

*Sarina Theurer*

## Der Khartum-Prozess

### Europäische Krisenpolitik am Horn von Afrika

#### 1. Einleitung

Europäische Staaten haben hunderten Menschen, die seit Mitte Juni 2018 von Libyen nach Europa aufgebrochen waren und durch die privaten Rettungsschiffe „Aquarius“ und „Lifeline“ vor dem Ertrinken bewahrt wurden, tagelang die Einfahrt verweigert.<sup>1</sup> Der aktuelle politische Diskurs wird dominiert von Debatten um „europäische Lösungen“, um Quotenregelungen zur Umverteilung von Flüchtlingen in der EU, um Ankerzentren und um die Forderung nach einer Zurückweisung Migrierender<sup>2</sup> an der (deutschen) Grenze. Nicht erst seit dem „langen Sommer der Migration 2015“<sup>3</sup> entsteht der Eindruck, dass Europas Grenzen v.a. innenpolitisch „geschützt“ werden.

Eine immer stärker ausgebauta, jedoch viel weniger im Fokus der Öffentlichkeit stehende Strategie des europäischen Grenzregimes ist der Politikmodus der *Externalisierung*. Dabei handelt es sich um Maßnahmen zur Verhinderung von Migration, „die innerhalb von Kooperationen mit Drittstaaten auf dem Territorium außerhalb der EU durchgeführt werden“<sup>4</sup> – in Europas erweiterter Nachbarschaft bzw. in relevanten Transit- und Herkunftsstaaten gegenwärtiger Flucht- und Migrationsbewegungen. Um eine solche Partnerschaft der EU mit Regierungen am Horn von Afrika entlang der stark frequentierten ostafrikanischen Migrationsroute Europa geht es in diesem Artikel.

Der sog. *Khartum-Prozess* (formal: EU-Horn of Africa Migration Route Initiative) erlangte in Deutschland öffentliche Beachtung, als das ARD-Magazin *MONITOR* im April 2016 von vertraulichen Dokumenten eines EU-Botschaftertreffens berichtete, welche „weitgehende Kooperationspläne mit ostafrikanischen Despoten in der Flüchtlingspolitik [offenlegen]. Pläne sollten „unter keinen Umständen an die Öffentlichkeit gelan-

- 1 Rettungsschiff „Lifeline“ darf wohl in Malta anlegen, *FAZ* v. 26.6.2018, <https://bit.ly/2IziZfd>.
- 2 Migrierende bzw. flüchtende Menschen repräsentieren eine grundsätzlich sehr heterogene Gruppe von Individuen, die freiwillig, unfreiwillig und aus häufig nicht kategorisierbaren Gründen in Bewegung sind. Auch bestehen in der Literatur begrifflich-rechtliche Ungenauigkeiten um den Begriff „Flüchtling“, sodass in diesem Artikel die Überbezeichnung Migrierende/r genutzt, denn sie „fasst die verschiedenen Personengruppen und Motive zusammen [...]. Damit ist gemeint, dass die Bezeichnung eines Menschen als ‚Migrant‘ nicht den Umstand ausschließt, dass es sich bei diesem nicht auch [Hervorh. i. O.] um einen Flüchtling handelt“ (*A. Bonse*, Pakt mit Gaddafi: die europäische Kooperation mit Libyen in Migrationsfragen vor Ausbruch der arabischen Revolution, Marburg 2011, 8).
- 3 *B. Kasparek/M. Speer*, Of hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration, bordermonitoring.eu e.V. 2015, <http://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope/>.
- 4 *Bonse* (Fn. 2), 27.

DOI: 10.5771/0023-4834-2018-3-280

gen“.<sup>5</sup> Das *offiziell* bekundete Ziel dieses schon 2014 gestarteten Prozesses besteht – neben der Kooperation in Fragen von Migration und Mobilität – darin, Menschenhandel und -schmuggel zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten entlang der Migrationsroute vom Horn Afrikas nach Europa zu bekämpfen.<sup>6</sup>

Medial skandalisiert wurde vor allem die anfängliche Intransparenz.<sup>7</sup> Außer der Bekanntgabe der Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarung war lange Zeit keinerlei Information zu Verhandlungen und Agenda zugänglich. Stattdessen gelangten mehrfach „geleakte“ Dokumente an die Öffentlichkeit, die teils kontroverse Einsichten in geplante Projekte und politische Intentionen lieferten.<sup>8</sup> Vor dem Hintergrund, dass etwa der eritreische Staatspräsident Isayas Afewerki und der sudanesische Staatschef Omar al-Bashir Menschenrechte verletzen und als „Fluchtverursacher“ gelten, titelte der Spiegel: „Pakt mit Despoten“.<sup>9</sup> Weitere investigative Berichte und journalistische Auseinandersetzungen sowie Positionierungen zivilgesellschaftlicher Akteure folgten.<sup>10</sup> Anders als z.B. im Falle des EU-Türkei-Deals aber sank das öffentliche Interesse rasch.

Dieser Beitrag soll daher auf der Basis meiner explorativen Fallstudie<sup>11</sup> den wenig bekannten Khartum-Prozess zunächst genauer vorstellen – wie er entstanden ist, welche Akteure und Interessen hier aufeinandertreffen, welche politischen Ziele und konkreten Maßnahmen er umfasst und wie er operiert. In einem zweiten Schritt argumentiere ich, basierend auf den Annahmen kritischer Migrations- und Grenzregimeforschung, dass erfolgreiche kollektive Grenzübertritte aus dem Globalen Süden nach Europa als Kontrollverlust empfunden werden – und dies nicht erst 2015.<sup>12</sup> Auf die erstarkte Handlungsmacht Migrierender reagiert das angeschlagene Migrationsregime kontinuierlich mit „Reparaturarbeiten“ an der Grenzschutzarchitektur, um „(Grenz-)Lücken“ unmittelbar und

- 5 *ARD-Magazin MONITOR*, Vertrauliche EU-Dokumente belegen weitgehende Kooperationspläne mit ostafrikanischen Despoten in der Flüchtlingspolitik, ARD 14.4.2016, <http://www1.wdr.de/daserste/monitor/extras/monitorpresse-ostafrika-100.html>.
- 6 *Mitglieder des Khartum-Prozess*, Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process (EU-Horn of Africa Migration Route Initiative), Rom 28.11.2014, 3.
- 7 *T. Reitano*, The Khartoum Process. A sustainable response to human smuggling and trafficking?, Institute for security studies (ISS) 2016, 5.
- 8 2015 berichtete MONITOR zum ersten Mal, damals über „vertrauliche Verhandlungspapiere“ (*ARD-Magazin MONITOR*, Grenzen dicht: Europas Pakt mit Despoten, ARD 23.7.2015, <http://www1.wdr.de/daserste/monitor/sendungen/grenzen-dicht-100.html>). 2016, zeitgleich zum zweiten Beitrag der Sendung, veröffentlichte die Organisation StateWatch besagte länderspezifische Strategiedokumente (*Statewatch.org*, Leaked: "non-papers" on migration, mobility and readmission with Ethiopia, Somalia and Sudan, 2016, <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-readmission-docs.html>).
- 9 *J. Dahlkamp/M. Popp*, Pakt mit Despoten, *Der Spiegel* v. 14.5.2016.
- 10 Vgl. *PAX for peace*, Sudan Alert. The EU's policy options for Sudan, 6.6.2016, [<https://doi.org/10.5771/0023-4634-2018-3-280> - Generiert durch IP 216.73.216.147, am 28.01.2020, 14:00:31. © Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts in Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen.](https://www.paxforpeace.nl/publications/all-publications/sudan-alert; Sudan Consortium, Civil Society Statement on Push Factors in Sudan and the Khartoum Process, 20.6.2016, https://bit.ly/2xWFHTf; Association Européenne pour la Défense des droits de l'Homme (AEDH), The Khartoum Process, a further step in Euro-African dialogue, 2015, http://www.aedh.eu/en/the-khartoum-process-a-further-step-in-euro-african-dialogue/.</a></li>
<li>11 Im Zuge meiner Masterarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Kassel führte ich 2017 neben einer Analyse einschlägiger offizieller Primärdokumente zum Khartum-Prozess (KP) auch ExpertInnen-Interviews mit institutionellen (EU-Kommission, Europäischer Auswärtiger Dienst) und zivilgesellschaftlichen Akteuren durch.</li>
<li>12 <i>R. Hansen</i>, State Controls: Borders, Refugees, and Citizens, in: Fiddian-Qasmiyah et al. (Hrsg.), <i>The Oxford handbook of refugee and forced migration studies</i>, Oxford 2014, 253-264 (258).</li>
</ol>
</div>
<div data-bbox=)

effektiv zu schließen, so die These Sciortinos.<sup>13</sup> Externalisierung – der Versuch, Menschen durch politische Praktiken in Drittstaaten bzw. internationalen Gewässern am Ankommen im europäischen Rechtsraum zu hindern – ist dabei eine zentrale Strategie.<sup>14</sup> Nachfolgend wird gezeigt, inwiefern der Khartum-Prozess als *externalisiertes „Reparatur-Moment“* intendiert ist, das vorrangig auf Abwehr zur Vermeidung von (Asyl-)Rechtsforderung ausgerichtet ist.

## Genese und Wirkweise des Khartum-Prozesses

### 1.1. Initierung und Governance

Federführende Akteure im Khartum-Prozess sind die Regierungen beteiligter Staaten, die Europäische Kommission und die Kommission der Afrikanischen Union (AU) sowie der Europäische Auswärtige Dienst (EAD). Beteiligt sind zudem internationale Organisationen wie IOM, UNODC, IGAD (Intergovernmental Authority on Development, eine Regionalorganisation nord-ostafrikanischer Staaten) sowie der Think Tank *Regional Mixed Migration Secretariat* (RMMS). Einige dieser Akteure kamen im Herbst 2014 mit MinisterInnen aus Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten entlang der ostafrikanischen Migrationsroute in Khartum zusammen, um über Menschenhandel und -schmuggel zu diskutieren und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu sondieren.<sup>15</sup> Am 28.11.2014 unterzeichneten Mitglieder der europäischen und afrikanischen Kommissionen, die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik sowie MinisterInnen der EU-Mitgliedstaaten und einiger afrikanischer Staaten (Dschibuti, Ägypten, Äthiopien, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan, Südsudan, Tunesien) die Ministerialdeklaration von Rom.<sup>16</sup> Damit wurde der Khartum-Prozess offiziell ins Leben gerufen.

Gekennzeichnet ist der Prozess durch technokratische Projektmanagementansätze.<sup>17</sup> Die *Governance* obliegt einem Steuerungskomitee, das sich aus fünf EU-Staaten und fünf AU-Staaten sowie den EU- und AU-Kommissionen und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) zusammensetzt. Ein regelmäßig wechselnder Vorsitz rekrutiert sich aus einem Mitgliedstaat. Auf Implementierungsebene verwaltet ein Sekretariat aus EU- und AU-Kommission gemeinsam die regelmäßigen Treffen (*Thematic Meetings* und *Senior Officials' Meetings*). Unterstützung erhält es logistisch-technisch sowie durch Hintergrundrecherchen vom europäischen Think Tank *International Centre for Migration*

13 G. Sciortino, Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe, IMIS-Beiträge: Migration and the Regulation of Social Integration 24 (2004), 17-43 (32 f.).

14 M. Gil-Bazo, The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited, International Journal of Refugee Law 18 (2006), 571-600 (572).

15 *Khartoum Process*, Milestones, 2017, <https://www.khartoumprocess.net/about/milestones>.

16 Mitglieder des Khartum-Prozess (Fn. 6). Seitdem sind zudem Norwegen, die Schweiz und Uganda sowie unter Vorbehalt Libyen beigetreten (vgl. *Khartoum Process*, Actors and Governance, 2017, <https://www.khartoumprocess.net/about/actors-and-governance>).

17 Vgl. dazu L. Oette/M. Babiker, Migration Control à la Khartoum: EU External Engagement and Human Rights Protection in the Horn of Africa, Refugee Survey Quarterly 36 (2017), 64-89 (73 f.).

*Policy Development (ICMPD).*<sup>18</sup> Am Bausteinprogramm *Better Migration Management* (BMM) zeigt sich beispielhaft, dass der Khartum-Prozess operativ durch einzelne EU-Staaten und (private) Dienstleister, etwa die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ GmbH), selten aber durch supranationale Akteure implementiert wird.<sup>19</sup>

## 1.2. Entstehungskontext: Der Khartum-Prozess als Krisenreaktion

Interviews mit MitarbeiterInnen beteiligter EU-Institutionen ergaben, dass der Khartum-Prozess auf „die Migrationskrise“ zurückzuführen ist. Diese reicht damit nicht nur deutlich vor den Sommer der Migration 2015 zurück, sie hat auch verschiedene Dimensionen.

### 1.2.1. Krisenpolitik an den Migrationsrouten

Seit Mitte der 1970er Jahre forderte die EU-Kommission die Integration von Migrations- und Asylfragen in die externe Dimension der EU, um einem so wahrgenommenen „Migrationsdruck“ u.a. infolge des Jugoslawienkrieges zu begegnen.<sup>20</sup> Externalisierungspolitik materialisierte sich infolge der Festbeschreibung einer gemeinsamen EU-Außengrenze, welche als Sicherheitsrisiko aus Sicht nord- und mitteleuropäischer Staaten wahrgenommen wurde.<sup>21</sup> Die EU errichtete „in ihrem Vorfeld (...) einen vorgelagerten Sicherheitsgürtel jenseits der EU-Außengrenzen“<sup>22</sup> und war sich bewusst, dass sie auf Zusammenarbeit mit Drittstaaten angewiesen war, um „ihr Migrationsproblem“ zu lösen.

In den Nächten vor dem 5.10.2005 stürmten hunderte Migrierende kollektiv die Grenzzäune der spanischen Enklaven Ceuta und Melilla, etliche wurden erschossen, verletzt oder verhaftet.<sup>23</sup> Vielen gelang aber die Überwindung des symbolträchtigen Zauns als vorgelagerter europäischer Außengrenze in Afrika, der sie auf europäisches Territorium brachte. In der Literatur wird dies als Moment des Scheiterns europäischer Grenzpolitik interpretiert, das Auswirkungen haben sollte: Der geographische Fokus der Externalisierungspolitik verlagerte sich zusehends auf Subsahara-Afrika.<sup>24</sup> Im Rahmen des eilig einberufenen EU-Gipfeltreffens in Hampton Court 2005 entstand infolge das Paradigma

18 *Khartoum Process* (Fn. 16).

19 GIZ GmbH, Annex I to the Delegation Agreement CRIS No. [EUTF05 – HoA – REG – 20]. Description of the Action – Better Migration Management, o.J., <https://www.giz.de/en/downloads/giz2016-en-bmm-description-of-action.pdf>, 39-44; weitere Bausteinprogramme, z.B. bilateral zwischen Italien und Äthiopien: *Khartoum Process*, Operations, 2017, <https://www.khartoumprocess.net/operations>.

20 K. Eisele, The external dimension of the EU's migration policy: different legal positions of third country nationals in the EU: a comparative perspective, Leiden 2014, 39-44 (65 f.).

21 A. Papadopoulos, Editorial: Migration and Human Security in the Balkans, *Migration Letters* 4 (2007), 95-100 (98).

22 S. Brocza et al., Einführung, in: Brocza (Hrsg.), *Die Auslagerung des EU-Grenzregimes. Externalisierung und Exterritorialisierung*, Wien 2015, 9-18 (9).

23 Flüchtlingsdrama: Neuer Ansturm auf spanische Exklave, *SpOn v. 5.10.2005*, <https://bit.ly/2Kh5c2w>.

24 L. Heimeshoff et al., Einleitung, in: dies. (Hrsg.), *Grenzregime II. Migration, Kontrolle, Wissen, Transnationale Perspektiven*, Berlin/Hamburg 2014, 9-39 (19).

des *Regierens von Migration* durch „ganzheitliche“ Migrationspolitik mit Drittstaaten im „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ (GAM).<sup>25</sup>

Hierbei geht es um das in Europa verbreitete staatliche „Managen“ von Migration nach neoliberalen Maßstäben, das auf dem Herausfiltern derer basiert, die sich im kapitalistischen System als ökonomisch verwertbar erweisen.<sup>26</sup> Um „die Mobilität der postkolonialen Subjekte [...] zu regieren“,<sup>27</sup> reproduzieren Mobilitätsregime des Globalen Nordens global asymmetrische Bewegungschancen und stabilisieren sich entsprechend durch die Abwehr v.a. afrikanischer Migrierender,<sup>28</sup> die verallgemeinernd als „Wirtschaftsflüchtlinge“ abgewertet werden.<sup>29</sup> Die bekundete „Ganzheitlichkeit“ dieser „Reparaturpolitik“ zielte offiziell darauf ab, Fluchtursachen mit Mitteln der Entwicklungspolitik anzugehen und ein diesbezügliches Anreizsystem auch im Hinblick auf legale Wege zu schaffen sowie Kooperation im Grenzschutz und bei der Rückübernahme Abgeschobener durchzusetzen. Kurzfristig ging es immer um die Restriktion irregulärer Migration.<sup>30</sup> Mit dem Gesamtansatz wurde die geographisch immer weiter in Transit- und Herkunftsstaaten reichende Externalisierung des europäischen Grenzregimes eingeleitet, um Migrierende in Afrika aufzuhalten bzw. so früh wie möglich „abzufangen“. Diese Politik sollte ohne öffentliche Beobachtung wirken, sodass mehr und mehr an den Migrationswegen innerhalb Afrikas angesetzt wird, wie etwa der 2006 gestartete Rabat-Prozess<sup>31</sup> entlang der westafrikanischen Route Richtung Europa belegt.<sup>32</sup>

In dieser Zeit bildete sich eine Dynamik heraus, die die spätere Politik-Orientierung gen Horn von Afrika erklären kann: *Krisen* bezeichnen in der Wahrnehmung europäischer Politik einen tatsächlichen oder erwarteten Anstieg Migrierender aus Drittstaaten (vgl. den verbreiteten Begriff der „Flüchtlingskrise“ 2015) und/oder tödliche Katastrophen auf den Migrationsrouten. Durch die Schließung bestimmter „Löcher im Zaun“ lässt sich Migration aber nicht aufhalten, sondern es findet eine Verlagerung auf andere Routen statt, die dann stark frequentiert werden. Häufig sind diese für Migrierende auch gefährlicher und produzieren dadurch potentiell weitere Krisen im Sinne von Bootsunfällen und/oder eben vermehrten Ankünften. Im Nachklang von *Ceuta/Melilla 2005* beispielsweise wurde der Grenzzaun massiv aufgerüstet, und Migrierende wichen auf eine westafrikanische Alternativroute über die Kanaren nach Europa aus, was dann 2006/2007 in der v.a. medial erschaffenen „(Boots-)Krise der Cayucos“ mündete. Nach Initiierung der Krisenpolitik des Rabat-Prozesses verlagerte sich die Hauptmigrationsroute abermals: Auf die zentrale Mittelmeeroute und innerhalb Afrikas auf die ostafri-

25 Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates 15914/1/05 REV 1, Brüssel 2006, vgl. auch den erweiterten Gesamtansatzes GAMM (Global Approach to Migration and Mobility).

26 I. Atac, Migrationspolitik, in: I. Atac/A. Ziai (Hrsg.), Politik und Peripherie: eine politikwissenschaftliche Einführung, Wien 2011, 316-330 (326).

27 S. Buckel, "Welcome to Europe": die Grenzen des europäischen Migrationsrechts, Bielefeld 2013, 52.

28 P. Hansen/S. Jonsson, Demographic Colonialism: EU-African Migration Management and the Legacy of Eurafrika, Globalizations 8 (2011), 261-276 (273).

29 S. Hess/S. Karakayali, Fluchtrouten der Migration. Grenzen als soziale Verhältnisse, in: Hess (Hrsg.), Der lange Sommer der Migration: Grenzregime III, Berlin 2017, 25-37 (28-33).

30 Eisele (Fn. 20), 53 ff.

31 Europäisch-Afrikanischer Dialog über Migration und Entwicklung, The Rabat Process, o.J., <https://www.rabat-process.org/en/about/rabat-process>.

32 Eisele (Fn. 20), 91.

kanische Route.<sup>33</sup> 2010 überschlugen sich die Ereignisse und wirkten als Katalysator für die migrationspolitische Orientierung gen Horn von Afrika: Die kollektiven Massenproteste des Arabischen Frühlings führten zum Sturz zahlreicher nordafrikanischer Machthaber und aufgrund des (temporären) Machtvakuums zerbrachen von europäischen Akteuren ausgehandelte Grenzschutzabkommen. In Krisenrhetorik konstatierte Italien ein unmittelbar erhöhtes Migrationsaufkommen aus Afrika.<sup>34</sup> Dem begegnete die EU mit Bemühungen, mit den neuen afrikanischen Regierungen an alte „Externalisierungs-Deals“ anzuknüpfen, doch besonders hinsichtlich Libyen erschien die Lage relativ unberechenbar und zeigte sich die Verhandlungsposition auch aufgrund der kaum gebotenen Anreize für Rückübernahmeverträge geschwächt.<sup>35</sup> Das Gros europäischer Externalisierungspolitik konzentrierte sich daher seitdem auf den Versuch, fortan insbesondere *Herkunftsstaaten* in das Migrationsmanagement einzubeziehen.<sup>36</sup> Die Region am Horn von Afrika ist bedingt durch Dürren und Hungersnöte, (Grenz-)Konflikte und repressive Regime seit langem als Herkunftsland vieler<sup>37</sup> Migrierender nach Europa bekannt.<sup>38</sup>

### 1.2.2. Solidaritätskrisen

Nachdem also ab 2010 eine erhöhte Zahl von Ankünften Migrierender über die zentrale Mittelmeerroute zu beobachten war, stellte die Boots-Katastrophe vor der italienischen Insel Lampedusa am 3.10.2013 ein bezeichnendes Ereignis dar, das in vielerlei Hinsicht für die Entwicklung europäischer Externalisierungspolitik von Bedeutung war und von MitarbeiterInnen von EU-Institutionen als unmittelbarer Auslöser des Khartum-Prozess identifiziert wird. Ein Boot mit über 500 Passagieren sank, und weit mehr als 300 Menschen, die fast ausschließlich aus Eritrea und Somalia stammten, starben.<sup>39</sup> Italien als geographisch exponierter Grenzstaat, der aufgrund der Dublin-Regelung zur Durchführung des Asylverfahrens verpflichtet ist, richtete Unterstützungsgesuche an „Kerneuropa“. Dieser Ruf nach Solidarität wurde nicht erhört – bezeichnend für die destabilisierte Europäische Union.

Dies war bereits im Rahmen der steigenden Ankünfte 2010 zu beobachten. Damals rief Italien den Notstand aus und „kündigte [...] an, dass Italien Touristen-Visa an viele der

33 Bonse (Fn. 2), 118 f.

34 P. Gaibazzi, Frontiers of Exodus: Activists, Border Regimes and Euro-Mediterranean Encounters After the Arab Spring, in: Bellagamba et al. (Hrsg.), EurAfrican Borders and Migration Management, New York 2017, 197-217 (200).

35 Heimeshoff et al. (Fn. 24), 20.

36 C. Heinemann, Mobilitätspartnerschaften und zirkulare Migration zwischen der EU und Afrika: politische und rechtliche Rahmenbedingungen, Frankfurt am Main 2015, 100.

37 In der Literatur wurde immer wieder hervorgehoben, dass die meisten Migrierenden innerhalb der Region Schutz suchten und sich zudem vielfach auch nach Saudi-Arabien, Israel und Südafrika in Bewegung setzten (vgl. dazu S. Getabun, Charting refugee and migration routes in Africa, in: Gold/Nawyn [Hrsg.], Routledge international handbook of migration studies, London 2013, 89-95 [90 ff.]). Erst nachdem aber einige dieser Routen abgeschnitten wurden, erschien Europa als vorrangiges Ziel (vgl. dazu S. Bonfanti/I. Martín, Migration and Asylum Challenges in Eastern Africa: Mixed Migration Flows Require Dual Policy Approaches, Migration Policy Centre at the European University Institute 2015, 4 f.).

38 Bonfanti/Martín (Fn. 37), 7.

39 Bootsunglück: Mindestens 94 Flüchtlinge vor Lampedusa ertrunken, *ZeitOnline* 3.10.2013, <https://bit.ly/2lF18dD>.

irregulären Zuwanderer verteilen und ihnen damit Zutritt zum grenzfreien Schengenraum ermöglichen werde“.<sup>40</sup> Auf diese Aussetzung der Dublin-Regeln reagierte Frankreich mit Kontrollposten an der Grenze zu Italien und suspendierte dadurch kurzzeitig die Grundfesten des Schengener Systems.<sup>41</sup> Die Schwächung der Integrität des Grenzregimes von innen heraus wird durch die „Eurokrise“ noch (immer) verstärkt: Die südlichen europäischen Mitgliedstaaten sind von deren Folgen und insbesondere der Austeritätspolitik in massivem Ausmaß betroffen. Gleichzeitig bilden sie Ankunftsland der großen Mehrheit Migrerender.<sup>42</sup>

Vor dem besonders tödlichen Hintergrund der Lampedusa-Katastrophe 2013 dann reagierte die damalige Mitte-Links-Regierung Italiens mit der eigenmächtigen Einführung der sog. *Mare Nostrum*-Marinerettungsmission und scherte – konträr zur gegenwärtigen Linie von Ministerpräsident Giuseppe Conte – aus dem Abschottungsparadigma der EU aus.<sup>43</sup> Dieser vom Rest Europas zunächst verurteilte humanitäre Alleingang Italiens markierte daher einen weiteren intern induzierten Krisenmoment des europäischen Grenzregimes.

Die geographische Orientierung gen Horn von Afrika stellt sich somit als Reaktion auf kollektive Grenzüberschreitungen nach Europa und die zeitweisen Momente des Zusammenbruchs europäischer Grenzkontrollstrukturen insbesondere seit 2005 dar. Die Bewegungen destabilisierten das europäische Grenzregime aus Gründen, die in der darauf reagierenden Migrationspolitik selbst zu finden sind und die *Krise* konstituieren: Zum einen führt die an Migrationsrouten ansetzende europäische Externalisierungspolitik zur mehrfachen Verschiebung der Routen und der dortigen Kumulierung sowie Gefährdung Migrerender. Zum anderen führen innereuropäische Interessensdivergenzen und die fehlende Solidarität mit Südeuropa immer wieder zur temporären Handlungsunfähigkeit der EU. Letzteres erklärt die vor allem bilateral-intergouvernementale Natur gegenwärtiger Externalisierungs-Initiativen und die starken Interessen von „alleingelassenen“ Staaten wie Italien an der weiteren Verlagerung europäischer Grenzen.

Auch der Khartum-Prozess ist hinsichtlich seiner Initiierung ein zunächst italienisches Projekt. Unmittelbar nach den Lampedusa-Todesfällen verstärkte eine Vielzahl weiterer tödlicher Bootsunglücke auf der zentralen Mittelmeerroute die Dringlichkeit politischer Lösungen. In diesem Zeitraum hatte Italien den Vorsitz des europäischen Rates inne, war zudem Gastgeber der 4. Europa-Afrika-Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung und initiierte in diesem Rahmen die Verhandlungen zum Khartum-Prozess.<sup>44</sup>

40 Bonse (Fn. 2), 104.

41 S. Carrera et al., EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring. What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?, Centre for European Policy Studies 2012, 7.

42 M. Stern, The Khartoum Process. Critical Assessment and Policy Recommendations, Istituto Afari Internazionali (IAI) 2015, 3.

43 B. Kasperek, Routen, Korridore und Räume der Ausnahme, in: Hess et al. (Hrsg.), Der lange Sommer der Migration: Grenzregime III, Berlin 2017, 38-51, 46; vgl. konkret: *Ministero della Difesa*, Mare Nostrum Operation, o.J., <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>.

44 Stern (Fn. 42), 6.

### 1.2.3. Projektkomplementarität

Als 2015, ca. ein Jahr nach Beginn des Khartum-Prozesses, hunderttausende Menschen nach Europa flohen, brach das europäische Grenzregime erneut zusammen<sup>45</sup> – wiederum auch aufgrund interner Krisen der EU, was sich unter anderem darin zeigt, dass südostliche EU-Staaten in einer unmittelbaren nationalistischen Abwehrhaltung die Anwendung der Dublin-Regelungen unterließen und den Transit Migrierender über die Balkanroute in Nachbarstaaten forcierten oder aber, wie Ungarn, Zäune errichteten.<sup>46</sup> Und erneut war es das politische Credo der EU-Krisen- und Reformpolitik, sich effektiver abzuschotten.

Im November 2015 beschlossen europäische und afrikanische Staats- und Regierungschefs auf dem Valletta-Gipfel den *Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika*.<sup>47</sup> Der Khartum-Prozess wird – neben Aufwendungen einzelner europäischer Staaten und dem europäischen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds bzw. dem 11. Europäischen Entwicklungsfonds – in großem Maße durch diesen Treuhandfonds getragen.<sup>48</sup> Letzterer wiederum wird v.a. aus dem EU-Entwicklungsetat finanziert.

Derweil also wurde der Khartum-Prozess in den Dienst der Europäischen Krisenpolitik genommen<sup>49</sup> und auch programmatisch mit der Agenda des Valletta-Gipfels vernetzt: Die Schlussfolgerungen des Rabat- und Khartum-Prozesses zum „Gemeinsamen Valletta-Aktionsplan“<sup>50</sup> vom 8.-9.2.2017 stellen ebendiese Synergien heraus und machen deutlich, dass der Khartum-Prozess als politikfeldübergreifendes Querschnittsprojekt konzipiert ist.<sup>51</sup>

### 1.2.4. Das humanitäre Handlungsparadigma

Ein Jahr nach der Lampedusa-Katastrophe und der Etablierung der italienischen Mare-Nostrum Mission hatten die europäischen Verantwortlichen aufgrund des öffentlichen (italienischen) Drucks um die tödlichen Folgen europäischer Grenzpolitik zu einem gewissen Maße die Verpflichtung zur Seenotrettung akzeptiert. In Gestalt der europäisch gesteuerten Mare Nostrum-Nachfolge TRITON sollten fortan *offiziell* „humanitäre und sicherheitspolitische Erwägungen nicht gegeneinander ausgespielt, sondern vereint“<sup>52</sup>

45 S. Hess et al., Der lange Sommer der Migration, in: Ebd. (Hrsg.), *Der lange Sommer der Migration: Grenzregime III*, Berlin 2017, 6-24 (6 f.).

46 Kasperek (Fn. 43), 42.

47 Europäische Kommission, EU Emergency Trust Fund for Africa Factsheet, [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euettfa/files/eu\\_emergency\\_trust\\_fund\\_for\\_africa\\_04-06-2018\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euettfa/files/eu_emergency_trust_fund_for_africa_04-06-2018_2.pdf).

48 *Khartoum Process*, Analysis Report of the Khartoum Process in preparation for the Senior Officials Meeting (SOM) of 8th and 9th February 2017, 21.2.2017, [https://www.khartoumprocess.net/news-and-events/news/42-joint-valletta-action-plan-senior-officials-meeting-som-in-malta-8-9-february-2017\\_12](https://www.khartoumprocess.net/news-and-events/news/42-joint-valletta-action-plan-senior-officials-meeting-som-in-malta-8-9-february-2017_12).

49 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsame Mitteilung an das europäische Parlament und den Europäischen Rat: Bewältigung der Flüchtlingskrise in Europa: Die Rolle des auswärtigen Handelns der EU, JOIN(2015) 40 final, Brüssel 9.9.2015, 9,13.

50 Maltesische EU-Ratspräsidentschaft, Successful conclusion to the Joint Valletta Action Plan: Senior Officials' Meeting, 10.2.2017 [https://www.eu2017.mt/en/Press-Releases/Documents/PR170331\\_EN.pdf](https://www.eu2017.mt/en/Press-Releases/Documents/PR170331_EN.pdf).

51 *Khartoum Process* (Fn. 48).

52 Kasperek (Fn. 43), 46.

werden. Dies manifestiert(e) sich in der öffentlichkeitswirksamen Darstellung von Tragödien als tragische Ausnahmefälle und humanitäre Notstände statt als „einkalkulierte[r] Normalfall aktueller Grenzkontrollpolitiken“.<sup>53</sup> Dabei wurden im Rahmen dieses Diskurses MenschenhändlerInnen und SchlepperInnen<sup>54</sup> als TäterInnen und Hauptursache für irreguläre Überfahrten (und gewissermaßen als Ursache „der Migrationskrise“) identifiziert. Die Bekämpfung dieser Akteure – denen ein hoher Organisationsgrad in Gestalt mafiöser Kartell- und Netzwerkstrukturen des organisierten Verbrechens zugeschrieben wird<sup>55</sup> – bildete den sicherheitspolitisch-humanitären Handlungsimperativ der Post-Lampedusa-Krisenpolitik.<sup>56</sup> Verschwiegen wird, dass erst *aufgrund* der immer weitreichenderen Externalisierungspolitik der EU in Afrika die Nachfrage nach den Diensten von SchlepperInnen hoch ist.<sup>57</sup>

Daneben kommt dem Diskurs noch eine weitere Schlüsselrolle bei der Re-Stabilisierung des angeschlagenen Grenzregimes zu. Das Streben der EU, auf Grundlage eines gemeinsamen Problemverständnisses mit Herkunfts- und Transitstaaten zusammenzuarbeiten,<sup>58</sup> stellte sowohl eine Herausforderung als auch den diplomatischen Anknüpfungspunkt während der Initiierung des Khartum-Prozesses dar.

Vor dem Hintergrund der krisenhaften Regionaldynamiken am Horn von Afrika war es zunächst notwendig, zwischen den teils verfeindeten Staaten zu vermitteln, um dann die afrikanischen Akteure zur Zusammenarbeit mit Europa zu bewegen. Letzteres gestaltete sich aufgrund divergierender Problemdefinitionen schwierig, denn – so die Einschätzungen Einiger – die europäische „Migrationskrise“ (im Sinne der vermehrten Grenzüberschreitungen) sei schließlich keine ebensolche aus afrikanischer Perspektive. Die afrikanischen Verhandlungspartner konnten sich selbstbewusst präsentieren und sind sich ihrer Relevanz für die europäischen Anliegen bewusst.<sup>59</sup> Zeitgleich existierte bereits ein weiteres Dialogformat – die seit 2012 verhandelte „AU Horn of Africa Initiative“

53 *Heimeshoff et al.* (Fn. 24), 10. Nur eine Woche später kenterte erneut ein Schiff vor Lampedusa (Schiffungslück: Tote bei erneutem Bootsunglück vor Lampedusa, *ZeitOnline* v. 11.10.2013, <https://bit.ly/2KgrlhA>). Auch die „Ereignisse“ von Ceuta und Melilla 2005 wiederholten sich seitdem mehrfach (vgl. Ceuta: Hunderte Flüchtlinge stürmen spanische Exklave, *ZeitOnline* v. 17.2.2017, <https://bit.ly/2kZwfkO>).

54 Diese Begriffe werden als gleich verwerfliche Synonyme dargestellt, obwohl nur Menschenhandel auf der Ausbeutung der Betroffenen basiert. Sicherlich aber verschwimmen in der Praxis die Grenzen (vgl. *R. Andersson*, Warum Europas Konzept der Grenzsicherung gescheitert ist. Mechanismen und Auswege, Friedrich-Ebert-Stiftung 2016, 3 ff.).

55 *Mitglieder des Khartum-Prozess* (Fn. 6), 4 f.

56 Vgl. dazu *Khartoum Process*, Factsheet, 2017, <https://www.khartoumprocess.net/resources/library/128-khartoum-process-factsheet>; *N. Grinstead*, The Khartoum process: Shifting the burden. Conflict and Fragility, Netherlands Institute of International Relations Clingendael 22.2.2016, <https://www.clingendael.nl/publication/khartoum-process-shifting-burden>.

57 *Bonfanti/Martín* (Fn. 37), 4 f.; *R. Deckert/J. Joerin*, Hotspot Khartum, in: *Candid Foundation* (Hrsg.), *Planet der Flüchtlinge*, Bonn 2016, 48–51 (48); *T. Reitano et al.*, Integrated Responses to Human Smuggling from the Horn of Africa to Europe, Global Initiative against Transnational Organized Crime (GITOC) 2017, 2 f.

58 *Mitglieder des Khartum-Prozess* (Fn. 6), 2–5.

59 Vgl. dazu auch *A. Bellagamba et al.*, Introduction: An Afro-Europeanist Perspective on EurAfrican Borders, in: *dies.* (Hrsg.), *EurAfrican Borders and Migration Management*, New York 2017, 3–28 (11).

(AU-HoAI),<sup>60</sup> welche afrikanische Staaten entlang der ostafrikanischen Migrationsroute sowie internationale Organisationen zusammenbrachte, um einen gemeinsamen Ansatz zur Bekämpfung von Menschenhandel und -schmuggel zu erarbeiten. Dieses so wahrgenommene Parallelforum afrikanischer Akteure war für die anfänglich konflikthafte Verhandlungsatmosphäre verantwortlich, denn es exkludierte europäischen Akteure und gefährdete das europäische Projekt des Khartum-Prozesses aufgrund der inhaltlichen und der Akteurs-Redundanz. Nur widerwillig traten afrikanische Akteure daher in Verhandlung, doch nach und nach wurde die AU-HoAI dann als Komplementärpolitik inszeniert. Die EU konnte also den auch in Ostafrika präsenten Diskurs um Menschenhandel und -schmuggel als diplomatischen „gemeinsamen Nenner“ aufgreifen, um eine Grundlage für Kooperationsverhandlungen zu schaffen.

## 2. Agenda

2017 wird als *Jahr der Implementierung*<sup>61</sup> des Khartum-Prozesses beschrieben, seitdem sind von offizieller Seite Informationen und Projektübersichten<sup>62</sup> zugänglich. Das Material lässt die Schlussfolgerung zu, dass sich der Khartum-Prozess der Abwehr Migrierender verschreibt, sodass diese unter allen Umständen in Afrika aufgehalten bzw. Bedingungen für ihre erfolgreiche Rückführung geschaffen werden sollen. Die Maßnahmen (größtenteils unter dem Begriff des „Kapazitätsaufbaus“ gefasst) umfassen sowohl klassischen Grenzschutz – diskursiv mit der Bekämpfung von Menschenhandel und -schmuggel verknüpft – als auch die *Verbesserung der Lebens- und Schutzbedingungen* am Horn von Afrika sowie Maßnahmen zur Realisierung von *Rückführungen*. Dem Ziel der Abwehr Migrierender entspricht, dass die Bereitstellung *legaler Wege* nach Europa zwar ein offizielles Ziel der Valletta-Agenda darstellt, doch afrikanische Regierungen dies in den Verhandlungen nicht einforderten.<sup>63</sup> Entsprechend marginal spiegelt es sich in den Projektlisten wieder.<sup>64</sup>

60 AU *et al.*, Joint Press Release: AU Regional Ministerial Conference Calls for Stronger Collaborative Approach to Tackle Human Trafficking and Smuggling in the Horn of Africa, 2014, [https://au.int/sites/default/files/news-events/pressreleases/28019-pr-auRegional\\_ministerial\\_conference\\_calls\\_for\\_stronger\\_.in\\_the\\_horn\\_of\\_africa.pdf](https://au.int/sites/default/files/news-events/pressreleases/28019-pr-auRegional_ministerial_conference_calls_for_stronger_.in_the_horn_of_africa.pdf).

61 *Khartoum Process*, 2017, The Year of Implementation: Ethiopia hosts Senior Officials Meeting in Addis, 2017, <https://www.khartoumprocess.net/news-and-events/news/43-2017-the-year-of-implementation-ethiopia-hosts-senior-officials-meeting-in-addis>.

62 Analysiert wurden insbesondere: *Khartoum Process*, Mapping of Responses to Joint Valletta Action Plan-Table 1: Programmes, 21.2.2017, <https://www.khartoumprocess.net/news-and-events/news/42-joint-valletta-action-plan-senior-officials-meeting-som-in-malta-8-9-february-2017>; *Steering Committee of the EU-Horn of Africa Migration Initiative*, Sharm El Sheikh Plan of Action, Council of the EU 27.5.2015, <http://statewatch.org/news/2015/sep/eu-council-khartoum-plan-of-action-04-2015.pdf>; *European Emergency Trust Fund (EUTF)*, Better Migration Management (Khartoum Process). Action Fiche for the Implementation of the Horn of Africa Window T05-EUTF-HoA-Reg-09, o.J., [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eutf-hoa-reg-09-better-migration-management\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eutf-hoa-reg-09-better-migration-management_en.pdf).

63 Vgl. exemplarisch den Sudan (*European Commission/European External Action Service*, Joint Commission-EEAS non-paper on enhancing cooperation on migration, mobility and readmission with Sudan, Council of the EU 17.3.2016, <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-com-eeas-readmission-sudan-7203-16.pdf>, 3).

64 *Khartoum Process* (Fn. 62), 71 ff.

## 2.1. Grenzschutz – die Bekämpfung von Menschenhandel und -schmuggel

„Kapazitäten“ sollen also einmal hinsichtlich „effektivem Grenzschutz“ aufgebaut, d.h. Staatsgrenzen in der Region Horn von Afrika sollen gesichert und überwacht, Aus- und Durchreisen sollen kriminalisiert werden. Konkret stellen europäische Akteure administrative, technische und finanzielle Unterstützung bereit, d.h. Ausrüstung, Beratung von Politik und Judikative sowie umfassende Trainings und Schulungen von Regierungsinstitutionen, z.B. PolizistInnen.<sup>65</sup> Besonders der Sudan fordert materielle Ressourcen wie PCs, Kameras, Autos und sogar Flugzeuge umfassend ein.<sup>66</sup> Dies provozierte öffentliche Kritik an einem möglichen Missbrauch europäischer Zuwendungen für staatliche Handlungen, die Menschenrechte verletzen – auch, da schwer kontrollierbar ist, in wessen Besitz Ressourcen letztendlich gelangen. Am Beispiel des Sudan wurde z.B. bekannt, dass die regierungsnahe RSF-Miliz (Rapid Support Forces), welche aus der für Kriegsverbrechen verantwortlichen Janjaweed-Reitermilizen der Regierung hervorgegangen ist, in die Implementierung europäischer Grenzschutzmaßnahmen involviert ist.<sup>67</sup> Die EU-Kommission bestreitet eine Zusammenarbeit,<sup>68</sup> doch existieren Berichte über Massenverhaftungen und Misshandlungen von ÄthiopierInnen und EritreerInnen durch die RSF im Sudan.<sup>69</sup>

Eine administrative „Kapazität“ ist daneben die von Europa forcierte Generierung von Wissen über Menschenhandel, -schmuggel und irreguläre Migration durch Datenerhebung, -analyse und -austausch, insbesondere im Rahmen der europäisch-afrikanischen polizeilich-justiziellen Zusammenarbeit. Ein *Regional Operational Centre* in Khartum spielt hier eine Schlüsselrolle,<sup>70</sup> ebenso ganz aktuell das *Knowledge Centre on Migration and Demography*.<sup>71</sup> Akteurs-Vernetzung bildet eine weitere wichtige Komponente. Ein Beispiel ist *FRONTEX AFIC* (Africa Frontex Intelligence Community), eine Plattform zur Erstellung gemeinsamer Risikoanalysen. Darüber hinaus sind das 2016 von Europol gegründete *European Migrant Smuggling Centre*<sup>72</sup> und diverse Unterorganisationen von INTERPOL integriert. Auf deutlich technischerer Ebene ist noch das *Migration Information and Data System* der IOM zu erwähnen, welches im Südsudan, in Dschibuti, Uganda und Somalia eingesetzt wird, um an Grenzübergängen biometrische (Reise-)Da-

65 *EUTF* (Fn. 62), 6 f.

66 *EUTF* (Fn. 62), 13.

67 *Gesellschaft für bedrohte Völker*, Mörder-Miliz darf kein EU-Partner sein!, 6.7.2016, <https://www.gfbv.de/de/news/moerder-miliz-darf-kein-eu-partner-sein-8102/>.

68 *Europäische Kommission*, Better Migration Management Sudan Concept, 2017, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/bmm-sudan-concept-note\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/bmm-sudan-concept-note_en.pdf), 1 ff.

69 Vgl. dazu *J. Henry*, EU Must Put Sudan Under Microscope at Africa Summit, Human Rights Watch 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/11/27/eu-must-put-sudan-under-microscope-africa-summit>; EU urged to end cooperation with Sudan after refugees whipped and deported, *The Guardian* v. 27.2.2017, <https://bit.ly/2mEDtIT>.

70 *Khartoum Process* (Fn. 62), 106.

71 *Khartoum Process*, Senior Officials' Meeting and Thematic Meeting on Data Collection and Management 8-9 May 2018 Nairobi, 7 June 2018, <https://www.khartoumprocess.net/news-and-events/news/72-senior-officials-s-meeting-and-thematic-meeting-on-data-collection-and-management-8-9-may-2018-nairobi-kenya>.

72 *Europol*, Europol launches the European Migrant Smuggling Centre, 22.2.2016, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre>.

ten Migrierender zu sammeln und mit Interpol zu synchronisieren.<sup>73</sup> Daneben sollen rechtlich-administrative Grundlagen zur Bekämpfung von Menschenhandel und -schmuggel (bzw. irregulärer Migration) geschaffen werden, durch Policyentwicklung sowie die Harmonisierung bestehender nationaler Regelungen. Die Implementierung versucht die EU im Rahmen zahlreicher Projekte durch Beratung und „Trainings“ der Verantwortlichen zu realisieren. So sollen z.B. eine grundlegende *Nationale Migrationspolitik* für Äthiopien entwickelt und *rechtliche Rahmenwerke* im Südsudan ausgebaut werden.<sup>74</sup> Diese Forderung nach harmonisiertem Recht greift ganz konkret in die ostafrikanische Rechtsentwicklung ein, wie exemplarisch *Proclamation No. 922 on Registration of Documents* mit dem Ziel der Etablierung eines Pass- und Meldewesens in Äthiopien vom 15.2.2016 in der Projektübersicht des Khartum-Prozesses zeigt.<sup>75</sup>

## 2.2. Die Verbesserung von Lebens- und Schutzbedingungen

Der zweite Maßnahmenbereich umfasst zunächst die Intention, Migration in ihren Ursprüngen zu verhindern, d.h. klassische „Fluchtursachenbekämpfung“ zur Verbesserung der Lebensbedingungen und der Schaffung von Perspektiven. Unter anderem wurde in Tunesien *Government Decree No. 1763/2015* zum Zwecke der Festschreibung eines landwirtschaftlichen Mindestlohns mit auf den Weg gebracht.<sup>76</sup> Zudem wurden Berufsausbildungsprogramme für Jugendliche und andere einkommensschaffende Maßnahmen zum Zwecke der Armutsbekämpfung initiiert. Besonderes Gewicht haben dabei die RDPPs (*Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme*) der europäischen Entwicklungspolitik, im Rahmen derer z.B. im Sudan bessere Arbeitsmöglichkeiten realisiert werden sollen.<sup>77</sup> Neben effektivem Grenzschutz soll also auch die „Kapazität“ afrikanischer Herkunfts- und Transitstaaten ausgebaut werden, für stabile Verhältnisse zu sorgen. Zuletzt im Mai 2018 wurden unter dem Schirm des Treuhandfonds Projekte zur „Förderung von Stabilität, Arbeitsplätzen und Wachstum am Horn von Afrika“ im Wert von € 294 Mio. auf den Weg gebracht.<sup>78</sup>

Das Engagement der EU ist dabei auch gesamtregional zu beobachten: Deutschland leitet z.B. einen *Horn of Africa Dialogue (Mediation initiative)* zwischen den bis vor Kurzem im Grenzkrieg befindlichen Staaten Eritrea und Äthiopien.<sup>79</sup>

73 *EUTF, Regional Operational Centre in support of the Khartoum Process and AU-Horn of Africa Initiative (ROCK). Action Fiche for the implementation of the Horn of Africa Window*, o.J., [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/regional-operational-centre\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/regional-operational-centre_en.pdf), 7 ff.

74 *Steering Committee of the EU-Horn of Africa Migration Initiative* (Fn. 62), 6.

75 *Khartoum Process, Mapping of Responses to Joint Valletta Action Plan-Table 2: Policies and legislation*, 21.2.2017, <https://www.khartoumprocess.net/news-and-events/news/42-joint-valletta-action-plan-senior-officials-meeting-som-in-malta-8-9-february-2017>, 17.

76 *Khartoum Process* (Fn. 75), 14.

77 *Khartoum Process* (Fn. 62), 16, 80 f.

78 *Europäische Kommission, EU Trust Fund for Africa: new programmes worth € 294 million to further foster stability and jobs and growth in the Horn of Africa*, 29.5.2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-3942\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3942_en.htm).

79 *Khartoum Process* (Fn. 62), 5.

Teil der Agenda sind auch abschreckende Aufklärungskampagnen über die Gefahren irregulärer Migration.<sup>80</sup> Darüber hinaus soll die Weiterwanderung in Afrika verhindert werden. Hierzu sollen Maßnahmen zur Unterstützung von dortigen Aufnahmelagern mit dem Ziel der Verbesserung von *Schutz*bedingungen dienen, welche in die erwähnten RDPPs zum Aufbau von „Schutzgewährungs-Kapazitäten“ und zur „Unterstützung von Flüchtlingen in der Nähe von Konfliktgebieten“ integriert sind.<sup>81</sup> Aktuell wurden z.B. Projekte zur medizinischen Notfallversorgung Migrerender in Dschibuti und dem Sudan initiiert,<sup>82</sup> das Vereinigte Königreich finanziert für € 40 Mio. humanitäre Hilfsprojekte für Geflüchtete in Kenia,<sup>83</sup> und Italien zielt auf bessere Lebensbedingungen in Nord- und Zentraläthiopien ab.<sup>84</sup> Dem Khartum-Prozess wird insofern durch zahlreiche Policy-Programme der europäischen und bilateralen Entwicklungspolitik „zugearbeitet“.

### 2.3. Rückführung, Rückübernahme und Wiedereingliederung

Zudem belegt das Material, dass Projekte speziell seit 2015 in großem Umfang der Zusammenarbeit im Bereich Rückführung, Rückübernahme und Wiedereingliederung dienen. Wenn die Verhinderung irregulärer Migration durch erfolgreiche Grenzüberschreitungen gescheitert ist, sollen – so die Strategie der EU – die Bedingungen für gelingende Rückführung geschaffen werden. Dies wurde auf dem *Thematic Meeting on Return, Readmission and Reintegration*<sup>85</sup> ausgearbeitet. Konkrete Maßnahmen umfassen z.B. Projekte zur Wiedereingliederung „freiwilliger“ RückkehrerInnen durch verbesserte Grundversorgung und die Schaffung von Arbeitsplätzen (vgl. exemplarisch RE-INTEG in Somalia<sup>86</sup>).

### 3. Aushandlungsprozesse und Außenwirkung

Die Zielkomponenten spiegeln vor allem die europäischen Intentionen wieder. Die Interessen der im Khartum-Prozess involvierten afrikanischen Regierungen bestehen demgegenüber v.a. darin, ihr internationales Ansehen aufzuwerten und ihre Wiedereingliederung in die internationale Ökonomie voranzutreiben.<sup>87</sup> So wurde 2016 öffentlich, dass die Streichung des Sudan von der Liste terrorunterstützender Staaten und die Abschwächung von Wirtschaftssanktionen als Anreize intendiert sind.<sup>88</sup> Nachdem die EU wäh-

80 EUTF (Fn. 62), 1; GIZ GmbH, Newsletter Better Migration Management, 2018, [https://www.giz.de/en/downloads/201803\\_BMM%20Newsletter-4th-final.pdf](https://www.giz.de/en/downloads/201803_BMM%20Newsletter-4th-final.pdf), 2.

81 Europäische Kommission, Factsheet – Zusammenarbeit der Europäischen Union mit Afrika im Bereich Migration, 9.11.2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6026\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6026_de.htm).

82 GIZ GmbH (Fn. 80), 5f.

83 Khartoum Process (Fn. 62), 78.

84 Khartoum Process (Fn. 19).

85 Khartoum Process, Thematic Meeting on Return, Readmission and Reintegration 19-20 October 2016 Addis Ababa, <https://www.khartoumprocess.net/news-and-events/news/40-2nd-thematic-meeting-on-returns-readmission-and-reintegration-in-addis-ababa-19-20-october-2016>.

86 Khartoum Process (Fn. 62), 80.

87 Der Anreiz „Globale Legitimierung“ als Anreiz für Grenzschutzkooperationen mit Europa traf auch bereits auf die Migrationsabkommen mit Libyens ehemaligem Machthaber Gaddafi zu (Bonse [Fn. 2], 61).

88 European Commission/European External Action Service (Fn. 63), 6.

rend der Verhandlungen zum Khartum-Prozess v.a. Kompromissbereitschaft praktizieren musste, nutzte sie das afrikanische Interesse, um ab 2015 unter dem Paradigma eines sich verschärfenden Tons der Krisenpolitik mit dem Abbruch der neu aufgebauten diplomatischen Beziehungen zu drohen, sollte bspw. der Sudan nicht bei der Rücknahme Migrierender kooperieren.<sup>89</sup> Die diesbezügliche Weigerung vieler afrikanischer Staaten stellt seit langem den wohl größten Streitpunkt europäisch-afrikanischer Verhandlungen dar.<sup>90</sup>

Den europäischen Akteuren ist dabei durchaus bewusst, dass die durch Kooperation stattfindende Legitimierung repressiver Regime für das wertebasierte Selbstbild der EU schädlich ist.<sup>91</sup> Daher ist die Forderung vermerkt, Projekte vorrangig entwicklungs- und weniger direkt migrationspolitisch zu verorten: „The EU should carefully consider the high reputational risk associated with its engagement with Sudan if exclusively focused on migration“.<sup>92</sup> Der starke Fokus auf humanitäre Projekte und die politikfeldübergreifende Einbettung europäischer Externalisierungspolitik in Sicherheits-, Außen- und Entwicklungspolitik entsprechen diesen Überlegungen.<sup>93</sup>

#### 4. Fazit

„Mindestens 2.934 Millionen Euro – so viel haben europäische Staaten und die EU seit Beginn des Jahrtausends nach taz-Berechnungen an Regierungen in Afrika gezahlt oder ihnen bewilligt, um irreguläre Migration zu bekämpfen“.<sup>94</sup> Der Khartum-Prozess spielt dabei eine wachsende Rolle und markiert angesichts multipler Krisendiagnosen eine „Reparaturpolitik“, die immer stärker schon in afrikanischen Herkunftsändern wirkt und Migrierende als Sicherheitsproblem behandelt. Diese Wahrnehmung negiert die legitimen Kämpfe von Menschen aus dem Globalen Süden für ihr Recht auf ein gutes Leben und reproduziert die (post-)kolonialen asymmetrischen Bewegungschancen umso mehr, als Mobilität und legale Wege, anders als in vergangenen Verhandlungen mit Afrika, kaum mehr zur Debatte stehen.<sup>95</sup>

Durch die *Auslagerung* von Schutzgewährungspflichten im Khartum-Prozess sollen Asylantragsstellungen in Europa vermieden bzw. langfristig in die Hände afrikanischer Regierungen übergeben werden.<sup>96</sup> Das hat zur Folge, dass sowohl das europäische Asylrechtssystem als auch das *Refoulement*-Verbot nach Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention potentiell missachtet werden. Verhaftungswellen an der sudanesisch-libyschen

89 *General Secretariat of the Council*, NOTE From: General Secretariat of the Council To: Permanent Representatives Committee/Council Subject: European Council (28-29 June 2016) – Draft conclusions. CO EUR-PREP 20, Brüssel 2016, [http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2016/06/160620\\_SummitConclusions.pdf](http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2016/06/160620_SummitConclusions.pdf), 3.

90 Siehe C. Jakob/S. Schindlein, Diktatoren als Türsteher Europas, Berlin 2017, 57-69.

91 *Europäische Kommission* (Fn. 68), 1 ff.; EUTF (Fn. 62), 9.

92 *European Commission/European External Action Service* (Fn. 63), 3.

93 Vgl. auch Oette/Babiker (Fn. 17), 66.

94 C. Jakob, Flüchtlinge aufhalten, um jeden Preis, taz vom 15. 12. 2016, <http://www.taz.de/!5367011/>.

95 Heinemann (Fn. 36), 85 ff., 113-116.

96 Vgl. dazu den seit Jahrzehnten bestehenden Diskurs um Idee der Abfertigung von Asylanträgen in speziellen Zentren außerhalb der EU, der in der Ministerialdeklaration des KP (*Mitglieder des Khartum-Prozess* [Fn. 6], 4) und auch ganz aktuell wieder aufkommt (Söder und Kurz schlagen „Schutzzonen“ in Afrika vor, SZ v. 20.6.2018, <https://bit.ly/2MsTTkr>).

Grenze, Entführungen und Rückschiebungen von insbesondere EritreerInnen aus sudanesischen Transitlagern in ein Land, in dem Haft ohne Prozess und jahrzehntelanger Militärdienst drohen,<sup>97</sup> belegen dies.<sup>98</sup> Es gilt zu diskutieren, ob die EU dabei ihre *direkte* Verantwortlichkeit erfolgreich an Drittstaaten auslagert oder nicht vielmehr ein Bruch mit europäischem Primärrecht – konkret der EU-Grundrechtecharta – vorliegt: Art. 21 Abs. 1 des EU-Vertrags<sup>99</sup> schreibt die Achtung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten im „auswärtigen Handeln“ und in der Aufnahme von diplomatischen Beziehungen mit Drittstaaten fest. Bisher ist im Khartum-Prozess jedoch keine Strategie ersichtlich, dies sicherzustellen.<sup>100</sup>

Die Schließung von Grenzen am Horn von Afrika beraubt Menschen der Gelegenheit zur Arbeitsmigration innerhalb Afrikas und liefert sie möglichen Menschenrechtsverletzungen – teils durch Partner im Khartum-Prozess – schutzlos aus.<sup>101</sup> Das Ziel der Bekämpfung von „Fluchtursachen“ wird ad absurdum geführt, wenn gleichzeitig Akteure gestärkt werden, die für ebendiese Ursachen mitverantwortlich sind. Gleichzeitig suggeriert der große Umfang entwicklungspolitischer Projekte, dass Menschen vor allem aus Armut fliehen – doch politische Gründe, staatliche Repression und Bürgerkriege sind am Horn von Afrika omnipräsent. Angesichts der wenig beachteten, doch steigenden Zahl an Toten in den afrikanischen Wüsten, verstärkt sich der Eindruck, dass es im Khartum-Prozess – vielfach finanziert aus entwicklungspolitischen Fördertöpfen – vorrangig um Grenzschutz geht.<sup>102</sup>

97 *Amnesty International*, Just deserters: Why indefinite national service in Eritrea has created a generation of refugees, London 2015.

98 *N. Hirt*, Flüchtlinge aus Eritrea: Spielball europäischer Interessen, GIGA Focus Afrika 2 2016, 1 (3), <https://www.giga-hamburg.de/de/publikation/fluechtlinge-aus-eritrea-spielball-europaeischer-interessen>.

99 Vertrag über die Europäische Union, konsolidierte Fassung vom 26. Oktober 2012 ABl. C 326.

100 *Oette/Babiker* (Fn. 17), 83–86.

101 *D. Davy*, Unpacking the Myths: Human smuggling from and within the Horn of Africa, RMMS 2017, 23.

102 *Jakob/Schlindwein* (Fn. 90), 131 f., 258; *RMMS*, Forgotten fatalities: the number of migrant deaths before reaching the Mediterranean, 2016, <http://www.regionalmms.org/index.php/research-publications/feature-articles/item/18>.