

E-PAPER

Studie

# Geld gegen Migration

Der Nothilfe-Treuhand-  
fonds für Afrika

**INKEN BARTELS**

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, November 2018

# Geld gegen Migration

Von Inken Bartels

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Migrationspolitischer Kontext	7
2.1 Kontinuitäten und neue Prioritäten auf der europäischen Migrationsagenda	7
2.2 Gemeinsame Lösungen? Der Migrationsgipfel von La Valletta	9
3. Ein neues europäisches Finanzierungsinstrument: Der EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (EUTF)	11
3.1 Zwischenbilanz der Umsetzung des EUTFs: Erste Evaluationen und entwicklungspolitische Kritik	13
4. Wohin fließen die Gelder des EUTFs?	17
4.1 Ziele, Akteure und Regionen im Überblick	17
4.2 Nordafrika	23
4.3 Sahel und Tschadsee	29
4.4 Horn von Afrika	35
5. Fazit und Ausblick	41
Abkürzungen	44
Die Autorin	45

# 1. Einleitung

Bei der internen flüchtlings- und migrationspolitischen Zusammenarbeit im Herbst 2015 konnten sich Institutionen und Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) nur schwer auf gemeinsame Maßnahmen einer gemeinsamen Flüchtlings- und Migrationspolitik einigen. Die Bereitstellung von Geldern für die «Bekämpfung von Flucht und irregulärer Migration»<sup>[1]</sup> außerhalb Europas ließ sich vergleichsweise einfach durchsetzen.<sup>[2]</sup> So wurden in Folge der sogenannten Flüchtlingskrise im Sommer 2015 auf europäischer Ebene nicht nur diverse neue Strategien, Initiativen und Abkommen geschlossen, um Migration zukünftig besser zu kontrollieren und früher zu unterbinden. Zu ihrer Umsetzung wurden auch neue Förderinstrumente geschaffen, sowie bereits existierende Fonds ausgebaut, umgewidmet und/oder flexibilisiert.<sup>[3]</sup> Die größte Bedeutung und finanzstärkste Ausstattung unter ihnen erlangte der auf dem Migrationsgipfel von La Valletta 2015 eingerichtete «Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika» (EUTF). Gerahmt von einem neuen Diskurs der «Fluchtursachenbekämpfung» soll mit seiner Hilfe das «Übel unregulierter grenzüberschreitender Wanderungsbewegungen [...] an der Wurzel gepackt» werden.<sup>[4]</sup> Was damit in der Praxis gemeint ist, wer dies wo und mit welchen Interessen umsetzen soll und wie sich dieses neue Paradigma auf die Implementierung europäischer

- 1 So die überwiegend verwendete Bezeichnung in den 2015 veröffentlichten migrations- und flüchtlingspolitischen Dokumenten der EU. Mobilitätsprozesse sind jedoch vielfältiger als diese beiden Kategorien und verändern häufig ihre Motive und Formen im Laufe der Zeit. Begriffe wie Flucht und irreguläre Migration lassen sich als Versuche der Differenzierung, Verwaltung und Regierung von in der Realität komplexen Formen der Migration verstehen. Die Verwendung der Begriffe in der vorliegenden Studie verweist daher auf die verschiedenen, mit ihnen verbundenen Diskurse und politischen Maßnahmen, nicht auf zwei unterschiedliche empirische Phänomene per se. Siehe dazu auch den Beitrag von Ali Nobil Ahmad in Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), *Die Orangen in Europa schmecken besser. Über Fluchtursachen, ihre Bekämpfung, und was daran nicht stimmt*, Demokratie 48 (Berlin: HBS, 2018) <[https://www.boell.de/sites/default/files/endf\\_boell\\_dieorangen\\_in\\_europa\\_v01\\_kommentierbar.pdf?dimension1=division\\_demo](https://www.boell.de/sites/default/files/endf_boell_dieorangen_in_europa_v01_kommentierbar.pdf?dimension1=division_demo)> [08.10.2018].
- 2 Vgl. Leonhard den Hertog, *Money Talks. Mapping the Funding for EU External Migration Policy*, LSE, 2016, S.28 <<https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2095%20LdH%20Mapping%20Funding%20final.pdf>> [31.07.2018]; Leonhard den Hertog, *EU Budgetary Responses to the <Refugee Crisis> Reconfiguring the Funding Landscape*, LSE, 2016, S.1 <<https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2093%20LdH%20on%20EU%20Budgetary%20Responses%20to%20the%20Refugee%20Crisis.pdf>> [31.07.2018].
- 3 Siehe EC, «Managing the Refugee Crisis: Immediate Operational, Budgetary and Legal Measures under the European Agenda on Migration», 2015 <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5700\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_en.htm)> [31.07.2018].
- 4 David Kipp und Anne Koch, «Auf der Suche nach externen Lösungen. Instrumente, Akteure und Strategien der migrationspolitischen Kooperation Europas mit afrikanischen Staaten», in *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, SWP Studie 3 (Berlin: Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2018), S.18.

Flüchtlings- und Migrationspolitik auswirkt, soll in der vorliegenden Studie näher untersucht werden.

Die politische Aushandlung und praktische Umsetzung europäischer Flüchtlings- und Migrationspolitik erlangte im Herbst 2015 hohe öffentliche und politische Aufmerksamkeit. So wurde das migrationspolitische Gipfeltreffen von La Valletta im November 2015 zu einem medialen Großereignis, dessen Abschlussdeklaration international mit Spannung erwartet wurde. Wie die dort vereinbarten Ziele, Strategien und Initiativen finanziert und damit tatsächlich umgesetzt werden, ist dagegen bislang weit weniger beleuchtet worden.<sup>[5]</sup> Um die konkrete Verwendung von europäischen Geldern im Namen sogenannter Fluchtursachenbekämpfung herauszuarbeiten, wirft die vorliegende Studie einen detaillierten Blick auf ihre Vergabemechanismen und Verteilung. Gegenüber dem in politischen Debatten und offiziellen Dokumenten vorherrschenden Diskurs eines «umfassenden» und «globalen» Migrationsmanagements zeigt diese Studie auf, welche Ziele mit finanziellen Zuwendungen bedacht und praktisch verfolgt werden (können). So wird erkennbar, welche Ziele, Länder und Akteure unter dem neuen Paradigma der Fluchtursachenbekämpfung gefördert werden und welche dabei aus dem Fokus der entwicklungs- wie migrationspolitischen Aufmerksamkeit schwinden.

Die vorliegende Studie nimmt den auf dem Migrationsgipfel von La Valletta 2015 für fünf Jahre eingerichteten EUTF zum Ausgangspunkt, um in einer Zwischenbilanz<sup>[6]</sup> diesen Fragen nachzugehen. Im folgenden Abschnitt wird dazu zunächst der Kontext, in dem der EUTF ins Leben gerufen wurde, vorgestellt und die von europäischen und afrikanischen Staatschefs gemeinsam in La Valletta verabschiedeten Strategien und Ziele genauer beleuchtet. Der entsprechende Aktionsplan<sup>[7]</sup> ist das Ergebnis von zähen Verhandlungen zwischen den teilnehmenden europäischen und afrikanischen Staatschefs vor und während des Gipfels. Er formuliert die «Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung» als eines von fünf gleichwertigen Bereichen zukünftiger Kooperation. Diese soll darüber hinaus ebenso Maßnahmen zur «Verminderung irregulärer Migration, der Schleusung von Migrant/innen und des Menschenhandels» und zur «Zusammenarbeit bei Rückführung und Rücknahme» beinhalten wie zur «Verbesserung von internationalem Schutz und humanitärer Hilfe für Menschen auf der Flucht» und von «Möglichkeiten legaler Migration und Mobilität» enthalten.<sup>[8]</sup>

**5** Vgl. den Hertog, *Money Talks. Mapping the Funding for EU External Migration Policy*, S. 3; den Hertog, *EU Budgetary Responses to the <Refugee Crisis> Reconfiguring the Funding Landscape*, S. 2; siehe auch in Abschnitt 3.1. zitierte Studien.

**6** Auch die EU Kommission hatte 2018 eine Evaluation vorgesehen, bislang ist dazu aber nichts Näheres bekannt.

**7** <Valletta Summit, 11-12 November 2015 Action Plan> <[http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf)> [23.07.2018].

**8** Ebd.; siehe auch <Valletta Summit, 11-12 November 2015 Political Declaration> <[http://www.consilium.europa.eu/media/21841/political\\_decl\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf)> [23.07.2018].

Zur Verwirklichung dieser unterschiedlichen Ziele wurde in Folge des Gipfels von La Valletta der EUTF eingerichtet. Der dritte Teil der Studie befasst sich mit dem Inhalt und der Funktionsweise dieses neuen europäischen Finanzierungsinstruments. Existierende Studien aus dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) weisen bereits daraufhin, dass Gelder, die eigentlich im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für entwicklungspolitische Vorhaben wie Armutsbekämpfung vorgesehen waren, nun für migrationspolitische Zwecke ausgegeben würden. Da die Gelder des EUTFs nun Menschen und Regionen zu Gute kommen sollen, die besonders von Migration betroffen sind, fehlten sie denjenigen, die am bedürftigsten seien. Getrieben von Diskursen der Krise und des Notstandes würden europäische Regierungen schnelle, unrealistische Ergebnisse bei der «Reduzierung irregulärer Migration» anstreben, anstelle auf langfristige Entwicklungen zu setzen und auch Interessen afrikanischer Regierungen und Bevölkerungen wie die Verbesserung von legalen Migrationsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Die von vielen Studien geteilte These der Zweckentfremdung von Geldern der EZ zur schnellen, intransparenten Durchsetzung migrations- bzw. innenpolitischer Interessen wird im Hauptteil der vorliegenden Studie überprüft.

Auf der Grundlage einer quantitativen Auswertung der über 150 bislang aus dem EUTF finanzierten Projekte wird im vierten Teil daher den Fragen nachgegangen, welche Ziele mit Hilfe der EUTF-Gelder nach der Hälfte seiner Laufzeit tatsächlich verfolgt werden und welche Länder und Akteure, unter welchen Bedingungen davon profitieren. Ein detaillierter Blick auf die drei unterschiedlichen Regionen, in denen die Projekte des EUTFs implementiert werden, zeigt, dass diese Fragen keineswegs einheitlich zu beantworten sind. Während in der Transitregion Nordafrika über die Hälfte der Gelder an Internationale Organisationen (IOs) fließen, die für die «Verbesserung von internationalem Schutz und humanitärer Hilfe für Menschen auf der Flucht» sorgen sollen, schlägt in der Sahelregion, am Tschadsee und am Horn von Afrika die «Bekämpfung von Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung» mit jeweils etwa 60 Prozent der Gelder zu Buche. Auch bei den Implementierungspartnern gibt es regional deutliche Unterschiede: So sind es in der Sahelregion und am Tschadsee nicht IOs, sondern mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen aus Europa, insbesondere französische und deutsche Akteure der EZ, die den größten Teil der EUTF-Gelder bekommen. Am Horn von Afrika sind die Gelder diverser verteilt: Ein Fünftel der Gelder geht direkt an Institutionen der afrikanischen Partnerländer. Somalia und Äthiopien erhalten somit zusammen über 150 Mio. Euro. Insgesamt betrachtet, bestätigt sich dabei der bereits in anderen Studien beobachtete Eindruck, dass die EUTF-Gelder insbesondere für Projekte in Ländern ausgegeben werden, die aktuell entlang der Hauptmigrationsrouten nach Europa liegen.

Vor diesem Hintergrund argumentiert die vorliegende Studie, dass die Umsetzung von migrationspolitischen Vorhaben mit Hilfe der Gelder aus dem EUTF insbesondere den finanziell starken Mitgliedsstaaten der EU dient. Erstens eröffnet der EUTF ihnen neue Möglichkeiten, Projekte in afrikanischen Länder zu entwerfen und dort umzusetzen, ohne dass diese hierbei entscheidend mitbestimmen können. Zweitens stärkt es ihre Position

auch gegenüber der EU selbst. Indem sie ihre eigenen Durchführungsorganisationen mit der Ausarbeitung und Umsetzung von Projekten aus dem EUTF beauftragen (können), schaffen sie neue, schnelle und flexible, aber zunehmend intransparente und unübersichtliche Möglichkeiten die praktische Umsetzung von Migrations(ursachen)bekämpfung auf dem afrikanischen Kontinent zu gestalten. Diese orientieren sich weniger an langfristigen Strategien und Interessen der afrikanischen Partnerländer als am kurzfristigen Reagieren auf und Regieren von aus europäischer Perspektive vernommenen Flüchtlings- bzw. Migrationskrisen.

## 2. Migrationspolitischer Kontext

### 2.1 Kontinuitäten und neue Prioritäten auf der europäischen Migrationsagenda

Unter dem Eindruck steigender Todesfälle im Mittelmeer und der damit verbundenen öffentlichen Aufmerksamkeit verabschiedete die Europäische Kommission im Mai 2015 ihre Europäische Migrationsagenda.<sup>[9]</sup> In diesem Dokument geht es in erster Linie um «Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der Migrationskrise im Mittelmeer».<sup>[10]</sup> Obwohl auch längerfristige und umfassende Perspektiven angesprochen werden, liegt der Fokus konkreter Maßnahmen eindeutig auf einer kurzfristigen Reduzierung «irregulärer Migration». Die Europäische Migrationsagenda steht damit programmatisch sowohl in Kontinuität zu dem Gesamtansatz für Migrationsfragen (GAM) und dem Gesamtansatz für Mobilität und Migration (GAMM) als auch für einen neuen Krisenmodus des Regierens von Migration ab 2015. Mit dem GAM und später dem GAMM forderte die EU Kommission seit Mitte der 2000er Jahre ein «umfassendes Migrationskonzept» und rief europäische Staaten zu einem dementsprechenden Migrationsmanagement zum Wohle aller Beteiligten auf.<sup>[11]</sup> Der umfassende und globale Ansatz der 2000er forderte dabei im Unterschied zur aktuellen Migrationsagenda auch die Förderung von positiven Aspekten der Migration, zum Beispiel durch die Schaffung und Verbesserung legaler Migrationsmöglichkeiten nach Europa.<sup>[12]</sup>

Mit der Europäischen Migrationsagenda von 2015 rückt hingegen eine altbekannte Sicherheitsperspektive, die Migration vorrangig als ein Problem für Europa betrachtet, in den Vordergrund.<sup>[13]</sup> Sie wiederholt den Ruf der frühen 2000er Jahre nach Aufrüstung der europäischen Außengrenzen, um das «Problem der irregulären Migration» zu bekämpfen und die «Flüchtlingskrise» zu beenden. Darüber hinaus betont die Agenda neuerlich aber vor allem die Bedeutung der «externen Dimension» europäischer Migrationspolitik, d.h. die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten bei der Grenz- und

**9** EC, «Communication\_on\_the\_european\_agenda\_on\_migration», 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\\_en.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_en.pdf)> [31.07.2018].

**10** Siehe <[https://ec.europa.eu/commission/priorities/migration\\_de](https://ec.europa.eu/commission/priorities/migration_de)> [31.07.2018].

**11** Vgl. Martin Geiger und Antoine Pécoud, *The Politics of International Migration Management* (Basingstoke, 2012).

**12** Diese wurden z.B. im Rahmen sogenannter Migrationspartnerschaften als migrationspolitische Anreize zur Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten eingesetzt.

**13** Vgl. Bigo Didier, «Border Regimes, Police Cooperation and Security in an Enlarged European Union», in *Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union* (New York, 2002), S. 213-39; Jef Huysmans, «The European Union and the Securitization of Migration», *Journal of Common Market Studies* 38.5 (2000), S. 751-77.

Migrationskontrolle. Bereits seit den 1990ern Jahren verfolgen europäische Staaten und die EU eine Politik der Externalisierung, welche die praktische Auslagerung migrationspolitischer Maßnahmen in Länder außerhalb Europas unter der Einbeziehung einer Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zum Ziel hatte bzw. immer noch hat.<sup>[14]</sup> Seither hat die EU in diesem Bereich einen unübersichtlichen Fundus an inter- und transnationalen Instrumenten, Kooperationsformaten und Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen, welche so unterschiedliche Ziele wie Grenzsicherheit, Bekämpfung von Menschenhandel, humanitäre Hilfe, Entwicklung und legale Migration verfolgen.<sup>[15]</sup>

Gleichzeitig erhält nun ein neuer Diskurs Einzug in die europäische Migrationspolitik. Unter dem Stichwort «Fluchtursachenbekämpfung» wird zunehmend Hoffnung in entwicklungspolitische Maßnahmen gesetzt, die die Ursachen nicht nur von Flucht, sondern auch von (interner) Vertreibung und «irregulärer Migration» in den Herkunftsländern bekämpfen sollen. Durch Projekte aus dem Bereich der EZ sollen praktisch Menschen vom (weiter) wandern abgehalten und/oder ihre Rücknahme und Reintegration in ihren Herkunftsländern erleichtert werden. Für die Herkunfts- und Transitstaaten außerhalb der EU sollen mit der Vergabe von EZ Geldern zudem finanzielle Anreize zur Zusammenarbeit in anderen migrationspolitischen Bereichen, insbesondere bei Rückführungen ihrer Staatsbürger/innen aus Europa geschaffen werden. Damit lösen finanzielle Anreize den jahrelangen nahezu erfolglosen Versuch ab, durch migrationspolitische Anreize wie Visaerleichterungen sogenannte Drittstaaten zur Kooperation bei der Rückführung zu bewegen. Die Europäische Migrationsagenda sieht darüber hinaus auch die Kopplung europäischer Unterstützung in anderen Politikbereichen, wie Handel, Energie, Sicherheit oder Digitalisierung, an die Mit- und Zusammenarbeit in migrationspolitischen Vorhaben vor.<sup>[16]</sup> Stärker als zuvor steht der afrikanische Kontinent dabei im Fokus von diversen Kooperationsforen, Initiativen und Projekten, welche sich nicht nur an Länder in der direkten Nachbarschaft europäischer Außengrenzen richten, sondern auch an weiter entfernte Herkunfts- und Transitländer, die als «stark von Migration betroffen» gelten. Trotz einer aufkommenden Rhetorik, die die umfassende, langfristige Bekämpfung sogenannter Fluchtursachen fordert, stehen 2015 jedoch Maßnahmen zur kurzfristigen Reduzierung «irregulärer Migration» vom afrikanischen Kontinent nach Europa ganz oben auf der europäischen Agenda.

**14** Siehe u.a. Sandra Lavenex, «EU External Governance in «Wider Europe»», *Journal of European Public Policy* 11.4 (2004), S.680-700; Maribel Casas-Cortes, Sebastian Cobarrubias und John Pickles, «Re-Bordering the Neighbourhood: Europe's Emerging Geographies of Non-Accession Integration», *European Urban and Regional Studies* 20.1 (2013), S.37-58.

**15** Vgl. den Hertog, *Money Talks. Mapping the Funding for EU External Migration Policy*, S.1.

**16** Kipp und Koch, S.12.

## 2.2 Gemeinsame Lösungen? Der Migrationsgipfel von La Valletta

Auf Einladung des Europäischen Rates fand im November 2015 ein internationales Gipfeltreffen zu Migration statt. Eingeladen waren die Staatschefs von 36 afrikanischen Ländern sowie Vertreter/innen der Afrikanischen Union (AU), der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS), der Vereinten Nationen (VN), der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC). Anknüpfend an die bestehende Zusammenarbeit zwischen europäischen und afrikanischen Staaten, wie sie seit über zehn Jahren im Rahmen der Rabat- und den Khartum-Prozesse stattfand, sollte die Konferenz neue Kooperationsmöglichkeiten «sondieren» und «gemeinsame Lösungen» für «aktuelle Herausforderungen» erörtern.<sup>[17]</sup> Während die europäischen Staaten vor allem die Kooperation bei der zügigen Rückführung abgelehnter Asylbewerber/innen zum Ziel hatten, wurden von afrikanischer Seite insbesondere Forderungen nach mehr legalen Migrationsmöglichkeiten nach Europa laut. Unter dem Eindruck der europäischen Verhandlungen über ein milliardenschweres Flüchtlingsabkommen mit der Türkei, sahen sich die afrikanischen Staaten zudem in ihren Forderungen nach mehr Geld und Visaerleichterungen als Gegenleistung für ihre migrationsbegrenzenden Bemühungen bestärkt. Trotz dieser unterschiedlichen Zielvorstellungen einigten sich die beiden Parteien bei den Vorverhandlungen, so dass die Staatschefs am Ende des Gipfeltreffens eine Abschlussdeklaration präsentieren konnten.<sup>[18]</sup> Diese betont zunächst die Rettung von Menschenleben habe oberste Priorität. Darüber hinaus formuliert sie fünf gleichwertige Ziele für eine zukünftige europäisch-afrikanische Kooperation.

Ein 17-seitiger dazugehöriger Aktionsplan führt die fünf Ziele in zahlreichen Unterpunkten näher aus.<sup>[19]</sup> Am ausführlichsten wird dabei auf das erste Ziel, die «Bekämpfung der Ursachen der irregulären Migration und Vertreibung» eingegangen. Anders als sonst in internationalen politischen Diskursen üblich wird hier auf die explizite Unterscheidung zwischen Flucht (vorwiegend aus politischen Gründen) und anderen Formen von Migration und Mobilität verzichtet. Vielmehr sollen jegliche Formen von nicht ausdrücklich erwünschten Migrationsbewegungen bereits am Ausgangspunkt unterbunden werden. Dies soll nicht nur durch Maßnahmen der EZ und der Verbesserung von Rücküberweisungen der Staatsbürger/innen im Ausland geschehen, sondern insbesondere Konflikte, Krisen und Instabilität in den Herkunftsländern in den Blick nehmen, indem dort Rechtsstaatlichkeit und gute Staatsführung gefördert werden. Zum zweiten Ziel, der «Verbesserung von

**17** Siehe <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> [01.08.2018].

**18** «Valletta Summit Political Declaration», 2015.

**19** «Valletta Summit Action Plan», 2015.

legalen Migrationsmöglichkeiten» findet sich dagegen lediglich ein kurzer Abschnitt, in dem es vage um die Förderung von regulären Migrations- und Mobilitätswegen zwischen europäischen und afrikanischen Ländern für Studierende, Forschende und Geschäftsleute geht. Die Verhandlungen von Visae erleichterungen sollen dabei ausdrücklich an die Zusammenarbeit in anderen Bereichen, wie der Verbesserung von Rückführungen und Rücknahme von Migrant/innen aus Europa (viertes Ziel), geknüpft werden. Im dritten Bereich «Bekämpfung irregulärer Migration, Schleusung von Migrant/innen und Menschenhandel» wird neben dem Verweis auf existierende internationale Konventionen, die es anzuerkennen und umzusetzen gelte, vor allem die Verbesserung von (digitalen) Technologien und Kooperationen in diesem Bereich angestrebt. Zum Erreichen des fünften Zieles, der «Verbesserung des internationalen Schutzes und der humanitären Hilfe von Menschen auf der Flucht» sollen in Kooperation mit dem UNHCR Asylsysteme in den Transit- und Aufnahme-ländern auf- und ausgebaut werden, welche entlang der Routen und möglichst nah an den Ausgangsregionen der Flucht und Vertreibung liegen.

Zusätzlich zu diesen Zielvorgaben werden 16 konkrete Initiativen benannt, die noch im Jahr 2016 beginnen sollen. Viele dieser Initiativen sind nicht neu, sondern sollen existierende Ansätze und Projekte verbessern, verstärken, verstetigen, finanziell aufstocken oder regional ausdehnen. Betont wird neben dem expliziten Fokus auf Länder, die auf unterschiedliche Weise besonders von Migration betroffen seien, dabei vor allem die Kopplung der verschiedenen Bereiche, so dass der Erhalt von Geldern für Vorhaben der EZ beispielsweise an die Kooperation bei der Rückführung von Migrant/innen aus Europa geknüpft werden soll. Die unterschiedlichen Ausführungen zu den einzelnen Zielen und Initiativen deuten die Prioritäten in der tatsächlichen Finanzierung und praktischen Umsetzung bereits an.

### 3. Ein neues europäisches Finanzierungsinstrument: Der EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (EUTF)

Zur Finanzierung der Ziele von La Valletta richtete die EU Kommission im Anschluss an den Migrationsgipfel den Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung in Afrika (kurz: EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika oder EUTF) ein.<sup>[20]</sup> Ein Treuhandfonds stellt ein relativ neues Instrument der europäischen Außenpolitik dar, welches dazu dient, seitens der EU schnellere, flexiblere und umfassendere Hilfgelder für bestimmte Prioritäten oder in akuten Not- und Konfliktsituationen bereitzustellen.<sup>[21]</sup> Seit 2013 wurden vier Treuhandfonds von der EU eingerichtet. Sie werden zentral von der EU Kommission verwaltet. Über ein Board und in operativen Ausschüssen wird maßgeblich über die Vergabe der Gelder entschieden.<sup>[22]</sup> Parlamentarische Kontrolle ist nicht vorgesehen.<sup>[23]</sup>

Nach dem Vorbild der 2014 eingerichteten Bêkou Treuhandfonds der EU für die Zentralafrikanische Republik und dem Regionalen Treuhandfonds der EU für Syrien (Madad Fonds) soll auch der EUTF es der EU und ihren Mitgliedstaaten ermöglichen, «gemeinsam rasch und flexibel auf die verschiedenen Dimensionen einer Notsituation zu reagieren» und dort Präsenz zu zeigen.<sup>[24]</sup> Die Gelder aus dem EUTF sollen so «besonders fragilen» Ländern entlang der Hauptmigrationsrouten zu Gute kommen. Dazu zählen in Nordafrika Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko und Tunesien; in der Sahelregion und am Tschadsee Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea, Elfenbeinküste, Kamerun, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal und Tschad; und am Horn von Afrika Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Somalia, Süd-Sudan, Sudan, Tansania und Uganda. Primäres Ziel des EUTFs ist es, in diesen Ländern die Stabilität zu fördern und die Migrationssteuerung zu verbessern.

**20** <Nothilfe-Treuhandfonds Der Europäischen Union Für Afrika>, ed. by EC, 2015.

**21** Siehe Volker Hauck, Anna Knoll und Alisa Herrero Cangas, <EU Trust Funds – Shaping More Comprehensive External Action?>, Briefing Note 17 (2016); Alisa Herrero Cangas und Anna Knoll, <The EU Trust Fund for Africa: A New EU Instrument to Accelerate Peace and Prosperity?>, *GREAT Insights Magazine* 5.1 (2016) <<http://ecdpm.org/great-insights/prosperity-for-peace/eu-trust-fund-africa/>> [25.07.2018].

**22** Siehe <External Evaluation of the 11th European Development Fund>, ed. by EC, 2017 <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/edf-evaluation-final-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/edf-evaluation-final-report_en.pdf)> [25.07.2018].

**23** David Kipp, <Vom Notfall zum Regelfall – der EU-Treuhandfonds für Afrika>, SWP Studie (Berlin: Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2018), S.15.

**24** EU-Kommissionspräsident Juncker am 15. November 2015, siehe Pressemitteilung der EU Kommission, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6055\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6055_de.htm)> [01.08.2018].

Durch die «Förderung von wirtschaftlichen Möglichkeiten, Chancengleichheit, Sicherheit und Entwicklung» sollen die «Ursachen von Destabilisierung, Zwangsvertreibung und irregulärer Migration» in allen drei Regionen bekämpft werden. Dazu sollen Projekte mit vier verschiedenen strategischen Zielen gebündelt und gefördert werden: Erstens Wirtschaftsprogramme, die insbesondere für junge Menschen und Frauen Arbeitsplätze schaffen und auch der Eingliederung von Rückkehrer/innen dienen; zweitens Projekte, die zur Sicherung der Grundversorgung der lokalen Bevölkerung beitragen; drittens Projekte zur Verbesserung der Migrationssteuerung unter anderem in den Bereichen Verhinderung «irregulärer Migration», Rückführung, internationaler Schutz und Asyl; und viertens Projekte, die gute Regierungsführung und Rechtstaatlichkeit fördern und somit zur Konfliktprävention beitragen sollen. Hierzu zählen auch Projekte die das Grenzmanagement verbessern und Extremismus bekämpfen sollen.

Um diese diversen Projekte umzusetzen, stellte die EU selbst im November 2015 1,8 Mrd. Euro aus ihrem Haushalt bereit, den größten Anteil davon aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF).<sup>[25]</sup> Ursprünglich als ein Matching Fonds konzipiert, erwartete die EU von ihren Mitgliedstaaten ebenfalls eine Beteiligung mit weiteren 1.8 Mrd. Euro an dem Fonds. Im November 2015 steuerten diese und andere europäische Geberländer wie Norwegen und die Schweiz jedoch lediglich zusätzliche 81,3 Mio. Euro bei.<sup>[26]</sup> Während die EU in den kommenden drei Jahren ihre Beiträge stetig erhöhte, blieben die Mitgliedstaaten weit hinter den auf dem Gipfel von La Valletta geweckten Erwartungen zurück. Bis Oktober 2018 betrug ihr gemeinsamer Beitrag zum EUTF nur 440 Mio. Euro.<sup>[27]</sup> Davon steuert Deutschland mit 160 Mio. Euro mittlerweile den größten Anteil bei. Die EU hatte zu diesem Zeitpunkt bereits insgesamt über 3.5 Mrd. Euro zugesagt – davon 2,8 Mio. allein aus dem Entwicklungsfonds. Anders als geplant, wurden also kaum neue Gelder seitens der europäischen Staaten für den EUTF bereitgestellt, sondern ein Großteil des EUTFs wurde aus Budgets der EZ aus dem EU-Haushalt umgewidmet.

**25** Um die 1,8 Mrd. Euro zusammenzubekommen, widmete die EU Kommission Gelder aus dem EEF (1 Mrd. Euro), den EDF Regional Indicative Programmes und National Indicative Programmes (zusammen 395 Mio. Euro), dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument (200 Mio. Euro), dem Entwicklungskooperationsinstrument (125 Mio. Euro), der DG HOME Budgetlinie (20 Mio. Euro), Humanitärer Hilfe und Katastrophenschutz (50 Mio. Euro) sowie dem Instrument für Stabilität und Frieden (10 Mio. Euro) um. Siehe Hauck, Knoll und Cangas, S.6.

**26** Drei Millionen Euro davon kamen aus Deutschland. An der Spitze der Beiträge lagen zunächst die Niederlande mit 15 Mio. Euro, gefolgt von Belgien und Italien mit jeweils 10 Mio. Euro. Siehe «EU Agenda for Migration», ed. by EC, 2015.

**27** Siehe [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en) [27.10.2018].

## 3.1 Zwischenbilanz der Umsetzung des EUTFs: Erste Evaluationen und entwicklungspolitische Kritik

Trotz der mangelnden finanziellen Unterstützung seitens ihrer Mitgliedsstaaten, sieht die EU Kommission den EUTF als ein innovatives Instrument das eine gezielte Unterstützung erlaube.<sup>[28]</sup> Sie betont die schnelle Handlungsfähigkeit und rasche, flexible Implementierung von Projekten, die der EUTF biete.<sup>[29]</sup> Diese seien möglich, da im Vergleich zur formalisierten Vergabe von Projektgeldern beispielsweise des EEFs der «national authorising officer» umgangen werden kann, sodass die Vergabe direkt aus Brüssel oder durch EU Delegationen möglich ist.<sup>[30]</sup> Dies bedeutet aber auch, dass die Vergabe der EUTF-Gelder nicht an die Zustimmung der afrikanischen Partnerländer gebunden ist, wie sie beim EEF, aus dem ein Großteil der EUTF-Gelder stammt, vorgesehen ist.<sup>[31]</sup> So kommt die 11. Evaluierung des EEFs zu dem Schluss, dass die Rolle der afrikanischen Staaten von regulären Partnern in der Implementierung des EEFs in den Regularien des EUTFs zu bloßen Beobachtern degradiert wurde.<sup>[32]</sup> Außerdem wird befürchtet, dass die vereinfachten und beschleunigten Entscheidungs- und Vergabemodalitäten die Qualitätsstandards des EEFs senken. Effektivität und Nachhaltigkeit entwicklungspolitischer Projekte könnten nicht länger gewährleistet werden, da die Projekte im Schnelldurchlauf entworfen, genehmigt und umgesetzt würden, anstelle sich an Bedürfnissen der afrikanischen Länder zu orientieren. Auch sei das Monitoring der Implementierung von Projekten aus dem EUTF nicht sichergestellt.<sup>[33]</sup> Neben dieser allgemeinen Evaluierung des EEFs hat es bislang keine spezielle Evaluierung des kompletten EUTFs gegeben. Laut EU Kommission war eine erste Zwischenevaluation für Ende 2018 geplant.<sup>[34]</sup> Ein regionales Monitoring für die Region Horn von Afrika hat 2017 stattgefunden, vergleichbares ist für Nordafrika 2018 geplant. Evaluationen der einzelnen Projekte mit detaillierten Informationen zu Partnern, Zielvereinbarungen und -gruppen, Finanzen und deren Implementierungsstatus sind hingegen online einsehbar.<sup>[35]</sup>

**28** Vgl. «Communication on external aspects of the European Agenda of Migration. Towards a new migration compact», ed. by EC, 2016, S.4.

**29** Ebd. S.10.

**30** «EU-Sachstand Zusammenarbeit der EU mit afrikanischen Herkunfts- und Transitländern in Migrationsfragen», ed. by DB, 2018, S.8.

**31** den Hertog, *Money Talks. Mapping the Funding for EU External Migration Policy*, S.12f.

**32** EC, «External Evaluation EDF», S.9.

**33** Ebd.

**34** Siehe Deutscher Bundestag, «Antwort auf kleine Anfrage der Grünen zur Funktionsweise des Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union für Afrika», Drucksache 18/13640, 2017, S. 10. Nähere, aktuellere Informationen sind dazu allerdings nicht verfügbar.

**35** Siehe <https://eutf.akvoapp.org/en/projects/> [22.09.2018].

Seit der Einrichtung des EUTFs Ende 2015 sind zudem eine Reihe von Studien erschienen, die den EUTF und dessen erste Implementierungsschritte aus einer entwicklungspolitischen Perspektive analysieren und kritisch kommentieren.<sup>[36]</sup> Diese Studien wurden zumeist von NGOs herausgegeben, welche teilweise selbst in die Implementierung des EUTFs involviert sind. Aus dieser Position betrachten sie seine Ziele und Funktionsweisen gemessen an klassischen entwicklungspolitischen Vorhaben wie Armutsbekämpfung, Nachhaltigkeit und Ownership. Die meisten dieser Studien interessieren sich somit vorrangig für die Auswirkungen des neuen Finanzierungsinstrumentes auf die Umsetzung europäischer EZ – und weniger für dessen migrationspolitische Folgen.

Im Zentrum dieser Studien stehen im Wesentlichen drei Kritikpunkte: Erstens bemängeln sie, genau wie die oben zitierte Evaluation des EEFs, den Fokus des EUTFs auf schnelle, flexible Entscheidungs- und Finanzierungsmechanismen, sogenannte «quick fixes», anstelle einer Orientierung an den langfristigen (Entwicklungs-)Bedürfnissen afrikanischer Staaten.<sup>[37]</sup> So betonen Studien von OXFAM und von den Global Health Advocates (GHA), dass der EUTF keine formalen, transparenten Verfahren der Vergabe von Projekten und Implementierungsorganisationen vorsieht und befürchten vielmehr, dass die ausgewählten Organisationen die neue Geldquelle zur Finanzierung ihrer existierenden Projekte nutzen könnten.<sup>[38]</sup> Durch die intransparente ad hoc Vergabe von Implementierungsaufträgen, so eine Studie der Europäischen NGO Confederation of Relief and Development (CONCORD), könne die Einhaltung von den ansonsten gängigen Menschenrechts- und Entwicklungsstandards der EZ nicht garantiert werden.<sup>[39]</sup> So seien beispielsweise keine Analysen der Auswirkungen von geplanten Projekten auf existierende Konflikte vorgesehen.<sup>[40]</sup> Neben diesen negativen Auswirkungen bemängelt eine vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) herausgegebene Studie außerdem, dass die Wirksamkeit der Projekte hinsichtlich ihrer eigens postulierten Ziele nicht überprüft würde.<sup>[41]</sup> Insgesamt teilen die Autor/innen der unterschiedlichen Studien vor allem die Sorge, dass Gelder, die eigentlich für entwicklungspolitische Vorhaben wie Armutsbekämpfung vorgesehen waren, nun für migrationspolitische Zwecke ausgegeben werden. Anhand des EUTFs beobachten sie dabei insbesondere den wachsenden Einfluss europäischer Innenministerien auf europäische

**36** Siehe u.a. Clare Castillejo, *Der Nothilfe Treuhandfonds der EU für Afrika und seine Auswirkungen auf die EU-Entwicklungspolitik*, Analysen und Stellungnahmen (DIE, 2017); Andrea Stocchiero und Olivia De Guerry, *Partnership or Conditionality? Monitoring the Migration Compacts and the EU Trust Fund for Africa* (CONCORD, 2018).

**37** Vgl. Hauck, Knoll und Cangas.

**38** GHA, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trustfund for Africa* (GHA, 2017); Elise Kervyn und Raphael Shilhav, *An Emergency for Whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – Migratory Routes and Development Aid in Africa* (OXFAM, 2017).

**39** Stocchiero und De Guerry.

**40** Siehe auch Kervyn und Shilhav.

**41** Castillejo.

Außen- und Entwicklungspolitik und fürchten, dass Gelder der EZ für innenpolitische Zwecke instrumentalisiert würden.<sup>[42]</sup>

Zweitens kritisieren verschiedenen Studien den Fokus des EUTFs auf Projekte, die kurzfristige Ergebnisse versprechen. Schon der Name «Nothilfe» Fonds suggeriere, dass es sich bei der aktuellen Situation um einen plötzlichen Notfall und dem Bedarf nach schnellen Lösungen handele. Schnelle Lösungen seien aber nicht geeignet Entwicklungsprozesse nachhaltig zu beeinflussen. Auch sei die vorgesehen finanzielle und technische Hilfe nicht in der Lage Migrationsbewegungen langfristig zu steuern und deren strukturelle Ursachen zu bekämpfen, argumentieren Herrero Cangas und Knoll.<sup>[43]</sup> Laut den Studien vom DIE und von CONCORD seien beide Ziele daher schlicht unrealistisch durch Projekte des EUTFs zu erreichen und das neue Finanzierungsinstrument daher zum Scheitern verurteilt.<sup>[44]</sup> Eine von OXFAM herausgegebene Studie bringt es auf den folgenden Punkt: Europäische Regierungen würden schnelle Ergebnisse erwarten, wo es keine schnelle Lösungen gibt.<sup>[45]</sup> Überdies würden sie die weit verbreitete Erkenntnis, dass mehr «Entwicklung» zunächst oft zu mehr Migration führe, verkennen.<sup>[46]</sup>

Ein dritter gemeinsamer Kritikpunkt der Studien ist der Fokus des EUTFs auf Länder entlang der Migrationsrouten nach Europa und damit auf solche, die von potentieller Rückkehr betroffen sind. Die finanzierten Projekte kämen somit weder den ärmsten Ländern und Regionen zu Gute, noch denjenigen, die selbst große Zahlen an Menschen auf der Flucht aufnahmen. Die Gelder des EUTFs begünstigten daher eher die Menschen, die in der Lage sind zu fliehen bzw. zu migrieren, als diejenigen, die am bedürftigsten sind.<sup>[47]</sup> Damit stünden sie im Widerspruch zu den klassischen Zielen der EZ.<sup>[48]</sup>

Insgesamt kommen die von NGOs und einigen Forschungsinstituten aus dem entwicklungs-politischen Umfeld herausgegebenen Studien daher zu dem Schluss, dass der überwiegend aus Geldern der EZ finanzierte EUTF diese für migrationspolitische und insbesondere innenpolitische Ziele europäischer Staaten instrumentalisieren.<sup>[49]</sup> Sie stünden daher nun nicht mehr für reguläre, ursprüngliche entwicklungspolitische Vorhaben zur Verfügung und kämen nicht mehr den Bedürftigsten zu Gute. Einige der Studien charakterisieren den EUTF dabei als eine neue Modalität der EZ, die auf einen zukünftigen Trend der flexiblen, intransparenten ad hoc Finanzierung und Umsetzung von Entwicklungsvorhaben und

**42** Siehe u.a. GHA.

**43** Herrero Cangas und Knoll.

**44** Castillejo; Stocchiero und De Guerry.

**45** Kervyn und Shilhav.

**46** Ebd.

**47** Ebd.

**48** Herrero Cangas und Knoll; GHA.

**49** Siehe u.a. GHA; Castillejo.

vorbei an den betroffenen Staaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren verweise.<sup>[50]</sup> Die hier zitierten Studien weisen somit eindrücklich daraufhin, wer durch das neue Finanzierungsinstrument benachteiligt und umgangen werde. Die Frage welche konkreten Inhalte, Länder und Akteure es sind, die aus dem EUTF finanziert werden, ist dagegen bislang weitaus weniger thematisiert worden. Im folgenden Abschnitt wird diese Frage anhand der tatsächlichen Vergabe und Verteilung der EUTF-Gelder untersucht.

**50** Castillejo; Kervyn und Shilhav.

# 4. Wohin fließen die Gelder des EUTFs?

## 4.1 Ziele, Akteure und Regionen im Überblick

Bis zum August 2018 wurden durch den EUTF 161 Projekte in 28 afrikanischen Ländern gefördert. Dafür wurden 3.055.657.493 Euro<sup>[51]</sup> an verschiedenste Implementierungspartner vergeben. Diese sollen durch unterschiedlichste Maßnahmen dazu beitragen, die im November 2015 in La Valletta vereinbarten fünf Ziele umzusetzen. Wie oben ausgeführt, gehören dazu, erstens die «Bekämpfung von Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung» (kurz: Migrationsursachenbekämpfung), zweitens die «Verbesserung von Möglichkeiten legaler Migration und Mobilität» (Förderung legaler Migration), drittens die «Bekämpfung von irregulärer Migration, der Schleusung von Migrant/innen und des Menschenhandels» (Bekämpfung irr. Migration und Menschenhandel), viertens die «Verbesserung von Rückführungs- und Rücknahmearrangements» (Rückführung) und fünftens die «Verbesserung von internationalem Schutz und humanitärer Hilfe für Menschen auf der Flucht» (Schutz und humanitäre Hilfe).<sup>[52]</sup>

Tabelle 1: Verteilung EUTF-Gelder nach Zielen<sup>[53]</sup>

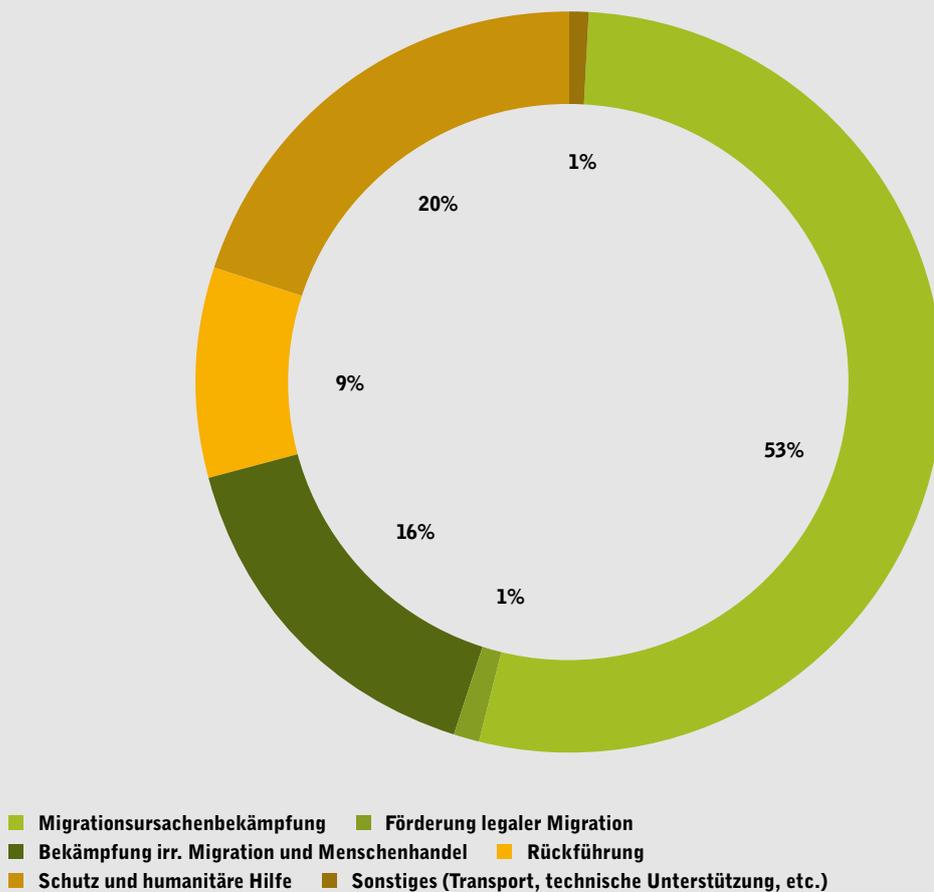
Ziele	Gelder (€)	Anteil (%)
Migrationsursachenbekämpfung	1 621 387 066	53
Schutz und humanitäre Hilfe	595 356 000	20
Bekämpfung irr. Migration und Menschenhandel	501 498 927	16
Rückführung	289 800 000	9
Förderung legaler Migration	20 000 000	1
Sonstiges (Transport, techn. Unterstützung etc.)	18 900 000	1

**51** Summe der Gelder, die zur Durchführung aller bis August 2018 begonnen Projekte vorgesehen sind. Diese sind projektweise online einsehbar unter [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en) [22.08.2018].

**52** <Valletta Summit, Political Declaration>, 2015 [Übersetzung der Autorin].

**53** Die online einsehbaren Beschreibungen der einzelnen EUTF-Projekte beinhalten Angaben darüber, zur Erfüllung welcher Ziele der Abschlussdeklaration von La Valletta sie beitragen sollen. Siehe [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en) [22.08.2018]. Bei fehlenden oder unklaren Angaben, basiert die Zuordnung auf den in den Projektbeschreibungen genannten Zielen. Einige Projekte sind ausdrücklich mehreren Zielen der Deklaration zugeordnet. In diesen Fällen wurde zwischen den einzelnen, in der Projektbeschreibung genannten Komponenten differenziert und entsprechende Finanzposten unterschiedlichen Kategorien zugeordnet. Projekte, die sich keinem der fünf genannten Ziele zuordnen lassen, sind unter Sonstiges aufgeführt.

Abb. 1: Verteilung der EUTF-Gelder nach Zielen (gesamt)



Über die Hälfte der EUTF-Gelder, d.h. über 1.5. Mrd. Euro, wird derzeit tatsächlich im Namen des neuen migrationspolitischen Paradigmas für die «Bekämpfung von Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung» ausgegeben. Dazu zählen viele klassische entwicklungspolitische Vorhaben sowie in der Sahelregion zahlreiche ökonomische Aktivierungsprogramme, die sich vorrangig an Jugendliche und Frauen richten. Darüber hinaus gehören vor allem am Horn von Afrika auch Projekte dazu, die Frieden, Sicherheit und rechtsstaatliche Strukturen auf lokaler Ebene stärken und Korruption entgegenwirken sollen, sowie Ansätze zur Extremismusprävention. Gemeinsam ist diesen Projekten, dass sie meist in Regionen, die besonders von Migration betroffen sind, stattfinden. Dies kann bedeuten, dass die Region besonders von Abwanderung betroffen ist, dass sie auf einer prominenten Transitroute oder in einem Grenzgebiet liegt, Migrant/innen hier stranden oder hierher zurückkehren (müssen).

Des Weiteren werden ein Fünftel der Gelder des EUTFs und damit fast 600 Mio. Euro für die «Verbesserung von internationalem Schutz und humanitärer Hilfe für Menschen auf der Flucht» ausgegeben. Vor allem entlang der Haupttransitrouten und in den nordafrikanischen Großstädten soll mit diesem Geld der Schutz für Migrant/innen verbessert

und ihnen Zugang zu sozialer und medizinischer Versorgung gewährleistet werden. Neben akuter, humanitärer Hilfe, gehören auch Projekte dazu, die die Integration von Migrant/innen in Gesellschaften, die zunehmend von Transit und Ankunft betroffen sind, durch aktive Anti-Diskriminierungsarbeit unterstützen.<sup>[54]</sup>

Weitere 16 Prozent aller EUTF-Gelder sind aktuell dem Kampf gegen «irreguläre Migration, Schleusung von Migrant/innen und den Menschenhandel» gewidmet. Aus den über 500 Mio. Euro werden, neben einzelnen klassischen Anti-Trafficking-Kampagnen,<sup>[55]</sup> in allen Regionen Projekte zur Verbesserung des Grenzmanagements finanziert. Dies beinhaltet vor allem den Aufbau und das Training staatlicher Institutionen, beispielsweise durch regionale Programme wie dem «Better Migration Management Programm» der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) am Horn von Afrika und «Dismantling the criminal networks operating in North Africa and involved in migrant smuggling and human trafficking» des Büros der Vereinten Nationen für Drogen und Verbrechensbekämpfung (UNDOC). In der Sahelregion und am Tschadsee zielen die finanzierten Programme vor allem auf eine verbesserte Kooperation existierender Sicherheits- und Polizeikräfte sowie deren Ausstattung mit neuen Sicherheitstechnologien. Im Senegal gehört dazu beispielsweise die Einführung biometrischer Pässe.

Mit knapp einem Zehntel der Gelder, d.h. knapp 300 Mio. Euro, wird die Rückführung und Rücknahme von Migrant/innen aus Europa und entlang der Hauptmigrationsrouten in Afrika gefördert. Die meist von der IOM implementierten Projekte in Libyen, Niger und vielen west- und nordostafrikanischen Staaten enthalten eine Reintegrationskomponente für freiwillig Zurückkehrende und Hilfen für die aufnehmenden Gemeinden. Auch der Aufbau staatlicher Unterstützungsstrukturen in diesem Bereich ist in den meisten Projekten vorgesehen. In der Sahelregion und am Tschadsee versuchen sie zudem die Rückkehrer/innen in Sensibilisierungskampagnen über die Gefahren «irregulärer Migration» einzubinden.

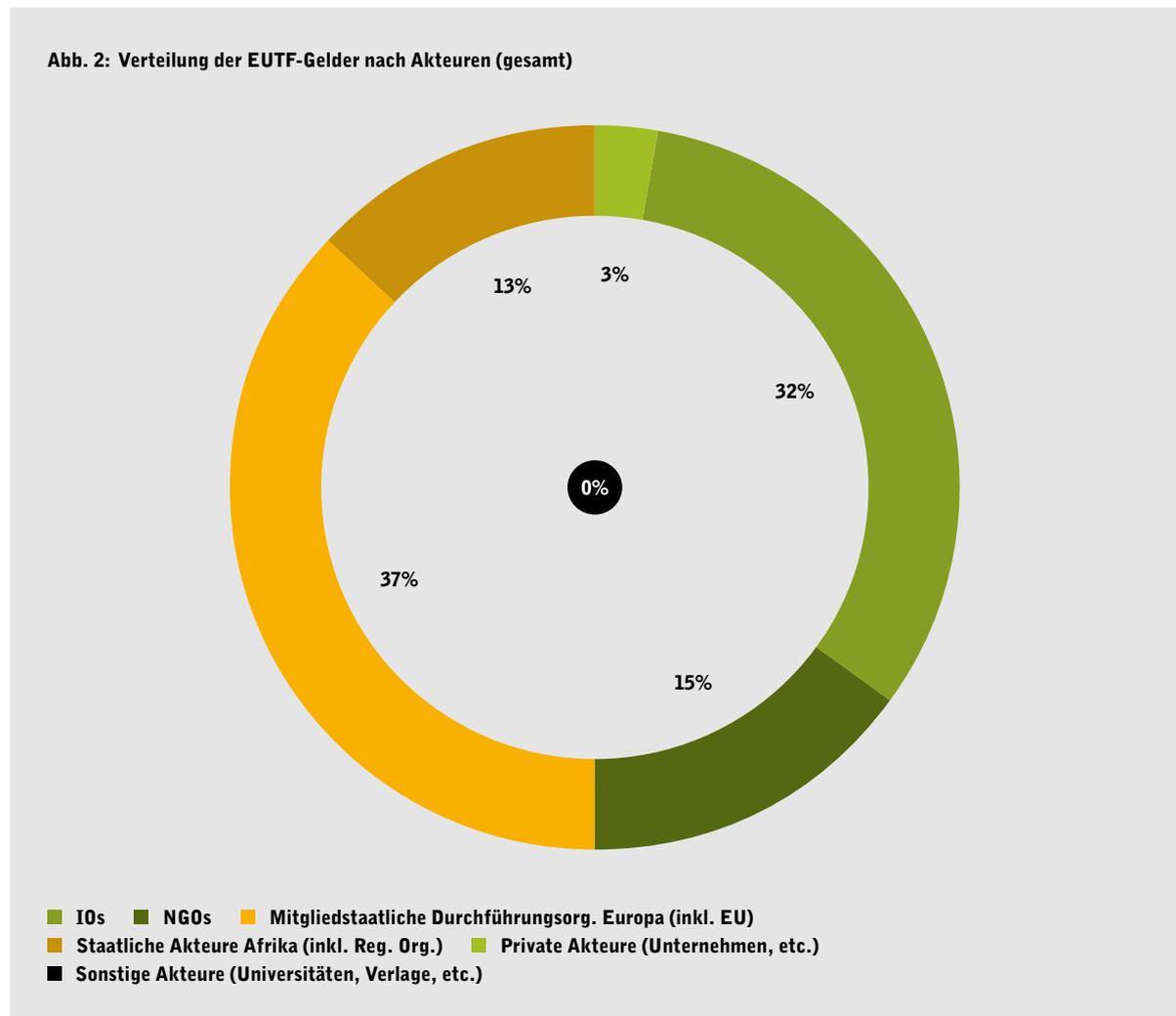
Nur 1 Prozent der EUTF-Gelder wird schließlich für die «Verbesserung von Möglichkeiten legaler Migration und Mobilität» ausgegeben. Praktisch beschränkt sich dies auf den Ausbau des Erasmus+ Programms in Westafrika und die Förderung von Bewegungsfreiheit innerhalb der nordostafrikanischen Staatengemeinschaft Intergovernmental Authority on Development (IGAD). Außerdem werden 1 Prozent der EUTF-Gelder für die Infrastruktur der humanitären und entwicklungspolitischen Arbeit aufgebracht, die z.B. den Transport von internationalem Personal in die entsprechenden Regionen gewährleistet.

**54** Siehe zum Beispiel das Projekt «Vivre ensemble sans discrimination: une approche basée sur les Droits de l'Homme et la dimension de genre» aus Marokko, <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/431> [22.08.2018].

**55** Vgl. Rutvica Andrijasevic, «Beautiful Dead Bodies: Gender, Migration and Representation in Anti-Trafficking Campaigns», *Feminist Review* 86.1 (2007), S. 24-44.

Tabelle 2: Verteilung der EUTF-Gelder nach Akteuren<sup>[56]</sup>

Akteure	Gelder (€)	Anteil (%)
Mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen aus Europa	1 005 292 933	37
Internationale Organisationen	868 714 000	32
NGOs	412 518 353	15
Staatliche Akteure der afrikanischen Partnerländer	355 873 927	13
Private Akteure (Unternehmen, etc.)	71 061 000	3
Sonstige Akteure (Universitäten, Verlage, etc.)	9 400 000	>0



**56** Die unter [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en) einsehbaren Projektbeschreibungen beinhalten Angaben zu den Implementierungspartnern und den vorgesehenen Summen, die sie für die Aufträge erhalten. In vielen Fällen werden darüber hinaus auch die tatsächlich vergebenen Summen aufgeführt. Wo dies der Fall ist, gehen diese in die Berechnung ein, ansonsten basiert sie auf der laut Projektbeschreibungen geplanten Vergabe. Gibt es keine Angaben zu den (vorgesehenen) Implementierungspartnern, wurden die Projekte bei der Berechnung nicht berücksichtigt.

Laut aktuellen Angaben auf der Website des EUTFs kommt mit über 1 Mrd. Euro der größte Anteil der bislang vergebenen Gelder mitgliedstaatlichen Durchführungsorganisationen aus Europa zu Gute. Dazu gehören in erster Linie die klassischen Implementierungsorganisationen aus der EZ wie die GIZ, die französischen Agenturen für internationale technische Zusammenarbeit (Expertise France) und Entwicklung (Agence Française de Développement), die spanische Agentur für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (AECID) oder die belgische Agentur für Entwicklung (CTB). Darüber hinaus werden einige Projekte auch von den Kulturinstituten der europäischen Mitgliedsstaaten umgesetzt. Institutionen der EU sind dagegen kaum in die direkte Implementierung involviert.

Ein weiteres Drittel der Gelder aus dem EUTF wird an IOs vergeben. Hierbei kommen einerseits IOs aus dem Bereich der klassischen EZ, wie das Entwicklungsprogramm (UNDP), das Kinderhilfswerk (UNICEF) oder die Welternährungsorganisation (FAO) der Vereinten Nationen, zum Zuge. Vor allem profitieren aber die großen UN-Organisationen aus dem Feld der Migrations- und Flüchtlingspolitik, die IOM und der UNHCR, von der migrationspolitisch orientierten Vergabe von Geldern die ehemals für die EZ vorgesehen waren. Allein die IOM erhält knapp 375 Mio. Euro aus dem EUTF.

Darüber hinaus gehen 15 Prozent der Gelder an große, meist transnational aufgestellte NGOs. Die über 400 Mio. Euro teilen sich Organisationen aus dem Bereich der EZ, wie OXFAM, Welthungerhilfe oder SaveTheChildren, mit international tätigen Organisationen der Flüchtlingshilfe wie dem Dänischen und Norwegischen Flüchtlingsrat.

Weitere 13 Prozent der EUTF-Gelder werden direkt an staatliche Institutionen in den afrikanischen Partnerländern überwiesen. Dies geschieht entweder als direkte staatliche Budgethilfe, beispielsweise in Äthiopien<sup>[57]</sup> und Somalia,<sup>[58]</sup> oder durch Implementierungsverträge mit staatlichen Institutionen wie der Haute Autorité à la Consolidation de la Paix in Niger,<sup>[59]</sup> Ministerien wie dem Ministère de l'Éducation Nationale et de l'Alphabétisation in Burkina Faso,<sup>[60]</sup> Gemeinden wie der Communauté de Sant Egidi in Mali<sup>[61]</sup> oder Regionalorganisationen wie der nordostafrikanischen IGAD.<sup>[62]</sup>

Mit einem Anteil von 3 Prozent geht insgesamt nur ein geringer Anteil der EUTF-Gelder an private Akteure. Die meisten davon sind international tätige Unternehmen wie die

**57** Siehe <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/961> [22.08.2018].

**58** Siehe <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/960> [22.08.2018].

**59** Siehe <http://www.hacp-niger.org>; <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/119> [22.08.2018].

**60** Siehe <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/648> [22.08.2018].

**61** Siehe <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/123> [22.08.2018].

**62** Siehe <https://igad.int/>; <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/501> [22.08.2018].

Beratungsfirma des französischen Innenministeriums Civipol,<sup>[63]</sup> die insbesondere in der Sahelregion Dienstleistungen im Bereich innere Sicherheit, zivilem Schutz und Regierungsberatung anbietet. Neben Sicherheitsdienstleistungen wird so außerdem auch Expertise in den Bereichen (verantwortungsvolle) Unternehmensführung,<sup>[64]</sup> Forschung<sup>[65]</sup> und Entwicklungskooperation<sup>[66]</sup> eingekauft. Knapp 10 Mio. Euro aus dem EUTF werden schließlich für Projekte mit Verlagen,<sup>[67]</sup> Universitäten<sup>[68]</sup> und sonstigen Forschungseinrichtungen aufgebracht.

Bei der Betrachtung der Gesamtausgaben des EUTFs wird also deutlich, dass über die Hälfte der Gelder tatsächlich für Vorhaben, die die «Bekämpfung von Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung» zum Ziel haben, ausgegeben wird – auch wenn die Inhalte der Projekte dabei stark variieren. Dies geschieht überwiegend durch mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen aus Europa, insbesondere durch im Bereich der EZ tätige Akteure. Im Umkehrschluss bedeutet dies auch, dass mit knapp der Hälfte der Gelder andere Ziele verfolgt werden. Sowohl in der inhaltlichen Schwerpunktsetzung der Projekte als auch in der Konstellation der implementierenden Akteure zeigen sich in den drei Förderregionen des EUTFs, Nordafrika, Sahel und Tschadsee, und Horn von Afrika, dabei deutliche Unterschiede. In den folgenden Abschnitten wird daher näher untersucht, welche Art von Projekten mit welchen Zielen in den einzelnen Regionen umgesetzt werden, und welche Akteure wo involviert sind.

Den Transitländern in Nordafrika kommen erstens mit nur 24 Projekten und einem Anteil von 11 Prozent der gesamten Fördersumme bislang nur ein kleiner Teil der EUTF-Gelder zu Gute. Mehr als die Hälfte aller Projekte werden zweitens entlang der Hauptmigrationsrouten in der Sahelregion und am Tschadsee implementiert. Knapp 50 Prozent der EUTF-Gelder wurden dafür bislang ausgegeben. Mit gut einem Drittel der Projekte und Gelder liegen die typischen Herkunftsländer am Horn von Afrika drittens deutlich an zweiter Stelle der Förderung. Außerdem gibt es vier überregionale Projekte, die jeweils in mindestens zwei der drei Regionen stattfinden. Unter ihnen schlägt vor allem das Projekt «Protection and sustainable solutions for migrants and refugees along the Central Mediterranean route» mit 115 Mio. Euro zu Buche, welches gemeinsam von IOM und UNHCR in Nord Afrika und der Sahelregion implementiert wird.

**63** Siehe <https://www.civipol.fr/en/#>; <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/270> [22.08.2018].

**64** Siehe u.a. <http://www.gkpartners.co.uk/index.html>; <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/958> [22.08.2018].

**65** Siehe u.a. <https://www.ecorys.com/>; <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/151> [22.08.2018].

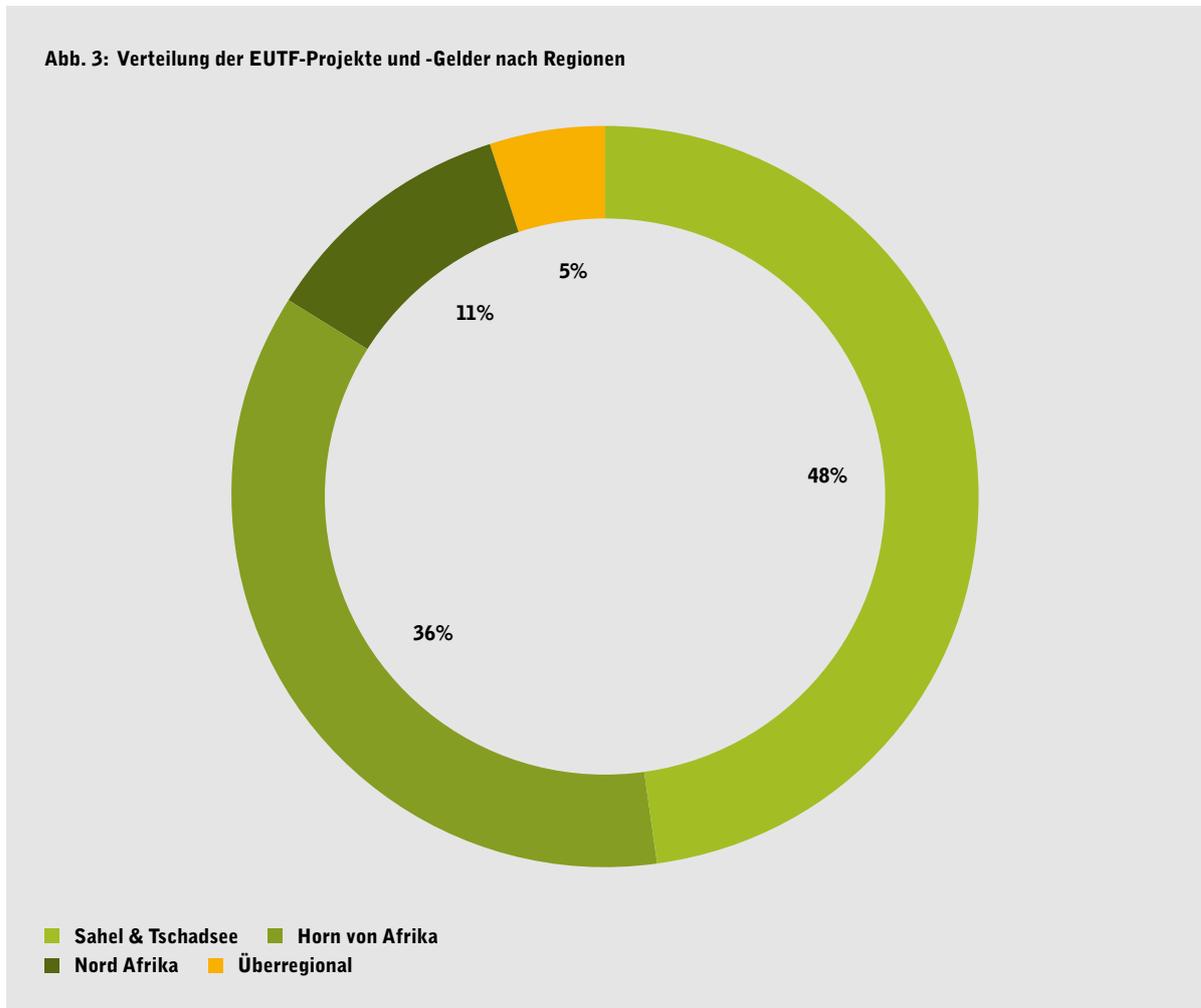
**66** Siehe u.a. <https://www.sequa.de/de/>; <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/956> [22.08.2018].

**67** In Nigeria siehe <http://africultures.com/>; <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/115> [22.08.2018].

**68** Am Horn von Afrika siehe <https://www.soas.ac.uk/ref-hornresearch/>; <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/156> [22.08.2018].

Tabelle 3: Verteilung der EUTF-Projekte und -Gelder nach Regionen

Region	Anzahl der Projekte	Gelder (€)	Anteil (%)
Sahel & Tschadsee	85	1 470 083 066	48
Horn von Afrika	58	1 110 707 000	36
Nord Afrika	14	329 753 927	11
Überregional	4	145 113 500	5
Total	161	3 055 657 493	100



## 4.2 Nordafrika

Europäische Versuche nordafrikanische Staaten zur Kooperation bei der Migrations- und Grenzkontrolle zu bewegen, reichen bis in die 1990er Jahre zurück. Insbesondere Frankreich, Spanien und Italien drängten die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten Marokko, Tunesien und Libyen zur Einführung von verschärften Grenzkontrollen und restriktiver Aufenthaltsgesetzgebung, der Überprüfung von Visa vor der Ausreise (sogenannten carrier sanctions) und Rücknahmeabkommen. Meist booten sie ihnen dafür «privilegierte Partnerschaften» in anderen (Wirtschafts-)Bereichen, die Aufhebung von Sanktionen oder finanzielle Unterstützung. Je mehr die nordafrikanischen Staaten sich ihrer guten

Verhandlungsposition gegenüber der EU und ihren Mitgliedsstaaten bewusst wurden, desto schwieriger bzw. teurer wurde es allerdings für diese, das europäische Grenzregime im Mittelmeer aufrechtzuerhalten bzw. auszubauen. Besonders sichtbar wurde dies im Herbst 2005, als hunderte von Migranten die drei Meter hohen Grenzzäune um die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla erkletterten.<sup>[69]</sup>

In der Folgezeit wurden im Rahmen des GAM neue Techniken des sogenannten Migrationsmanagements erprobt: (digitale) Grenzkontrolltechnologien, verschiedene Formate des Wissens- und Informationsaustausches, diverse Schulungen von Sicherheitspersonal und Behördenmitarbeiter/innen in neu geschaffenen Migrationsministerien und -instituten, etc. kamen hierbei zum Einsatz. Praktisch wurde dieses «softe» Outsourcing von Migrations- und Grenzkontrollen an den nordafrikanischen Küsten maßgeblich von IOs betrieben. So eröffnete die IOM Ende der 2000er Jahre in den meisten nordafrikanischen Staaten Büros und begann sich, zunächst vor allem durch technische Hilfe bei der «freiwilligen Rückführung» und der Durchführung von Informationskampagnen, die über die Gefahren «irregulärer Migration» und Menschenhandel aufklären sollten, einen Namen zu machen. Spätestens mit den politischen Umbrüchen 2011 etablierte sie sich als eine prominente Beratungsinstanz bei der Einführung von nationalen Migrationspolitiken zwischen Rabat und Kairo.<sup>[70]</sup> Lediglich Libyen blieb lange ein schwieriges Terrain für die größtenteils europäischen Mitarbeiter/innen im Dienst des globalen Migrationsmanagements. Mangelnde Sicherheit und fehlende staatliche Kooperationspartner ließen die IOM und den UNHCR ihre Projekte in Libyen nach Gaddafi häufig aussetzen bzw. von Tunesien und Ägypten aus durchführen.

In Libyen soll nun ein Großteil der in Nordafrika aus EUTF-Geldern finanzierten Projekte durchgeführt werden. Oberstes Ziel bei der Vergabe ist die «Verbesserung von internationalem Schutz und humanitärer Hilfe für Menschen auf der Flucht». In Libyen bedeutet dies beispielsweise die Einrichtung von «migrationsfreundlichen Services»,<sup>[71]</sup> die Verbesserung einer rechts-basierten Regierung von Migration auf lokaler Ebene<sup>[72]</sup> oder der Schaffung von Zugang zu Schutzräumen für gestrandete Migrant/innen und Alternativen zur üblichen Praxis des Einsperrens.<sup>[73]</sup> Wie es im programmatischen Titel eines 90

**69** Migreurop, *Guerre Aux Migrants: Le Livre Noir de Ceuta et Melilla*, 2006 <<http://www.migreurop.org/IMG/pdf/livre-noir-ceuta.pdf>> [22.09.2018].

**70** Inken Bartels, «Practices and Power of Knowledge Dissemination — International Organizations in the Externalization of Migration Management in Morocco and Tunisia», *Movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 4.1 (2018) <<https://movements-journal.org/issues/06-wissen/03.bartels--practices-and-power-of-knowledge-dissemination-international-organizations-in-the-externalization-of-migration-management-in-morocco-and-tunisia.html>> [08.10.2018].

**71** Siehe <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/425> [22.08.2018].

**72** Siehe <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/423> [22.08.2018].

**73** Siehe <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/426> [22.08.2018].

Mio. Euro schweren Projekts heißt,<sup>[74]</sup> wird dabei nicht im Vorhinein zwischen verschiedenen Formen der Migration unterschieden. Vielmehr sollen sichere Orte geschaffen werden, an denen die Differenzierung zwischen verschiedenen Kategorien der Migration vorgenommen werden kann und an denen daher über den weiteren Zugang zu Rechten, Leistungen und Mobilitätschancen entlang humanitärer, ökonomischer und sicherheitspolitischer Kriterien entschieden wird.

Nicht erst seit der Skandalisierung sklavenähnlicher Zustände in libyschen Lagern im Dezember 2017 gibt es aus europäischer Sicht ein starkes Bedürfnis in Libyen ein sichere(re)s Terrain für Migrant/innen zu schaffen. Während die humanitäre Empörung über die unwürdigen Zustände aktuelle Debatten dominiert, ist damit perspektivisch oft auch die Idee bzw. der Wunsch verbunden, die auf dem Mittelmeer geretteten Menschen dorthin zurückzuführen und eines Tages Asylverfahren dorthin auslagern zu können. Dies ist bei weitem keine neue Idee: Spätestens seit Mitte der 2000er Jahre taucht die Idee von Flüchtlingslagern in Nordafrika unter unterschiedlichen Namen wie Transit Processing Centers, Regional Protection Areas, etc. immer wieder in der europäischen Politik auf. Bislang ist dies vor allem an der konsequenten Weigerung nordafrikanischer Staaten, solche Transit-, Schutz- oder Asylzentren auf ihrem Territorium errichten zu lassen, gescheitert.<sup>[75]</sup> Mit den Geldern des EUTFs wird nun weitaus schlagkräftiger und konzentrierter versucht im Namen des internationalen Schutzes und der humanitären Hilfe solche Orte entlang der Hauptmigrationsrouten zu schaffen. Diese sollen zügig und ohne Einbeziehung afrikanischer Staaten, vorrangig durch bereits in der Region tätige IOs eingerichtet werden. In wie fern sich die punktuelle Einrichtung von Schutzräumen und die Bereitstellung humanitärer Hilfe durch IOs entlang der Migrationsrouten längerfristig auf die Einschätzung der Transitländer in Nordafrika als sicheren Drittstaaten auswirken wird, bleibt zu beobachten.

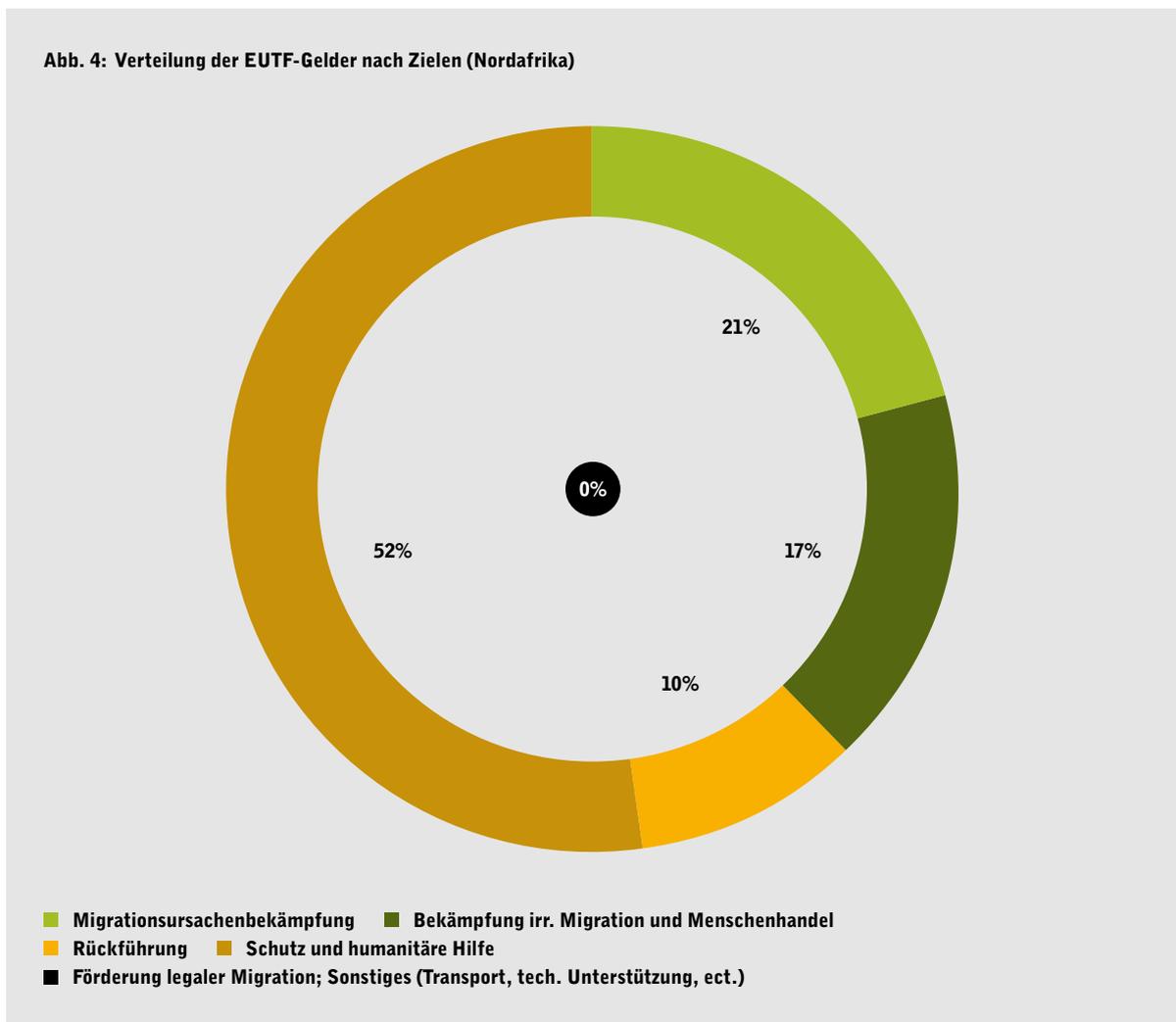
Tabelle 4: Verteilung von EUTF-Geldern in Nordafrika nach Zielen

Ziele	Gelder (€)	Anteil (%)
Schutz und humanitäre Hilfe	171 430 000	52
Migrationsursachenbekämpfung	68 800 000	21
Bekämpfung irr. Migration und Menschenhandel	57 223 927	17
Rückführung	32 300 000	10
Förderung legaler Migration	0	0
Sonstiges (Transport, techn. Unterstützung etc.)	0	0

**74** »Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development“, siehe <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/421> [22.08.2018].

**75** Vgl. Bernd Kasperek und Vasilis Tsianos, «Back to the Future. Blair-Schily Reloaded», *Movements. Journal für Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1.1 (2015) <<http://movementsjournal.org/issues/01.grenzregime/03.kasperek,tsianos--back-to-the-future-blair-schily-reloaded.html>> [22.09.2018].

Abb. 4: Verteilung der EUTF-Gelder nach Zielen (Nordafrika)

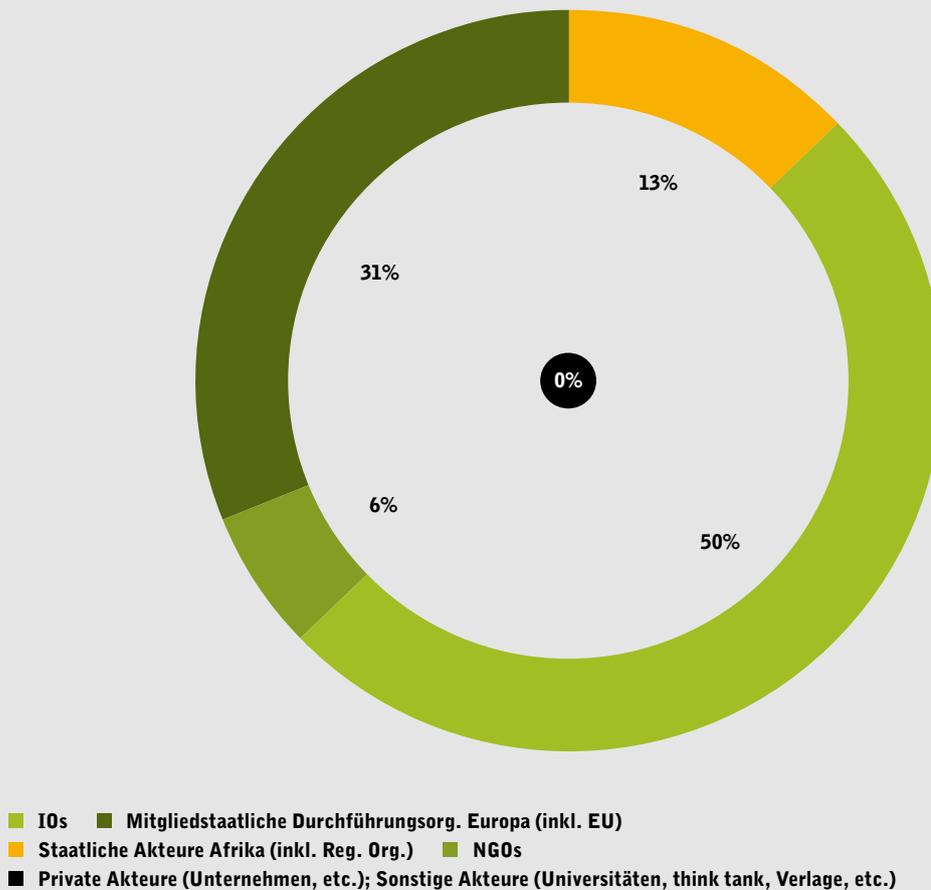


Die «Bekämpfung von Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung» ist in den primär als Transitregion wahrgenommen nordafrikanischen Ländern dagegen zweitrangig. Nur gut ein Fünftel der EUTF-Gelder wird hierfür ausgegeben. Es folgen die «Bekämpfung von irregulärer Migration, der Schleusung von Migrant/innen und des Menschenhandels» mit 17 Prozent sowie die «Verbesserung von Rückführung und Rücknahmearrangements» mit 10 Prozent der EUTF-Gelder. Entgegen den Forderungen afrikanischer Staatschefs und den Zielvereinbarungen der Abschlussdeklaration von La Valletta werden aus den Mitteln des EUTFs in Nordafrika keine Projekte, die legale Migrationswege fördern, unterstützt.

Tabelle 5: Verteilung von EUTF-Geldern in Nordafrika nach Akteuren

Akteure	Gelder (€)	Anteil (%)
Internationale Organisationen	166 550 000	50
Mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen aus Europa	103 380 000	31
Staatliche Akteure aus den afrikanischen Partnerländern	42 223 927	13
NGOs	20 700 000	6
Private Akteure (Unternehmen, etc.)	0	0
Sonstige (Universitäten, Verlage, etc.)	0	0

Abb. 5: Verteilung der EUTF-Gelder nach Akteuren (Nordafrika)



Wie oben bereits erwähnt, gehen die Hälfte der EUTF-Gelder in Nordafrika an IOs, die größtenteils schon sehr lange in der Region aktiv sind. Projekte zur Unterstützung «freiwilliger Rückführung gestrandeter Migrant/innen», zur Aufklärung über Menschen-smuggel und -handel, zur Stabilisierung von Kommunen «mit erhöhtem Migrationsrisiko» oder zur Steuerung «gemischter Migrationsbewegungen» existieren dort in unterschiedlichen Konjunkturen seit Mitte der 2000er Jahre.<sup>[76]</sup> Sie wurden bislang meist von einzelnen europäischen Staaten oder der EU direkt finanziert. Im Rahmen des EUTFs erhalten IOs nun über 166 Mio. Euro um ihre Arbeit auszubauen und weiterzuführen. Etwa die Hälfte dieser eigentlich für entwicklungspolitische Zwecke vorgesehenen Gelder gehen an die Migrationsorganisation IOM. Trotz ihres neuen Status als UN Organisation ist sie in ihrer operativen Arbeit weiterhin zu über 90 Prozent auf eine Finanzierung

**76** Inken Bartels, «We Must Do It Gently.» The Contested Implementation of the IOM's Migration Management in Morocco», *Migration Studies* 5.3 (2017), S.315-336.

durch externe Projektgelder angewiesen.<sup>[77]</sup> Mit den knapp 90 Mio. Euro, die sie aus dem EUTF für ihre Projekte in Nordafrika erhält, kann sie sich dort ihre aktive Präsenz für die nächsten Jahre sichern.

Auf Rang zwei und drei der Profiteure der EUTF-Gelder in Nordafrika befinden sich mit dem UNDP und UNICEF dagegen zwei IOs, die typischerweise Entwicklungsvorhaben durchführen. Obwohl im Aktionsplan von La Valletta ausdrücklich erwähnt, entfallen an das Flüchtlingshochkommissariat der UN lediglich 7 Prozent der EUTF-Gelder. «Internationaler Schutz und humanitäre Hilfe für Menschen auf der Flucht», so scheint es, sollen in Nordafrika also vorrangig durch die für Migration zuständige IOM und nicht durch den für Flüchtlinge zuständigen UNHCR geleistet werden – so die offizielle Arbeitsteilung der beiden UN Organisationen.<sup>[78]</sup> Zumindest erhält die IOM zu diesem Zweck sieben Mal so viele Fördergelder wie der UNHCR. Wie sich diese Stärkung der Rolle der IOM gegenüber dem UNHCR auf den tatsächlichen Zugang zu Asylrecht, praktischen Schutz und Resettlement in der Region auswirkt, bleibt zu beobachten. Es ist jedoch zu befürchten, dass «Schutz und humanitäre Hilfe für Menschen auf der Flucht» in Nordafrika vorrangig durch «freiwillige Rückführung» – das Kerngeschäft der IOM – und weniger durch Zugang zu Asyl und Resettlement – den Hauptaufgaben des UNHCRs – gewährleistet werden soll.

Neben den IOs profitieren schließlich insbesondere mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen der EZ aus Europa von den Geldern des EUTFs für Nordafrika. Sie erhalten mit über 100 Mio. Euro etwa ein Drittel der Gelder. Mit 13 Prozent werden staatliche Institutionen der nordafrikanischen Partnerländer direkt unterstützt. Nur 6 Prozent kommen NGOs zu Gute.

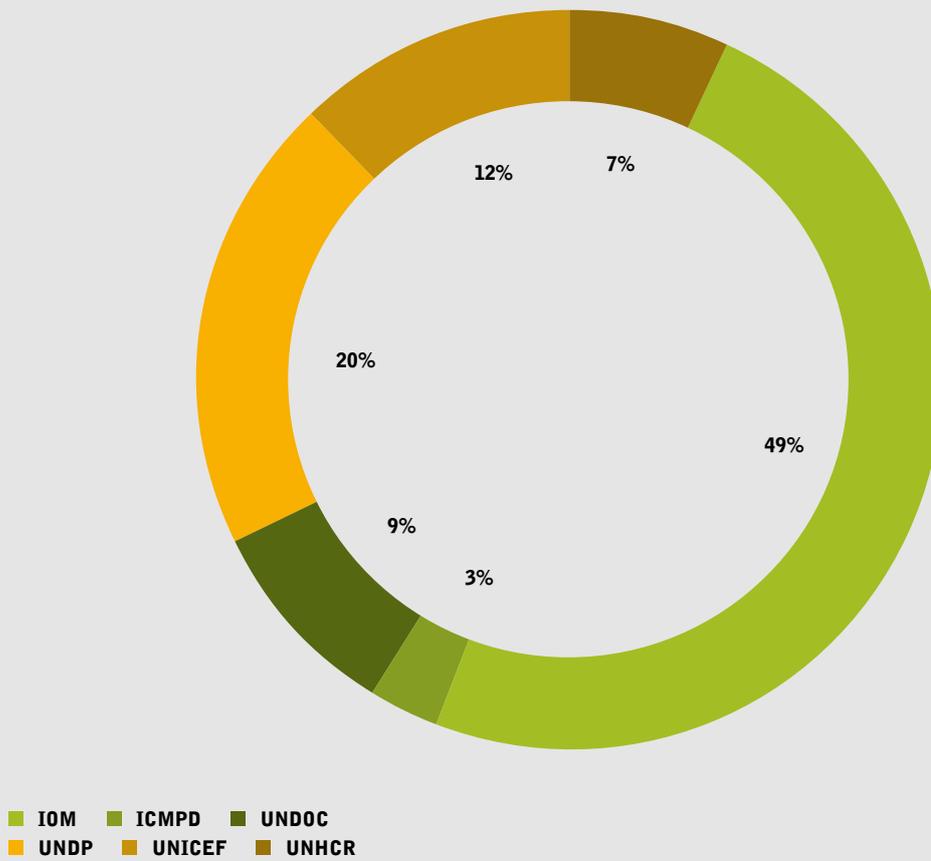
Tabelle 6: Verteilung der EUTF-Gelder in Nordafrika nach IOs

Internationale Organisationen	Gelder (€)	Anteil (%)
IOM	89 600 000	49
UNDP	36 000 000	20
UNICEF	21 000 000	12
UNDOC	17 200 000	9
UNHCR	13 000 000	7
ICMPD	5 550 000	3

**77** Martin Geiger und Antoine Pécoud, «International Organisations and the Politics of Migration», *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40.6 (2014), S.865-87.

**78** UNHCR, «Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration», 1997 <<http://www.unhcr.org/4aa-7a3ed9.pdf>> [08.10.2018].

Abb. 6: Internationale Organisationen (Nordafrika)



### 4.3 Sahel und Tschadsee

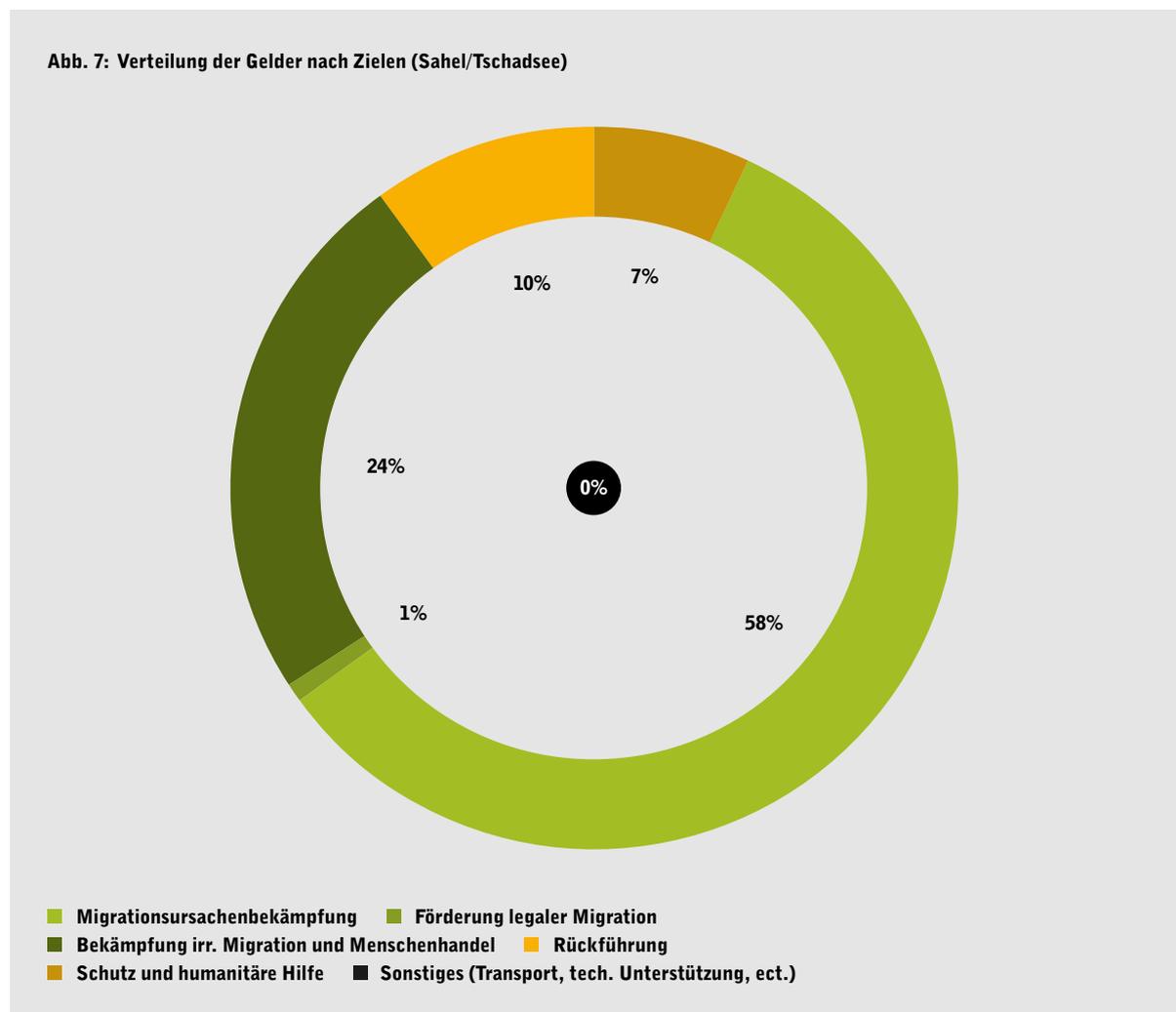
Im Vergleich zu Nordafrika erscheinen die Region Sahel und Tschadsee erst in jüngster Zeit auf der migrationspolitischen Agenda der EU. Während westafrikanische Staaten bereits seit Mitte der 2000er Jahre in das europäische Grenzregime einbezogen werden,<sup>[79]</sup> ist der Fokus auf den Sahelstaat Niger und die Konfliktregion am Tschadsee Ergebnis sich stetig verändernder Migrationsrouten. Mit verstärkten, von Spanien finanzierten und von FRONTEX durchgeführten Kontrollen an den westafrikanischen Küsten verlagerten sich die Routen der sub-saharischen Migrant/innen ostwärts, quer durch die Sahara, um dann von Libyen aus das Mittelmeer zu überqueren. Um «irreguläre Migration und Vertreibung» entlang dieser unübersichtlichen, sich schnell wandelnden Landrouten zu stoppen, sollen aus Sicht der EU und ihrer Mitgliedstaaten die Grenzen zwischen den afrikanischen Staaten besser kontrolliert und ihre Ursachen möglichst bereits in den Herkunftsländern

<sup>79</sup> Vgl. Philippe M. Frowd, «The Promises and Pitfalls of Biometric Security Practices in Senegal», *International Political Sociology* 11.4 (2017), S.343-59; Ruben Andersson, *Illegality, Inc. Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe* (Oakland, CA, 2014).

bekämpft werden. In diesem Sinne richten sich mehr als die Hälfte der aus dem EUTF finanzierten Projekte an diverse Transit- und Herkunftsländer zwischen Mauretanien und Kamerun. Knapp die Hälfte der gesamten EUTF-Gelder – und damit fast fünf Mal so viel wie in Nordafrika – wird für diese Region ausgegeben. Die prominenten Transitstaaten Niger, Mali und Burkina Faso sind mit jeweils über 20 Projekten dabei die wichtigsten Partnerländer.

Tabelle 7: Verteilung der EUTF-Gelder in der Sahelregion und am Tschadsee nach Zielen

Ziele	Gelder (€)	Anteil (%)
Migrationsursachenbekämpfung	849 580 066	58
Bekämpfung irr. Migration und Menschenhandel	351 175 000	24
Rückführung	147 350 000	10
Schutz und humanitäre Hilfe	111 978 000	7
Förderung legaler Migration	10 000 000	1
Sonstiges (Transport, techn. Unterstützung etc.)	0	0



Mit knapp 60% stehen in der Sahelregion und am Tschadsee Projekte mit dem Ziel der «Bekämpfung von Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung» tatsächlich im Vordergrund. Mit etwa 850 Mio. Euro werden zahlreiche Projekte zur Armutsbekämpfung,<sup>[80]</sup> zur sozialen Integration<sup>[81]</sup> und zum ökonomischen Empowerment<sup>[82]</sup> gefördert. Dazu zählen viele klassische entwicklungspolitische Vorhaben, wie landwirtschaftliche und handwerkliche Projekte,<sup>[83]</sup> Klimaanpassungsmaßnahmen,<sup>[84]</sup> Strategien zur Verbesserung der Ernährungssicherheit<sup>[85]</sup> oder der Gesundheitsversorgung,<sup>[86]</sup> sowie insbesondere in der Sahelregion zahlreiche ökonomische Aktivierungsprogramme, wie die Förderung von kleinen Unternehmen, Ausbildungsprogramme, Schulungen in Unternehmensführung und anderen «soft skills», die sich vorrangig an Jugendliche<sup>[87]</sup> und Frauen<sup>[88]</sup> richten. Die Projekte, die hier im Namen der Fluchtursachenbekämpfung durchgeführt werden, zielen somit allerdings kaum auf strukturelle Veränderungen in den internationalen politischen Beziehungen, beispielsweise internationaler Handelsabkommen oder Fischerei- und Agrarpolitiken. Vielmehr setzen sie auf der Ebene individueller Anstrengung, Aktivierung und Beschäftigung von Menschen in der Region an, um diese von ihren Migrationsambitionen nach Europa abzubringen.

Ein Viertel der EUTF-Gelder werden in der Region Sahel und Tschadsee darüber hinaus zur «Bekämpfung irregulärer Migration, Schleusung von Migrant/innen und Menschenhandel» ausgegeben. Wie in Nordafrika sind auch hier außerdem 10 Prozent der Gelder für die «Verbesserung bei der Zusammenarbeit bei Rückführungen» vorgesehen. «Humanitäre Hilfe und Schutz von Menschen auf der Flucht» erhalten dagegen hier nur 7 Prozent der Gelder. Die «Förderung von legaler Migration» genießt mit gerade mal 1 Prozent auch in dieser Region die geringste Priorität.

Tabelle 8: Verteilung der EUTF-Gelder in der Sahelregion und am Tschadsee nach Akteuren

Akteure	Gelder (€)	Anteil (%)
Mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen aus Europa	700 349 433	50
Internationale Organisationen	273 430 000	20
NGOs	243 923 633	17
Staatliche Akteure aus den afrikanischen Partnerländern	145 000 000	10
Private Akteure (Unternehmen)	36 900 000	3
Sonstige Akteure (Universitäten, Verlage, etc.)	2 400 000	0

**80** Siehe u.a. <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/87> [22.08.2018].

**81** Siehe u.a. <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/93> [22.08.2018].

**82** Siehe u.a. <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/650> [22.08.2018].

**83** Siehe u.a. <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/110> [22.08.2018].

**84** Siehe u.a. <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/641> [22.08.2018].

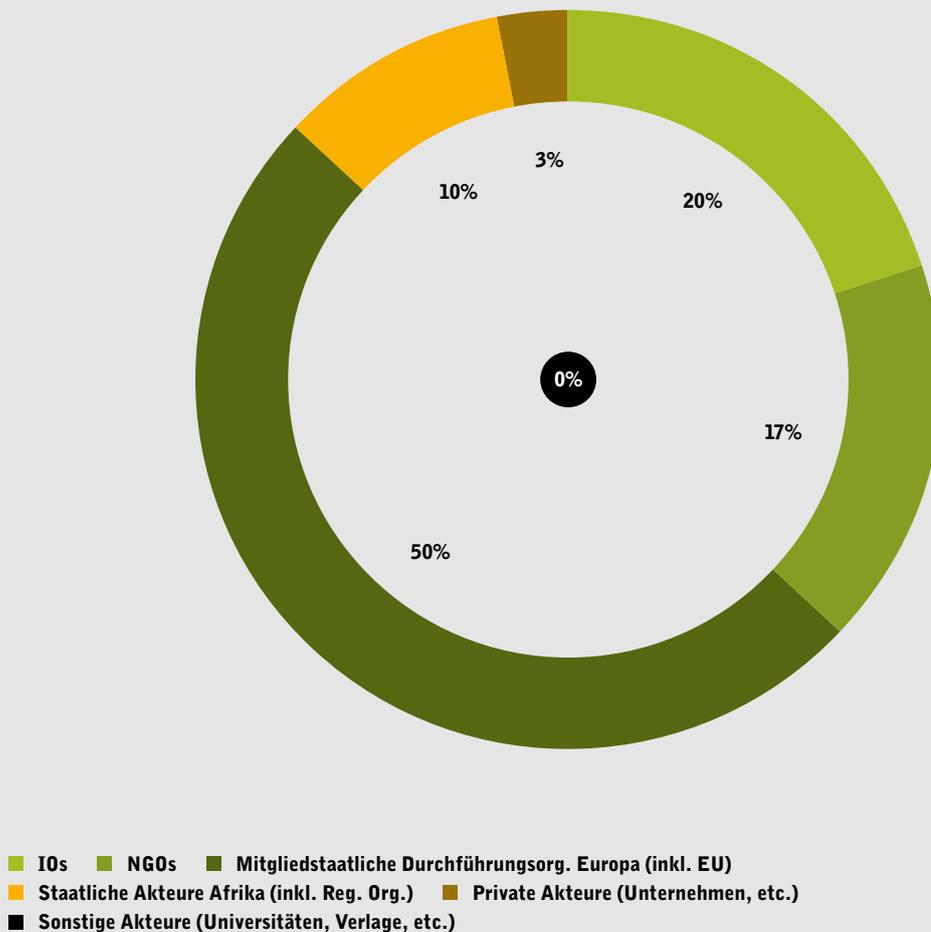
**85** Siehe u.a. <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/72> [22.08.2018].

**86** Siehe u.a. <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/113> [22.08.2018].

**87** Siehe u.a. <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/351> [22.08.2018].

**88** Siehe u.a. <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/69> [22.08.2018].

Abb. 8: Verteilung der Gelder nach Akteuren (Sahel/Tschadsee)



Anders als in Nordafrika werden in der Sahelregion und am Tschadsee nicht vorrangig IOs mit der Implementierung der Projekte betraut, sondern mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen der EZ aus Europa übernehmen die «Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung» hier. Sie erhalten mit über 700 Mio. Euro die Hälfte der EUTF-Gelder für Projekte im Sahel und am Tschadsee. Mehr als ein Viertel davon geht jeweils an französische und deutsche Institutionen der EZ. Es folgen spanische (14 Prozent) und belgische Organisationen (13 Prozent), dann Akteure aus Italien (6 Prozent), Luxemburg (5 Prozent), Großbritannien (3 Prozent), Portugal (2 Prozent) und Österreich (1 Prozent). Die EU selbst erhält durch ihre Polizeibehörde EUROPOL auch 1 Prozent der Gelder.

Während französische Durchführungsorganisationen auf Grund der Kolonialvergangenheit traditionell besonders im frankophonen Westafrika aktiv sind, ist das deutsche Engagement hier zumindest in den Bereichen Flucht und Migration eine Entwicklung der letzten

Jahre.<sup>[89]</sup> Seit 2015 nimmt die GIZ<sup>[90]</sup> vermehrt Aufträge der Bundesregierung sowie der EU an, die Flüchtlinge und Migrant/innen in Ländern außerhalb Europas oder die dortigen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Akteure im Umgang mit diesen unterstützen sollen.<sup>[91]</sup> Außerdem setzt sie zunehmend Vorhaben um, die die Ursachen von Flucht und Migration mindern sollen. Die GIZ nimmt sich zudem vor, Migrationsprozesse positiv zu gestalten.<sup>[92]</sup> Angesichts der «Herausforderungen der Flüchtlingskrise»<sup>[93]</sup> sind Flucht und Migration zu einem der bedeutendsten Tätigkeitsfelder der Organisation geworden. 2017 führte die GIZ weltweit über 100 Projekte in diesem Bereich durch. Lag der Fokus 2016 noch auf Projekten im Nahen Osten, expandieren ihre Vorhaben mit Hilfe der Gelder des EUTFs weiter auf dem afrikanischen Kontinent. Für die Durchführung von Projekten in der Sahelregion und am Tschadsee bekommt die GIZ allein knapp 180 Mio. Euro aus dem EUTF. Während die GIZ in Nordafrika und am Horn vor allem regionale Vorhaben zur Verbesserung des Migrationsmanagements durchführt,<sup>[94]</sup> dienen die durch den EUTF finanzierten Projekte in der Sahelregion und am Tschadsee vornehmlich der Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie «ökonomischem Empowerment» im Allgemeinen. In 11 Ländern zwischen Gambia und Kamerun zielen Projekte der GIZ unter dem Motto «Erfolgreich im Senegal» oder «Building a Future – Make it in the Gambia» darauf ab, insbesondere Jugendlichen und Rückkehrer/innen eine Perspektive in ihren Herkunftsländern zu bieten und sie somit von (weiteren) Migrationsplänen nach Europa abzubringen.<sup>[95]</sup> Ihre Projekte stellen in dieser Region somit klassische Instrumente der EZ, wie Einkommenssicherung und Resilienz, in den Dienst des internationalen Migrationsmanagements.

Im Unterschied zu Nordafrika bekommen IOs in der Region Sahel und Tschadsee nur ein Fünftel der EUTF-Gelder. International tätige, oft in Europa ansässige NGOs, wie OXFAM, SaveTheChildren oder die Welthungerhilfe, spielen mit 17 Prozent dagegen eine bedeutendere Rolle. Staatlichen Institutionen aus den afrikanischen Partnerländern werden 10 Prozent der Gelder zugeteilt. Private Akteure, allen voran die Beratungsfirma des

**89** Vgl. Kipp und Koch, S.14.

**90** Als gemeinnütziges Unternehmen der BRD ist die GIZ zu 100% staatliches Eigentum. Sie kann aber über ihren wirtschaftlichen Geschäftsbereich Bereich *International Services* ihre Dienstleistungen auch privaten Kunden, anderen Staaten und der EU anbieten. Die EU spielt als Auftraggeber in den letzten Jahren eine stetig wachsende Rolle. Siehe Deutscher Bundestag, «Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit – Stand Der Fusion», 2012.

**91** Siehe <https://www.giz.de/de/leistungen/54734.html> [22.08.2018].

**92** Siehe <https://berichterstattung.giz.de/2017/unsere-arbeit-weltweit/flucht-und-migration/im-ueberblick-schnellen-schutz-bieten-und-langfristig-perspektiven-schaffen/> [22.08.2018].

**93** <https://www.giz.de/de/mediathek/39372.html> [22.08.2018].

**94** Insbesondere das «Better Migration Management Programme» am Horn von Afrika, siehe [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/horn-africa/regional/better-migration-management-programme\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/horn-africa/regional/better-migration-management-programme_en) [22.08.2018].

**95** Siehe [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/gambia/building-future-make-it-gambia\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/gambia/building-future-make-it-gambia_en) [22.08.2018].

französischen Innenministeriums für innere Sicherheit, Katastrophenschutz und Regierungsführung Civipol,<sup>[96]</sup> bekommen 3 Prozent der Gelder. Der afrikanische Verlag Africultures für ein kulturelles Projekt an Schulen in Nigeria erhält weniger als 1 Prozent.<sup>[97]</sup>

Während in Nordafrika IOs und Durchführungsorganisationen aus Europa gemeinsam über 80 Prozent der EUTF-Gelder erhalten, zeigt sich in der Region Sahel und Tschadsee somit insgesamt eine größere Spannweite an Akteuren, die hier vorrangig zur «Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung» engagiert wird. Dabei spielen mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen aus Europa, insbesondere aus Frankreich und Deutschland die prominenteste Rolle. In der Region Sahel und Tschadsee tritt die von Kipp und Koch im Rahmen des EUTFs beobachtete Renationalisierung europäischer Entwicklungspolitik somit besonders deutlich zu Tage.<sup>[98]</sup> Da die beteiligten EZ Organisationen in diesem Kontext jedoch vorwiegend gemäß migrationspolitischen Logiken und Interessen handeln, verweist ihre wachsende Bedeutung auch auf eine Renationalisierung europäischer Migrationspolitik in dem bislang am weitesten vergemeinschafteten bzw. europäisierten Bereich, der «externen Dimension».<sup>[99]</sup>

Tabelle 9: Verteilung der EUTF-Gelder für Sahelregion und Tschadsee an Durchführungsorganisationen aus Europa nach Ländern

Staaten	Gelder (inkl. EU)	Anteil %
Frankreich	207 600 000	29
Deutschland	179 780 000	26
Spanien	101 876 233	14
Belgien	89 600 000	13
Italien	43 503 200	6
Luxemburg	35 900 000	5
Großbritannien	21 000 000	3
Portugal	10 000 000	1
EU	10 000 000	1
Österreich	8 000 000	1

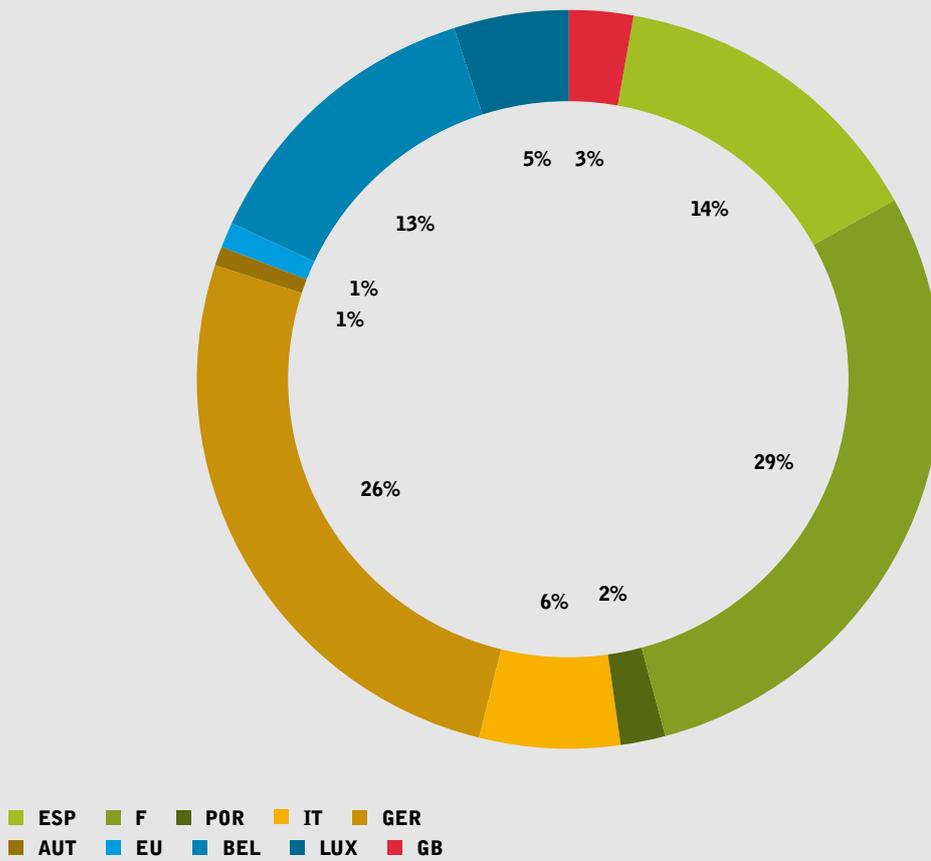
**96** Siehe <https://www.civipol.fr/en/presentation-2/> [22.08.2018].

**97** Siehe <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/115> [22.08.2018].

**98** Kipp und Koch, S.16.

**99** Vgl. hierzu u.a. Petra Bendel, «Die Migrationspolitik der Europäischen Union», in *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung: Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, ed. by Christoph Butterwegge und Gudrun Hentges (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009), S. 123-35.

Abb. 9: Durchführungsorganisationen aus Europa nach Ländern (Sahel/Tschadsee)



## 4.4 Horn von Afrika

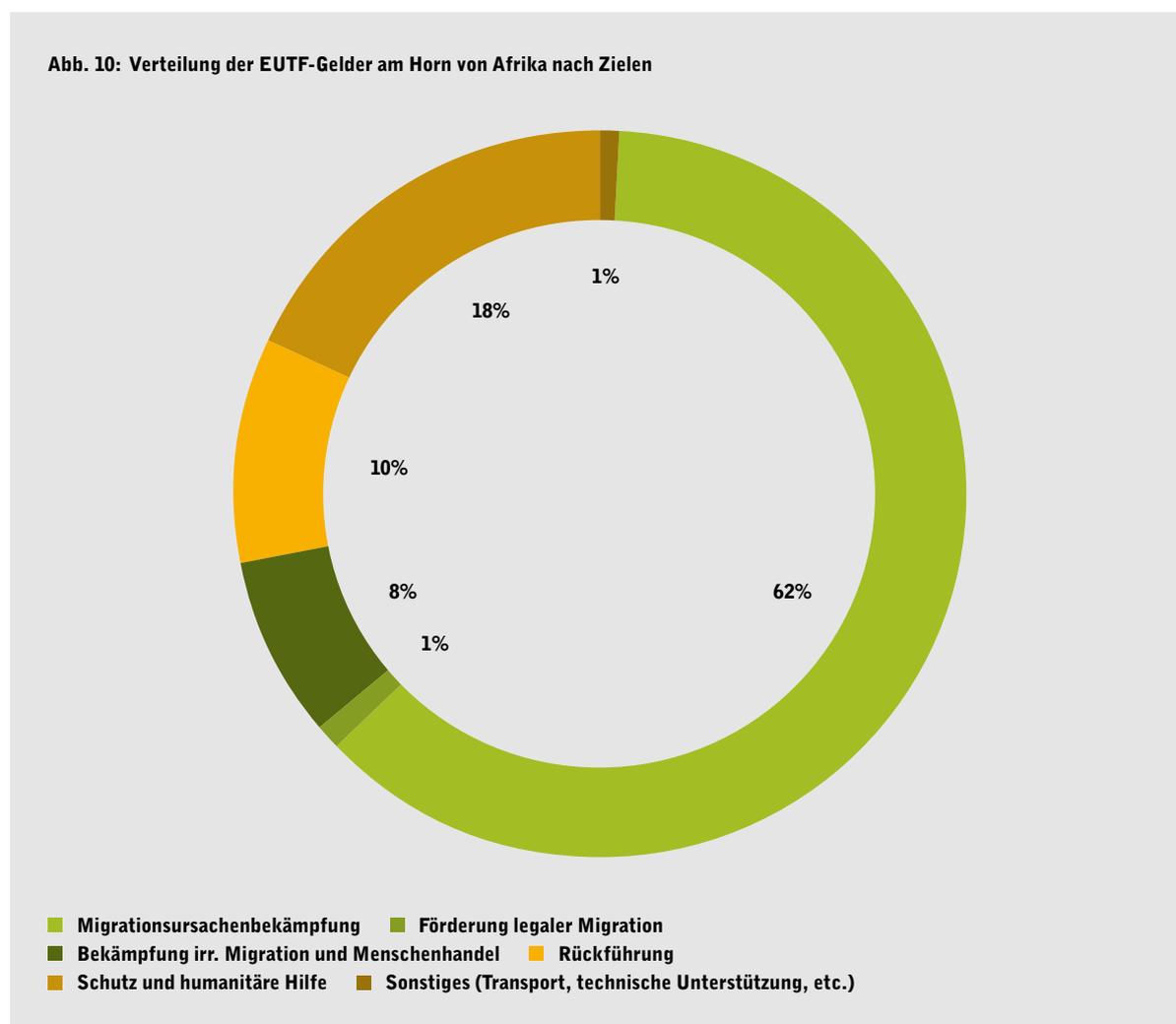
Die dritte Region, in der Projekte aus dem EUTF finanziert werden, ist das Horn von Afrika. Während die Region mit der konfliktreichen Geschichte seit Jahrzehnten von humanitären Interventionen und europäischer EZ geprägt ist, stellt die migrationspolitische Zusammenarbeit mit den Staaten am Horn von Afrika ein relativ neues Aktionsfeld für die EU und ihre Mitgliedstaaten dar.<sup>[100]</sup> Aus europäischer Perspektive sind ein Großteil der Staaten wie Äthiopien, Eritrea und Somalia heute prominente Herkunftsländer, andere wie Kenia oder Uganda dagegen wichtige innerafrikanische Aufnahme­länder. Mit 25 Projekten werden quantitativ die meisten Vorhaben der Region im Sudan umgesetzt, ein Land das nicht nur auf der Haupttransitroute zum Mittelmeer liegt, sondern auch mit der Aufnahme zahlreicher Binnenvertriebenen konfrontiert ist. Im Fokus der

**100** Siehe Beitrag von Nimo-Ilhan Ahmad Ali in HBS, und Annette Weber, «Migrationsknotenpunkt Sudan/Eritrea: Enttäuschte Erwartungen - Widerstreitende Interessen», in *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika Und Das Europäische Migrationsmanagement*, SWP-Studie 3 (Berlin: Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2018), S. 23-35.

Vergabe von EUTF-Geldern liegen somit auch in dieser Region vor allem Länder, die auf unterschiedliche Weise stark von Migrationsdynamiken geprägt sind.

Tabelle 10: Verteilung der EUTF-Gelder am Horn von Afrika nach Zielen

Ziele	Gelder (€)	Anteil (%)
Migrationsursachenbekämpfung	690 007 000	62
Schutz und humanitäre Hilfe	197 050 000	18
Rückführung	110 150 000	10
Bekämpfung irr. Migration und Menschenhandel	93 100 000	8
Sonstiges (Transport, techn. Unterstützung etc.)	10 400 000	1
Förderung legaler Migration	10 000 000	1



Wie in der Sahelregion und am Tschadsee werden auch hier gut 60 Prozent der EUTF-Gelder für die «Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung» ausgegeben. Hauptpartnerländer für die Umsetzung von Projekten in diesem Bereich sind Somalia, Sudan und Süd-Sudan. Anders als in der Sahelregion und am Tschadsee zielen diese Projekte weniger auf ökonomisches Empowerment und individueller Einkommensgenerierung, sondern haben meist die Verbesserung der Resilienz von Gemeinden im

ländlichen Raum zum Ziel.<sup>[101]</sup> Des Weiteren zielen viele Projekte in diesem Bereich auf die Lösung lokaler Konflikte und die Verbesserung staatlicher Infrastrukturen, um zu verhindern, dass weitere Menschen aus der Region fliehen.<sup>[102]</sup>

18 Prozent der EUTF-Gelder dienen darüber hinaus dem «Schutz von Menschen auf der Flucht und deren humanitärer Hilfe». Hierbei handelt es sich vorrangig um regionale Projekte, die entlang der Migrationsrouten von Somalia oder Eritrea bis in den Sudan implementiert werden.<sup>[103]</sup> Wie in den anderen Regionen werden auch am Horn von Afrika 10 Prozent der EUTF-Gelder (110 Mio. Euro) für Projekte, die die Rückführung von Migrant/innen verbessern sollen, ausgegeben. Weitere 90 Mio. Euro (8 Prozent der EUTF-Gelder für die Region) dienen der «Bekämpfung von irregulärer Migration, der Schleusung von Migrant/innen und des Menschenhandels». Legale Migrationswege innerhalb der Region<sup>[104]</sup> werden am Horn von Afrika wiederum mit nur 1 Prozent der Gelder gefördert.

Tabelle 11: Verteilung der EUTF-Gelder am Horn von Afrika nach Akteuren

Akteure	Gelder (€)	Anteil (%)
Internationale Organisationen	313 734 000	36
Mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen aus Europa	192 950 000	22
Staatliche Akteure aus den afrikanischen Partnerländern	168 650 000	20
NGOs	147 894 720	17
Private Akteure (Unternehmen, etc.)	34 161 000	4
Sonstige Akteure (Universitäten, Verlage, etc.)	7 000 000	1

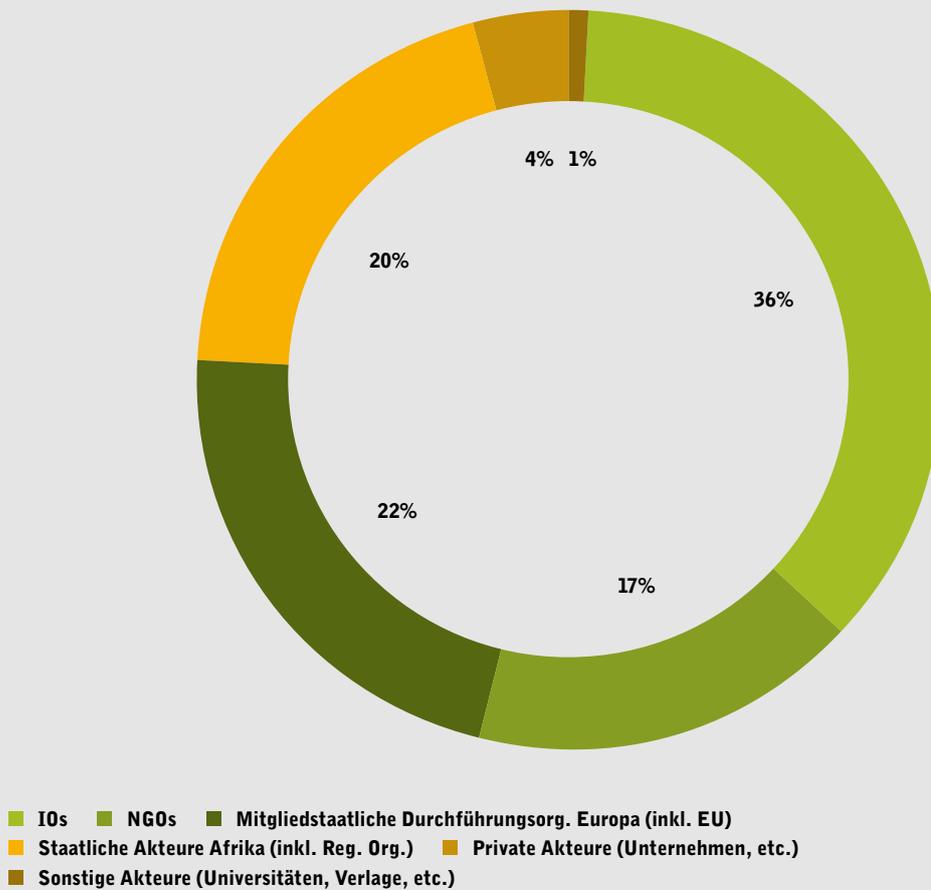
**101** Siehe zum Beispiel <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/215>; <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/189> oder <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/230> [22.08.2018].

**102** Siehe zum Beispiel <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/164>; <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/676> oder <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/142> [22.08.2018].

**103** Siehe <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/162> [22.08.2018].

**104** Siehe <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/501> [22.08.2018].

Abb. 11: Verteilung der Gelder nach Akteuren (Horn von Afrika)



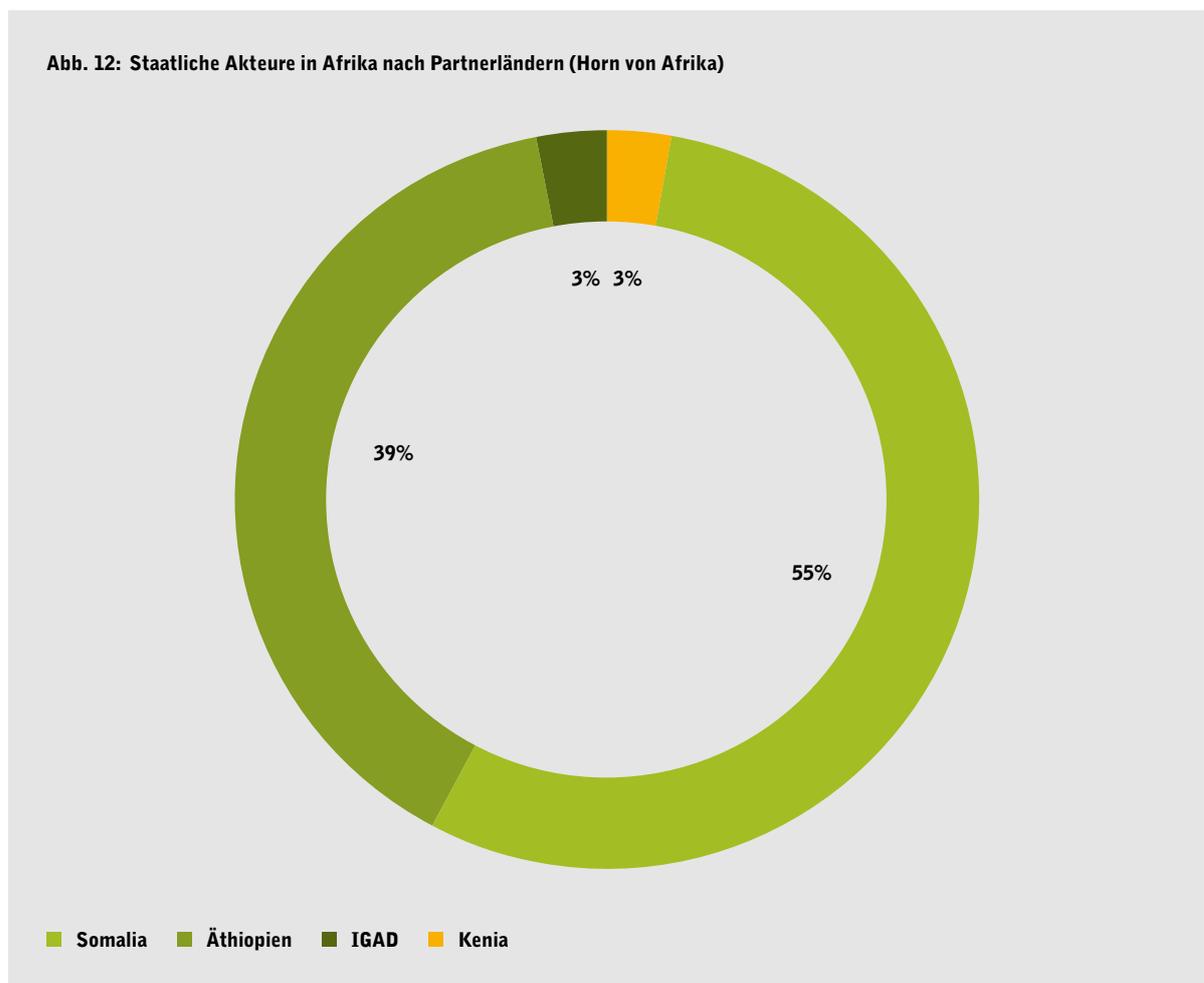
Anders als in Nordafrika, der Sahelregion und am Tschadsee knüpfen die Hauptgeberländer des EUTFs am Horn von Afrika bei der Umsetzung der Vorhaben weder an koloniale Verbindungen noch an langjährige migrationspolitische Kooperationen in der Region an. Die Gelder aus dem EUTF sind am Horn von Afrika gleichmäßiger unter den verschiedenen Akteursgruppen verteilt als in den anderen Regionen. Ein Drittel der Gelder geht hier an IOs, 22 Prozent an mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen aus Europa. Danach folgen jedoch mit 20 Prozent auffällig viele staatliche Akteure aus den afrikanischen Partnerländern selbst. Insbesondere Somalia (920 Mio. Euro) und Äthiopien (über 655 Mio. Euro) profitieren von dem neuen europäischen Finanzierungsinstrument, indem sie direkte Budgethilfen für den Aufbau staatlicher Kapazitäten in den Bereichen Arbeitsmarkt und Integration von Flüchtlingen erhalten.<sup>[105]</sup> Diese sollen als Anreize für rechtsstaatliche Entwicklung und Sicherheit in den Ländern wirken und somit weitere Menschen

**105** Siehe <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/960> und <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/node/961> [22.08.2018].

vom Fliehen abhalten und langfristig vermehrte Rückkehr ermöglichen.<sup>[106]</sup> Auch Kenia und die nordostafrikanische Regionalorganisation IGAD erhalten jeweils 50 Mio. Euro aus dem EUTF.

Tabelle 12: Verteilung der EUTF-Gelder am Horn von Afrika für staatliche Akteure in Afrika nach Partnerländern

Staaten	Gelder (€)	Anteil (%)
Somalia	92000000	55
Äthiopien	66550000	39
Kenia	5000000	3
IGAD	5000000	3



Wie in den anderen Regionen bleiben auch am Horn von Afrika weitaus geringere Anteile der EUTF-Gelder für NGOs, Unternehmen und sonstige Akteure wie Universitäten und Verlage übrig. Da sie aus Kapazitätsgründen meist nur einzelne Projekte durchführen und

**106** Siehe [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/t05-eutf-hoa-so-59\\_somalia\\_state\\_and\\_resilience\\_building\\_contract.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/t05-eutf-hoa-so-59_somalia_state_and_resilience_building_contract.pdf) [22.08.2018].

nur geringere Beträge verwalten können, sind sie für die Verausgabung der Millionen aus dem EUTF aufwändigere und damit weniger interessante Implementierungspartner als die großen IOs oder mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen aus Europa. Insgesamt betrachtet verteilen sich die EUTF-Gelder am Horn von Afrika jedoch auf vergleichsweise viele Akteure auf. Auch hier fokussiert sich der Großteil der Projekte dabei auf Länder entlang der Migrationsrouten nach Europa sowie auf den Aufbau von Kapazitäten für die Integration von Rückkehrer/innen.

## 5. Fazit und Ausblick

Der EUTF wurde 2015 eingerichtet, um die Umsetzung der auf dem euro-afrikanischen Migrationsgipfel von La Valletta verabschiedeten Ziele zu finanzieren. Diese umfassten so unterschiedliche Prioritäten wie die «Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung», von «irregulärer Migration» selbst, der Schleusung von Migrant/innen und des Menschenhandels, die «Verbesserung von Schutz und humanitärer Hilfe für Menschen auf der Flucht», einer verbesserten Zusammenarbeit bei der Rückführung von Migrant/innen aus Europa und der Förderung legaler Migrationsmöglichkeiten. Standen diese fünf Zielvorstellungen in der Abschlussdeklaration von La Valletta noch gleichwertig nebeneinander, rückte mit der Einrichtung des EUTFs insbesondere das neue migrationspolitische Paradigma der «Fluchtursachenbekämpfung» in den Vordergrund.<sup>[107]</sup>

Um diese Ziele schnell, effektiv und umfassend zu erreichen, verpflichteten sich die EU und ihren Mitgliedstaaten unmittelbar nach der Einrichtung des Fonds insgesamt knapp 2 Mrd. Euro bereitzustellen. Zunächst als ein Matching Fonds angelegt, blieben die versprochenen Beiträge der europäischen Staaten in der Folgezeit jedoch hinter den gesteckten Erwartungen zurück.<sup>[108]</sup> Bis heute wurde der EUTF zu gut 95 Prozent aus entwicklungspolitischen Budgets des EU Haushalts finanziert. Wie bereits von verschiedenen Seiten kritisiert, wird die Umsetzung der in La Valletta formulierten migrationspolitischen Ziele daher überwiegend mit Geldern, die ursprünglich für Vorhaben der EZ vorgesehen waren, finanziert.

Wie die vorliegende Studie zeigen konnte, werden in der Praxis die fünf Ziele von La Valetta jedoch nicht gleichermaßen aus den EUTF-Geldern gefördert. Über die Hälfte der bis heute verausgabten Gelder wurden an Vorhaben vergeben, die die «Bekämpfung von Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung» zum Ziel haben. Es folgen der «Schutz und humanitäre Hilfe für Menschen auf der Flucht» sowie die «Bekämpfung von irregulärer Migration, Schleusung und Menschenhandel». Ein weiteres Zehntel wurde darüber hinaus für die «Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rücknahme» von Migrant/innen aus Europa bereitgestellt. Nur 1 Prozent wurde dagegen tatsächlich für die Förderung von legalen Migrationswegen ausgegeben, welches primär im Interesse der afrikanischen Partnerländer lag.

Die Betrachtung der tatsächlichen Vergabe der EUTF-Gelder verdeutlicht außerdem, dass diese nicht unbedingt in den ärmsten Ländern ausgegeben werden – wie ihr Ursprung aus

**107** Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), *Die Orangen in Europa schmecken besser. Über Fluchtursachen, ihre Bekämpfung, und was daran nicht stimmt*, Berlin 2018.

**108** Siehe u.a. <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/juncker-member-states-committed-too-little-for-africa-fund/> [22.09.2018].

dem EEF nahelegen würde – sondern in Ländern, aus denen besonders viele Menschen emigrieren, wie Sudan, Äthiopien und Somalia, oder die auf einer der Haupttransitrouten nach Europa liegen, wie Libyen, Mali und Niger, und somit selbst viele Migrant/innen aufnehmen.

Hinsichtlich der profitierenden Akteure konnte gezeigt werden, dass nur 13% der gesamten Gelder Projekte von staatlichen Akteuren aus den Partnerländern fördern. Lediglich am Horn von Afrika fallen volumenstarke Budgethilfen für Somalia, Äthiopien und Kenia deutlicher ins Gewicht. Betrachtet man die Verteilung der Gelder in den anderen Regionen, zeichnen sich zwei unterschiedliche Trends deutlich ab: In Nordafrika profitieren vor allem die bereits vor Ort tätigen großen IOs von der schnellen Vergabe der Millionen aus dem EUTF. Insbesondere die IOM konnte mit Hilfe der entwicklungspolitischen Gelder ihre Präsenz in der Region stärken und ausbauen. In der Region Sahel und Tschadsee bekommen dagegen mitgliedstaatliche Durchführungsorganisationen der EZ aus Europa den größten Anteil der EUTF-Gelder zugesprochen.

Hauptprofiteur in diesem Bereich ist, neben verschiedenen französischen EZ-Organisationen, die GIZ. Sie erhält für ihre 20 Projekte verteilt über 23 Länder ca. 200 Mio. Euro aus dem EUTF.<sup>[109]</sup> Mit ihrer prominenten Rolle bei der Implementierung des EUTFs unterstreicht sie nicht nur ihre Entwicklung von einer nationalen Ausführungsbehörde hin zu einem international tätigen Dienstleistungsunternehmen, sondern stärkt auch ihre zunehmende Bedeutung für die praktische Externalisierung europäischer Migrations- und Grenzpolitik auf dem afrikanischen Kontinent. Die Beschäftigung von mitgliedstaatlichen Durchführungsorganisationen eröffnet der EU Kommission und einigen europäischen Mitgliedstaaten dabei neue Möglichkeiten der schnellen und flexiblen Mittelvergabe an Akteure, die praktisch wie Dienstleistungsunternehmen funktionieren, aber gleichzeitig eng in einzelne mitgliedstaatliche institutionelle und politische Kontexte eingebunden sind. Sie ermöglichen es insbesondere den finanziell starken Mitgliedstaaten mit (post)kolonialen oder engen entwicklungspolitischen Beziehungen zu afrikanischen Staaten, ihren Einfluss nicht nur auf die inhaltliche Gestaltung und Verabschiedung von europäischer Migrationspolitik auszuüben, sondern diesen auch hinsichtlich der konkreten Implementierung auf dem afrikanischen Kontinent auszubauen und abzusichern.

Die tatsächliche Vergabe und Verteilung der Gelder aus dem EUTF verdeutlicht somit nicht nur aktuelle Entwicklungen in der europäischen Entwicklungspolitik (neuer Fokus auf Fluchtursachenbekämpfung, Umwidmung von Geldern für migrationspolitische Vorhaben, Durchführung in Ländern, die stark von Migration betroffen sind), sondern verweist auch auf ihre migrationspolitischen Folgen: Die Gelder des EUTFs ermöglichen der EU und ihren Mitgliedstaaten u.a. durch die Vergabe der Projekte an eigene Durchführungsorganisationen ein schnelles und flexibles Reagieren auf eine Situation, die in Europa als

**109** Siehe [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/partner/giz\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/partner/giz_en) [22.09.2018].

Flüchtlings- bzw. Migrationskrise wahrgenommen wurde. Die so finanzierten Projekte beinhalten aber weder eine langfristige noch eine globale Strategie, die ernsthaft an einem Interessenausgleich mit afrikanischen Herkunfts- und Transitländern interessiert ist. Mit der raschen und großflächigen Implementierung von Projekten aus Nothilfemitteln verstetigte sich seit 2015 somit ein Krisenmodus des Re(a)gierens zum zentralen Modus europäischer Migrationspolitik.

# Abkürzungen

AECID	Spanische Agentur für Internationale Entwicklungszusammenarbeit
AU	Afrikanische Union
CONCORD	European Confederation of Relief and Development NGOs
CTB	Technische Zusammenarbeit Belgien
ECOWAS	Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EU	Europäische Union
EUTF	Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Welternährungsorganisation
GAM	Gesamtansatz für Migrationsfragen
GAMM	Gesamtansatz für Mobilität und Migration
GHA	Global Health Advocates
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
IFRC	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IOM	Internationale Organisation für Migration
UNDOC	Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
VN	Vereinte Nationen

## Die Autorin

**Inken Bartels** arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. Sie forscht zu sich wandelnden Migrations- und Grenzregimen in Nord- und Westafrika und der Rolle internationaler Akteure und Politiken in diesem Feld. Sie promovierte zu Praktiken des Migrationsmanagements in Marokko und Tunesien an der Berlin Graduate School of Social Sciences der Humboldt Universität zu Berlin und studierte zuvor Politikwissenschaft an der Freien Universität in Berlin.

## Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin  
Kontakt: Kirsten Maas-Albert, Referatsleitung Afrika **E** [maas-albert@boell.de](mailto:maas-albert@boell.de)

Erscheinungsort: [www.boell.de](http://www.boell.de)

Erscheinungsdatum: November 2018

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter  
[www.boell.de/publikationen](http://www.boell.de/publikationen)

Weiteres zum Thema:

<https://www.boell.de/de/2018/02/26/die-orangen-europa-schmecken-besser>