EUTF-Gelder stammen. Beispielsweise sieht der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), der den Großteil des EUTF-Budgets bereitstellt, offiziell die Beteiligung beider Seiten in der Planung und Umsetzung der Programme vor. Der EUTF kennt diesen Grundsatz nicht. EU-Vertreter argumentieren, der Verzicht auf das Mitwirkungsprinzip sei nötig, um die für einen Nothilfefonds nötige Schnelligkeit und Flexibilität sicherzustellen. Sie unterstreichen, dass die afrikanischen Partner trotzdem stark in die Entscheidungsfindung einbezogen würden.

Die afrikanischen Partner scheinen in den verschiedenen Phasen des EUTF-Projektprozesses unterschiedlich viel Einfluss zu haben. Was die Bestimmung von Bedürfnissen und potenziellen Projekten auf Landesebene angeht, ist die Beteiligung der Afrikaner immer vom jeweiligen Ansatz der EU-Delegationen und durchführenden Stellen abhängig. Einige Länder wie Ägypten sind sehr unzufrieden damit, wie wenig sie angehört werden, während andere Länder wie Äthiopien den Einbezug als angemessen beurteilen. Auf Ebene des Exekutiv-ausschusses, der die Projekte genehmigt, gibt es klarere

Strukturen für die Teilhabe der Afrikaner, da afrikanische Botschafter und Vertreter regionaler Wirtschaftsverbände als Beobachter in diesem Ausschuss vertreten sind.

Die Afrikaner sind außerdem nur sehr begrenzt an der Umsetzung der Maßnahmen beteiligt und die meisten EUTF-Projekte werden von europäischen Akteuren durchgeführt. Dies wirft Fragen darüber auf, ob die EUTF-Projekte das Wissen, die Fähigkeiten und Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung ausreichend mit einbeziehen sowie die Kenntnisse zu den spezifischen Migrationsherausforderungen berücksichtigen.

Geeignete Projekte und Umsetzungspartner?

Die Auswahl der EUTF-Projekte und der umsetzenden Akteure wird stark kritisiert. Scheinbar ist der Prozess sehr intransparent und es werden diejenigen Durchführungsorganisationen ausgewählt, die den besten Zugang zu EU-Delegationen oder -Beamten oder eine starke Lobby haben.

Die Durchführungsorganisationen der Mitgliedsstaaten sind scheinbar besonders erfolgreich darin, sich EUTF-Gelder für eigene Projekte zu sichern. Einige Mitgliedsstaaten scheinen den EUTF gar als alternative Finanzierungsquelle für ihre regulären Projekte anzusehen um, wie es ein Staatenvertreter im Interview nannte, „ihr Budget mit Geldern aus dem Fonds aufzustocken“. Daraus ergibt sich die Frage, ob der Treuhandfonds wirklich Mehrwert schafft oder lediglich die reguläre Arbeit vereinfacht.

Selbst einige Mitgliedsstaaten und das Europäische Parlament (EP) haben bereits gefordert, ein strengeres, transparenteres und evidenzbasiertes System für die Projektentwicklung einzuführen, das auf einer klar geregelten Konsultation der lokalen Stakeholder basiert. Eine weitere Forderung lautet, der EUTF solle bei der Implementierung der Projekte mit einer größeren Zahl an – auch afrikanischen Akteuren – zusammenarbeiten. Vertreter der Europäischen Kommission räumen ein, dass der Projektentwicklungsprozess angepasst werden muss. Hierfür ist es wichtig, aus Fehlern der Vergangenheit zu lernen. Beispielsweise wird in einem Bericht des Europäischen Rechnungshofs (2016) festgestellt, dass es den EU-Migrationsprogrammen an Strategie mangelt, sie zu Komplexität neigen und eine wirksame Überwachung und Erfolgskontrolle fehlt – Schwächen, die auch im Zusammenhang mit dem EUTF kritisiert werden.

Der EUTF steht unter Druck, da er rasch Ergebnisse hervorbringen muss und dabei Kompromisse zwischen Schnelligkeit und einer gründlichen Projektauswahl eingegangen werden müssen. Wenn aber die falschen Projekte und Partner ausgewählt werden, werden die gewünschten Ziele verfehlt.

Widersprüche zu Werten und Interessen

Der EUTF soll bestehende EU-Strategien und -Instrumente ergänzen, diese aber weder kopieren noch schwächen. Dies scheint jedoch nicht immer zu funktionieren.

Der EUTF steht im Zentrum des Wandels hin zu einer sicherheitspolitischen Antwort auf die Migration. So soll der Flickenteppich der EU-Migrationsfinanzierung vereinheitlicht werden.

Außerdem will die EU auf bestehende Prozesse wie den Rabat- und den Khartoum-Prozess aufbauen und die Umsetzung der „*Migration Compacts*“ fördern. Damit steht der EUTF zwar im Einklang mit dem allgemeinen EU-Ansatz zur Migrationspolitik. Widersprüche bestehen aber zu Entwicklungs- und Menschenrechtsverpflichtungen.

Der umstrittenste Aspekt des EUTF ist dessen Positionierung bezüglich der EU-Entwicklungspolitik. Den EU-Verträgen zufolge muss die EU-EZ zum Ziel haben, Armut zu bekämpfen und langfristig zu beseitigen. Afrikanische Partner, die Zivilgesellschaft und das EP sind besorgt, dass der EUTF EZ-Gelder für Migrationsziele verwendet, die dann nicht mehr für reguläre EZ-Projekte zur Verfügung stehen. Dies könnte eine grundlegendere Entwicklung im Bereich der EU-EZ darstellen. Ein Beispiel ist die Kommissions-Mitteilung zu den Migrationsverträgen: „Positive und negative Anreize sollten in die Entwicklungspolitik der EU integriert werden, damit diejenigen Länder belohnt werden können, die ihrer internationalen Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger nachkommen, bei der Bewältigung irregulärer Migrantenströme aus Drittländern kooperieren [...]. In gleicher Weise muss es für diejenigen Länder, die nicht bei der Rückübernahme und Rückführung kooperieren, Folgen geben.“ (EC, 2016, S. 9). Afrikanische Diplomaten betonen, diese Bedingungen bzgl. der Rückführung und Rückübernahme seien inakzeptabel und untergraben die EU-Afrika Beziehungen.

Der Großteil der EUTF-Gelder stammt aus Entwicklungsinstrumenten und muss gemäß den Kriterien der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) ausgegeben werden. Der Treuhandfonds ist jedoch nicht ausschließlich auf Entwicklungsziele ausgerichtet, muss nicht die gleichen Vorschriften einhalten wie traditionelle EZ-Instrumente und steht unter dem politischen Druck, migrationspolitische Ergebnisse zu liefern. Angesichts dessen ist es nicht verwunderlich, dass sowohl Vertreter der EU als auch der Mitgliedsstaaten einräumen, einige Projekte würden über die Grenzen der ODA-Definition hinausgehen. Das EP sieht eine ernsthafte Gefahr, dass der EUTF EZ-Gelder missbraucht.

Zudem besteht das Risiko, dass den ärmsten Ländern EZ-Gelder entzogen werden. Während die Kriterien für die Vergabe von EU-EZ auf die am wenigsten entwickelten Länder ausgerichtet sind, geben einige Vertreter der EU und der Mitgliedsstaaten inoffiziell zu, dass der Fonds die Gelder hin zu jenen Ländern verschiebt, die für die EU migrationspolitisch am wichtigsten sind. Ferner wurden Bedenken laut, der EUTF ignoriere grundlegende Grundsätze der Wirksamkeitsagenda, wie die Nutzung von nationalen Systemen, die Bereitstellung von Budgethilfe oder die Auswahl eines programmatischen Ansatzes. Stattdessen wird der Mitbestimmungsprozess beschnitten und es werden Einzelprojekte finanziert, in denen die lokalen Partner eine untergeordnete Rolle spielen.

Eine Reihe von Akteuren ist besorgt, dass einige Maßnahmen des EUTF die EU-Menschenrechtsverpflichtungen unterlaufen. Der Fonds arbeitet beispielsweise mit Ländern mit schlechter Menschenrechtssituation zusammen. Er ordnet die Förderung der

Menschenrechte Zielen der Migrationssteuerung unter. Außerdem berücksichtigt er nur unzureichend, dass staatliche Akteure im Zusammenhang mit der Migrationsproblematik wirtschaftliche Interessen verfolgen. Besonders gespalten sind die Meinungen über ein Migrationsprojekt, das die Zusammenarbeit mit dem sudanesischen Grenzschutz umfasst. Diese Bedenken sind ernst zu nehmen, sie sind aber auch nicht neu. Der Europäische Rechnungshof stellte fest, dass die Einhaltung der Menschenrechte bei den Migrationsprojekten „Theorie bleibt und nur selten in die Praxis umgesetzt wird“ (Europäischer Rechnungshof, 2016, S. 3).

Hinweise, dass EUTF Maßnahmen im Widerspruch zu Entwicklungs- oder Menschenrechtsverpflichtungen stehen, werfen ernsthafte ethische Probleme auf, auch bezüglich der Rechenschaftspflicht gegenüber EU-Bürgern und afrikanischen Partnern. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass kurzfristige politische Interessen, d. h. die Verhinderung von Migrationsströmen, höher gewichtet werden als die langfristigen Interessen der EU, Armut zu bekämpfen und gute Regierungsführung in Afrika zu fördern.

Empfehlungen

Der EUTF könnte auf verschiedenste Arten gestärkt und verbessert werden. Dazu zählen eine solidere und transparentere Projektentwicklung, an der mehr Stakeholder beteiligt sind. Außerdem wäre die stärkere Zusammenarbeit mit und Ausrichtung auf die lokale Bevölkerung und deren vor Ort eruierte Bedürfnisse wichtig. Er sollte außerdem Lehren ziehen aus bestehenden Migrations- und EZ-Programmen. Wenn der EUTF

innovative neue Ansätze erarbeiten soll, muss er auf neue Erkenntnisse aus Bereichen wie der adaptiven Planung und politischen Arbeit zurückgreifen und sicherstellen, dass volkswirtschaftliche und andere Analyseinstrumente systematisch genutzt werden.

Durch seine enge Verknüpfung mit den EU-Interessen könnte der EUTF richtungsweisend für die künftige EU-EZ sein. Obgleich spezifische Prozesse verbessert werden können, ist der großen Sorge um die Umverteilung der EZ-Gelder zugunsten einer sicherheitsorientierten Migrationspolitik schwerer beizukommen. Es gibt jedoch Maßnahmen, um diese Bedenken zu entschärfen, beispielsweise eine klare Unterscheidung zwischen EUTF-Finanzierungsquellen für Aktivitäten im Bereich der Entwicklung und der Migrationssteuerung sowie Projektentwicklungsprozesse, aus denen klar die Entscheidungsgrundlagen hervorgehen, ob Entwicklungs- und/oder Sicherheitsinteressen verfolgt werden sollen. Interessanterweise schlagen einige EU-Vertreter vor, dass die Mitgliedsstaaten von ihrem Fokus auf Rückführung und Rückübernahme abrücken sollten, der den Beziehungen zu den afrikanischen Partnern schadet.

Die EU muss mit Afrika eine offenere und konstruktivere migrationspolitische Kooperation eingehen. Verschiedene Prozesse stehen an, die sich auf die EU-Afrika Beziehungen auswirken werden – beispielsweise die post-Cotonou Verhandlungen oder die Neuaufstellung der EU-Finanzinstrumente im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen. Diese Prozesse sollten genutzt werden, um eine Migrationspolitik zu erarbeiten, die langfristig sowohl den europäischen als auch den afrikanischen Interessen dient.

Literatur

- Castillejo, C. (2016). *The European Union Trust Fund for Africa: A glimpse of the future for EU development cooperation* (Discussion Paper 22/2016). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- EC. (2015). *The European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing the root causes of irregular migration and displaced persons in Africa: Strategic orientation document*. Brüssel: Autor.
- EC. (2016). *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*. Brüssel: Autor.
- Europäischer Rechnungshof. (2016). *Press release: EU migration spending in neighbourhood countries "struggling to demonstrate effectiveness", say EU auditors*. Luxemburg: Autor.

Dieses Papier ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Europas Rolle in der Welt: Von Entwicklungszusammenarbeit zu Politik für globale Entwicklung?“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) entstanden, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert wird.

Clare Castillejo

Assoziierte wissenschaftliche Mitarbeiterin

Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)