

# Migration:

## Ein kontrovers diskutiertes Thema

von Clara Gruitrooy



Clara Gruitrooy studierte deutsche und französische Rechtswissenschaften in Paris und Potsdam und absolvierte einen Master in „Intercultural Conflict Management“ der Alice Salomon Hochschule Berlin. Ihr besonderes Interesse gilt den Themen Migration und Menschenrechte in der Mittelmeerregion.

**M**arokko ist ein Baum: Seine Wurzeln liegen in Afrika, die Krone in Europa.“ Anhand dieser Metapher beschreiben Politiker und Akademiker des Landes gerne die Brückenfunktion Marokkos zwischen dem afrikanischen und dem europäischen Kontinent. Auch im Hinblick auf das Management irregulärer Migration in die EU wird Marokko diese zentrale Rolle zugeschrieben.

Die EU-Staaten haben die Genfer Konvention als normativen Grundstein ihrer Asyl- und Grenzpolitik gelegt. Diesem Anspruch werden sie aber oftmals unzureichend gerecht, da die Grenzpatrouillen nur schwer zwischen so genannten Wirtschaftsmigranten und politischen Flüchtlingen zu unterscheiden vermögen. Neben gemeinsamen verschärften Grenzkontrollen bemüht sich die EU daher um Möglichkeiten, die illegal eingereisten Migranten zurück in ihre Heimat oder die Transitländer zu senden.

Migration ist kein neues, jedoch ein facettenreiches Phänomen. So ist seit Jahren die Zahl der sogenannten *visa overstayers* (mit Touristenvisum eingereiste Migranten, die nach Ablauf nicht ausgereist sind) in der EU weit höher als die der illegal eingereisten. Dennoch wird letzteren wegen der speziellen Gefährdungslage der Reise über den Seeweg und der schwierigen Kontrollmöglichkeiten der Grenzen in der Öffentlichkeit besondere Bedeutung beigemessen.

### Verweigerung von Rückübernahmeabkommen

Migrationspolitik unterliegt einem ständigen Wandel; es werden immer mehr regionale Regelwerke, bi- und multilaterale Abkommen geschlossen. Besonders erwähnenswert ist der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl vom 15. Oktober 2008. Dieser Pakt ist für die Mitgliedsstaaten zwar rechtlich nicht bindend, leitet jedoch entscheidend die Harmonisierung der künftigen europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik ein.

Außerdem ist eine enge Zusammenarbeit der EU mit den Herkunfts- und Transitländern vorgesehen. Zusätzlich zur Schaffung von legalen Zuwanderungsmöglichkeiten, insbesondere dem

unten illustrierten Instrument der „zirkulären Migration“, sollen sich die Nachbar- und Drittstaaten an der Bekämpfung irregulärer Einwanderung beteiligen. Hierbei steht neben verschärften Grenzkontrollen die Einigung über Rückübernahmeabkommen im Vordergrund.

Der Abschluss solcher Abkommen wird jedoch nicht zuletzt durch die Rückführungsrichtlinie vom 18. Juni 2008 erschwert, die von Kritikern auch *directive de la honte* („Richtlinie der Schande“) genannt wird. Sie spiegelt, so der Vorwurf, eine rein sicherheitsgeleitete Abschottungspolitik der EU wider, nicht zuletzt durch die Möglichkeit, Migranten bis zu 18 Monate in Abschiebehaft zu nehmen. Neben dieser restriktiven Politik des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ wird auch vor dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen gewarnt.

Die EU möchte die Rückübernahme fremder Staatsbürger möglichst als Standardklausel in der Vielzahl von Abkommen mit nordafrikanischen Staaten aufnehmen. Auch im Falle Marokkos wurde somit der Übergang in einen „fortgeschrittenen Status“ mit der EU lange davon abhängig gemacht, dass Marokko ein solches Rückübernahmeabkommen abschließt. Für die irregulär eingereisten marokkanischen Staatsbürger übernimmt Marokko widerstandslos die Verantwortung, wehrt sich aber vehement gegen die Rücknahme von Bürgern aus Drittstaaten, die über marokkanisches Territorium in die EU gelangt sind. Dessen ungeachtet hat Marokko als erstes Land südlich des Mittelmeeres im Oktober 2008 einen „fortgeschrittenen Status“ erhalten. Ein politischer und wirtschaftlicher Fortschritt ist dieser Status insofern, als er eine verstärkte Kooperation verspricht. So ist Marokko am 18. Mai 2009 als erstes nicht europäisches Land dem Nord-Süd-Zentrum des Europarates beigetreten. Zudem wird Marokko zunehmend in den Binnenmarkt der EU integriert werden und auch in den Bereichen Bildung und Forschung soll verstärkt zusammengearbeitet werden. Bezüglich des Migrationsmanagements und der erleichterten Bewegungsfreiheit von Marokkanern bedeutet der erweiterte Status indessen wenig Veränderung. Am 19. Mai 2009 hat die erste Vollversammlung der Arbeitsgruppe zum „fortgeschrittenen Status“ stattgefunden, bei der das marokkanische Außen-



Die meisten der Informationen aus diesem Artikel stammen aus Expertengesprächen im Rahmen der Sommerakademie „Migration, Menschenrechte und Entwicklung“, die im Juni 2009 von der Universität Mohammed V in Rabat organisiert und von der Friedrich-Ebert-Stiftung unterstützt wurde. (Foto: Clara Gruitrooy)

ministerium sowie andere Ministerien und Repräsentanten der verschiedenen EU-Institutionen über eine Stärkung der bilateralen Zusammenarbeit EU – Marokko berieten. Youssef Amrani, der Generalsekretär des marokkanischen Außenministeriums, unterstrich in einer Presseerklärung die angestrebten Fortschritte in der Liberalisierung des Handels, aber auch bezüglich der Rücknahme von Migranten. Er entkräftete die vielfach von marokkanischer und europäischer Zivilgesellschaft hervorgebrachte Kritik, die EU oktroyiere Marokko die Politikinhalte auf. Die Initiative der verstärkten Partnerschaft gehe vielmehr von Marokkos König Mohammed VI. aus.

Professor Mehdi Lahlou, Experte für Migrationsfragen am Institut für Statistik INSEA, Rabat, erkennt zwar das marokkanische Interesse an dem „fortgeschrittenen Status“ an, kritisiert jedoch die mangelnde Regelung eines freieren Personenverkehrs im Vergleich zur weitgehend geregelten Mobilität wirtschaftlicher Güter. Formell biete die verstärkte Partnerschaft Marokko wenig Neues.

In diesem Zusammenhang könnte man auch die bisherige Ablehnung seitens der Regierung und des Königs gegenüber dem Abschluss eines Rückübernahmeabkommens sehen. Wie Lahlou bemerkt, werde Marokko ein solches Abkommen nicht unterzeichnen, solange sich die anderen maghrebischen Länder nicht zu der Thematik positionierten. Doch ob etwa die neue Praxis zwischen Libyen und Italien zur Rückführung von Migranten an dieser Position etwas ändern wird, bleibt ungewiss. Menschenrechtlich ist ein solches Abkommen bedenklich, da die neue Praxis den anreisenden Migranten die Möglichkeit eines Asylantrags erschwert.

### Die Flüchtlingssituation in Marokko

Die EU erhofft sich durch die Gewährung des „fortgeschrittenen Status“ eine vertiefte Zusammenarbeit und Anstrengungen Marokkos in verschiede-

nen Bereichen. In diesem Zusammenhang lobt Hugues Mingarelli, Vizegeneraldirektor für auswärtige Beziehungen der Europäischen Kommission, unter anderem Marokkos ambitionierte politische und wirtschaftliche Reformbestrebungen. Die Flüchtlingsproblematik spielt in der Migrationsdebatte innerhalb Marokkos allerdings nur selten eine Rolle. Der Fokus dieser Diskussion liegt vielmehr auf der Reduktion irregulärer Einwanderung durch die Schaffung legaler Einwanderungsmöglichkeiten. Fiston Massamba, anerkannter Flüchtling aus dem Kongo und Vorstandsmitglied des *Conseil des Émigrants Subsahariens au Maroc*, vergleicht die Migrationsbewegung zur EU mit der „Unterlippe eines Kamels“ – man glaube immer, sie würde herunterfallen, aber in Wirklichkeit tue sie es nicht.

Das Phänomen Migration ist dieser Metapher zufolge also nicht durch Grenzkontrollen zu stoppen. Die Migranten, hierunter auch Flüchtlinge, geben die Hoffnung nicht auf und verbleiben derweil zunehmend länger in Marokko, wo sie zumeist in prekären Situationen leben.

In einer Diskussion mit Carolin Spannuth Verma vom Flüchtlingskommissariat UNHCR kritisiert die Professorin Khadija Elmadmad, Inhaberin eines UNESCO Lehrstuhls für Migration und Menschenrechte, den hohen bürokratischen und finanziellen Aufwand des UNHCR, der ihrer Ansicht nach allen Migranten zugute kommen solle. Die Vertreterin des UNHCR hingegen mahnte die Einhaltung der Verpflichtungen Marokkos gemäß der Genfer Konvention gegenüber der besonders vulnerablen Gruppe von politischen Flüchtlingen an. In der Tat hat sich Marokko mit der Ratifizierung der Konvention bereits 1956 verpflichtet, politischen Flüchtlingen Schutz zu bieten. Die prekäre Situation der anderen Migrantengruppen sollte kein Hindernis sein, den Verpflichtungen der Genfer Konventionen nachzukommen. Vielmehr sollten für diese Gruppen Regelungen und Maßnahmen geschaffen werden, um ihre Lebenssitu-

ation zu verbessern, ohne dass die Umsetzung der Konventionen darunter leidet. Marokko hat zwar 1993 die Konvention zum Schutz der Rechte aller Migranten und ihrer Familien (CMW) ratifiziert, bislang hat jedoch noch kein Aufnahmeland die CMW ratifiziert. Ein Gesetz von 2003 sieht zudem einige Schutzmechanismen für Migranten vor; jedoch wird weder dieses Gesetz ordentlich angewandt, noch ist die Genfer Konvention in innerstaatliches Recht transponiert. Seit dem *accord de siège* (Abkommen über eine Vertretung des UNHCR in Marokko) vom Juli 2007 erfüllt der UNHCR darum eine Sonderfunktion in Marokko, indem er die Prüfung von Asylanträgen und die Ausstellung von Flüchtlingsausweisen übernimmt. Derzeit gibt es 756 vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge, von denen 37% aus der Elfenbeinküste, 28% aus der Demokratischen Republik Kongo und 20% aus dem Irak kommen. Marokko habe zwar erhebliche Fortschritte gemacht und unterlasse nunmehr die Abschiebung dieser Flüchtlinge, so Verma. Dennoch bleibe zu kritisieren, dass der Flüchtlingsausweis des UNHCR keinen legalen Aufenthaltstitel verleihe und weder eine Arbeiterlaubnis beinhalte, noch die Möglichkeit schaffe, einen Mietvertrag abzuschließen. Verma warnte, dass der UNHCR sein Personal nur werde halten können, wenn Marokkos Regierung zumindest in einer Instanz der Feststellungsprozedur des Flüchtlingsstatus mitwirke und zudem mehr Mittel zur Verfügung stelle.

Aufgrund der äußerst prekären Lebenssituation versuchen nach wie vor viele der Flüchtlinge und Migranten in die EU weiterzureisen. Daher geht der *Conseil des Émigrants de Subsahariens au Maroc* anders als der UNHCR von ca. 500 in Marokko lebenden Flüchtlingen aus. Als Grund für die Divergenz der Flüchtlingszahlen vermutet Massamba die Rechtfertigungsnot der Institutionen in Bezug auf ihre Arbeit in Marokko, die möglicherweise ihre Budgets bedroht sähen. Auch Professor Lahlou sieht die Statistiken beidseits des Mittelmeeres mit kritischem Blick, erwiesen sich diese doch häufig als unzureichend fundiert. Insgesamt erwähne man zu häufig die Kosten der Migration und zu selten die wirtschaftlichen Vorteile, die sie den Aufnahmeländern der EU einbringe.

### Rücküberweisungen in Zeiten der Finanzkrise

Doch auch für die Entsendeländer stellt die Abwanderung ein zwiespältiges Phänomen dar: Einerseits erweist sich die Abwanderung von Fachkräften, das sogenannte *brain drain*, als ein großes Problem für die Entwicklung der Ursprungsländer. Andererseits sind viele dieser Länder jedoch auch auf die Rücküberweisungen von Migranten angewiesen.

Obwohl Marokko aufgrund hoher Ernterwartungen in diesem Jahr und seiner relativ stabilen Bankenlage noch keine großen Auswirkungen der weltweiten Wirtschaftskrise befürchtet, wird sich diese vorraussichtlich dennoch in Form sinkender Rücküberweisungen der sogenannten „MREs“ (Marocains Résidant à l'Étranger - im Ausland lebende Marokkaner) bemerkbar machen. Mit mehr als drei Millionen im Ausland lebenden Marokkanern, davon 85 % in Europa, betragen die Rücküberweisungen heute insgesamt 57 Milliarden Dirham (ca. 5 Milliarden Euro) und sind volkswirtschaftlich besonders von Belang.

In den Augen von Skeptikern gilt Marokko damit als von den Rücküberweisungen abhängig. Immerhin machen diese bisher etwa 9 % seines BIP aus – eine Quote, die von manchen als kontraproduktiv für die Entwicklung des Landes eingeschätzt wird, weil sie eine Migrationsspirale fördere. Der Anteil der Überweisungen am BIP in Marokko ist damit relativ gesehen um das Doppelte höher als in Tunesien (4,5 %) und mehr als vierfach höher als in Algerien (2 %). Der signifikante Unterschied innerhalb dieser Maghrebstaaten ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass Marokko sich mit seinem Ministerium für im Ausland lebende Marokkaner verstärkt für deren weitere Bindung an das Königreich einsetzt.

Laut Elmadmad seien die MREs zu lange als „Ehrenhühner“ betrachtet worden: Sie würden Eier geben, aber nichts als Ausgleich erhalten. Könnte die Finanzkrise also einen Wandel in der Wahrnehmung von MREs und ihrer Bedeutung für die Entwicklung des Landes nach sich ziehen?

Eine kürzlich veröffentlichte Studie der *Fondation Hassan II pour les Marocains Résidant à l'Étranger* unter der Leitung von Professor Bachir Hamdouch vom Lehrstuhl für Wirtschaftsrecht an der Universität Mohammed V., analysiert erstmals die genaue Nutzung der Rücküberweisungen. 71 % fließen demnach in die täglichen Haushaltsausgaben und werden somit nicht langfristig für die Entwicklung der Gesamtwirtschaft nutzbar gemacht. Von den 8 %, die in Investitionen getätigt werden, investieren Marokkaner 86 % in Immobilien. Es findet somit kaum eine dynamische Nutzung der Gelder statt. Überdies besagt die Studie, dass insbesondere besser verdienende MREs eher im Ausland investieren als in Marokko.



Manfred Stenzel: „Warten am Kai“

Moha Ennaji, Professor der Universität Fès, betonte jedoch, dass der Rückschluss, man solle diese Investitionen auch noch ins Land holen, nicht genüge. Vielmehr fehle es an gut ausgebildeten Fachkräften, für die es Anreize zur Rückkehr zu schaffen gelte.

Die neuerdings von der EU beworbene Strategie der „zirkulären Migration“ bedeutet generell das Pendeln von Arbeitsmigranten mit begrenztem Aufenthalt zwischen Sendel- und Aufnahmeländern. Mit der befristeten Arbeiterlaubnis soll das Finanzvolumen – bei Fachkräften besonders das erworbene Wissen – anschließend in den Herkunftsländern zu einer besseren Entwicklung beitragen. Aïcha Belarbi, Professorin für Erziehungswissenschaften in Rabat, befürwortet dieses Konzept, da es der heutigen globalisierten Welt eher entspreche und Integration in Form von Transnationalität fördere.

Dem setzt die Genderforscherin Houria Alami von der Universität Casablanca das konkrete Beispiel der neueren marokkanisch-spanischen organisierten Saisonarbeit entgegen. Spanien selektiere hierfür Frauen in Marokko, die für eine gewisse Zeit und womöglich mehrfach zum Arbeiten einreisen können. Alami kritisiert scharf die zahlreichen Diskriminierungen, denen die Frauen bereits beim Selektionsprozess ausgesetzt sind sowie die mangelnde Integration vor Ort, an dem sie unsichtbar und von der restlichen Bevölkerung getrennt in Camps leben. In Anlehnung an den in Frankreich geprägten Begriff der *migration jetable* (Wegwerfmigration) fordert sie die Unterbindung dieser Form der Saisonarbeit.

### Die Union für das Mittelmeer – eine Lösung?

Die dargelegten Positionen der marokkanischen Migrationsexperten belegen, wie facettenreich Migrationsmanagement diskutiert werden kann und muss.

Marokko ist de facto kein reines Transitland mehr, da zunehmend Migranten dort verbleiben. Die Integration dieser Migrationsbevölkerung sowie der Flüchtlinge in die Gesellschaft stellt eine große Herausforderung dar. Inwiefern die restriktive Migrationspolitik der EU für den Verbleib der Migranten mitverantwortlich ist, muss an anderer Stelle noch genauer untersucht werden. Fakt ist, dass die Migrationsproblematik durch die derzeitigen Maßnahmen nicht gelöst wird. Sie verlagert sich vielmehr an den südlichen Rand des Mittelmeers und führt dazu, dass Migranten sich neue und meist gefährlichere Routen nach Europa suchen.

Augenscheinlich ist das allgemeine Misstrauen der marokkanischen Migrationsexperten gegenüber der EU, der UN oder auch der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Dabei erfordert die Komplexität des Themas eine solide, ganzheitliche Debatte über sicherheitsrelevante Aspekte hinaus. Derzeit aber ist im Dschungel von bi- und multilateralen Abkommen keine kohärente Linie zu erkennen, die langfristig Erfolg versprechend erscheint. Die umfassende Dimension des Themas erfordert vor allem eine menschenwürdige Lösung. Eine unerlässliche Bedingung



Professor Mehdi Lahlou, Experte für Migrationsfragen am Institut für Statistik INSEA, Rabat (Foto: Clara Gruitrooy)

hierfür scheint die Schaffung gleichberechtigter Entscheidungsstrukturen zu sein, in denen auch die Migranten vermehrt zu Wort kommen.

Einer höheren Transparenz und Effizienz von Entscheidungsprozessen steht aber womöglich die Union für das Mittelmeer (UfM) als weiterer intergovernmentaler Akteur neben der IOM entgegen. Bei dieser Kritik bleibt allerdings zu bemerken, dass die UfM, auch wenn ihre Idee in Frankreich entstanden ist, weitaus mehr Akzeptanz in Marokko findet als der Barcelona-Prozess von 1995 und somit zumindest großes Potenzial birgt. Es sind nicht nur alle Mittelmeeranrainer und die Arabische Liga vertreten; die UfM versteht sich vor allem interdisziplinär und ist mit einer Ko-Präsidentschaft von derzeit Ägypten und Frankreich paritätisch aufgebaut.

Auch die Pariser Gründungsdeklaration vom 13. Juli 2008 bezieht Migration mit ein und verweist auf einen ausgewogenen und ganzheitlichen Ansatz auf politischer, wirtschaftlicher sowie auf kultureller Ebene. Es bleibt zu hoffen, dass sie mehr Dynamik in die Region bringen kann als die bisherige Europäische Mittelmeer- und Nachbarschaftspolitik. Wenngleich die UfM zögerlich begonnen hatte, danach durch die Nahostproblematik gespalten und mit der Finanzkrise konfrontiert wurde, so sehen besonders ambitionierte Befürworter in ihr gar die Möglichkeit, den Maghreb wieder zu einen und die Westsaharfrage zu lösen. Auch wenn diese Perspektive noch wenig realistisch erscheint, so erkennt sie die Notwendigkeit einer regionalen Integrität, die sowohl geopolitisch, wirtschaftlich als auch für den dauerhaften Frieden der gesamten Region wünschenswert wäre. Der Westsaharakonflikt beschreibt ein Paradox: Während in der EU die Binnengrenzen abgebaut werden, wird versucht, im Maghreb neue Grenzen zu etablieren. Dabei könnte ein starker, geschlossener Maghreb die gemeinsamen regionalen Interessen auch gegenüber der EU besser vertreten.

Die UfM steht vor der schwierigen Aufgabe, die sicherheits- und wirtschaftsorientierten Interessen von Staaten mit menschenrechtlichen Prinzipien in Einklang zu bringen und eine effektive Entwicklungspolitik zu schaffen. Insbesondere die Kooperation in der Forschung und die Erstellung von fundierten Statistiken würde helfen, Vorurteile abzubauen und sachliche Lösungen zu finden, die nah am Menschen sind und die auf Worte auch Taten folgen lassen.