

August 2023

Länderbericht

Länderbüro Tunesien

Die Migrationsvereinbarung der EU mit Tunesien

Wahrnehmung in Tunesien und makroökonomische und geostrategische Relevanz

Dr. Malte Gaier

Am 16. Juli wurde im Beisein von EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, dem niederländischen Ministerpräsidenten Mark Rutte, Italiens Ministerpräsidentin Giorgia Meloni und Tunesiens Staatspräsident Kais Saïed in Tunis die Absichtserklärung zwischen der EU und Tunesien über eine „strategische und umfangreiche Partnerschaft“ unterzeichnet. Neben der geplanten engeren Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Handel sollen langfristige Energie- und Mobilitätspartnerschaften aufgebaut werden. Den Kernbereich stellt jedoch der Bereich der Migrationssteuerung dar, um die irreguläre Migration über das Mittelmeer einzuschränken. Für die EU gilt das Abkommen als erster Gradmesser ihrer künftigen Migrationspolitik mit den Ländern Nordafrikas. Für die tunesische Regierung stellt die Aussicht auf baldige Finanzhilfen und eine Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit inmitten einer Staatshaushalts- und Schuldenkrise einen wichtigen möglichen Rettungsanker dar. Allerdings stellt die Konditionierung des Großteils der EU-Finanzhilfen an den Abschluss der bereits vorliegenden Vereinbarung mit dem Internationalen Währungsfond (IWF), die der tunesische Staatspräsident bis heute kategorisch ablehnt und dem Beobachter mittlerweile einen totalen Verhandlungsstillstand bescheinigen, das EU-Tunesien-Memorandum per se in Frage und damit auch seine dauerhafte Umsetzung. Während die Reaktionen auf die gemeinsame Erklärung auf beiden Seiten des Mittelmeers sehr kritisch ausfielen, heizt die zunehmende internationale Kritik an der dramatischen humanitären Notsituation einer Gruppe von mehreren hundert irregulären Migranten aus Subsahara-Afrika, die von tunesischer Seite in den Grenzgebieten zu Libyen und Algerien abgesetzt worden waren, die Polarisierung Tunesiens entlang der Migrationsfrage weiter an.

Neuer Migrationsfokus auf Tunesien

Tunesien wurde in den vergangenen zwei Jahren mehr und mehr zum primären Transitland für Migranten auf dem Weg nach Europa, der mittlerweile überwiegend über die zweitgrößte Hafenstadt Sfax verläuft, dass ca. 145 Kilometer von der italienischen Insel Lampedusa entfernt liegt. Die Hauptmigrationsströme v.a. von Staatsbürgern aus West- und Zentralafrika verlaufen durch die Sahelzone und münden in die „Tunesien-Passage“, sodass jüngsten Daten zufolge derzeit etwa 60 Prozent der Überfahrten nach Italien von Tunesien aus erfolgt, wobei die Zahl der Ankünfte aus Libyen ebenfalls rasant steigt. In diesem Jahr registrierte das italienische Innenministerium bereits mehr als 87.000

irreguläre Ankünfte (im Vorjahreszeitraum 32.000), davon 52.000 aus Tunesien kommend und allein in der Woche nach Unterzeichnung des Memorandums zwischen der EU und Tunesien gelangten 7.359 irreguläre Migranten von Tunesien aus in Italien an – mehr als je zuvor binnen einer Woche. Gleichzeitig steigt die Zahl der im Mittelmeer tödlich Verunglückten auf mehr als 900 Tote in diesem Jahr. Während über die Hälfte der von den Küsten Tunesiens aufbrechenden Migranten aus den westafrikanischen ECOWAS-Ländern stammt – v.a. aus Côte d'Ivoire und Guinea – steigt auch die Zahl tunesischer Migranten, die sich v.a. aufgrund der wirtschaftlich angespannten Situation in ihrer Heimat für die irreguläre Migration nach Europa entscheiden. Tunesier stellen derzeit etwa 20

Prozent der von Tunesien aus über das Mittelmeer Flüchtenden, was das Land mehr und mehr auch zum Migrations-Herkunftsland macht.

Tunesiens Migrationsfrage hat in jüngster Zeit nicht nur international stark an Aufmerksamkeit gewonnen – auch und gerade in Tunesien bestimmt das Thema seit Monaten die innenpolitische Agenda: Nachdem im Februar in Folge der xenophoben Äußerungen Präsident Saieds über einen angeblich geplanten Bevölkerungsaustausch mit dem Ziel der Schwächung der arabischen, muslimischen Kultur Nordafrikas die Behörden gegen irreguläre afrikanische Migranten vorgingen und es in einigen Landesteilen zu Übergriffen gegen Migranten aus der Bevölkerung kam, haben sich die Spannungen verstärkt. Entsprechende, meist über soziale Medien gestreute Narrative einer international gesteuerten Ansiedlung von Migranten in Tunesien wurden auch von Seiten einzelner Abgeordneter und politischen Parteien wie der Nationalistischen Partei Tunesiens instrumentalisiert. Anfang Juli wurden nach tagelangen Ausschreitungen in Vororten von Sfax zwischen der lokalen Bevölkerung und afrikanischen Migranten bis zu 1.200 irreguläre Migranten von den tunesischen Behörden und selbsternannten Bürgerwehren im Wüstengebiet der Grenze zu Libyen ausgesetzt, woraufhin es seither zu mindestens fünf Todesfällen kam; behelfsmäßig entwickeln sich derzeit im Grenzgebiet auf tunesischer Seite kleinere Aufnahme- und Versorgungscamps für die gestrandeten Menschen. Angesichts dieser humanitären Krise versuchen internationale Hilfsorganisationen in Koordination mit den Behörden vor Ort die Grundversorgung sicherzustellen.

Alte Stabilisierungs- und Steuerungsansätze, neue Dringlichkeit

Das Ziel eines integrierten EU-Ansatzes zur sozioökonomischen Stabilisierung und Migrationssteuerung mit Tunesien ist nicht neu: Mehrere Migrations- und Mobilitätsinitiativen waren seit Beginn des EU-Engagements nach der tunesischen Revolution fester Bestandteil der bilateralen Partnerschaft, u.a. in der

Ausarbeitung einer nationalen Migrationsstrategie, die Tunesien in seiner Rolle als Aufnahme- und Transitland für Migration stärken sollte. 2014 hatten die EU und Tunesien im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik eine Mobilitätspartnerschaft ins Leben gerufen, um die Steuerung von Migration zu erleichtern und bei den Themen Grenzschutz, Rückführungen, Reintegration und Visaverleichterungen effizienter zusammenzuarbeiten. Im Zeichen der Flüchtlingskrise von 2015/2016 wurden u.a. über den EU-Treuhandfond für Afrika (EUTF) zusätzliche Programme zur Sicherung von Asylrechten und Unterstützung der Versorgung von irregulären Migranten in Tunesien aktiviert.

Während die Rückführung der eigenen Staatsbürger nach Ablehnung des Asylersuchens aus den EU-Mitgliedsstaaten vergleichsweise erfolgreich organisiert und systematisiert werden konnte – u.a. aufgrund der in den meisten Mitgliedsstaaten überschaubaren Zahlen, die wie im Falle Deutschlands derzeit bei etwa 1.700 rückzuführenden tunesischen Staatsbürgern liegt - wurde die Aufnahme abgewiesener Drittstaatsangehörigen, die über Tunesien in die EU eingereist waren, von tunesischer Seite stets abgelehnt. Zuletzt hatten Präsident Saied und Innenminister Kamel Fekih wiederholt deutlich gemacht, dass Tunesien nicht die Rolle eines „Grenzpolizisten für Europa“ übernehmen werde und dass Tunesien nicht zum Transit- oder Niederlassungsland von Migranten werden dürfe. Im Wortlaut der jüngsten Erklärung wurde diese offizielle tunesische Position, keine irregulären Migranten aufzunehmen und ausschließlich die eigenen Grenzen zu bewachen, explizit aufgenommen.

Im Bereich der legalen Migration bleibt die Erklärung in ihren Ausführungen zur so genannten Talentpartnerschaft Details schuldig. Als Teil des neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl ist eine Verbesserung und Beschleunigung der bestehenden Visaverfahren, eine stärkere Berücksichtigung der Personalbedarfe der europäischen Arbeitsmärkte und die Priorisierung bestimmter Antragstellergruppen wie Studenten, Absolventen und Fachkräfte in den Partnerländern vorgesehen.

Entscheidendes finanzielles Rettungspaket für Tunesien?

Die unterzeichnete Erklärung bestätigt den bereits während des ersten Besuchs von „Team Europe“ – so die Eigenbezeichnung des angereisten Trios von der Leyen, Rutte und Meloni – in Tunis Mitte Juni vorgestellten Fünf-Punkte-Plan. Seit dem ersten Besuch und folgenden offiziellen Besuchen der deutschen, französischen und italienischen Innenminister war in Tunesien viel über das in einem Migrationsabkommen mit der EU vorgesehene Finanzvolumen spekuliert worden vor dem Hintergrund eines ab dem Spätsommer drohenden Zahlungsausfalls und Staatsbankrottes Tunesiens. Doch auch nach seiner Unterzeichnung bleiben viele Fragen bezüglich der Zahlungssummen und –tranchen und ihrer Konditionalitäten auf Basis konkreter, später folgender Abkommen nach wie vor offen.

Im Kern des Finanzpakets stehen ca. 675 Millionen Euro Makrofinanzhilfe der EU als Begleitfinanzierung des EU-Beitrags zum Gesamtvolumen des IWF-Kredits, davon 150 Millionen direkte Budgethilfe als Überbrückungshilfe für das laufende Haushaltsjahr. In den verschiedenen Kooperations- und Unterstützungsbereichen der Vereinbarung mit Tunesien wird die Kopplung dieses größten Anteils des Gesamtfinanzpakets an einen Abschluss der vorliegenden Einigung Tunesiens mit dem Internationalen Währungsfond (IWF) darüber entscheiden, ob ein umfangreiches Partnerschafts-Abkommen mit Tunesien im Sinne der EU überhaupt zustande kommen wird. Die Konditionierung des EU-Angebots an den IWF ist politisch äußerst brisant: Die technische Vereinbarung mit dem IWF liegt bereits seit Oktober 2022 vor und umfasst internationale Hilfszahlungen i.H.v. insgesamt 1,9 Milliarden US-Dollar. Präsident Saied hatte sich Ende 2022 trotz der erfolgreichen Verhandlungen seiner Regierung mit dem IWF überraschend gegen die Vereinbarung und den darin vorgesehenen weiteren Abbau von Subventionen für Grundgüter ausgesprochen und seine Ablehnung u.a. in seiner Stellungnahme nach der Unterzeichnung des Memorandums mit der EU am 16. Juli erneut wiederholt. Der geforderte

Subventionsabbau z.B. von Kraftstoff wäre im angehenden letzten Jahr seiner fünfjährigen Amtszeit als Präsident äußerst heikel für Saied, da er von erheblichem Widerstand in der Bevölkerung aber auch von Seiten wichtiger politischer Akteure wie dem Gewerkschaftsverband beantwortet werden würde. Neben seiner generellen Kritik am IWF und seinen als „Diktaten“ kritisierten Auflagen für Partnerländer, hatte Präsident Saied in den vergangenen Wochen verstärkt eine Ablösung des bestehenden Bretton-Woods-Systems und die Schaffung einer neuen globalen Finanzinstitution gefordert, die ein „neues humanitäres System“ garantieren könne.

Insgesamt 105 Millionen Euro, also etwa die dreifache Summe der bisherigen jährlichen EU-Unterstützung der tunesischen Migrationssteuerung, sollen aus dem „Asylum, Migration and Integration Fund“ (AMIF; Laufzeit 2021-2027, Gesamtvolumen: 9,88 Milliarden Euro) bzw. der jährlichen „Emergency Aid Reserve“ (Gesamtvolumen: 280 Millionen Euro) für Hilfen an außereuropäische Staaten im Bereich irreguläre Migration stammen. Sie sollen Tunesien bei der Eindämmung irregulärer Ausreisen und der Bekämpfung der Schlepperkriminalität, der Rückführung von irregulären, sich in Tunesien aufhaltenden Migranten aus Subsahara-Afrika in ihre Herkunftsländer (15 Millionen Euro für die Rückführung von 6.000 Personen unter Aufsicht der International Organization for Migration - IOM), der Rückführung von Tunesiern ohne Aufenthaltsgenehmigung in der EU und der Unterstützung der tunesischen Küstenwache mit neuer Ausrüstung für Such- und Rettungsmaßnahmen, der Neubeschaffung von 8-9 neuen Patrouillenbooten und der Wiederinstandsetzung von 17 Booten helfen.

Ungeklärt bleibt in diesem Kontext weiterhin die genaue Organisation von Rückführungen irregulärer Migranten aus Tunesien; entsprechende Rückführungsabkommen mit den Herkunftsländern in Subsahara-Afrika wären hierfür erforderlich. Ebenso scheint es in Tunis – in Erwartung einer entsprechenden reziproken Verschärfung der Einreisebestimmungen für tunesische Staatsbürger – noch keine Bereitschaft

für eine Aufhebung der seit 2015 bestehenden Visumsfreiheit für Staatsbürger vieler westafrikanischer Länder zu geben. Nach Ablauf des dreimonatigen visumsfreien Aufenthalts gerieten viele der heute laut tunesischem Innenministerium auf 80.000, von tunesischen Boulevardmedien fälschlicherweise auf bis zu eine Million geschätzten, in Tunesien befindlichen aber ausreisepflichtigen Migranten von der Legalität in die Illegalität, was seitdem von den tunesischen Behörden größtenteils geduldet wurde.

Im Bereich der Talentpartnerschaft, der Forschung und Erziehung sieht die Erklärung einen EU-finanzierten Ausbau des Studentenaustauschprogramms „Erasmus+“ i.H.v. 10 Millionen Euro und 65 Millionen Euro zur Modernisierung tunesischer öffentlicher Schulen vor. Im Bereich der geplanten Energiepartnerschaft will die EU 380 Millionen Euro für ein unterirdisches Hochspannungs-Stromkabelprojekt zwischen Italien und Tunesien (ELMED) bereitstellen. Parallel dazu wurden für das MEDUSA-Projekt, ein Unterwasser-Glasfaserkabelsystem zur Verbindung von elf Mittelmeeranrainern ab 2025, 150 Millionen Euro bereitgestellt. Die Umsetzung beider Initiativen soll bis Ende des Jahres im Rahmen eines Assoziationsrates EU-Tunesien abgestimmt werden.

„Rom-Prozess“ und Internationalisierung der Migrationsfrage

Einen wichtigen Einfluss auf die EU-Verhandlungen mit Tunesien hatte gewiss der Druck auf die Kommission von Seiten der italienischen Regierung, welche ihrerseits durch ihr Wahlversprechen einer Reduzierung der irregulären Migration nach Italien unter enormem innenpolitischen Druck steht. Über das Ziel eines Memorandums mit der EU hinaus hatte Ministerpräsidentin Meloni gemeinsam mit Saied auf die Ausrichtung der internationalen „Konferenz zu Entwicklung und Migration“ am 23.07. in Rom gedrängt und den Beginn eines neuen „Rom-Prozesses“ zur Lösung der Migrationsfrage im Mittelmeerraum zu einem Erfolg italienischer Außenpolitik erklärt. An der

Konferenz nahmen die Staats- und Regierungschefs vieler Mittelmeeranrainernstaaten, der Sahelzone und aus der Golfregion teil. Ihr solle eine weitere Geberkonferenz folgen, für deren Ziel einer wirtschaftlichen Stabilisierung des nordafrikanischen Mittelmeerraums zur besseren Eindämmung von Migration erste Finanzierungsbereitschaft bereits angekündigt worden war, so etwa durch den anwesenden Muhammad bin Zayid al-Nahyan, Präsident der Vereinigten Arabischen Emirate (100 Mio. US-Dollar). Kommissionspräsidentin Von der Leyen nutzte ihren Auftritt in Rom um das Memorandum mit Tunesien als Vorbild für künftige EU-Abkommen mit weiteren Staaten in Nordafrika, etwa Ägypten und Marokko, zu loben.

Nicht konkurrenzlos: Das EU-Tunesien-Abkommen als Rollenmodell für weitere Abkommen?

Das Abkommen zwischen Tunesien und der EU hat Präzedenzcharakter und seine Umsetzung wird in den kommenden Monaten in Tunesien und Europa sehr genau verfolgt werden. Die vielerorts in Tunesien kritisierte mangelnde Transparenz insbesondere der enthaltenen finanziellen Vereinbarungen könnte durch die vorgesehenen sukzessiven Folgeabkommen Vertrauen aufbauen und die Attraktivität der Partnerschaft mit der EU erhöhen. Inmitten der überwiegend negativen, von Misstrauen geprägten Wahrnehmung vieler Tunesier, wird mit Blick auf künftige bilaterale Migrationsabkommen die Frage der Konditionalität von EU-Finanzhilfen an Bedeutung zunehmen. In den Gesellschaften Nordafrikas entwickelt sich zudem die grundsätzliche Sorge vor möglichen künftigen Migrationsvereinbarungen mit Europa, die die Rücknahme und dauerhafte Aufnahme irregulärer Migranten aus Drittstaaten beinhalten könnten. Die damit verbundenen Ängste werden zusätzlich befeuert durch die ohnehin angespannte sozioökonomische Situation und steigende Probleme in der Sicherstellung der Grundversorgung für die eigene Bevölkerung aber auch mit Blick auf die zukünftigen demographischen Entwicklungen in der

südlichen Sahelzone und Subsahara-Afrika und die künftig zu erwartenden Migrationsströme.

Im Falle der unterzeichneten Erklärung mit Tunesien wurde auf tunesischer Seite mit großem Interesse die Anwesenheit des niederländischen Ministerpräsidenten Mark Rutte registriert: Er gilt als maßgeblich Beteiligter an der Ausformulierung der damaligen EU-Türkei-Erklärung von 2016. Seine Anwesenheit bei den Besuchen des EU-Trios in Tunis gab jenen Stimmen in Tunesien Auftrieb, welche das damalige Abkommen mit der Türkei als Vorbild für eine Einigung mit Tunesien sehen, gleichzeitig aber auch dessen erheblichen Umfang an EU-Finanzhilfen (bis einschl. 2023 etwa 9 Milliarden Euro) als Maßstab und Voraussetzung für ein dauerhaftes Abkommen mit Tunesien forderten und der Regierung entsprechend vorwarfen, die Migrationsfrage mit der EU unter Wert verhandelt zu haben. Gleichzeitig wächst in Europa die Kritik, man begeben sich in neue Abhängigkeiten und riskiere mit Blick auf die Menschenrechtslage in Tunesien die Aufgabe grundsätzlicher Werte und Positionen.

Die Angebote Europas an die Länder der Region sind andererseits schon lange nicht mehr konkurrenzlos. Nur wenige Tage nach der Unterzeichnung des EU-Memorandums sorgte die Unterzeichnung zweier tunesisch-saudischer

Verträge über die Gewährung eines zinsgünstigen Darlehens über 400 Millionen US-Dollar und eine Zuwendung von 100 Millionen US-Dollar als direkte Budgethilfe für Aufsehen. Von saudischer Seite wurden zudem weitere Finanzhilfen in den kommenden Monaten, u.a. von Seiten des saudischen Entwicklungshilfefonds angekündigt. Dieser von beiden Regierungen im Vorfeld nicht angekündigte Schritt erfolgte für viele Beobachter überraschend, da Saudi-Arabien wie auch die Vereinigten Arabischen Emirate bislang seine Zahlungsbereitschaft zwar schon im letzten Jahr deutlich gemacht hatte, mögliche Finanzhilfen allerdings – anders als im Falle seiner Budgethilfe für Tunesien im Jahr 2019 (500 Millionen US-Dollar) - an den Abschluss einer Vereinbarung Tunesiens mit dem IWF geknüpft hatte und damit dieselbe Position eingenommen hatte wie die USA und die EU.

Tunesien und auch mögliche künftige Migrationspartnerländer der EU in Nordafrika haben die zunehmende Abhängigkeit Europas vom Maghreb in Migrationsfragen und die innenpolitische Brisanz dieses Themas in Europa erkannt. Offerten von Seiten nichteuropäischer Interessenpartner aus der Region werden die Verhandlungsmacht der Maghrebstaaten stärken.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Malte Gaier
Leiter Auslandsbüro Tunesien
Europäische und Internationale Zusammenarbeit (EIZ)
www.kas.de/tunesien

malte.gaier@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)