



universität  
wien

# MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Die Externalisierung Europäischer Migrationspolitik und  
das Paradox der EU-Konditionalität“

verfasst von / submitted by

Eric Decker, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien, 2023 / Vienna, 2023

Studienkennzahl lt. Studienblatt /  
degree programme code as it appears on  
the student record sheet:

UA 066824

Studienrichtung lt. Studienblatt /  
degree programme as it appears on  
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Phil. Patrick Müller

## Inhaltsverzeichnis

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | Einleitung .....   | 1  |
| 2     | Forschungsüberblick .....  | 3  |
| 2.1   | Forschungslücke und eigener Beitrag .....  | 3  |
| 2.2   | External Governance und die Externalisierung von EU- Migrationspolitik.....                          | 4  |
| 2.2.1 | Die Europäische Nachbarschaftspolitik und EU-Konditionalität .....                                   | 6  |
| 2.2.2 | Der Ansatz der umgekehrten Konditionalität.....  | 10 |
| 2.3   | Grenz- und Migrationsdiplomatie .....  | 13 |
| 2.4   | Strategisch gesteuerte Migration als Kriegswaffe.....  | 17 |
| 2.5   | Mobilitätspartnerschaften.....   | 20 |
| 3     | Theoretischer Rahmen .....   | 23 |
| 3.1   | Der Ansatz der umgekehrten Konditionalität in Relation zur Theorie der<br>Migrationsdiplomatie ..... | 23 |
| 3.2   | Hypothesen.....  | 25 |
| 4     | Methoden.....  | 28 |
| 5     | Historische Ereignisse der bilateralen Beziehungen .....   | 31 |
| 6     | Empirische Analyse .....   | 36 |
| 6.1   | Politischer Kontext und Rahmenbedingungen.....   | 36 |
| 6.2   | Das Fallbeispiel Marokko .....   | 37 |
| 6.2.1 | Marokko und die Migration .....  | 38 |
| 6.2.2 | Gemeinsame Ziele zwischen der EU und Marokko .....   | 40 |
| 6.2.3 | Materielle Unterstützung durch die EU .....  | 45 |
| 6.3   | Analyse.....   | 49 |
| 6.3.1 | Verwundbarkeit der EU und Abhängigkeit von Drittstaaten.....   | 50 |
| 6.3.2 | Der Westsahara-Konflikt und das Fallbeispiel Ceuta.....  | 53 |
| 6.3.3 | Auswirkungen auf die ideellen und materiellen Zugeständnisse.....                                    | 59 |
| 7     | Zentrale Ergebnisse .....  | 62 |
| 8     | Diskussion der Ergebnisse .....  | 67 |
| 9     | Fazit.....   | 73 |
| 10    | Literaturverzeichnis .....   | 76 |
|       | Anhang.....  | I  |

# 1 Einleitung

Indem die Nachbarländer der Europäischen Union Grenz- und Migrationsdiplomatie betreiben, schränken sie den Einfluss der EU im Vergleich zu den Annahmen, die dem klassischen Ansatz zur EU-Konditionalität zugrunde liegen, teilweise erfolgreich ein (vgl. Govantes 2020: 719). Drittstaaten können durch den Einsatz ihrer Migrationsdiplomatie in der Lage sein, die Europäische Union (EU) in politischen Schlüsselbereichen wie z.B. in Migrationsfragen abhängig zu machen und sie mit einer „reversed conditionality“ (Cassarino 2007: 192), also einer umgekehrten Konditionalität zu konfrontieren, indem sie Migranten und Migrationsströme strategisch als Druckmittel einsetzen (vgl. Greenhill 2010). Seit dem Ausbruch der sogenannten *Flüchtlingskrise* 2015 haben die jüngsten Entwicklungen im Bereich der illegalen Migration zu einem großen Interesse in der Forschung zur Externalisierung der europäischen Migrationspolitik geführt. Mit der vorliegenden Arbeit und der Analyse des bestehenden Wandels der EU-Konditionalität im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) will ich einen Beitrag dazu leisten, die wissenschaftliche Lücke in der Forschung, die von einer übermäßigen eurozentrischen Perspektive dominiert wird (vgl. Adriaensen et al. 2013: 299; Keuleers et al. 2016: 345–346; Mayer 2008: 8–11; Mayer/Zielonka 2012: 5), zu schließen. Diese Masterarbeit verfolgt das Ziel, zu untersuchen, unter welchen Bedingungen Drittstaaten Forderungen von EU-Konditionalität moderieren können, beziehungsweise welche Faktoren eine hohe EU-Abhängigkeit von Drittstaaten, die eine solche Moderation ermöglicht, befördern. In Bezug zu dieser Thematik habe ich mich für die Formulierung folgender zentralen Forschungsfrage für diese Arbeit entschieden: Welche Auswirkungen hat die Konfrontation mit umgekehrter Konditionalität durch Drittstaaten auf die Anwendung des klassisch bedachten Ansatzes der EU-Konditionalität? Ich erwarte, dass eine zunehmende Abhängigkeit der EU von Drittländern in Migrationsfragen jenen Drittländern eine strategische Position verschafft, die dazu führen kann, dass der klassisch bedachte Ansatz der EU-Konditionalität durch die EU moderiert wird. Dies liegt meiner Meinung nach vor allem daran, dass die EU eine hohe Verwundbarkeit gegenüber Migration aus dem Drittstaat ausweist, da die EU von der Migrationspolitik des Drittstaates stark abhängig ist und sich nicht durch eigenständige Maßnahmen schützen kann. Mithilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse zum Fallbeispiel Marokko soll die Zielsetzung dieser Masterarbeit erreicht werden, da die aktuelle Migrationskrise die EU meiner Meinung nach sehr stark von

solchen Drittstaaten abhängig macht und da vor allem die Länder im Mittelmeerraum Fälle bieten, die für die Analyse der Entwicklung von Grenzschießungen und deren Implikationen entscheidend sind (vgl. Üstübeci/İçduygu 2018: 9). An dieser Stelle erscheint es mir wichtig hervorzuheben, dass Marokko in dieser Masterarbeit als ein Beispiel für ein umfassenderes Phänomen dient und das Thema eine viel breitere Relevanz hat. Die vorliegende Masterarbeit ist in die folgenden Kapitel eingeteilt: Nach dem ersten einleitenden Kapitel gibt das zweite Kapitel einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand und die bestehende Literatur zur Externalisierung, wobei der Schwerpunkt auf dem bestehenden Ansatz der EU-Konditionalität und auf der Theorie zur Migrationsdiplomatie liegt. Im dritten Kapitel wird der theoretische Rahmen meiner Arbeit definiert, welcher auf der wesentlichen Theorie zur Mobilitätsdiplomatie gründet und diese mit dem Ansatz der umgekehrten Konditionalität ergänzt. Am Ende dieses Kapitels wird die von mir aus der Theorie hergeleitete Hypothese vorgestellt. Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit den ausgewählten Methoden, die es ermöglichen sollen, mein Forschungsvorhaben bearbeitbar zu machen. Hier wird erklärt, wieso ich mich für eine qualitative Inhaltsanalyse zu einem konkreten Fallbeispiel (Marokko) entschieden habe. Das fünfte Kapitel beinhaltet einen historischen Überblick über die wichtigsten Ereignisse innerhalb der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Marokkanischen Königreich. Das sechste Kapitel bildet den empirischen Hauptteil meiner Arbeit. In einem ersten Schritt werden wird das Fallbeispiel Marokko in den wissenschaftlich relevanten Kontext gesetzt, sowie die wichtigsten Rahmenbedingungen der (politischen) Beziehungen zwischen der EU und dem nordafrikanischen Königreich erklärt. Anschließend erfolgt die umfassendere Analyse zu den wichtigsten Ereignissen im sogenannten Westsahara-Konflikt und deren Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen und die EU-Konditionalität im Rahmen der ENP (sowie auf die Verhandlungen zur Mobilitätspartnerschaft). Am Ende dieses Kapitels werden die wichtigsten Ergebnisse aus der Analyse zusammengefasst um anschließend im darauffolgenden achten Kapitel über diese diskutieren und einige persönliche Überlegungen und Vorschläge geben zu können. Das neunte und letzte Kapitel schließt diese Masterarbeit mit dem Fazit und den gewonnenen Forschungsergebnissen, welche auf die Theorie und die Forschungsfrage zurückgeführt werden, ab.

## 2 Forschungsüberblick

### 2.1 Forschungslücke und eigener Beitrag

In den Politikwissenschaften gibt es eine sehr ausgeprägte Literatur über die externe Governance der Europäischen Union und der Prozess der Europäisierung außerhalb der EU. Außerdem gibt es eine gut entwickelte Literatur über die innenpolitischen Auswirkungen der Migration auf Staaten und über die Entwicklung der staatlichen Migrationskontrolle und der Integrationspolitik für Migranten. Die Beziehung zwischen grenzüberschreitenden Menschenströmen und den nationalen Interessen und diplomatischen Strategien von Staaten ist jedoch weniger bekannt. Äußerst relevant für meine Studie ist, dass in der EU-Außenpolitikforschung zunehmend Bedenken hinsichtlich des vorherrschenden EU-Zentrismus geäußert werden, was zu Forderungen nach einem Paradigmenwechsel, der das Studium und die Praxis der internationalen Beziehungen Europas dezentriert, führt (vgl. Keuleers et al. 2016: 345–346). Demnach hat in den letzten Jahren eine wachsende Zahl von Wissenschaftlern eine übermäßig eurozentrische Perspektive der bestehenden Forschung zur Außenpolitik der Europäischen Union festgestellt (vgl. Adriaensen et al. 2013: 299; Keuleers et al. 2016: 345–346; Mayer 2008: 8–11; Mayer/Zielonka 2012: 5), was in meinen Augen für die hohe wissenschaftliche Relevanz der weiteren Forschung zu diesem Thema spricht. Während das Problem oft nur flüchtig erwähnt wird, findet sich eine der fundierteren Diskussionen in der Arbeit von Hartmut Mayer (vgl. 2008: 8–11), in welcher er argumentiert, dass die meisten wissenschaftlichen und politischen Diskurse über die Zukunft der europäischen Außenpolitik zu sehr mit sich selbst beschäftigt sind und Europa durch europäische Augen in einem wohlgeformten europäischen Spiegel betrachten. Er erklärt weiter, dass die Forschung zur EU-Außenpolitik im Großen und Ganzen etwas zu eng und spezialisiert sei und sich zu sehr auf Themen wie institutionelle Fragen, die Beziehungen zwischen EU und Mitgliedstaaten in der Außenpolitik, die Einzigartigkeit der EU als internationaler Akteur oder die EU als Modell konzentriere. Mayer zufolge sollte jedoch nicht Europa, sondern globale Angelegenheiten der Maßstab für die EU in den Außenbeziehungen sein (vgl. Mayer 2008: 8–11). Die Literatur über die EU ist durch einen starken Eurozentrismus gekennzeichnet, in dem Sinne, dass sie den Wahrnehmungen, Interessen und Weltanschauungen von Nicht-Europäern sehr wenig Aufmerksamkeit schenkt. Infolgedessen sei die Selbstdarstellung der EU und ihre akademische Darstellung als Macht des Guten

weitgehend als Realität angenommen worden, die auch von anderen anerkannt wird. Dieses Bild wird nur selten durch Studien über den tatsächlichen Grad der externen Anerkennung dieses besonderen Merkmals in Frage gestellt (vgl. Keuleers et al. 2016: 347). In diesem Kontext scheinen vor allem EU-zentrierte Forschungsfragen ein durchgängiges Merkmal der Literatur zu sein als ein Phänomen, das die Besonderheiten der verschiedenen Politikbereiche widerspiegelt (vgl. Keuleers et al. 2016: 357–358). Wissenschaftliche Beiträge, die den Europäisierungsansatz jenseits der EU-Grenzen anwenden, haben in jüngster Zeit betont, wie wichtig es ist, die Rolle von „mediating factors“ (Catalano/Graziano 2016: 367, zit. nach Tocci 2005; Çelenk 2009; Börzel 2011; Börzel/Risse 2012; Börzel/Pamuk 2012; Noutcheva/Düzgit 2012; van Hüllen 2012; Günay 2014; Yilmaz 2014), insbesondere von inländischen Akteuren und Variablen, wieder ins Blickfeld zu rücken und versuchen, über Diskussionen über die EU-Agentur als Demokratieförderer hinauszugehen, die die EU-Außenpolitik ausschließlich von oben nach unten analysieren (vgl. Catalano/Graziano 2016: 367). Wir sehen also, dass in dieser Hinsicht eine wissenschaftliche Lücke besteht, welcher zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Mein Beitrag im Hinblick auf die Forschung zur EU-Außenpolitik soll dabei helfen, diese Lücke zu schließen und soll zu diesem Paradigmenwechsel in der Forschung beitragen. Meine Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, die Rolle der klassischen EU-Konditionalität sowie die wissenschaftliche Perspektive über die internationalen Beziehungen stärker zu dezentralisieren und zu weiteren Studien, welche die Interessen und die Handlungen von Drittstaaten vordergründig in Betracht ziehen, anzuregen. Das in meiner Arbeit untersuchte Fallbeispiel über die Migrationsdiplomatie Marokkos in ihren Beziehungen zur EU, hat als Ziel zu zeigen, wie wichtig es vor allem im Zuge der Flüchtlingskrise ist, die Interessen und die Handlungen von Herkunfts- und Transitstaaten von Migranten in die Forschung miteinzubeziehen, um realitätsgetreue wissenschaftliche Erkenntnisse erlangen zu können.

## 2.2 External Governance und die Externalisierung von EU- Migrationspolitik

Basierend auf der Grundlage des auswärtigen Handelns der Europäischen Union - in der Regel der *acquis communautaire* entwickelt die fortschreitende Konstitutionalisierung der europäischen Werte und die Vertiefung der Integration in traditionellen Feldern der Innenpolitik wie der Umwelt-, Wettbewerbs- oder Einwanderungspolitik eine externe Dimension, die in dem Versuch besteht, die Regeln und Politiken der EU auf Drittländer und internationale Organisationen zu übertragen (vgl. Lavenex/Schimmelfennig 2009: 792). Vor

diesem Hintergrund wurden seit dem Ausbruch der sogenannten Flüchtlingskrise 2015 vor allem Migrationsfragen zu einem zentralen Thema der Süd-Nord-Beziehungen in der Region (vgl. Üstübeci/İçduygu 2018: 13). Indem sie bestimmte Verantwortlichkeiten für die Migrationskontrolle auf ihre Nachbarländer überträgt, führt die EU in diesem Zusammenhang eine Strategie der Externalisierung der Grenzen durch (vgl. Üstübeci/İçduygu 2018: 13–14). In dem Maße, wie das Interesse der EU an der Kontrolle irregulärer Migrations- und Asylströme in den letzten Jahren gewachsen ist, wurden Europas Grenzgebiete durch verschiedene Arten europäischer Grenzschießungspolitik geformt und im Wesentlichen zu Toren, die filtern, wer einreisen darf und wer aufgehalten werden muss (vgl. Üstübeci/İçduygu 2018: 8). Die Externalisierungsprozesse der EU-Migrationspolitik haben die nationale Politik und Praktiken in Bezug auf irreguläre Migration in Ländern wie Marokko, die gemeinsame geografische Grenzen haben und enge politische Beziehungen zur EU unterhalten, stark beeinflusst (vgl. Üstübeci/İçduygu 2018: 9). Mittlerweile gibt es in der Forschung zu Migrationskontrollpolitiken elaborierte Konzepte der Externalisierung, aber obwohl diese Ansätze verschiedene Aspekte der Folgen der Externalisierung widerspiegeln, konzentrieren sie sich meist auf die politischen Akteure, die Verantwortung abgeben, delegieren oder verlagern und damit Aktivitäten und Kosten externalisieren. Die Auswirkungen und Reaktionen auf die Migrationskontrollpolitik in den Ländern des Globalen Südens werden in der wissenschaftlichen Analyse kaum berücksichtigt, weswegen häufig unterschätzt wird, wie stark diese Strategie auf internationale Zusammenarbeit angewiesen ist und die EU beispielsweise in hohem Maße von den Herkunfts- oder Transitländern in der weiteren EU-Nachbarschaft abhängig macht (vgl. Laube 2019: 8). Trotz der wachsenden Literatur über die Versicherheitlichung von Grenzen und die Implikationen dieser Prozesse für die menschliche Sicherheit haben sich weniger Studien mit der Entwicklung von Grenzpraktiken und deren Mechanismen sowie deren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Implikationen für Länder am Rande Europas befasst (vgl. Üstübeci/İçduygu 2018: 8). Der Grund, warum diese Implikationen nicht umfassend untersucht wurde, liegt darin, dass Länder, die keine Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft haben, weder die Anreize haben noch den Konditionalitätsmechanismen oder dem Anpassungsdruck ausgesetzt sind, um die demokratischen Normen oder den gemeinschaftlichen Besitzstand zu übernehmen, dem die Kandidaten oder potenziellen Kandidaten unterworfen sind (vgl. Catalano/Graziano 2016: 364–365). Jene Studien über die Rolle von Grenzen in internationalen Migrationsprozessen

berichten von einer neuen politischen Verschiebung: dem Wandel, den die territorialen Grenzen von Staaten als Mechanismen der Migrationskontrolle erfahren. Diese Transformation erfolgt durch Prozesse der Deterritorialisierung von Grenzen sowie der Externalisierung von Migrationspolitiken. Beide Prozesse werden durch Politiken und Praktiken der Kontrolle und Kooperation kanalisiert, rund um das Management von Grenzen und die Eindämmung irregulärer Migrationsströme, in einem globalen Kontext der Versicherheitlichung (vgl. Naranjo 2014: 14). Diese Deterritorialisierung der Grenzen und der globale Prozess der Auslagerung der Migrationspolitik sind Teil der sogenannten externen Governance, welche je nach Land, Region und auch Politikfeld variiert (vgl. Lavenex/Schimmelfennig 2009: 792). Manchmal ist sie Teil einer übergreifenden außenpolitischen Initiative, wie dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Sie kann auf bilateralen Kooperationsabkommen beruhen, wie z.B. mit der Schweiz. Sie kann im Kontext von weniger einschränkenden Kooperationsrahmen entstehen, wie in den Beziehungen zwischen der EU und den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) oder mit Nordamerika, oder sie kann überhaupt ohne übergreifende vertragliche Beziehungen existieren (vgl. Lavenex/Schimmelfennig 2009: 792). Was das Klima der Beziehungen im Mittelmeerraum dominiert, ist die Verschiebung von Verantwortung in den Globalen Süden, anstatt die Verantwortung mit ihnen zu teilen (vgl. Üstübeci/İçduygu 2018: 14).

### 2.2.1 Die Europäische Nachbarschaftspolitik und EU-Konditionalität

Von großer Bedeutung für die vorliegende Arbeit, ist die Entwicklung des Ansatzes der EU gegenüber ihren südlichen Nachbarn. In den frühen 2000er Jahren befand sich die EU inmitten mehrerer Beitrittsprozesse, die ihr Territorium um 42 Prozent vergrößerten und ihre Landgrenzen um 6.700 Kilometer ausdehnten, wodurch der Schutz ihrer Außengrenzen zu einer neuen dringenden Notwendigkeit wurde (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1162–1163). Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) wurde 2004 im Anschluss an die EU-Osterweiterung ins Leben gerufen und umfasste sowohl die ‚alten‘ Nachbarn der EU im Süden als auch die ‚neuen‘ im Osten. Ziel der ENP war es, die Entstehung neuer Trennlinien zwischen der EU und ihren neuen Nachbarn zu vermeiden (vgl. Scazzieri 2020: 3) und bestimmte Formen der Mobilität über ihre Außengrenzen hinweg und somit auch Demokratie und gemeinsamen Wohlstand im Mittelmeerraum zu fördern (vgl. Naranjo 2014: 22). Nach den



Worten des damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, Romano Prodi, sollten die Nachbarn mit der Union ‚alles außer den Institutionen‘ teilen (vgl. Scazzieri 2020: 3). Die ENP zielte darauf ab, einen tiefgreifenden Wandel in den Nachbarländern der EU zu fördern und sie schrittweise zu wohlhabenden und stabilen Demokratien zu machen. Die Politik war dem EU-Beitrittsprozess nachempfunden, mit zwischen der EU und ihren Partnern vereinbarten Zielen und regelmäßigen Berichten zur Bewertung der Fortschritte bei den politischen und wirtschaftlichen Reformen. Die ENP basiert auf dem Prinzip der „positiven Konditionalität“ (Govantes 2020: 705), bei dem die EU versucht, ihren Prototyp der liberalen Demokratie zu exportieren, ohne ihn durch spezifische Maßnahmen durchzusetzen (vgl. Govantes 2020: 705). Die EU-Konditionalität folgt hauptsächlich einer „strategy of reinforcement by reward“ (Schimmelfennig/Sedelmeier 2004: 663, zit. nach Schimmelfennig et al. 2003: 496–497). Bei dieser Strategie gewährt die EU der betroffenen Regierungen Belohnungen, wenn jene die Bedingungen einhält, und verweigert die Belohnungen, wenn sie die Bedingungen nicht erfüllt (vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier 2004: 663). Die Konditionalität ist ein Schlüsselement: Im Gegenzug für demokratische und wirtschaftliche Reformen verspricht die EU ihren Nachbarn größere finanzielle Unterstützung, Marktzugang und Reiseerleichterungen für ihre Bürger, damit diese in der Union arbeiten, studieren und sie besuchen können (vgl. Scazzieri 2020: 3). Der Kern der ENP liegt im Prinzip der differenzierten Anwendung, wonach die EU denjenigen Nachbarn, die dem gemeinschaftlichen Besitzstand am nächsten sind, mehr gewährt. Auf diese Weise nehmen die Begünstigten den Status eines privilegierten Nachbarn ein, der mehr als ein Partner, aber weniger als ein Mitglied ist (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1163). Der Einsatz von Konditionalität bietet der EU in ihren Beziehungen zu Drittländern ein Mittel, um ihre Normen zu verbreiten und Drittländer dazu zu bewegen, neue Gesetze zu erlassen oder sich in bestimmten Fragen anders zu verhalten (vgl. Tittel-Mosser 2018: 352). Allerdings schränkt das Fehlen einer Mitgliedschaftsperspektive die Fähigkeit der EU zur Förderung der Transformation, insbesondere des demokratischen Wandels, und zur Beeinflussung des Nutzenkalküls der Nachbarländer erheblich ein. In der Tat zeigt die Literatur im Allgemeinen, dass die Fähigkeit der EU, ihre Werte in den Kandidatenländern durch demokratische Konditionalität zu fördern, begrenzter war als ihre Fähigkeit, spezifische EU-Regeln des gemeinschaftlichen Besitzstands durch Beitrittskonditionalität zu fördern, sobald die Beitrittsverhandlungen begannen. Darüber hinaus zeigen Studien zu den mittel- und osteuropäischen Ländern von Vachudova (2005), sowie Schimmelfennig und Sedelmeier

(2005), dass in den meisten dieser Länder die Wirkung der demokratischen Konditionalität der EU im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen, obwohl sie recht begrenzt blieb, am besten funktionierte, wenn die Länder eine glaubwürdige Zusage für eine spätere Mitgliedschaft hatten (vgl. Catalano/Graziano 2016: 365). Die Ausübung der Konditionalität durch die EU und ihrer Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern ohne realistisches Beitrittsszenario stützt sich auf andere Machtquellen, z.B. die Entwicklungshilfe, die direkte Auswirkungen auf die Migrationspolitik in Drittländern haben kann. Aus meiner Literaturrecherche ergibt sich, dass Drittländer zwar in einigen Fällen unter Druck gesetzt werden, sich an die EU-Politik anzupassen, dies aber nicht bedeutet, dass eine solche Anpassung immer im Gegensatz zu den internen Prioritäten des Drittlandes steht. Der Grad des Einflusses der EU auf die rechtlichen und politischen Entwicklungen sowie auf den Inhalt der neuen Rechtsakte oder Politiken kann in Abhängigkeit von externen Faktoren unterschiedlich sein (vgl. Tittel-Mosser 2018: 352). In der Europäisierungsliteratur wird sowohl in Bezug auf die Mitgliedstaaten (vgl. Catalano/Graziano 2016: 366, zit. nach Börzel/Risse, 2003, 2007; Graziano, 2011, 2012) als auch auf die Beitrittsländer (vgl. Catalano/Graziano 2016: 366; Schimmelfennig 2005; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005; Vachudova 2005) die Bedeutung von *Bottom-up*-Variablen, die meist als vermittelnde Faktoren bezeichnet werden, für die Erleichterung der Normenaufnahme stark betont. Genauer gesagt hängen die vermittelnden Faktoren mit den strukturellen Merkmalen der *Empfängerländer* zusammen, wie dem Regimetypp, dem Vorhandensein liberaler Reformkoalitionen, den inländischen Kosten der Einhaltung und dem Grad der Staatlichkeit, um nur einige zu nennen (vgl. Catalano/Graziano 2016: 366). Die wissenschaftliche Literatur zu Europäisierung, transnationaler Politikkonvergenz und *external governance* betont die Relevanz von drei zentralen Mechanismen: Steuerung durch Hierarchie, Netzwerke und Märkte. Hierarchisches Regieren bezieht sich auf Konstellationen, in denen sich die beteiligten Länder darauf einigen, rechtliche Verpflichtungen zu übernehmen und einzuhalten, die durch supranationales Recht oder bilaterale Abkommen zwischen der EU und externen Ländern definiert sind (vgl. Knill/Tosun 2009: 875). Der zentrale Mechanismus, durch den die wirtschaftliche Integration die nationale Politik beeinflussen kann, ist der regulatorische Wettbewerb zwischen den Nationalstaaten, also die marktwirtschaftliche Steuerung (vgl. Knill/Tosun 2009: 876). Schließlich hat die EU die Möglichkeit, ihren Einfluss in Drittländern auch über weichere Formen der bloßen Kommunikation und des

Informationsaustauschs, d.h. über die sogenannte *network governance* auszuüben (vgl. Knill/Tosun 2009: 877).

Während die ENP die Förderung der Demokratie betonte, legte die Union in der Praxis den Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Liberalisierung und wandte die demokratische Konditionalität nicht konsequent an. Die EU schmiedete Partnerschaften mit autoritären Staaten wie dem Regime von Hosni Mubarak in Ägypten und dem von Zine El Abidine Ben Ali in Tunesien, insbesondere nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA, als diese Regierungen als wichtige Verbündete im Kampf gegen den internationalen Terrorismus angesehen wurden. Im Jahr 2008 nahm die EU sogar Verhandlungen über ein Handelsabkommen mit Libyen unter Oberst Muammar Gaddafi auf (vgl. Scazzieri 2020: 3). Im Jahr 2008 rief die EU im Rahmen der ENP die Union für den Mittelmeerraum (UfM) ins Leben. Die UfM, eine französische Initiative des damaligen Präsidenten Nicolas Sarkozy, war eine Neuauflage des Barcelona-Prozesses von 1995, der auch als Euro-Mediterrane Partnerschaft bekannt ist. Der Prozess war darauf ausgerichtet, die regionale Zusammenarbeit in den Bereichen Politik, Sicherheit, Wirtschaft und Kultur zu fördern. Die UfM sollte die bilaterale ENP durch eine multilaterale Dimension ergänzen und die wirtschaftliche Integration zwischen der EU und ihren Nachbarn sowie zwischen den Nachbarn selbst durch weithin sichtbare regionale Projekte wie Infrastrukturvorhaben fördern. Die UfM wurde jedoch von denselben Problemen geplagt, die zum Scheitern des Barcelona-Prozesses geführt hatten: Es fehlte ihr an ernsthafter politischer Unterstützung und sie wurde durch die mangelnde Zusammenarbeit zwischen Israel und den arabischen Staaten behindert (vgl. Scazzieri 2020: 3). Mit dem Arabischen Frühling 2011 erkannte die EU, dass ihre Politik oft autoritäre Herrscher auf Kosten demokratischer Reformen und der Achtung der Menschenrechte gestärkt hatte. Die EU revidierte die ENP und richtete sie auf eine stärkere Konditionalität aus, um eine tiefgreifende und nachhaltige Demokratie in ihren Nachbarländern zu fördern. Länder, die bei der Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Fortschritte machen, würden mehr europäische Unterstützung erhalten. Gleichzeitig würde die EU die Unterstützung für Länder, die in Sachen Demokratie Rückschritte machen und die Menschenrechte verletzen, reduzieren (vgl. Scazzieri 2020: 3). Die EU unternahm einige Schritte zur Förderung der Demokratie, wie zum Beispiel die Einrichtung des *Europäischen Fonds für Demokratie* zur Unterstützung von pro-demokratischen Gruppen in den südlichen und östlichen Nachbarländern. In der Praxis hat sich der Ansatz der EU jedoch nicht wesentlich geändert. Das Versprechen, im Gegenzug für

Reformen mehr Unterstützung zu gewähren, führte nicht zu Ergebnissen. Und die Union versäumte es immer wieder, die Konditionalität rigoros anzuwenden: Stattdessen kooperierte sie weiterhin mit Ländern, die in den Autoritarismus zurückfielen, wie Ägypten, wo 2013 ein Militärputsch die demokratisch gewählte Regierung stürzte, und bemühte sich um engere Beziehungen zu ihnen (vgl. Scazzieri 2020: 3). Im Jahr 2015 änderte sich der Ansatz der EU erneut. Angesichts der Konflikte in Syrien, Libyen und der Ukraine wurde die Eindämmung der Instabilität zum obersten Ziel Europas. Die EU reformierte die ENP ein weiteres Mal und richtete sie auf die Förderung von Stabilität statt auf die Förderung von Demokratie und Menschenrechten aus. Der neue Ansatz der EU versprach auch eine stärkere Differenzierung zwischen den Partnern, wobei die Prioritäten mit jedem Land vereinbart werden sollten. Damit wurde anerkannt, dass die frühere Konzentration der EU auf einen tiefgreifenden Wandel erfolglos war, dass die Einflussmöglichkeiten der Union begrenzt waren und dass viele Nachbarn weder engere Beziehungen zur EU noch die schwierigen Reformen durchführen wollten, die zur Förderung ihres Handels mit der Union erforderlich waren. Der Trend, der Stabilität Vorrang einzuräumen, wurde durch die Globale Strategie der EU von 2016 verstärkt, die sich auf die Förderung der Resilienz unter den Nachbarn der EU konzentrierte. Während Resilienz die Förderung der Menschenrechte und langfristig die Demokratisierung beinhaltete, lag der Schwerpunkt der Strategie kurzfristig auf der Förderung der Stabilität (vgl. Scazzieri 2020: 3).

### 2.2.2 Der Ansatz der umgekehrten Konditionalität

Während das Konzept der Externalisierung der Migrationskontrolle die strategische Verlagerung für Migranten und Flüchtlinge in den Vordergrund gerückt hat, wird allerdings oft unterschätzt, dass die soziale und politische Praxis dieser Externalisierungsprozesse dazu führt, dass die EU-Mitgliedstaaten in hohem Maße von der Kooperation der Transit- und Herkunftsländer abhängig sind (vgl. Laube 2019: 18). Mit dem Abschluss von Mobilitätspartnerschaften im südlichen Mittelmeerraum scheint die Externalisierung der EU-Migrationspolitik eine neue Wendung genommen zu haben (vgl. Tittel-Mosser 2018: 353). In der Praxis ist die Anwendung der Konditionalität durch die EU in Bezug auf die südlichen Mittelmeerländer nämlich begrenzt (vgl. Balfour 2012: 16), was laut dem aktuellen Forschungsstand auf die steigende Bedeutung der Migrationskontrolle in der Region sowie auf

andere strategische und sicherheitspolitische Prioritäten zurückzuführen ist. Dies erschwert es der EU, eine starke Position gegenüber Ländern einzunehmen, mit denen eine strategische Zusammenarbeit erforderlich ist. Schließlich führte die Einführung der „more for more conditionality“ (Tittel-Mosser 2018: 353) in Verbindung mit einer zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeit zwischen der EU und ihren Nachbarn in Bezug zur Grenzverwaltung und zur Bekämpfung der irregulären Migration letztendlich dazu, dass sich die Machtverhältnisse zugunsten einiger Drittländer verschoben (vgl. Tittel-Mosser 2018: 353). Insbesondere die zahlreichen bilateralen Initiativen zur polizeilichen Zusammenarbeit haben es einigen Mittelmeerdriftländern und vor allem den Maghreb-Staaten ermöglicht, internationale Glaubwürdigkeit und Regimelegitimität zu gewinnen und eine strategische Position in den Migrationsgesprächen einzunehmen (vgl. Cassarino 2007: 191–192). Aufgrund dessen wurde es für einige Mittelmeerländer offensichtlich möglich, nicht nur als glaubwürdige Akteure in den Migrationsgesprächen, sondern auch als gleichberechtigte Akteure, die ihre eigenen Ansichten und Erwartungen zum Ausdruck bringen, aufzutreten (vgl. Cassarino 2007: 192). Eine Situation, in der das Drittland die Verhandlungsinitiative übernimmt und als Gegenleistung für die Zusammenarbeit mit der EU finanzielle und politische Unterstützung fordert, hat Jean-Pierre Cassarino (2007: 192) als „reversed conditionality“, also als umgekehrte Konditionalität, bezeichnet. Der Einsatz der umgekehrten Konditionalität bietet Drittländern die Möglichkeit, ihre eigenen Interessen geltend zu machen und die Nachteile ihrer Zusammenarbeit mit der EU auszugleichen (vgl. Tittel-Mosser 2018: 353). Da die EU der Migrationskontrolle Priorität einräumt, erhalten Drittländer, die mit dieser Kontrollagenda kooperieren, eine strategischere Position, von der aus sie ihre eigenen Bedingungen aushandeln können. Konkret kann die Aushandlung eines Rückübernahmeabkommens (EURA) ein starkes Verhandlungsinstrument für ein Drittland sein und es ihm ermöglichen, im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft ein breiteres Spektrum an positiven Anreizen auszuhandeln (vgl. Tittel-Mosser 2018: 353). Vor allem die Türkei liefert ein eklatantes Beispiel dafür, weil sie die EU bei ihren Verhandlungen über ein EURA mit einer umgekehrten Konditionalität konfrontierte und die EU damit unter Druck setzte, dass sie das Abkommen nur abschließen würde, wenn die EU ihr im Gegenzug die Befreiung von der Visumpflicht anbieten würde (vgl. Tittel-Mosser 2018: 354). Auch eine öffentliche Erklärung des marokkanischen Delegierten Ministers für auswärtige Angelegenheiten auf der Euro-Afrikanischen Konferenz über Migration und Entwicklung Taieb Fassi Fihri im Juli 2006 in Rabat ist ein emblematisches

Beispiel. Demnach forderte er, dass die EU ihre Maßnahmen gegen Migration nicht unter dem Vorwand, dass Marokko das letzte Transitland für Migranten auf dem Weg zu den europäischen Küsten, gegenüber dem Land externalisieren sollte. Wenn die EU mit jedem Partner des afrikanischen Kontinents Rückübernahmeabkommen schließen würde, würde Marokko nicht mehr die Probleme haben, mit denen es konfrontiert ist (vgl. Cassarino 2007: 192). Fihri forderte die EU und ihre Mitgliedstaaten also ausdrücklich auf, zusätzliche Rückübernahmeabkommen mit anderen Transit- und Herkunftsländern im Maghreb und in Afrika südlich der Sahara zu schließen, um die Zusammenarbeit mit Marokko bei der Rückübernahme zu verstärken. Jene Position spiegelt eine Konditionalität wider, die die marokkanische Regierung in den letzten Jahren entschlossen verteidigt hat. Diese umgekehrte Konditionalität wäre kaum akzeptabel und vertretbar gewesen, wenn Marokko nicht eine strategische Position und internationale Glaubwürdigkeit im Bereich der bilateralen polizeilichen Zusammenarbeit und der Grenzkontrollen erworben hätte (vgl. Cassarino 2007: 192). Das sich abzeichnende Muster der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme - das zu einem festen Bestandteil der Sicherheitsagenda einiger EU-Mitgliedstaaten und einiger Mittelmeerländer geworden ist - hat zu Justiz- und Polizeireformen in diesen Mittelmeerländern sowie zu einer verstärkten technischen Unterstützung der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden geführt, die darauf abzielt, deren Grenzverwaltungsfähigkeiten zu stärken. Man kann sich zu Recht fragen, inwieweit die Priorisierung solcher Sicherheitsbelange mit der Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung, der Demokratie und der öffentlichen Rechenschaftspflicht in diesen Ländern sowie mit der Entwicklung eines echten Rechtssystems vereinbar ist, das auf die Achtung der Rechte von Migranten und den Schutz von Asylsuchenden abzielt (vgl. Cassarino 2007: 194). Im Bereich der Rückübernahme zeichnet sich ein neuer Kompromiss ab, der in erster Linie auf die Konvergenz kurzfristiger Sicherheitsbedenken zurückzuführen ist. Er spiegelt das Entstehen von Machtverhältnissen wider, die sich von denen, die noch vor einigen Jahren vorherrschten, erheblich unterscheiden und zu flexiblen Kooperationsmustern im Bereich der Rückübernahme führen. Diese neuen Kooperationsmuster sind jedoch möglicherweise langfristig nicht tragfähig, wenn sie weiterhin Sicherheitsbelangen Vorrang vor den dringenden Entwicklungsproblemen der Mittelmeerländer und Afrikas einräumen. Diese bleiben zusammen mit der Armut und dem Streben nach bürgerlichen und politischen Rechten die Hauptursachen für Migrations- und Flüchtlingsströme (vgl. Cassarino 2007: 194).

### 2.3 Grenz- und Migrationsdiplomatie

Um den Ansatz, in der für die Externalisierung von Kontrolle notwendigen Zusammenarbeit, noch besser verstehen zu können, wird die Diskussion in der Literatur zum Thema EU-Konditionalität durch die Hinzuziehung eines neueren Ansatzes aus dem Bereich der internationalen Beziehungen ergänzt (vgl. Laube 2019: 2–3). Der von Laube eingeführte Ansatz der Grenz- und Migrationsdiplomatie bietet eine Perspektive, die den interaktiven politischen Prozess beleuchtet, der sich während der Aushandlung bilateraler Abkommen und Kooperationsprogramme entwickelt. Er geht davon aus, dass alle beteiligten Regierungen Fragen der Migration und Mobilität strategisch als außenpolitisches Instrument nutzen (vgl. Laube 2019: 3). Studien aus mehreren Partnerländern zeigen, dass Drittstaaten Grenz- und Migrationsdiplomatie betreiben, indem sie beispielsweise eine Partnerschaft nicht akzeptieren, die EU-Regelungen zur Mobilität nicht einhalten oder der EU sogar damit drohen, irreguläre Migranten passieren zu lassen. Auf diese Weise versuchen Drittländer, ihre Verhandlungsposition zu verbessern und Druck auf die EU und ihre Mitgliedstaaten auszuüben. Die Migration hat Auswirkungen auf die Art und Weise, wie Staaten ihre Angelegenheiten untereinander und mit anderen Einrichtungen wie internationalen Organisationen verhandeln und regeln (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 115). Verstärkte Migrationsströme über nationale Grenzen hinweg beeinflussen die diplomatischen Interaktionen von Staaten mit anderen Akteuren im internationalen System und werden zum Gegenstand zwischenstaatlicher Diplomatie. Dies ist kein völlig neues Phänomen (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 115, zit. nach Choucri 1977; Teitelbaum 1984; Weiner 1992; Greenhill 2010; Thiollet 2011; Gabaccia 2012; Oyen 2015) aber es hat bisher relativ wenig systematische Aufmerksamkeit von Wissenschaftlern und Praktikern gleichermaßen erhalten (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 115). Am Beispiel von Ländern wie Moldawien, Marokko und der Türkei wird deutlich, dass sie sich der Bedeutung ihrer Rolle bewusst sind und von ihrer neuen Verhandlungsmacht Gebrauch machen (vgl. Laube 2019: 17), indem sie als Verhandlungspartner klar die Bedingungen formulieren, unter denen sie bereit sind, als Torwächter für die EU zu fungieren (vgl. Laube 2019: 18). Die Türkei - oder genauer gesagt das Abkommen zwischen der Türkei und der Europäischen Union vom März 2016 ist ein eklatantes Beispiel für den effizienten Einsatz von Migrationsdiplomatie bei den Verhandlungen zwischen der EU und einem Drittstaat. In diesem Fall erklärte sich Brüssel bereit, der Türkei 6 Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen, ihren Beitrittsantrag zu



beschleunigen und ihren Bürgerinnen und Bürgern visafreien Zugang zum Schengen-Raum zu gewähren - einem Gebiet mit 26 Ländern in Europa, das die internen Passkontrollen abgeschafft hat. Im Gegenzug würde die Türkei ihre Außengrenzen verstärken und die Rückführung von irregulären Migranten aus Griechenland akzeptieren. Für jeden Syrer, der im Rahmen des Programms in die Türkei zurückgeführt wird, verpflichtet sich die Europäische Union, einen weiteren in Europa anzusiedeln, und zwar bis zu einer Obergrenze von zweiundsiebzigtausend. Im November 2016, als das Europäische Parlament für die Aussetzung der EU-Beitrittsgespräche mit der Türkei stimmte, drohte der türkische Präsident mit einer Aufkündigung des Abkommens und einer Öffnung der Grenzen. Für Erdogan waren die einzigartige Position des Landes im östlichen Mittelmeer und seine Fähigkeit, den Strom von Flüchtlingen und Migranten in die Europäische EU zu kontrollieren, ein wichtiges Druckmittel in der türkischen Migrationsdiplomatie (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 117). Das Beispiel von der Türkei verdeutlicht, dass die Migrationsdiplomatie häufig auf *issue linkages*, also thematischen Verbindungen, beruhen und von Staaten als Mittel eingesetzt werden kann, um andere Ziele zu verfolgen, wie die Verbesserung ihrer Sicherheit, die Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen oder die Stärkung ihrer Soft Power durch kulturelle oder öffentliche Diplomatie (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 120). Die Migrationsdiplomatie funktioniert ähnlich wie die traditionelle Diplomatie, da sie von den Interessen und den bestehenden Machtverhältnissen zwischen Staaten geprägt ist. Genauso wichtig wie militärische und wirtschaftliche Indikatoren für die Macht und die Interessen eines Staates ist seine Position im Netz der globalen Migrationsströme. Die bestehende Forschung zur Migrationsdiplomatie geht davon aus, dass Staaten ihre Interessen und ihre Verhandlungsposition gegenüber anderen Staaten zum Teil davon ableiten, ob sie Migrationsempfänger, -sender oder -transitstaaten sind - mit anderen Worten, ob ihre Hauptinteressen in der Einwanderung, der Auswanderung oder der Transitmigration liegen. Hierbei handelt es sich um Idealtypen, und ein Staat kann in einigen bilateralen Beziehungen gleichzeitig die Position eines Migrationsempfängerstaates einnehmen, während er in anderen die Position eines Sende- oder Transitstaates einnimmt. *Empfängerstaaten (receiving states)* sind in erster Linie mit der Dynamik der Einwanderung befasst und steuern in der Regel den Zustrom von Menschen. Neben den Empfängerstaaten und der Einwanderungsdiplomatie bilden die *Entsendestaaten* eine zweite Gruppe von Akteuren, die sich in der Migrationsdiplomatie engagieren. Diese Staaten befassen sich in erster Linie mit der Dynamik der Auswanderung bzw. der Abwanderung von Menschen. Die



*Auswanderungsdiplomatie (emigration diplomacy)* lässt sich in einer Reihe von Politiken der Entsendestaaten erkennen, sowohl aktuell als auch in der Vergangenheit. Praktiken der Auswanderungsdiplomatie sind häufig in Staaten des globalen Südens zu finden (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 118). Transitstaaten schließlich sind Drittländer, die weder Herkunfts- noch Zielländer sind. Diese Staaten sind in der Regel aufgrund ihrer geopolitischen Lage als Teil einer Migrationsroute in der Lage, sich an der Transitmigrationsdiplomatie zu beteiligen (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 119).

Die verschiedenen Verhandlungsstrategien, die Staaten in der Migrationsdiplomatie einsetzen, werden innerhalb eines Rahmens relativer und absoluter Gewinne untersucht. Ähnlich wie bei den allgemeinen diplomatischen Bemühungen der Staaten gehen Adamson/Tsourapas (vgl. 2019: 121) davon aus, dass die Migrationsdiplomatie zwei Arten von Situationen widerspiegelt - Nullsummen- und Positivsummenstrategien. Nullsummen- und Positivsummenprozesse stammen aus der Ökonomie und der Spieltheorie und beziehen sich auf die Rationalität eines Akteurs innerhalb eines Verhandlungsrahmens im Hinblick auf die erwarteten Gewinne. Die Nullsummen-Perspektive ist eine Perspektive des relativen Gewinns, bei der nur eine Seite einen Nutzen erwartet; der arabisch-israelische oder der indisch-pakistanische Konflikt beispielsweise wurden lange Zeit als im Rahmen einer Nullsummen-Mentalität funktionierend wahrgenommen. Eine Nullsummenlogik bezieht sich also auf die Wahrnehmung der relevanten Einsätze als relative Gewinne, wobei eine Partei den Erfolg im Verhältnis zur (geschwächten) Position der anderen Partei misst (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 121). In scharfem Kontrast dazu steht die Positivsummen-Perspektive, die den gegenseitigen oder absoluten Nutzen hervorhebt, von dem beide Seiten profitieren sollen, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Die Verhandlungen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, dem Vorläufer der Europäischen Union, nach dem Zweiten Weltkrieg oder, in jüngerer Zeit, die Schaffung des Nordatlantischen Freihandelsabkommens sind Beispiele für Positivsummenansätze, die schließlich zu Vereinbarungen über die Freizügigkeit über nationale Grenzen hinweg führten oder diese einschlossen, und zwar in einer Weise, die allen Parteien zugutekommen sollte (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 122). Auch wenn das Ausmaß, in dem jede Seite profitiert, unterschiedlich sein mag, wurde der Verhandlungsprozess in diesen Fällen von der Betonung absoluter und nicht relativer Gewinne bestimmt. Bei einer Positivsummenlogik liegt der Schwerpunkt also auf den absoluten Gewinnen, wobei davon ausgegangen wird, dass beide Parteien davon profitieren, auch wenn

die Gewinne nicht gleichmäßig auf sie verteilt sind. Diese Logik ist in der Regel kennzeichnend für bilaterale Abkommen (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 122). Vor allem die sogenannte Auswanderungsdiplomatie wird häufig als Nullsummenspiel betrachtet. In jüngerer Zeit nutzte der tunesische Präsident Zine el Abidine Ben Ali beispielsweise nach dem Vorbild Gaddafis die Auswanderungsdiplomatie, um die europäischen Ängste vor einer Radikalisierung durch irreguläre Einwanderung auszunutzen. Unter seiner Herrschaft versuchte der tunesische Staat regelmäßig, politische und wirtschaftliche Vorteile aus den EU-Staaten herauszuholen, indem er damit drohte, die Grenzkontrollen zu lockern und lokale ‚terroristische‘ oder ‚islamistische Elemente‘ nach Europa zu lassen (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 123). Aber auch Transitstaaten gehen bei ihren Strategien oft von einer Nullsummenmentalität aus. So wurde die Auswanderungsdiplomatie in vielen Fällen als ein Beitrag zu absoluten Gewinnen verstanden. Während sie für die Entsendestaaten wichtige politische und wirtschaftliche Vorteile brachte, erzielte sie auch für die Aufnahmestaaten bedeutende Gewinne (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 123). Und ähnlich wie bei der Auswanderungsdiplomatie sind Beispiele von Transitstaaten, die auf absolute Gewinne abzielen, nicht ungewöhnlich. Dies wurde bereits in den Fällen Jordaniens untersucht, das seinen Status als Transitstaat in den Verhandlungen mit Ägypten nutzte, sowie in der mexikanischen Diplomatie sowohl gegenüber den Vereinigten Staaten als auch gegenüber einer Reihe zentralamerikanischer Regierungen. Wichtig ist es zu verstehen, dass Staaten über verschiedene Strategien verfügen, um sich in der Migrationsdiplomatie zu engagieren, abhängig von einer Reihe von Faktoren wie ihren außenpolitischen Interessen, ihrer Verhandlungsmacht, der Art der bestehenden bilateralen Beziehungen zwischen zwei Staaten und so weiter (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 124). Migrationsdiplomatie ist ein vielschichtiger Prozess, sowohl was die beteiligten Akteure als auch die eingesetzten Strategien betrifft. Die Identität eines Entsende-, Transit- oder Aufnahmestaates ist weder singulär noch statisch: Einige Staaten können ausschließlich eine Politik der Auswanderungs-, Einwanderungs- oder Transitmigrationsdiplomatie betreiben, während andere in der Lage sind, mehrere Strategien gegenüber einer Reihe verschiedener Akteure gleichzeitig anzuwenden. Wenn sich die Interessen der Staaten weiterentwickeln oder sich ihre Position innerhalb des Netzes der globalen Migrationsströme ändert, können sie auch ihre Migrationsdiplomatie entsprechend anpassen. Wie im Abschnitt davor bereits erwähnt wurde, ist die Migrationsdiplomatie auch mit anderen Interessenbereichen eines Staates verknüpft, einschließlich nationaler und innerstaatlicher Sicherheitsbelange, wirtschaftlicher

Interessen und Interessen an der Förderung der öffentlichen Diplomatie oder anderer Formen der Stärkung der Soft Power eines Staates (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 124).

## 2.4 Strategisch gesteuerte Migration als Kriegswaffe

Wie aus dem vorigen Abschnitt hervorgeht, können Drittstaaten Massenmigration strategisch als Druckmittel einsetzen. Die Migrationspolitik stellt ein indirektes Instrument der Außenpolitik dar, und die Öffnung und Schließung der Grenzen auf der Aufnahme- oder der Abgabeseite dienen als Mittel der politischen Einflussnahme (vgl. Thiollet 2011: 112). Konflikte verursachen Flüchtlinge, aber Flüchtlinge können auch Konflikte erzeugen (vgl. Weiner 1992: 106). In Fällen, in denen Migranten als politische *Waffe* eingesetzt werden, spricht Kelly M. Greenhill (2008: 7) von „strategic engineered migration“, also strategisch gesteuerter Migration. Strategisch gesteuerte Migration bezieht sich auf Zu- oder Abwanderungen, die von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren absichtlich herbeigeführt oder manipuliert werden, um die Zusammensetzung der in einem bestimmten Gebiet ansässigen Bevölkerung aus politischen oder militärischen Gründen zu vergrößern, zu verringern oder zu verändern (vgl. Greenhill 2008: 7). Kelly M. Greenhill (2010) bezeichnet die Massenmigration als Instrument der Außenpolitik und der Macht eines Staates mit gegnerischem Charakter als ‚Weapons of Mass Migration‘ durch Zwangsvertreibung, Nötigung (*coercion*) oder Außenpolitik. Sie zeigt, wie ein solcher waffenartiger Einsatz von Massenmigration durch ‚direkte Drohungen, die Kapazität eines Ziellandes zur Aufnahme eines Flüchtlings- oder Migrantenzustroms zu überwältigen, [oder] durch eine Art von normengestützter politischer Erpressung, die die Existenz rechtlicher und normativer Verpflichtungen gegenüber denjenigen ausnutzt, die vor Gewalt, Verfolgung oder Entbehrungen fliehen‘, erreicht werden kann. Oder anders gesagt, ‚indem ein Land mit Flüchtlingen überschwemmt wird, können Nachbarstaaten durch zwischenstaatlichen Zwang die Oberhand gewinnen, und dieser Zwang wird in der Regel von einer im Allgemeinen bereits geschwächten Nation gegen eine (meist) liberale Demokratie ausgeübt‘ (vgl. Dov Bachmann/Paphiti 2021: 121, zit. nach Greenhill 2010: 26). Dov Bachmann und Paphiti (vgl. 2021: 120) beschreiben diesen Prozess der künstlich herbeigeführten Massenmigration als Instrument der hybriden Kriegsführung. Sie erklären die Massenmigration im Rahmen der hybriden Kriegsführung als einen strategischen Mechanismus, bei dem der Staat, der die Drohung ausspricht, Druck auf die Regierung des Ziellandes ausübt, damit diese eine

bestimmte Maßnahme ergreift - oder auch nicht -, die für den Staat, der die Drohung ausspricht, von Vorteil und für das Zielland von Nachteil ist. Der Zielstaat wird erkennen, dass die Drohung, einen Migrationsstrom über seine Grenzen hinweg auszulösen, Spannungen in den Bereichen Wohlfahrt, Soziales, Medizin und Bildung hervorruft, was wiederum die Sorge vor Unruhen und Unzufriedenheit mit der Regierung aufkommen lässt. Der demografische Wandel und der Anstieg der Arbeitslosigkeit, die in vielen EU-Ländern durch billigere Arbeitskräfte bereits hoch ist, könnten im Extremfall zum Zusammenbruch der Regierung führen, insbesondere in einem Land mit einer instabilen Wirtschaft. Die Massmigration als Instrument der hybriden Kriegsführung ist eine bewusste Strategie, die zu einem strategischen Zweck eingesetzt wird (vgl. Dov Bachmann/Paphiti 2021: 120). Sie kann einen militärischen Zweck verfolgen (z.B., um den Schwerpunkt der Streitkräfte eines Landes von der Verteidigung auf die Unterstützung bei Fragen der inneren Sicherheit zu verlagern oder um einen demografischen Wandel herbeizuführen), oder sie kann eine subtilere Form der allmählichen Ansiedlung einer bestimmten Gruppe sein, die sich innerhalb des Staates niederlässt und sich dem Einfluss des Staates, mit dem sie sich identifiziert, aussetzt (vgl. Dov Bachmann/Paphiti 2021: 120–121). Diese Diasporagruppe kann auch durch Propaganda so manipuliert werden, dass sie sich bedroht fühlt, so dass sie eher bereit ist, sich mit der Nation zu identifizieren, die sie ins Visier nimmt und gegen die Interessen des Aufnahmestaats, in dem sie ansässig ist, vorgeht (vgl. Dov Bachmann/Paphiti 2021: 121). Trotz ihrer vielfältigen Verwendungsmöglichkeiten wird die strategisch gesteuerte Migration häufig als staatliches Zwangsinstrument eingesetzt, um ein breites Spektrum geopolitischer und anderer außenpolitischer Ziele zu erreichen, die durch andere Mittel nicht zum Ziel führten (vgl. Greenhill 2022: 157). Staaten und nichtstaatliche Akteure haben mindestens 81-Mal auf diese Taktik zurückgegriffen - und möglicherweise noch viel öfter seit der Einführung der Flüchtlingskonvention von 1951, die Menschen, die vor politischer Verfolgung fliehen, das Recht einräumt, in Staaten, die das Abkommen unterzeichnet haben, Asyl zu suchen. Regierungen, die Migration als Waffe einsetzen, um außenpolitische Ziele zu erreichen, sind häufig, aber nicht immer, autokratisch; ihre Ziele sind unverhältnismäßig häufig, aber nicht ausschließlich, fortgeschrittene liberale Demokratien. Oft haben schwache, relativ verarmte Länder die Migration als Waffe eingesetzt, um von wohlhabenderen und mächtigeren Zielländern finanzielle und andere Formen der indirekten Hilfe zu erhalten (vgl. Greenhill 2022: 157). In mindestens vier verschiedenen Fällen in den 1990er Jahren erhielt die albanische

Regierung beispielsweise Nahrungsmittelhilfe, wirtschaftliche Unterstützung und sogar militärische Hilfe von italienischen Spezialeinheiten im Austausch gegen die Unterbindung des Zustroms albanischer Migranten nach Italien (vgl. Greenhill 2022: 158). Bei anderen Gelegenheiten wurde das Instrument eingesetzt, um politische und militärische Ziele zu erreichen. Im Jahr 1994 überzeugte der haitianische Exilpräsident Jean-Bertrand Aristide die zögernden Vereinigten Staaten, ihn wieder ins Amt zu setzen, indem er unter anderem damit drohte, eine große Zahl von Haitianern zu mobilisieren und in die Vereinigten Staaten fahren würden, falls die Amerikaner dies nicht täten. Und in den frühen 1980er Jahren erklärte sich der pakistanische Führer Muhammad Zia-ul-Haq bereit, weiterhin drei Millionen afghanische Flüchtlinge aufzunehmen, die sich damals in Pakistan aufhielten - viele von ihnen waren mit den Vereinigten Staaten in ihrem Kampf gegen die sowjetische Besatzung Afghanistans verbündet -, und zwar im Austausch für eine Reihe von Zugeständnissen aus Washington, einschließlich der Beendigung des Widerstands der USA gegen das pakistanische Atomwaffenprogramm (vgl. Greenhill 2022: 158). In vielen Ländern hat die Angst vor einem Zustrom von Migranten zuverlässig eine heftige politische Reaktion ausgelöst. So versprach der libysche Staatschef Muammar al-Qaddafi im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts mehrfach, Europa ‚schwarz‘ und ‚muslimisch‘ zu machen, wenn die EU seine verschiedenen Forderungen nach finanzieller und anderer Unterstützung nicht erfüllen würde (vgl. Greenhill 2022: 159). Viele Jahre lang kam die EU dem nach, weil solche Drohungen die seit langem bestehende Sorge Europas, mit einem immer größeren Zustrom an afrikanischen Migranten konfrontiert zu werden, verschärfte. In ähnlicher Weise hat der türkische Präsident Recep Tayyip Erdogan in den letzten zehn Jahren wiederholt damit gedroht, die EU mit Migranten aus dem Nahen Osten und anderen Ländern zu ‚überschwemmen‘, wenn Brüssel nicht bestimmte Zugeständnisse mache. Im Jahr 2016 führte dies zu einem berühmten Deal, bei dem ihm sechs Milliarden Euro Finanzhilfe, eine Wiederaufnahme der EU-Beitrittsgespräche und die Visafreiheit für türkische Staatsbürger, die in die EU einreisen wollen, im Gegenzug für die fortgesetzte Unterstützung Ankaras bei der Eindämmung der Migrationsströme in die Europäische Union zugesagt wurden (vgl. Greenhill 2022: 159). Historisch gesehen lassen sich die politischen Reaktionen auf *weaponized migration* in mehrere Kategorien einteilen. Wie die hohe Erfolgsquote dieser Taktik zeigt, haben die Regierungen häufig beschlossen, den Forderungen der Nötiger nachzugeben. Abgesehen von den potenziellen Kosten für den Ruf und anderen politischen Kosten besteht ein Nachteil des Nachgebens jedoch darin, dass es die

Waffenschmuggler wie erfolgreiche Geiselnnehmer dazu ermutigt, immer wieder auf diese Strategie zurückzugreifen (vgl. Greenhill 2022: 160). Kuba beispielsweise setzte zwischen den 1960er und den 1990er Jahren bei drei verschiedenen Gelegenheiten strategisch gesteuerte Migration gegen die Vereinigten Staaten ein, um eine Reihe von Zugeständnissen zu erhalten. Haiti tat das Gleiche in den 1970er und 1980er Jahren unter den Duvaliers (vgl. Greenhill 2022: 160). Dies setzte sich in den 1990er Jahren und bis in die ersten Jahre dieses Jahrhunderts unter Aristide fort, als Aristide eine Migrationsdrohung zu viel aussprach und von einem genervten Washington ins Exil nach Zentralafrika geflogen wurde. In jüngster Zeit haben die Zugeständnisse der EU an Libyen und die Türkei diese Länder ermutigt, noch mehr zu fordern. Die Tatsache, dass die Europäer diese Länder über längere Zeiträume hinweg dafür bezahlt haben, immer größere Mengen an Vertriebenen aufzunehmen - die Türkei beherbergt mehr Flüchtlinge als jedes andere Land - bedeutet auch, dass ihre Drohungen als glaubwürdig betrachtet werden sollten (vgl. Greenhill 2022: 160).

## 2.5 Mobilitätspartnerschaften

Mobilitätspartnerschaften können als Instrumente betrachtet werden, die bei den Verhandlungen der Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten eine Hebelwirkung entfalten, indem sie eine ganze Reihe von Initiativen vorschlagen. Als Reaktion auf die *Flüchtlingskrise* 2015 wurden neue Finanzinstrumente (Regionaler Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrienkrise, Nottreuhandfonds der EU für Afrika, Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei) geschaffen, um die Politik der Externalisierung von Einwanderern und die Aufnahme von Flüchtlingen zu unterstützen. Die letztgenannten Instrumente zielen darauf ab, Drittländer in das Verfahren zur Aufnahme von Asylbewerbern einzubeziehen und die ‚Last‘ der Asylbewerber und Flüchtlinge mit benachbarten Drittländern zu teilen (vgl. Tittel-Mosser 2018: 354). Tittel-Mosser (vgl. 2018: 354) plädiert jedoch für einen ausgeglicheneren und dynamischeren Ansatz, bei welchem sich die Mitgliedstaaten beispielsweise für die Teilnahme an einer Mobilitätspartnerschaft entscheiden, wenn das Ziel der Verhandlungen mit ihrer eigenen nationalen Politik übereinstimmt und die von ihnen vorgeschlagenen Projekte ihre politischen Präferenzen widerspiegeln. Die Autorin (vgl. 2018: 354) beschreibt Mobilitätspartnerschaften als flexible Soft-Law-Instrumente mit potenziellen rechtlichen und politischen Auswirkungen für Drittländer, deren Inhalt an neue politische Prioritäten angepasst werden können. Weil sie flexibel sind und an veränderte politische Interessen und Umstände

angepasst werden können, bieten nichtbindende Instrumente eine sichere Möglichkeit, um mit Unsicherheiten umzugehen. Die Liste zur Mobilitätspartnerschaft vorgeschlagenen Projekte kann sich entsprechend den sich abzeichnenden politischen Prioritäten weiterentwickeln, und neue Projekte können vorgeschlagen werden, wenn sich neue politische Prioritäten ergeben. Daher kann die Mobilitätspartnerschaft eine Rolle in den laufenden Diskussionen zwischen der EU und Drittländern spielen, wobei neue politische Prioritäten sowohl auf Seiten der EU als auch auf Seiten der Drittländer zu Verhandlungen über die Umsetzung von Initiativen führen (vgl. Tittel-Mosser 2018: 351). Mehrere Autoren argumentieren, dass Mobilitätspartnerschaften keine ausgewogenen Partnerschaften sind und dass mehr Druck auf die Drittländer als auf die beteiligten Mitgliedstaaten ausgeübt wird (vgl. Tittel-Mosser 2018: 353). Andere Forscher argumentieren beispielsweise, dass die EU gegenüber Drittländern einen „take it or leave it“-Ansatz (Reslow 2012: 395) verfolgt. Reslow (2012: 395) hebt den „take it or leave it“-Ansatz in den Fällen Moldawien, Kap Verde und Senegal hervor, in denen die EU diesen Drittländern einseitig denselben Text zur Mobilitätspartnerschaft vorschlug, ohne viel Spielraum für Verhandlungen zu lassen. Diese Argumentation, dass bei den Verhandlungen über die Mobilitätspartnerschaften der Spielraum für Drittländer, ihre Bedenken zu äußern, begrenzt sei, wird von vielen Forschern unterstützt. Viele sind der Meinung, dass Mobilitätspartnerschaften Machtverhältnisse wiedergeben, bei denen die EU die Spielregeln festlegt und Drittländer sich an diese Regeln zu halten haben (vgl. Tittel-Mosser 2018: 352). In der Literatur besteht allgemein Einigkeit darüber, dass Mobilitätspartnerschaften einseitig sind und die Drittländer einem höheren Druck ausgesetzt sind als die beteiligten EU-Mitgliedstaaten (vgl. Tittel-Mosser 2018: 353). Allerdings bin ich wie Tittel-Mosser (vgl. 2018, 354) der Meinung, dass Drittländer spezifische Interessen in die Partnerschaft einbringen, die sie im Hinblick auf die Ziele der externen Migrationspolitik der EU strategisch ausnutzen können, da die EU der Migrationskontrolle Priorität einräumt und somit die Verhandlungsmacht von Drittstaaten stärkt. Mobilitätspartnerschaften bieten eine gute Möglichkeit, dieses Prinzip zu elaborieren, da sie die Mobilität von Drittstaatsangehörigen verbessern können, aber auch finanzielle Mittel für spezifische Projekte und Initiativen zum Kapazitätsaufbau bereitstellen, die finanzielle und technische Anreize darstellen (vgl. Balfour 2012: 21–22). Beispielsweise kann das SPRING- Programm (Support for the Partnership, Reforms and Inclusive Growth) spezifische Projekte im Rahmen einer Mobilitätspartnerschaft finanzieren, die auf die Unterstützung konkreter Reformen im Drittland abzielen (vgl. Balfour



2012: 21). Mobilitätspartnerschaften sind unverbindliche Instrumente, die zwischen der EU und Drittländern beschlossen werden, um mit diesen Drittländern in Migrations- und Asylfragen zusammenzuarbeiten. Trotz ihres unverbindlichen Charakters haben mehrere Autoren festgestellt, dass Mobilitätspartnerschaften konkrete rechtliche Auswirkungen haben können, insbesondere im Hinblick auf Visaerleichterungen und Rückübernahme. Die Logik dahinter ist, dass Mobilitätspartnerschaften oft die Interessen sowohl der EU wie z.B. eine wirksame Rückübernahmepolitik für Drittstaatsangehörige, als auch der Drittstaaten, wie z.B. den Zugang ihrer Staatsangehörigen zum Hoheitsgebiet der EU durch Visaerleichterungen, vereinen (vgl. Tittel-Mosser 2018: 350). Der bilaterale Ansatz der ENP, der den Präferenzen Marokkos hinsichtlich der Art der Beziehungen zur EU sicherlich sehr entgegenkommt, wird durch ihre Mobilitätspartnerschaft sowie die Marokko-Aktionspläne gewährleistet: Fahrpläne, die von der EU und jedem Partnerland bilateral unterzeichnet werden und messbare kurz- und mittelfristige Ziele festlegen und jährlich auf der Grundlage eines verstärkten politischen Dialogs bewertet werden (vgl. Govantes 2020: 705). Abgesehen von dieser Haltung setzt der Gemeinsame Aktionsplan dieselben Ziele, einschließlich der Aussicht auf einen konstruktiven Dialog über Visumfragen zur Erleichterung, Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren für die Erteilung von Visa im Einklang mit dem Besitzstand (vgl. Laube 2019: 13).



## 3 Theoretischer Rahmen

### 3.1 Der Ansatz der umgekehrten Konditionalität in Relation zur Theorie der Migrationsdiplomatie

Mein Verständnis von Migrationsdiplomatie beruht vor allem auf der Erklärung von Adamson und Tsourapas (vgl. 2019: 116), welche den Begriff als den Einsatz diplomatischer Instrumente, Prozesse und Verfahren durch die Staaten zur Steuerung der grenzüberschreitenden Bevölkerungsmobilität definieren. Für ihre Definition gelten im Wesentlichen drei Bedingungen. Erstens bezieht sich die Migrationsdiplomatie auf staatliches Handeln und untersucht, wie die grenzüberschreitende Bevölkerungsmobilität mit den diplomatischen Zielen des Staates verknüpft ist. Dennoch ist es möglich, den Rahmen auf staatsähnliche internationale Akteure wie die Europäische Union oder sogar den Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge anzuwenden (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 116). Zweitens ist die Migrationsdiplomatie eines Staates nicht gleichbedeutend mit seiner allgemeinen Migrationspolitik - die Migrationspolitik kann von einer völlig restriktiven bis hin zu einer freien Migration reichen, aber sie ist nur dann relevant, wenn die Staaten sie als Teil ihrer Außenbeziehungen und ihrer Diplomatie betrachten (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 116). In der Migrationsdiplomatie geht es darum, wie Staaten in ihren internationalen Beziehungen die grenzüberschreitende Mobilität der Bevölkerung steuern oder wie sie diplomatische Mittel einsetzen, um Ziele im Zusammenhang mit der Migration zu erreichen (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 116). Drittens unterstreicht die Migrationsdiplomatie die Bedeutung des Managements grenzüberschreitender Mobilität als internationales Thema - und muss daher analytisch von einer Fülle von Migrationsangelegenheiten abgegrenzt werden, die zwar politisch sind, sich aber nicht direkt auf zwischenstaatliche Beziehungen auswirken: Binnenvertreibung, die Regulierung des Staatsbürgerschaftsstatus von Einwanderern, Diasporapolitik oder das Wohlergehen von Flüchtlingen sind für die Migrationsdiplomatie nur insofern relevant, als sie sich auf zwischenstaatliche Interaktionen auswirken (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 117). Eine Ergänzung dieser Definition um J. P. Cassarinos (2010: 192) Ansatz zur „umgekehrten Konditionalität“ bietet meines Erachtens einen geeigneten und kompletten Denkraum für die Analyse der Beziehung zwischen grenzüberschreitender Mobilität, staatlicher Macht und Interessen sowie zwischenstaatlicher Verhandlung, sowie für eine umfassende Analyse zur Veränderung des klassisch bedachten Ansatzes zur EU-

Konditionalität. Umgekehrte Konditionalität wird in der Literatur als ein Prozess verstanden, in dem ein Drittland die Verhandlungsinitiative übernimmt und eigene spezifische Interessen in die Verhandlungen einbringt. Drittländer nutzen strategisch aus, was sie der EU hinsichtlich der Ziele ihrer externen Migrationspolitik anbieten können und fordern als Gegenleistung für ihre Kooperation mit der EU finanzielle und politische Unterstützung (vgl. Tittel-Mosser 2018: 353). In meinen Augen ermöglicht es dieser Ansatz, den oft unvorhersehbaren Fortgang der bilateralen Verhandlungen angemessen zu berücksichtigen. Die Berücksichtigung der aktiven Rolle des Drittlandes gewährleistet einen ausgewogeneren Ansatz bei der Untersuchung der Externalisierungspolitik. Auf diese Weise kann die Tendenz vermieden werden, sich ausschließlich auf den externalisierenden Teil dieses politischen Prozesses zu konzentrieren, die dieser Forschungsperspektive in gewisser Weise innewohnt (vgl. Laube 2019: 18). Die Erweiterung der Theorie zur Migrationsdiplomatie um den Ansatz der umgekehrten Konditionalität bildet das theoretische Grundgerüst dieser Arbeit. Der Beitrag meiner Arbeit wird also darin bestehen, den theoretischen Rahmen zwischen der Literatur zu Migrationsdiplomatie und der Literatur zu *external governance* und umgekehrter Konditionalität zu verbinden. Diese Verknüpfung soll es ermöglichen, sich stärker von der EU-zentrierten Literatur zu distanzieren und der in meinen Augen vorherrschenden thematischen Unterspezifizierung im Bereich der Literatur zu den europäischen Externalisierungsprozessen entgegenzuwirken. Eine Kombination beider Theoriestränge soll dabei helfen zu verstehen, dass Migration immer mehr von Drittstaaten instrumentalisiert wird und in einigen Fällen eine Verschiebung der Machtverhältnisse zwischen den Herkunfts- oder Transitländern und den Empfängerländern verursacht. Zwischenstaatliche Verhandlungen über Migrationsfragen finden häufig zwischen Staaten mit einem asymmetrischen Machtverhältnis statt, wie unter anderem das Beispiel Türkei-Europäische Union zeigt. Die Manipulation von Migrationsströmen zum Zwecke der Machtprojektion ist eine Strategie, die häufig von schwachen Akteuren eingesetzt wird. Staaten, denen es in anderen Bereichen an Kapazitäten mangelt, können zuweilen versuchen, das Thema Migration als Hebel einzusetzen, um ihre Verhandlungsposition gegenüber mächtigeren Staaten zu verbessern (vgl. Adamson/Tsourapas 2019: 118).

## 3.2 Hypothesen

Diese Studie soll demonstrieren, dass die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und Drittländern viel dynamischer sind, als es oft dargestellt wird, da Drittstaaten durchaus in der Lage sind, ihre eigenen Interessen durch den strategischen Einsatz ihrer Migrationsdiplomatie durchzusetzen. Während die Beziehungen gemeinhin als einseitig dargestellt werden und asymmetrische Machtverhältnisse zwischen der EU und Drittländern widerspiegeln, vertrete ich die Meinung, dass die EU selbst, die derzeit mit großen Mengen an irregulären Migranten und Asylbewerbern konfrontiert ist, unter großem Druck steht und deswegen stärker von der Kooperation mit Herkunfts- oder Transitstaaten von Migranten abhängig ist. Der Literaturüberblick verdeutlicht, dass die EU sich in Bezug zu Migrationsfragen sehr abhängig von Drittstaaten macht, indem sie ihre eigene Migrationspolitik nur über ideelle und materielle Anreize steuern kann. Dies bietet einigen Drittländern die Möglichkeit, mit der EU auf einer gleichberechtigteren Ebene zu verhandeln und auf der Grundlage von umgekehrter Konditionalität ihre eigenen Bedingungen für ihre Zusammenarbeit mit der EU festzulegen. Vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise 2015 und abgeleitet aus der dargelegten Theorie argumentiere ich, dass die Regulierung von Migration und Mobilität als Verhandlungsmasse an Bedeutung gewinnt und weniger mächtigen Staaten ein Druckmittel zur Verfügung stellt, um mehr Zugeständnisse von der EU zu erhalten. In diesem Fall erwarte ich, dass der Einsatz von umgekehrter Konditionalität durch Drittstaaten in Verhandlungen mit der EU dazu führt, dass die EU ihren eigenen Ansatz zur Konditionalität moderiert und dadurch eher eine Partnerschaft auf Augenhöhe mit den betroffenen Drittstaaten möglich wird. Ich möchte zeigen, dass die Verhandlungsmacht von Drittstaaten und die Abhängigkeit der EU im Zuge der Migrationskrise gestiegen ist und die Auswirkungen davon untersuchen. In diesem Sinne habe ich mich für die Formulierung folgender Hypothese entschieden, welche auf die Verhandlungsmacht von Drittstaaten, sowie auf politische Unstimmigkeiten innerhalb der EU abzielt:

*H1: Je größer die Abhängigkeit der EU von Drittländern bei der Bekämpfung der irregulären Migration, desto mehr wird der klassisch bedachte Ansatz der EU-Konditionalität durch die EU moderiert.*

Ich erwarte also, dass eine zunehmende Abhängigkeit der EU von Drittländern bei der Bekämpfung der irregulären Migration dazu führt, dass Drittländer eine strategische Position erlangen, durch welche der klassisch bedachte Ansatz der EU-Konditionalität durch die EU moderiert wird. Anhand der vorliegenden Arbeit möchte ich herausfinden, unter welchen Bedingungen Drittstaaten Forderungen von EU-Konditionalität moderieren können, oder anders ausgedrückt, welche Faktoren eine hohe EU-Abhängigkeit von Drittstaaten, die eine solche Moderation ermöglicht, befördern. Dies liegt in meinen Augen zum einen daran, dass die EU eine hohe Verwundbarkeit gegenüber Migration aus dem Drittstaat ausweist und zum anderen, dass die EU stark von der Migrationspolitik des Drittstaates abhängig ist und sich nicht durch eigenständige Maßnahmen wirkungsvoll schützen kann. Ich bin auch der Meinung, dass diese Verwundbarkeit und diese Abhängigkeit dadurch verstärkt wird, dass einige der Nachbarstaaten sich ihrer einflussreichen Position im Kampf gegen irreguläre Migration gegenüber dem der EU bewusst wurden und ihre eigene Darstellung dessen, was die Zusammenarbeit aus ihrer Sicht bedeutet, klar offenlegen (vgl. Cassarino 2022: 80). Die Ermächtigung von Drittländern resultiert aus dem Entstehen von beispiellosen Mustern der Interdependenz im Bereich der Migration und der Grenzkontrollen, sowie aus ihrer Fähigkeit, ihre eigenen Präferenzen und Eventualitäten zu verteidigen, unabhängig davon, ob sie mit Migrationsfragen zusammenhängen oder nicht (vgl. Cassarino 2022: 81). Um diese Aussagen belegen zu können, wird für diese Arbeit ein aktueller Fall untersucht werden, bei welchem sich die EU durch eine umgekehrte Konditionalität konfrontiert sieht. Es handelt sich hier um eine im Mai 2021 durch Marokko künstlich herbeigeführte Flüchtlingskrise an der spanischen Enklave Ceuta, wo Marokko die Grenzen zum spanischen Territorium öffnete, um Druck auf die Europäische Union und einige ihrer Mitgliedstaaten auszuüben. Wie wir im vorherigen Kapitel bereits festgestellt haben, sollen in fast drei Vierteln von 81 Fällen, die Kelly M. Greenhill (vgl. 2022: 158) identifiziert hat, mit dieser Taktik zumindest einige der angestrebten Ziele erreicht und in weit über der Hälfte der Fälle das meiste oder alles erreicht worden sein, was angestrebt wurde. Im Vergleich dazu sind traditionelle Formen der Zwangsdiplomatie - einschließlich Sanktionen und Militäroperationen ohne Krieg - bestenfalls in etwa 40 Prozent der Fälle erfolgreich. Obwohl Regierungen in der Regel nur sehr selektiv auf strategisch gesteuerte Migration zurückgreifen, wenn die Wahrscheinlichkeit eines positiven Ergebnisses hoch ist, zeigt die Bilanz, wie attraktiv dieses Instrument sein kann. Entscheidend ist, dass die Wirksamkeit von Migrationsströmen als Methode der staatlichen Zwangsmaßnahmen von der

Haltung und Politik des Ziellandes abhängt (vgl. Greenhill 2022: 158). Ich möchte anhand des Fallbeispiels von Marokko beweisen, dass die Taktik auch hier erfolgreich ist und die Auswirkungen davon auf den klassisch bedachten Ansatz der EU-Konditionalität untersuchen.

## 4 Methoden

In diesem Kapitel wird der Verlauf der empirischen Forschung meiner Arbeit beschrieben sowie die genutzte Methodik erklärt. Mithilfe der in diesem Kapitel vorgestellten Forschungsmethodik werden eigene wissenschaftlich verwertbare Ergebnisse produziert, um neue Erkenntnisse zu gewinnen und neue Aussagen über die Realität treffen zu können. Das systematische Sammeln von Daten mit der in diesem Kapitel beschriebenen empirischen Forschungsmethode dient dazu, meine Forschungsfrage beantworten zu können. Durch die Auswertung meiner gesammelten Daten soll die Hypothese sowie die Aussagen in meiner Arbeit empirisch belegt werden. In meiner Arbeit werde ich empirisch vorgehen, da ich alle relevanten Daten eigenständig sammeln und auswerten werde. Die neu gewonnenen wissenschaftliche Erkenntnisse sollen einen wertvollen Beitrag zur Forschung leisten, der künftig als Ausgangspunkt für die Arbeit anderer Forschender dienen kann. Ziel dieser Studie ist, zu untersuchen, inwiefern zentrale Entwicklungen in der Flüchtlingskrise die Verhandlungsmacht von Drittstaaten gegenüber der EU im Rahmen von Externalisierungsprozessen verändern und sich auf den klassisch bedachten Ansatz der EU-Konditionalität auswirkt. Eine dezentralisierte Herangehensweise soll dabei helfen zu verdeutlichen, dass Drittstaaten, die Herkunfts- oder Transitland für Migranten auf dem Weg zur Europäischen Union sind, ihre Migrationsdiplomatie und die globalen Migrationsströme in Verhandlungen mit der EU einsetzen, um sich politische und wirtschaftliche Vorteile zu sichern und somit letzten Endes die EU-Konditionalität zu moderieren. Mit der vorliegenden Masterarbeit handelt es sich um eine qualitative Arbeit über das Fallbeispiel Marokko, welche sich im Wesentlichen auf primäre Forschungsliteratur zur Mobilitätspartnerschaft zwischen der EU und Marokko sowie zu den Verhandlungen zum Westsahara-Konflikt stützt. Das Beispiel von Marokko und die Fallstudien zu Mobilitätspartnerschaften und den Verhandlungen zum Westsahara-Konflikt könnten nach Gerring (2007: 91–93) als „typical case“ bezeichnet werden. Ein ‚typical case‘ dient hierbei dazu, die zentrale Hypothese anhand eines Falles, der dafür besonders repräsentativ ist, zu testen. Je nach den Ergebnissen der Fallstudie kann der Autor eine bestehende Hypothese bestätigen, diese Hypothese widerlegen oder sie auf eine Weise neu formulieren, die mit den Ergebnissen der Fallstudie übereinstimmt (vgl. Gerring 2007: 93). Der ‚typical case‘ veranschaulicht, was bei einem bestimmten allgemeinen Verständnis eines Phänomens als typischer Satz von Werten angesehen wird (vgl. Gerring 2007: 91). Einige ‚typical cases‘ haben eine explorative Funktion. Hier wählt der Autor einen

Fall auf der Grundlage einer Reihe von beschreibenden Merkmalen aus und sucht dann nach kausalen Beziehungen (vgl. Gerring 2007: 91). Einzelfallstudien können glaubhaft den Anspruch erheben, Belege für weitreichende kausale Aussagen zu liefern - zum Beispiel durch die Auswahl von Fällen, die besonders repräsentativ für das untersuchte Phänomen sind (vgl. Gerring 2007: 49). Dies trifft meiner Auffassung nach zu, weil Marokko meiner Meinung nach ein wichtiger Partner in der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist und eine hohe Abhängigkeit der EU von Marokko in Migrationsfragen besteht, welche relevant für die EU-Konditionalität ist. Obwohl es verschiedene Fälle und verschiedene Abkommen gibt und obwohl es sich bei meinem Beispiel um nur einen Fall handelt, ist es wichtig zu verstehen, dass das Beispiel von Marokko in meinen Augen sehr repräsentativ ist und zu weiterer Forschung über andere Fallbeispiele anregen soll. Eine Fallstudie hierzu ist meines Erachtens also die geeignete Methode, um meine Fragestellung detailliert unter die Lupe zu nehmen sowie zentrale Themen der Migrationsdiplomatie zu beleuchten. Der Fall Marokkos soll zeigen, dass EU-Zentrismus in Bezug zur Analyse der EU-Außenpolitik fälschlich ist und dass Drittländer verschiedene Strategien von Migrationsdiplomatie sowie das Prinzip der umgekehrten Konditionalität anwenden können, um ihre innenpolitische Agenda sowie ihre außenpolitische Verhandlungsmacht zu stärken und gleichzeitig normative und materielle Zugeständnisse von der EU zu erhalten. Zu der von mir genutzten Forschungsmethodik zählt also eine Fallstudie sowie eine darauf angewendete qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2010). Die qualitative Inhaltsanalyse ist Teil der empirischen Forschung und dient dazu, die gesammelten Daten systematisch zu bearbeiten, um neue Erkenntnisse zu gewinnen und meine Forschungsfrage anschließend beantworten zu können. Die qualitative Inhaltsanalyse hilft also dabei, Texte und anderes Kommunikationsmaterial im Detail auswerten und damit mein Forschungsinteresse beantworten zu können. Zu diesem Zweck verwende ich das vom deutschen Psychologen Philipp Mayring (2010) entwickelte allgemeine Ablaufmodell der qualitativen Inhaltsanalyse. Der erste Schritt besteht in der Auswahl des Materials, welches am besten zu meiner Forschungsfrage passt. Hierzu gehören offizielle Dokumente und akademische Artikel, Berichte von Think Tanks, Progress Reports, Protokolle von gemeinsamen Action Plans sowie Zeitungsberichte. Im zweiten Schritt wird die Richtung der Analyse festgelegt, wobei ich mich für die verschiedenen Texte und Dokumente selbst als Ziel der Analyse entschieden habe und nicht für beispielsweise den Textproduzenten oder die Zielgruppe. Der dritte Schritt beinhaltet die Form der Inhaltsanalyse. In meinem Fall handelt es sich um eine zusammenfassende

Inhaltsanalyse, in welcher das untersuchte Material auf einen überschaubaren Text reduziert wird und nur die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben. Damit ein überschaubares Korpus des gesamten Materials geschaffen werden kann, sollen nur die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben. Die zusammenfassende Inhaltsanalyse ist meines Erachtens besonders dann sinnvoll, wenn die inhaltliche Ebene des Datenmaterials im Fokus der Analyse steht. Der vierte Schritt besteht aus der Interpretation der Ergebnisse, wobei das Material in ein erstelltes Kategoriensystem eingeordnet wird. Ein Kodierleitfaden legt fest, was im Material enthalten sein muss, um in die diversen Kategorien zu fallen und um die in der qualitativen Inhaltsanalyse untersuchten Artikel dementsprechend einzuordnen. In meiner Arbeit habe ich die Kategorien in Abhängigkeit der EU, strategisch gesteuerte Migration, klassische EU-Konditionalität, umgekehrte Konditionalität und Veränderungen der Konditionalität eingeteilt. Im fünften und letzten Schritt muss die Erfüllung von den Gütekriterien der qualitativen Forschung gewährleistet werden: Transparenz, Reichweite und Intersubjektivität. Die Transparenz zeigt, ob wirklich gemessen wird, was gemessen werden soll, damit das eigene Vorgehen für die Leser gut nachvollziehbar ist. Eine ausführliche Dokumentation aller wichtigen Arbeitsschritte macht die Forschung transparent und für Außenstehende nachvollziehbar. Die Reichweite steht für die Reproduzierbarkeit der Analyse und dafür, dass meine qualitative Inhaltsanalyse bei einer weiteren Durchführung reproduzierbar ist. Indem die gleichen Kategorien sowie derselbe Kodierleitfaden für das gesamte ausgewählte Material angewendet wird, wird die Reliabilität meiner Forschung gewährleistet. Mit der Intersubjektivität ist gemeint, dass zu große subjektive Einflüsse ausgeschlossen werden können und andere Forscher bei Wiederholung eines ähnlichen Verfahrens die gleichen oder ähnliche Ergebnisse erzielen. Da die Ergebnisse qualitativer Forschung oft subjektiv und vom Forschenden selbst abhängig sind, ist es wichtig sich an diesen Gütekriterien zu orientieren und eine regelgeleitete Forschung zu garantieren. Die Anwendung dieser drei Gütekriterien stellt eine angemessene Reflektion sicher und gewährleistet eine Forschung, die nicht zu sehr subjektiv von mir beeinflusst wird.



## 5 Historische Ereignisse der bilateralen Beziehungen

Aufgrund seiner Kolonialgeschichte unterhält Marokko seit langer Zeit politische und wirtschaftliche Beziehungen zu den südeuropäischen Ländern. Nach der Integration Spaniens in den Schengen-Raum im Jahr 1995 wurden die beiden spanischen Enklaven Ceuta und Melilla, wessen Mauern zu den prominentesten Beispielen für physischen Manifestationen von Grenzpraktiken gehören (vgl. Üstübeci/İçduygu 2018: 11), zu einer Außengrenze der EU auf dem afrikanischen Kontinent (vgl. Tyszler 2019: 5). Im Jahr 2000 formalisierte Marokko seine Beziehungen zur EU als eigenständige Einheit, indem es das Assoziierungsabkommen als Teil der umfassenderen EU-Mittelmeer-Partnerschaft (EMP), welche 1995 gegründet wurde und auf die Schaffung einer Mittelmeerregion des Friedens, der Sicherheit und des gemeinsamen Wohlstands abzielte (vgl. Catalano/Graziano 2016: 368), unterzeichnete (vgl. Laube 2019: 13). Schließlich fanden während der gesamten 2000er Jahre Verhandlungen mit EU-Vertretern über Migrations-, Mobilitäts- und Sicherheitsfragen statt, worauf der Schwerpunkt vor allem auf einem EU weiten Rückübernahmeabkommen lag, das auf die Abschiebung von Migranten ohne Papiere abzielte, die durch Marokko reisten, aber nicht unbedingt marokkanische Staatsbürger waren (vgl. Laube 2019: 13). Ein sehr wichtiger Schritt, der bemerkenswerte Veränderungen für die bilateralen Beziehungen zwischen Marokko und der EU einleitete, war die Unterzeichnung des ENP Aktionsplan EU-Marokko (EAMP) im Jahr 2005. Dieser Plan sollte eine gezieltere Umsetzung des Assoziierungsabkommens ermöglichen und die marokkanische Wirtschaft und die sozialen Strukturen stärker an die der Union angleichen (vgl. Catalano/Graziano 2016: 369). Dabei handelte es sich um einen Prozess der die Angleichung der marokkanischen Gesetze, Vorschriften und Normen an die der EU in vielen Bereichen im Hinblick auf eine schrittweise Integration in den Binnenmarkt der Union und ihre Regulierungsstrukturen, erforderte (vgl. Catalano/Graziano 2016: 369). Marokko gelang es während dieser Zeit, durch die Unterzeichnung bilateraler Rückübernahmeabkommen mit bestimmten Ländern eine bemerkenswerte politische Position in der EU zu erlangen, und trotz eindeutig festgestellter Defizite und der mangelnden Bewertung der Kernthemen im Hinblick auf Demokratie und Menschenrechte 2008 sogar den ‚Advanced Status‘ zu erhalten (vgl. Govantes 2020: 712), was dem nordafrikanischem Königreich bis heute viele politische Vorteile in Verhandlungen mit der EU garantiert (vgl. Govantes 2020: 720). Marokko war das erste östliche oder südliche Nachbarland, dem ein solcher fortgeschrittener Status bei der EU angeboten wurde, und das einzige, das diese Auszeichnung bis 2012 erhielt, als Tunesien ein

ähnlicher Status angeboten wurde. Diese Tatsache unterscheidet Marokko deutlich von den übrigen Ländern der Region, und allein die Tatsache, dass es diesen Status gibt, ist in politischer Hinsicht von Bedeutung, da sie eine besondere Beziehung zu diesem Land schafft (vgl. Govantes 2020: 716). Dies diente in erster Linie dazu, die bereits in den früheren Abkommen festgelegten Hauptziele wieder aufzugreifen: die Stärkung des Dialogs und der Zusammenarbeit in politischen und sicherheitspolitischen Fragen und die Förderung der schrittweisen Integration Marokkos in den EU-Binnenmarkt durch eine Konvergenz der Rechtsvorschriften und Regelungen. Um diese Konvergenz voranzutreiben, wurden verschiedene Instrumente entwickelt, die häufig auf europäische Unterstützung zurückgreifen (z.B. Partnerschaften zwischen europäischen und marokkanischen Behörden). Durch das Programm *Making Advanced Status*, das mit 180 Millionen Euro ausgestattet war, unterstützte die EU die Entwicklung eines nationalen Konvergenzplans, um Marokko dabei zu helfen, den Zugang zum EU-Binnenmarkt zu nutzen (vgl. Catalano/Graziano 2016: 370). Einige andere zentrale Elemente, die Marokko in dem gemeinsamen Dokument über den fortgeschrittenen Status unterstützen, sind seine europäische Berufung, die Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung, die Fortschritte bei den Menschenrechten, die Verpflichtung des ERC zur Entschädigung der Jahre der Blei-Opfer, die Dezentralisierung seiner öffentlichen Verwaltung oder der Prozess der Modernisierung und Demokratisierung seiner politischen Institutionen (vgl. Govantes 2020: 712). Im Jahr 2011 rief die Europäische Kommission den Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) ins Leben und unterstrich die Notwendigkeit, ihre externe Migrationspolitik zu stärken, indem sie Partnerschaften mit Nicht-EU-Ländern eingeht, die Fragen im Zusammenhang mit Migration und Mobilität so angehen, dass die Kooperation für beide Seiten von Vorteil ist (vgl. Laube 2019: 8). Vor dem Hintergrund wachsender und internationaler Kritik an der Behandlung irregulärer Migranten in Marokko, unterzeichneten das Königreich und die EU im Jahr 2013 schließlich eine gemeinsame Erklärung zur ersten Gründung einer Mobilitätspartnerschaft im südlichen Mittelmeerraum (vgl. Laube 2019: 14), welche zu einem paradigmatischen Wandel in der marokkanischen Einwanderungspolitik und zu einem radikalen Wandel im offiziellen Diskurs führte (vgl. Üstübici/İçduygu 2018: 21). Als zentrales Ziel dieser Partnerschaft wurde die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Marokko bei der Vereinfachung der Verfahren für die Einreise und den legalen Aufenthalt fortzusetzen (einschließlich der Möglichkeit, Mehrfachvisa und Visa für längere Zeiträume auszustellen und bestimmte

Personengruppen von Verwaltungsgebühren zu befreien) vom Rat der Europäischen Union festgelegt. Damals schon war die Visapolitik von zentraler Bedeutung im Verhandlungsprozess zwischen der EU und Marokko. Doch obwohl die Zusammenarbeit mit der EU dazu führte, dass Marokko an bestimmten Punkten restriktivere Grenz- und Migrationskontrollen einführte, leistete das Land während dieses Prozesses noch immer erheblichen Widerstand gegen die EU-Vorschriften (vgl. Laube 2019: 14). So empfand Marokko zum Beispiel bei den Verhandlungen über das Rückübernahmeabkommen mit der EU den Anreiz der begrenzten Mobilitätsmöglichkeiten als unzureichend und lehnte den ersten Vorschlag für Visaerleichterungen ab (vgl. Laube 2019: 14), was dazu führte, dass die Verhandlungen über das Rückübernahmeabkommen mit der EU in Verbindung mit Visaerleichterungen für marokkanische Bürger zum Stillstand kamen. Nach zehnjährigen Verhandlungen wurde die marokkanische Strategie als ein Fall von erfolgreicher Vermeidung einer Rückübernahme durch die Vertreter eines sogenannten Herkunfts- oder Transitlandes beschrieben (vgl. Laube 2019: 14). Wir können also feststellen, dass sich die marokkanische Haltung in Bezug auf Migration und Asyl also im Jahr 2013 grundlegend geändert hat. Die Regularisierung von Asylbewerbern im November 2013 und der Start der Regularisierungskampagne von Januar bis Dezember 2014 waren direkte Folgen dieser neuen Politik, in dessen Rahmen die marokkanische *National Strategy on Immigration and Asylum* (NSIA) im Dezember 2014 ins Leben gerufen und durch drei neue vorgeschlagene Gesetze zu Migration, Menschenhandel und Asyl unterstützt wurde (vgl. Tittel-Mosser 2018: 355). Die Strategie hatte erhebliche Auswirkungen auf die marokkanische Politik und den Rechtsrahmen in Migrations- und Asylfragen: rechtlich, weil sie auf die Ausarbeitung und Verabschiedung von drei neuen Gesetzen zu Migration, Asyl und Menschenhandel abzielte; praktisch, weil sie die Politik und damit das Verhalten der marokkanischen Behörden gegenüber Einwanderern und Flüchtlingen veränderte (vgl. Tittel-Mosser 2018: 355). Vor allem aber wurde im Dezember 2013 ein neuer Aktionsplan (2013-17) für die Umsetzung des *Advanced Status* angenommen, der einen einheitlichen politischen Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und Marokko bildete, der auf Partnerschaft, gemeinsamer Verantwortung, leistungsorientierter Differenzierung und maßgeschneiderter Unterstützung beruht (vgl. Catalano/Graziano 2016: 371). Die Partnerschaft verpflichtet die marokkanische Regierung, eine Strategie zur Angleichung der Rechtsvorschriften einzuführen, welche auf einer Bewertung der bestehenden Unterschiede, der Festlegung von Prioritäten für die Konvergenz und einem Zeitplan für die Umsetzung

beruht. Letzten Endes zielt dieser Plan darauf ab, die marokkanischen Rechtsvorschriften mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand in Einklang zu bringen, um die marokkanische Wirtschaft schrittweise in den EU-Binnenmarkt zu integrieren und Handel, Investitionen und Wachstum zu fördern (vgl. Catalano/Graziano 2016: 371). Im Jahr 2018 unternahm die EU schließlich einen neuen Versuch, Marokko davon zu überzeugen, sich stärker an der Grenzsicherung zu beteiligen und irreguläre Migranten und Flüchtlinge davon abzuhalten, die westliche Mittelmeerroute nach Spanien zu nehmen. Die EU stellte zusätzliche 30 Millionen Euro für die Küstenüberwachung in Marokko zur Verfügung, aber das schien nicht auszureichen. Diplomatische Kreise in der EU vermuteten, dass Marokko die Grenzüberwachung sogar gelockert hat, um die EU dazu zu bewegen, ihr Angebot an finanzieller Unterstützung zu erhöhen, was sicherlich auf die Nutzung der Migrations- und Grenzdiplomatie durch Zwangsmaßnahmen hinweisen würde. Sowohl beim Rückübernahmeabkommen als auch bei der Grenzüberwachung beharrte Marokko wiederholt auf seiner Freiheit, Forderungen und Angebote der EU und ihrer Mitgliedstaaten abzulehnen, um mit dieser Strategie die eigenen Interessen und Prioritäten besser verfolgen zu können (vgl. Laube 2019: 14). Insgesamt hebt das Dokument des Aktionsplans positiv hervor, dass Marokko einigen internationalen Konventionen beigetreten ist, die relative Religionsfreiheit (trotz einiger Einschränkungen für Muslime), die Arbeit der Kommission für Gerechtigkeit und Versöhnung (ERC) zur Entschädigung von Opfern der jahrelangen Verfolgung oder die positiven Auswirkungen der Reform des Familienrechts, wie die Gleichheit und das gegenseitige Einvernehmen der Parteien in der Ehe oder die Möglichkeit der Scheidung auf Initiative beider Personen. Andererseits werden immer noch zahlreiche Mängel hervorgehoben, wie die Diskriminierung von Berbersprachlern (die rechtlich nicht anerkannt sind), die häufige Anwendung von Folter, die willkürlichen Verhaftungen, die besonders in Fällen mit terroristischem Hintergrund wahrgenommen werden, oder die Existenz der Todesstrafe im Strafgesetzbuch (vgl. Govantes 2020: 709). So konnte die EU, obwohl der Aktionsplan mehrere Verpflichtungen in Bezug zu den Menschenrechten forderte, keine relevanten Veränderungen feststellen in diesem Bereich feststellen (z.B. Kinderarbeit, Diskriminierung von Frauen, Arbeitnehmerrechte oder Todesstrafe) (vgl. Govantes 2020: 712). Marokko scheint insgesamt mehr Wert auf den politischen als auf den wirtschaftlichen Nutzen der Beziehungen zu legen. Ihre privilegierte Partnerschaft mit der EU hat die Entwicklung eines demokratischen Systems nicht begünstigt, aber sie hat dazu beigetragen, die autoritären Eliten zu festigen und die wichtigsten

außenpolitischen Prioritäten Marokkos zu sichern (vgl. Govantes 2020: 721). Denn selbst in Marokko, dem vermeintlichen ‚Star-Reformer‘ des Nahen Ostens, handelt es sich bei näherer Betrachtung bei den meisten Reform-Projekten, die unter dem Etikett der Unterstützung von Regulierungs- und Governancemodernisierung nach EU-Vorbild durchgeführt werden, in Wirklichkeit um Gelder für Ausrüstung, neue Computer und Gebäude sowie um den Austausch von Erfahrungen, wie Entscheidungen effektiver und nicht unbedingt rechenschaftspflichtiger getroffen werden können (vgl. Youngs 2009: 910).

## 6 Empirische Analyse

### 6.1 Politischer Kontext und Rahmenbedingungen

Damit das wissenschaftliche Vorgehen in meiner Arbeit transparent und übersichtlich bleibt, wird die empirische Analyse in zwei Teile eingeteilt. Der erste Teil besteht darin, das Fallbeispiel Marokko in den wissenschaftlichen Kontext zu setzen und die zentralen Rahmenbedingungen, unter welchen sich die Beziehungen zwischen der EU und Marokko abspielen, zu erklären. Dies ist wichtig um die wissenschaftliche Relevanz dieses Beispiels als Hilfe zur Erkenntnisgewinnung für ein breiteres Thema besser verstehen zu können. Ein zentraler Faktor in diesem Teil ist das Thema Migration, wobei in diesem Kontext die gemeinsamen Ziele der Partnerschaft zwischen der EU und Marokko sowie die wichtigsten europäischen Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung dieser Ziele vorgestellt werden. Im zweiten Teil der Analyse möchte ich in einem ersten Schritt belegen, dass die EU in Migrationsfragen von Marokko abhängig ist und dass sie durch die marokkanische Migrationsdiplomatie und ihrem strategischen Einsatz von Migrationsströmen mit einer umgekehrten Konditionalität konfrontiert wird. Um dies zu verdeutlichen, werden vor allem die aktuellen Entwicklungen im sogenannten Westsahara-Konflikt, welche zurzeit eine prioritäre Rolle in der Außenpolitik Marokkos und in seinen bilateralen Beziehungen zur EU spielen, analysiert werden. Anhand dieses Konfliktes lässt sich meiner Meinung nach sehr gut zeigen, dass die EU mithilfe von manipulierten Migrationsströmen durchaus mit umgekehrter Konditionalität durch einen Drittstaat konfrontiert werden kann. In einem zweiten Schritt möchte ich zeigen, dass eine solche Abhängigkeit dazu führen kann, dass die EU sich gezwungen sieht, ihre eigene Konditionalität zu moderieren. An dieser Stelle wird untersucht, unter welchen Bedingungen Drittstaaten Forderungen von EU-Konditionalität moderieren können, oder anders ausgedrückt welche Faktoren eine hohe EU-Abhängigkeit von Drittstaaten, die eine solche Moderation ermöglicht, befördern. Dies wird vor allem auf die hohe Verwundbarkeit der EU gegenüber Migration aus dem Drittstaat zurückzuführen sein, sowie darauf, dass die EU stark von der Migrationspolitik des Drittstaates abhängig ist und sich nicht durch eigenständige Maßnahmen schützen kann. Die aus den zwei Teilen gewonnenen Erkenntnisse sollen es ermöglichen, die Hypothese zu prüfen und die Forschungsfrage adäquat beantworten zu können. Die Partnerschaft zwischen der EU und Marokko wurde als Ausgangspunkt für den empirischen Teil meiner Studie gewählt, da solche Partnerschaften

tiefgreifende Auswirkungen auf die Funktionsweise der EU-Außenpolitik haben, wenn wir uns auf den oben dargelegten Forschungsstand beziehen. Meine Arbeit beschränkt sich zwar ‚nur‘ auf den marokkanischen Fall, soll aber Anregungen für weitere Studien zum Ansatz der umgekehrten Konditionalität und der strategischen Position, die Drittländer in Verhandlungen mit der EU einnehmen können, liefern.

## 6.2 Das Fallbeispiel Marokko

Marokko liegt im südlichen Mittelmeerraum und ist ein wichtiges Herkunftsland für Einwanderer in Europa, welches sich in den letzten Jahren immer mehr zu einem Einwanderungs- und Transitland für Migranten aus Asien, Subsahara-Afrika und seit 2019 auch aus Syrien entwickelt hat (vgl. Laube 2019: 13). Marokko hat sich außenpolitisch seit langem auf die Seite der EU gestellt. Es ist einer der engsten Partner der EU in der MENA-Region und ein seltenes Beispiel für Stabilität in dieser Region. Für die Europäer ist Marokko ein wichtiger Partner, nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht, sondern auch bei der Kontrolle der Migrationsströme und der Bekämpfung des Terrorismus (vgl. Scazzieri 2020: 5). Das Königreich war der erste arabische Staat im Mittelmeerraum, der eine Mobilitätspartnerschaft mit der EU abgeschlossen hat und es ist das einzige afrikanische Land, das an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) mitarbeitet (vgl. Govantes 2020: 716). Die marokkanische Monarchie genießt auch eine herausragende Rolle als religiöses Oberhaupt, und sie nutzt ihre politische und religiöse Macht und ihren Einfluss, um islamistische Strömungen in Schach zu halten. Diese doppelte Position hat jedoch auch zu innenpolitischen Auseinandersetzungen über die Kontrolle der politischen Macht der Religion zwischen der Monarchie und den islamistischen politischen Kräften geführt. Im Allgemeinen hat die Monarchie als Strategie zur Bewältigung der Herausforderung durch den politischen Islam eine gemäßigte Politik gegenüber den islamistischen Kräften verfolgt, indem sie die Anwendung von Gewalt ebenso vermieden hat wie die Annahme politischer Einstellungen, die Gewalt befürworten. Auf diese Weise versucht die Monarchie, Konfrontationsszenarien mit dem religiösen Establishment zu vermeiden, wie dies in Nachbarländern wie Ägypten und Algerien der Fall war. Diese Politik war bisher erfolgreich und machte Marokko zum Land mit der größten politischen Stabilität in Nordafrika nach dem Arabischen Frühling (vgl. Casero 2021). Die Partnerschaft basiert rechtlich auf dem Assoziierungsabkommen, das im Jahr 2000 in Kraft getreten ist und 2010

durch ein zusätzliches Abkommen über Landwirtschaft und Fischerei ergänzt wurde (vgl. Scazzieri 2020: 5). Marokko beantragte sogar schon 1987 die Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft. Die EU lehnte den Antrag allerdings mit der Begründung ab, dass Marokko kein ‚europäischer Staat‘ sei, wie es der heutige Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union für EU-Mitglieder vorschreibt (vgl. Scazzieri 2020: 5). Dennoch wurde Marokko mit der Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik schrittweise zu einem privilegierten Partner der EU in den Bereichen politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie Handel, technische und Entwicklungszusammenarbeit. Der Assoziationsrat, in welchem die Minister der EU und Marokkos zusammentreffen, gestaltet die Beziehungen zwischen der EU und Marokko, einschließlich des politischen Dialogs und der Prioritäten der Zusammenarbeit. In diesem Rat wurde am 27. Juni 2019 eine gemeinsame Erklärung angenommen, die „den strategischen, multidimensionalen und privilegierten Beziehungen zwischen der EU und Marokko neue Impulse verleiht“ (Europäische Kommission 2019a). Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Marokko dienen der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen wie wirtschaftliche Entwicklung, Innovation, Klimawandel, Justiz, Sicherheit, Mobilität, Migration und verantwortungsvolle Staatsführung (vgl. Europäische Kommission 2019a). Das nordafrikanische Königreich pflegt demnach starke bilaterale Beziehungen zu einigen EU-Mitgliedstaaten und der potenzielle Einfluss dieser Beziehungen auf die Konditionalität im Rahmen der ENP macht Marokko für mich zu einer sehr interessanten Fallstudie. Ich bin der Meinung, dass die enge Zusammenarbeit zwischen der EU und Marokko es ermöglicht, die Grenze zwischen der EU und Marokko als Labor zu betrachten, in dem die externen Dimensionen internationaler Migrationspolitik untersucht werden können.

### 6.2.1 Marokko und die Migration

Die Migrationssituation in Marokko unterscheidet sich von der in den anderen Ländern Nordafrikas. Historisch gesehen war Marokko in erster Linie ein Herkunftsland, mit kontinuierlichen Strömen nach Europa seit den 1970er Jahren, einschließlich bemerkenswerter, manchmal irregulärer Ströme, oft nach Spanien oder Italien, als Reaktion auf die Nachfrage nach Arbeitskräften in der Landwirtschaft, im Baugewerbe und im Dienstleistungssektor in den 1990er Jahren (vgl. Europäische Kommission 2019b: 49). Jüngste Zahlen deuten darauf



hin, dass etwa 5,1 Millionen Marokkaner heute in Europa leben, hauptsächlich in Frankreich und Spanien. Die meisten von ihnen wandern regelmäßig aus, um zu arbeiten oder sich weiterzubilden, einige kommen jedoch auch auf irregulärem Wege. Die Nähe Marokkos zu Europa hat in den letzten 20 Jahren ebenfalls eine große Zahl von Migranten angezogen und das Land zu einem Ursprungs-, Transit- und Zielland für Migranten gemacht, die vor politischer und wirtschaftlicher Instabilität fliehen. Im Jahr 2018 erlebte Spanien einen Anstieg der über Marokko einreisenden Migranten. Demnach sollen 2018 etwa 57.000 Menschen illegal nach Spanien eingereist sind, viele davon aus Marokko. Dennoch wurden laut Angaben des marokkanischen Innenministeriums im gleichen Jahr weitere 89.000 Versuche der illegalen Einreise nach Spanien verhindert (vgl. Europäische Kommission 2019: 49b). Als Zielland ziehen Migranten aus Westafrika, der Demokratischen Republik Kongo und anderen Ländern nach Marokko, um Bildung und Arbeit zu finden, häufig im informellen Dienstleistungssektor, in der Hauswirtschaft oder auf dem Bau. Auch Europäer sind nach Marokko eingewandert, um dort zu arbeiten, Geschäfte zu machen oder sich zur Ruhe zu setzen. Nach Angaben des UNHCR befanden sich im Februar 2019 etwa 8.112 Flüchtlinge und Asylsuchende in Marokko, darunter 6.199 Flüchtlinge und 1.913 Asylsuchende, von denen 33 Prozent aus Syrien stammten (vgl. Europäische Kommission 2019b: 49). Marokko hat sich also in den letzten Jahren durch die Entwicklung der Migrationsmuster von einem Herkunftsland zu einem Transit- und Zielland für Migranten aus Subsahara-Afrika und Syrien entwickelt. Diese neue Realität lässt sich auf die zunehmende Verschärfung des europäischen Anti-Immigrationsdiskurses zurückführen, der die Ansiedlung von Migranten in angrenzenden Ländern fördert. Der maghrebinische Staat hat seine Migrationspolitik entsprechend ausgerichtet (vgl. García Barcala 2021). Angesichts der wachsenden Zahl gestrandeter Migranten sieht sich die marokkanische Gesellschaft laut EU-Kommission mit einer Reihe neuer sozialer und rechtlicher Probleme konfrontiert, die für Einwanderungsländer typisch sind. Im Jahr 2014 verabschiedeten die marokkanischen Behörden eine nationale Migrationsstrategie, die sich auf die Integration und den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen für reguläre Migranten und die Steuerung der Migrationsströme unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte konzentriert, da auch nicht regulisierte Migranten Zugang zu bestimmten grundlegenden Dienstleistungen erhalten. Die Strategie trägt auch der Bedeutung der Diaspora Rechnung, indem sie darauf abzielt, die Verbindung zu deren Netzwerken zu stärken. Marokko spielt auch eine proaktive Rolle bei der Förderung einer

besseren Steuerung der Migration auf regionaler Ebene. In dieser Hinsicht soll vor allem der *EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa* (EUTF for Africa) in Marokko sicherstellen, dass künftige Projekte die bereits durchgeführten Aktivitäten zur Unterstützung der marokkanischen Migrationspolitik ergänzen, wobei die strategische geografische Lage Marokkos in Afrika berücksichtigt wird (vgl. Europäische Kommission 2019b). Auch die Innenpolitik hat die Migration in Marokko beeinflusst. Im Gegensatz zu vielen seiner nordafrikanischen Nachbarn hat der Arabische Frühling das politische System nicht radikal verändert, und auch die Migrationssituation in Marokko hat sich dadurch nicht wesentlich verändert. Die öffentlichen Proteste, die sich während des Arabischen Frühlings formierten, stürzten nicht die herrschende konstitutionelle Monarchie, sondern drängten die Regierung vielmehr dazu, demokratische Reformen einzuführen, insbesondere eine neue Verfassung und die Übertragung neuer Befugnisse an das Parlament und den Premierminister. Für Migranten sind in der neuen Verfassung der Schutz ihrer Rechte und Bestimmungen zur Nichtdiskriminierung verankert. Die Regierung hat außerdem eine neue Abteilung für Migrationsangelegenheiten eingerichtet, die dem Ministerium für Marokkaner im Ausland und für Migrationsangelegenheiten (MCMREAM) untersteht. Gleichzeitig hat der Nationale Menschenrechtsrat Marokkos (CNDH), ein wichtiger Partner bei der Umsetzung des EUTF, eine auf Rechten basierende Migrationspolitik und -praxis sowie die Legalisierung irregulärer Migranten gefordert (vgl. Europäische Kommission 2019b: 50).

## 6.2.2 Gemeinsame Ziele zwischen der EU und Marokko

In der *gemeinsamen Erklärung der Europäischen Union und Marokkos für die vierzehnte Tagung des Assoziationsrates* (Joint declaration by the European Union and Morocco for the fourteenth meeting of the Association Council) im Juni 2019 werden die aktuellen gemeinsamen Ziele zwischen Marokko und der EU, auf wessen Grundlage die bilateralen Beziehungen weiter vertieft werden sollen, sehr deutlich beschrieben (vgl. Europäische Kommission 2019a) Die beiden Partner sind nicht nur objektiv durch ihre geografisch und historisch bedingten Interessen verbunden, sondern auch durch die gemeinsamen Werte, zu denen sie sich bekannt haben. Auf der Grundlage ihrer gemeinsamen Erfahrungen verpflichten sie sich, die Partnerschaft, die sie vereint, zu schützen, ihre Widerstandsfähigkeit und Stabilität

zu stärken und ihre Kontinuität im Falle von Schwierigkeiten zu gewährleisten, insbesondere durch frühzeitige Konsultation, verstärkte Koordinierung und Nutzung der im Rahmen der Partnerschaft geschaffenen Arbeitsstrukturen. Das regionale und globale Umfeld beider Parteien ist mit immer komplexeren Herausforderungen, aber auch mit neuen Chancen konfrontiert, die über die Zukunft des euroafrikanischen und des euro-mediterranen Raums entscheiden werden, insbesondere in den Bereichen wirtschaftliche und menschliche, integrative und gerechte Entwicklung, Innovation und Wissensaustausch, Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung, Justiz, Sicherheit, interkultureller Dialog, Mobilität und Migration, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung. Laut der gemeinsamen Erklärung sind sich beide Partner, die ein gemeinsames Bekenntnis zum Multilateralismus und zur Rolle der Vereinten Nationen haben, darin einig, dass es notwendig ist, pragmatisch auf die tiefgreifenden Veränderungen in der Art der gegenwärtigen Konflikte und auf die neuen Sicherheitsherausforderungen zu reagieren, die sich durch den Terrorismus und nichtstaatliche Akteure stellen. Sie sind also entschlossen, einen ständigen Dialog aufrechtzuerhalten, der auf Maßnahmen zur Förderung eines erneuerten Multilateralismus ausgerichtet ist, und kommen in diesem Zusammenhang überein, bei den Vereinten Nationen gemeinsame Aktivitäten zur Förderung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durchzuführen. In dem Bewusstsein, dass es wichtig ist, auf die Herausforderungen, denen sich Afrika gegenüber sieht, zu reagieren, verpflichten sie sich, Initiativen zur Förderung des Friedens auf dem Kontinent zu unterstützen, insbesondere im Hinblick auf die Friedenssicherung, die Vermittlung und die Krisenbewältigung, und dabei die Entwicklung eines umfassenden Konzepts zu fördern, das die Sicherheitsdimension und die menschliche Entwicklung miteinander verbindet. Auf bilateraler Ebene wird sich die *europäisch-marokkanische Partnerschaft für gemeinsamen Wohlstand* auf vier strukturelle Bereiche stützen: einen Bereich der Konvergenz der Werte, einen Bereich der wirtschaftlichen Konvergenz und des sozialen Zusammenhalts, einen Bereich des gemeinsamen Wissens und einen Bereich der politischen Konsultation und der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit sowie auf zwei horizontale Schlüsselbereiche, in denen auch spezifische operative Maßnahmen durchgeführt werden, nämlich die Kooperation im Bereich des Umweltschutzes und der Bekämpfung des Klimawandels und die Zusammenarbeit im Bereich der Mobilität und der Migration. Der erste Bereich der Konvergenz der Werte, der sich auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die marokkanische Verfassung und die internationalen Verpflichtungen der beiden

Parteien stützt, hat das Ziel, eine Angleichung an die Gründungs- und Leitprinzipien der Partnerschaft zu erleichtern: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Staatsführung, Gerechtigkeit, Effizienz, Verantwortlichkeit und Transparenz der Institutionen, Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit (einschließlich Pressefreiheit), Rechte von Frauen und Jugendlichen, Gleichstellung von Männern und Frauen, Bekämpfung von Hassreden, Intoleranz, Stigmatisierung und Diskriminierung sowie Schutz und Austausch personenbezogener Daten und Recht auf Privatsphäre. Besonderes Augenmerk wird auf die Entwicklung der Möglichkeiten für junge Menschen gelegt. Die beiden Partner werden sich für die Entwicklung einer widerstandsfähigen, integrativen, dynamischen und offenen Gesellschaft einsetzen, in der die Zivilgesellschaft ihre Rolle in vollem Umfang wahrnimmt. Als zweiter Bereich soll sich ein Raum der wirtschaftlichen Konvergenz und des sozialen Zusammenhalts vor allem auf die Umsetzung des wirtschaftlichen Teils des Assoziationsabkommens stützen. Dazu gehören die bessere Nutzung der Möglichkeiten, die die bilateralen Handelsbeziehungen bieten, die Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen (DCFTA) auf der Grundlage der erwarteten Vorteile für beide Seiten, die schrittweise Annäherung der Rechtsvorschriften, eine enge bilaterale Zusammenarbeit im Zollwesen, eine verantwortungsvolle Steuerpolitik, der Schutz personenbezogener Daten und die Stärkung der Konnektivität der physischen und digitalen Infrastrukturen. Die beiden Parteien streben eine schrittweise wirtschaftliche Integration zwischen Marokko und der EU sowie eine integrative, gerechte und nachhaltige Entwicklung an, die in der Lage ist, soziale und territoriale Ungleichheiten zu verringern, auch durch interregionale Kooperationsprogramme zwischen der EU und Marokko. Zu diesem Zweck wird insbesondere der Austausch bewährter Verfahren im Bereich des sozialen Dialogs genutzt, um mehr sozioökonomische Chancen (auch durch die Entwicklung der Sozialwirtschaft), insbesondere für junge Menschen und Frauen, zu schaffen. Dieser Bereich wird die Integration von Wertschöpfungsketten durch eine bessere industrielle Integration, die Entwicklung gegenseitiger produktiver Investitionen (auch mit Hilfe des Europäischen Plans für externe Investitionen), die Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, Unternehmertum und Innovation, die grüne Wirtschaft, die Unterstützung der Transformation der marokkanischen Wirtschaft und die Konsultation in Finanzfragen durch die aktive Wiederaufnahme des regelmäßigen wirtschaftlichen Dialogs stärken. Der dritte Bereich bildet einen Raum des gemeinsamen

Wissens. Dieser Bereich wird vor allem die Hochschulbildung, die Ausbildung (insbesondere die Berufsausbildung), die nachhaltige Beschäftigung, die wissenschaftliche Forschung, die Innovation und den Technologietransfer sowie die Mobilität von Studierenden und Forschern fördern. Alle bestehenden und künftigen Instrumente und Mechanismen (Erasmus +, PRIMA, Horizont 2020, Horizont Europa usw.) werden mobilisiert. Diese werden als vorrangige Kooperationsbereiche für die Entwicklung einer auf Wissen und Innovation basierenden Wirtschaft angesehen. Der Bereich wird auch der interkulturellen Förderung und der Völkerverständigung gewidmet sein. Angesichts der Bedeutung dieses Bereichs für ein besseres gegenseitiges Verständnis sollte er sich auf die Intensivierung des Austauschs in den Bereichen Kulturpolitik und -industrie, kulturelles Unternehmertum, Erhaltung des kulturellen Erbes, Ausbildung in den künstlerischen Bereichen, Organisation von kulturellen und künstlerischen Veranstaltungen sowie Zusammenarbeit in den Bereichen Urheberrecht, Archive, Bibliotheken, Museen, Kino, Animation und Sport konzentrieren. Der vierte Bereich, ein Raum der politischen Konsultation und der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit, auf bilateraler, regionaler und internationaler Ebene, sollte es ermöglichen, den strategischen Dialog, die politische Konsultation und die operative Zusammenarbeit bei gemeinsamen Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit zu verstärken. Dazu gehört die Bekämpfung der Netze der organisierten Kriminalität, des Terrorismus, insbesondere der Finanzierung des Terrorismus, der Radikalisierung und der Rückkehr ausländischer Kämpfer, des illegalen Drogen- und Waffenhandels sowie die polizeiliche Zusammenarbeit, die Ausbildung der Sicherheitskräfte und die justizielle Zusammenarbeit, alles unter Einhaltung des Völkerrechts, einschließlich der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. In diesem Zusammenhang wird dem Austausch von Informationen und Erfahrungen Vorrang eingeräumt. Im gleichen Sinne beabsichtigen beide Parteien, gemeinsame Konzepte im Bereich der äußeren Sicherheit zu entwickeln, insbesondere gegenüber der Sahelzone, Westafrika und anderen Regionen von Interesse, einschließlich der Möglichkeit einer Beteiligung Marokkos an zivilen oder militärischen friedenserhaltenden Maßnahmen der Europäischen Union. Zu den beiden Schlüsselbereichen, in denen auch spezifische operative Maßnahmen durchgeführt werden sollen, gehört zunächst die Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes und der Bekämpfung des Klimawandels. In Anbetracht der Dringlichkeit und im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der beiden Parteien wird diese Zusammenarbeit insbesondere auf erneuerbare Energien,

Energieeffizienz, biologische Vielfalt und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen abzielen und die ländliche Entwicklung berücksichtigen. Sie wird sich auch auf die *Governance* der Ozeane, die *WestMED*-Initiative, den Schutz und die Wiederherstellung der Meeres- und Küstenökosysteme und insbesondere auf die Erhaltung des Mittelmeers und die Möglichkeiten der blauen Wirtschaft und der Kreislaufwirtschaft erstrecken. Im Einklang mit dem Pariser Klimaschutzabkommen werden die Partner auf die ehrgeizige Umsetzung der national festgelegten Beiträge, die Schaffung eines Rahmens, der sauberes Wachstum fördern und den Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft gewährleisten kann, abzielen. Ebenso wird die trilaterale Süd-Süd-Zusammenarbeit im Bereich Umwelt und nachhaltige Entwicklung gefördert. Für die vorgelegte Arbeit ist der zweite Schlüsselbereich, jener der Mobilität und Migration, ausschlaggebend, weswegen ich im folgenden Verlauf meiner Analyse ‚nur‘ auf diesen Bereich ausführlich eingehen werde. Außerdem würde es den Rahmen dieser Masterarbeit sprengen, wenn jede einzelnen strukturelle Bereiche in die Analyse mit einfließen würden. Dieser Schlüsselbereich sieht eine verstärkte Konsultation und ausgewogene Zusammenarbeit im Bereich Mobilität und Migration vor. Diese Konsultation wird sich auf die Mobilitätspartnerschaft 2013 stützen, wobei die nationalen Zuständigkeiten und die vollständige Umsetzung der nationalen Strategie Marokkos für Migration und Asyl zu beachten sind. Die Steuerung der Migration erfordert gemeinsame und nachhaltige Anstrengungen Marokkos, der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen eines umfassenden, humanen und die Menschenrechte achtenden Ansatzes, der eine abgesprochene Aktion zur Beseitigung der Ursachen der irregulären Migration vorsieht. Zu den angestrebten Zielen gehören die Prävention und Bekämpfung der irregulären Migration, des Menschenhandels und des Migrantenhandels sowie deren Schutz, unter anderem durch Kommunikation und Sensibilisierung für die mit der irregulären Migration verbundenen Risiken, die Verbesserung der Verwaltung der See- und Landgrenzen, die Mobilität, insbesondere die Verbesserung der Mobilität von Fachkräften, die legale Migration, die Rückkehr, die Rückübernahme und die Wiedereingliederung, die Visasierleichterung und die Entwicklung eines für beide Seiten vorteilhaften Austauschs von Menschen, insbesondere von Studenten, jungen Arbeitnehmern und jungen Freiwilligen (vgl. Europäische Kommission 2019a). Weitere Ziele, die im Einklang mit dem zuvor beschriebenen Schlüsselbereich der Mobilität und Migration stehen, werden im ersten Monitoring-Bericht über die Umsetzung des *EU Emergency Trust Fund For Stability And Addressing The Root Causes Of Irregular*

*Migration And Displaced Persons In Africa* (EUTF für Afrika) vom Juni 2019 beschrieben (vgl. Europäische Kommission 2019b) Das Strategische Orientierungsdokument des EUTF will vor allem einen Beitrag zum Ziel III - Verbesserte Migrationssteuerung in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern für das Fenster Nordafrika (NOA) - leisten. Dies steht im Einklang mit der historischen Rolle Nordafrikas als Transitregion für Migranten, die Europa erreichen wollen, und als Zielregion für Arbeitsmigration aus anderen Teilen Afrikas und dem Nahen Osten. Nordafrika stand im Mittelpunkt der Migrationskrise, die 2014 ausbrach. Die Region fungiert nun als ‚komplexer Migrationsknotenpunkt‘, der als Herkunfts-, Transit- und Zielland für Menschen aus ganz Afrika fungiert, die durch ‚Krieg, Konflikte und Diskriminierung aus ihrer Heimat vertrieben wurden, aber auch für diejenigen, die ihre Chancen verbessern und eine bessere Zukunft aufbauen wollen‘. Das strategische Orientierungsdokument des EUTF umreißt sowohl die Strategie für das Nordafrika-Fenster als auch die konkreten Maßnahmen, die für seine Umsetzung geplant sind. Es zielt darauf ab, die Migrationssteuerung zu verbessern, indem es fünf strategische Ziele in den Vordergrund stellt und Initiativen finanziert, die auf die Erreichung dieser Ziele ausgerichtet sind. Zu diesen strategischen Zielen gehören: (i) Förderung einer auf Rechten basierenden Migrationssteuerung; (ii) Förderung der legalen Migration und Mobilität zum gegenseitigen Nutzen; (iii) Sicherstellung des Schutzes für Bedürftige; (iv) Auseinandersetzung mit den Hauptursachen für irreguläre Migration bei gleichzeitiger Förderung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung; (v) Verbesserung der Information und des Schutzes von gefährdeten Migranten entlang der Migrationsrouten (vgl. Europäische Kommission 2019b: 11).

### 6.2.3 Materielle Unterstützung durch die EU

Der im vorigen Abschnitt erwähnte *Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Förderung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung in Afrika* (EUTF für Afrika) ist in meinen Augen das wichtigste Finanzierungsinstrument in Bezug zu meiner Arbeit, da seine Priorität auf dem gemeinsamen Migrationsmanagement zwischen der EU und Afrika liegt. In den Jahren 2014 und 2015 erlebte der Mittelmeerraum einen beispiellosen Anstieg der Zahl von Flüchtlingen und anderen Migranten, von denen viele vor langwierigen Konflikten in Afrika und im Nahen Osten, insbesondere vor dem Krieg in Syrien, fliehen, die versuchten, in die EU zu gelangen (vgl.



Europäische Kommission 2019b: 9). Diese Gruppen überquerten häufig das Mittelmeer auf seinen östlichen, westlichen und zentralen Routen, um EU-Gebiet zu erreichen und Asyl zu beantragen. Als Reaktion auf diese Krisensituation kamen die EU-Mitgliedstaaten und die afrikanischen Staaten im November 2015 in Valletta zusammen, um zu erörtern, wie die mit der Flüchtlingskrise verbundenen Herausforderungen bewältigt werden können, und verpflichteten sich, gemeinsam wirksame Antworten auf die Migration zu entwickeln und gemeinsame Systeme zur Steuerung der Migration aufzubauen. Aufbauend auf den bestehenden Migrationsmechanismen im Rahmen des Rabat- und des Khartum-Prozesses sowie des EU-Afrika-Dialogs über Migration und Mobilität zielte der Migrationsgipfel darauf ab, einerseits Wege zur Bewältigung der gemischten Migrationsströme im Mittelmeerraum sowie zwischen Afrika und Europa zu entwickeln und andererseits die Zusammenarbeit für ein besseres Migrationsmanagement zu stärken. Eine Schlüsselkomponente des Gipfels war die Einrichtung des EUTF für Afrika. Die europäischen und afrikanischen Partner entwickelten den EUTF, um die Ziele und Aktivitäten des Aktionsplans von Valletta, der aus dem Gipfel hervorging, zu unterstützen und umzusetzen. Der EUTF wurde auch als Ergänzung zu den bestehenden Mechanismen und Finanzinstrumenten der langjährigen und umfassenden EU-Afrika-Partnerschaft konzipiert. Der Treuhandfonds zielt darauf ab, die anhaltenden Krisen in Afrika zu bekämpfen, insbesondere in der Sahelzone und der Tschadsee-Region, am Horn von Afrika und in Teilen Nordafrikas, die zu Instabilität, irregulärer Migration und Vertreibung führen (vgl. Europäische Kommission 2019b: 9). Parallel zur Verabschiedung der EUTF auf dem Migrationsgipfel haben die afrikanischen und europäischen Staats- und Regierungschefs ein strategisches Orientierungsdokument gebilligt. In diesem Dokument wird das übergeordnete Ziel der EUTF, die Krisen in den oben genannten Regionen zu bewältigen, dargelegt und es werden vier strategische Aktionslinien und Ziele für die EUTF genannt: I. Bessere Wirtschafts- und Beschäftigungsmöglichkeiten. II. Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Gemeinschaften und insbesondere der am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen sowie der Flüchtlinge und Vertriebenen. III. Verbesserte Migrationssteuerung in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern. IV. Verbesserte Regierungsführung und Konfliktprävention sowie Verringerung von Zwangsvertreibung und irregulärer Migration (vgl. Europäische Kommission 2019b: 10). Der EUTF für Afrika wurde eingerichtet, um die Ursachen von Instabilität, Zwangsvertreibung und irregulärer Migration zu bekämpfen und zu einem besseren Migrationsmanagement beizutragen (vgl. Europäische Kommission 2019b: 9).



Der EUTF arbeitet mit einer Vielzahl von Partnern in der NOA zusammen. Dazu gehören UN-Agenturen, Hilfsorganisationen der EU-Mitgliedstaaten, nordafrikanische und europäische Ministerien, andere internationale Organisationen (IOs) und internationale Nichtregierungsorganisationen (INGOs) (vgl. Europäische Kommission 2019b: 19). Programme im Rahmen des EU-Treuhandfonds für Afrika werden in sechszwanzig Partnerländern in drei Regionen Afrikas durchgeführt: in der Sahelzone und am Tschadsee, am Horn von Afrika und in Nordafrika. Dies sind alle Länder, welche sich mit wachsenden Herausforderungen konfrontiert sehen, die von demografischem Druck, extremer Armut, schwacher sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur, internen Spannungen und institutionellen Schwächen bis hin zu unzureichender Widerstandsfähigkeit gegenüber Nahrungsmittelkrisen und Umweltbelastungen reichen (vgl. Europäische Kommission 2019b). Aus dem ersten Monitoring-Bericht des EUTF für die Nord-Afrika-Region geht hervor, dass der EUTF sich in erheblichem Maße dafür eingesetzt hat, die Ursachen von Instabilität, irregulärer und unsicherer Migration und Zwangsvertreibung aus der, durch die und in die NOA-Region zu bekämpfen und ein auf Rechten basierendes Migrationsmanagement in der Region zu unterstützen. Im Jahr 2020 erhielt Marokko bilaterale und regionale Finanzmittel in Höhe von derzeit 236 Mio. EUR im Rahmen des Nordafrika-Fensters des EUTF Afrika, das die Umsetzung der marokkanischen Migrations- und Asylstrategie mit Projekten unterstützt, die darauf abzielen, gefährdete Migranten und Flüchtlinge zu schützen, die freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung in die Herkunftsländer zu begleiten und die Schaffung legaler Wege und wirtschaftlicher Möglichkeiten für junge Talente als Alternative zur irregulären Migration zu unterstützen (Europäische Kommission o.D.). Abgesehen von dieser sehr umfangreichen Unterstützung durch den EUTF kann Marokko auch noch von anderen Finanzierungsinstrumenten durch die EU profitieren. Das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) war laut der Kommission das wichtigste Finanzierungsinstrument der EU für die bilaterale Zusammenarbeit mit Marokko im Zeitraum 2014- 2020 (Europäische Kommission o.D.). Das neue Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (NDICI) wird die Zusammenarbeit der EU für den Zeitraum 2021-2027 regeln. Der Ansatz des Instruments umfasst die Finanzierung durch Zuschüsse sowie die Kombination von Zuschüssen mit Darlehen von europäischen und internationalen Finanzierungsinstitutionen. Für den Zeitraum 2014-2020 belief sich die bilaterale Hilfe der EU für Marokko im Rahmen des ENI auf 1,4 Mrd. EUR und konzentrierte

sich auf die Schwerpunktbereiche Gerechter Zugang zu sozialen Dienstleistungen; Demokratische Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Mobilität; Beschäftigung und nachhaltiges und integratives Wachstum; Stärkung der Kapazitäten der Zivilgesellschaft. Im Rahmen der EU-Investitionsoffensive für Drittländer und des Blending-Mechanismus der Nachbarschafts-Investitionsplattform (NIP) hat Marokko seit 2007 über 11,5 Mrd. EUR für Projekte in den Bereichen erneuerbare Energien, Elektrifizierung, Wasser, Verkehr, Stadtentwicklung und zur Unterstützung von Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen erhalten. Die EU-Zuschüsse erhöhen den Vorzugscharakter von Darlehen internationaler Finanzinstitute und fangen politische und wirtschaftliche Risiken ab. Im Rahmen des neuen NDICI-Instruments können die Partnerländer durch die verstärkte Kombination von EU-Zuschüssen mit Darlehen von europäischen und internationalen Finanzinstitutionen erhebliche Mittel zu Vorzugsbedingungen für Investitionen freisetzen. Das neue Garantiesystem, das im Rahmen des NDICI vorgesehen ist, wird den Zugang zu zusätzlichen Mitteln aus dem *crowding-in* von öffentlichen und privaten Investoren ermöglichen. Des Weiteren nimmt Marokko auch an dem 2014 gestarteten Programm Erasmus+ teil, das die Modernisierung des Hochschulsektors unterstützt und die Mobilität und Zusammenarbeit mit EU-Hochschuleinrichtungen fördert. Im Rahmen dieses Programms sind zwischen 2015 und 2019 rund 5.942 marokkanische Studierende, Professoren und Hochschulmitarbeiter nach Europa und über 3.336 europäische Kollegen nach Marokko gereist. Außerdem profitiert Marokko auch von anderen thematischen Programmen und Instrumenten der EU, wie dem Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte seit 2011 oder Organisationen der Zivilgesellschaft und lokalen Behörden, die seit 2014 im Rahmen des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit mit insgesamt 14,5 Mio. EUR unterstützt werden. Ergänzende Unterstützung für den Aufbau von Fachwissen in der öffentlichen Verwaltung und in Organisationen der Zivilgesellschaft wurde auch außerhalb der bilateralen Schwerpunktbereiche geleistet. Die Aktivitäten der EU zur Unterstützung der Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen in Marokko umfassten die Bereiche Jugend, Umwelt und Gleichstellung sowie Kunst und Kultur. Im Rahmen des *EU-Twinning*-Instruments ging die marokkanische öffentliche Verwaltung Partnerschaften mit europäischen Verwaltungen ein, um durch den Austausch bewährter EH-Verfahren voneinander zu lernen und Kapazitäten aufzubauen. Marokko profitierte im Zeitraum 2014-2020 von 25 *Twinning*-Projekten in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei, Umwelt, Finanzen, Binnenmarkt und wirtschaftliche

Kriterien, Gesundheit und Verbraucherschutz, Justiz und Inneres, nukleare Sicherheit, Energie, soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, Normung und Zertifizierung, Handel und Industrie, Telekommunikation und Verkehr. Marokko hat auch von TAIEX (Instrument für technische Hilfe und Informationsaustausch) profitiert, welches die Reformen der öffentlichen Verwaltung mit 44 Veranstaltungen im Zeitraum 2015-2020 unterstützt hat (Europäische Kommission o.D.).

### 6.3 Analyse

Im zweiten Teil der empirischen Analyse wird anfangs zuerst argumentiert, dass die EU einer hohen Verwundbarkeit gegenüber Migration aus Drittstaaten ausgesetzt ist, da sie sich nicht adäquat durch eigenständige Maßnahmen dagegen schützen kann und deswegen sehr stark von der Migrationspolitik seiner Nachbarstaaten abhängig ist. Im weiteren Verlauf wird diese Feststellung durch ein spezifisches Ereignis im Rahmen unseres Fallbeispiels Marokko, bei welchem tausende Migranten die Grenze zur spanischen Enklave Ceuta drängten, und versuchten sie zu überqueren, um auf europäischen Boden zu gelangen, untermauert. Im letzten Teil des empirischen Kapitels wird anhand dieses konkreten Ereignisses untersucht werden, wie sich dieser Prozess auf den klassisch bedachten Ansatz der EU-Konditionalität auswirkt. An dieser Stelle wird auf die Veränderungen der Konditionalität eingegangen, wobei bewiesen werden soll, dass die Konfrontation mit umgekehrter Konditionalität durch einen Drittstaat (in unserem Fall Marokko) dazu führen kann, dass der klassisch bedachte Ansatz zur Konditionalität durch die EU moderiert wird. Hier liegt der Fokus vor allem auf jenen Faktoren, die eine solche Moderierung begünstigen können.

### 6.3.1 Verwundbarkeit der EU und Abhängigkeit von Drittstaaten

Der Schutz der nationalen Grenzen innerhalb der nationalen und supranationalen Gerichtsbarkeit (Schengen) ist eine notwendige Bedingung für die staatliche Souveränität (vgl. Dov Bachmann/Paphiti 2021: 121). Die Vernachlässigung dieses völkerrechtlichen Grundsatzes führt zu einer Aushöhlung der nationalen Souveränität und Identität, wie die Terroranschläge in Paris im November 2015 und andere Anschläge anderswo die Gefahren einer Verschlechterung der europäischen Grenzkontrollen verdeutlichen. Sowohl die EU als auch die nationalen Grenzkontrollen haben absolute Priorität, vor allem, um Terroristen in ihrer Bewegungsfreiheit einzuschränken. Ohne angemessene konzertierte Maßnahmen wird der EU-Grundsatz der Freizügigkeit dauerhaft ausgehöhlt (vgl. Dov Bachmann/Paphiti 2021: 121). In einer Zeit, in der eine noch nie dagewesene Zahl von Menschen auf der Flucht ist und die Stimmung gegen Einwanderung einen historischen Höchststand erreicht hat, stellen die irregulären Migrationsströme eine weitreichende Herausforderung dar. Nach Angaben des Amtes des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge gibt es derzeit weltweit mehr als 82 Millionen Vertriebene - das ist einer von 95 Menschen auf der Erde. Und es ist unwahrscheinlich, dass diese Zahl in absehbarer Zeit sinken wird (vgl. Greenhill 2022: 156). Im Herbst 2021 verkündeten die Staats- und Regierungschefs mehrerer europäischer Länder nun, dass sie mit einer völlig neuen Sicherheitsbedrohung konfrontiert werden: nämlich mit dem Einsatz von „weaponized migration“ (Greenhill 2022: 155), also den strategischen Einsatz von Migrationsströmen durch Drittstaaten. Mit der Inszenierung einer im Fernsehen übertragenen humanitären Krise vor der Haustür der EU bereitete Alexander Lukaschenko, der autoritäre Staatschef von Weißrussland, den europäischen Entscheidungsträgern großes Kopfzerbrechen (vgl. Greenhill 2022: 155). Im Laufe einiger Monate lockte Lukaschenko Tausende von Migranten und Mächtgern-Asylbewerbern, vor allem Kurden aus dem Irak und Syrien sowie einige Afghanen, mit dem Versprechen eines leichten Zugangs zur Europäischen Union in sein Land. Sie wurden mit Sondervisa in die Hauptstadt Minsk geflogen und mit Bussen an die Westgrenze Weißrusslands gebracht, wo sie in großen, ungeschützten Lagern untergebracht wurden, während der Winter nahte und die Temperaturen sanken. Trotz der EU-Gesetzgebung und der UN-Verträge, die humanitären Schutz für Asylbewerber garantieren, drängten Grenzbeamte aus Lettland, Litauen und Polen diejenigen, die versuchten, in ihre Länder einzureisen, zurück nach Weißrussland, wobei sie Tränengas, Wasserwerfer und Gummigeschosse einsetzten (vgl. Greenhill 2022: 155). Für viele Beobachter markierte die

hergestellte Krise den Beginn einer gefährlichen neuen Ära in der internationalen Machtpolitik. Die EU-Kommissarin für Inneres, Ylva Johansson, bezeichnete Lukaschenkos Strategie als neuartige Methode, ‚Menschen in einem Akt der Aggression einzusetzen‘ und Kommentatoren warnten, dass das, was der litauische Außenminister Gabrielius Landsbergis als ‚hybride Waffe‘ bezeichnete, bald auch von anderen Staatsoberhäuptern eingesetzt werden könnte: Da konventionelle Kriege zu kostspielig geworden seien, so das Argument, könnten immer mehr Regierungen versuchen, Migranten und Asylsuchende ‚in Kugeln zu verwandeln‘, insbesondere, um die EU ins Visier zu nehmen, ein begehrtes Ziel, das von verarmten, repressiven und instabilen Staaten umgeben ist (vgl. Greenhill 2022: 156). Das Beispiel von Weißrussland und seinem autoritären Präsidenten Lukaschenko verdeutlicht meines Erachtens, wie sehr verwundbar die EU gegenüber Migration und wie stark abhängig sie von der Migrationspolitik eines Drittstaates sein kann. Obwohl die Beweggründe des belarussischen Staatschefs undurchsichtig bleiben, scheint ein Hauptziel darin zu bestehen, die EU zu demütigen und zu spalten, weil sie ihn nicht als rechtmäßigen Gewinner der fehlerhaften belarussischen Präsidentschaftswahlen von 2020 anerkennt und Sanktionen gegen sein Land verhängt hat, nachdem er die darauffolgenden pro-demokratischen Proteste brutal unterdrückt hatte (vgl. Greenhill 2022: 155). Wie wir bereits festgestellt haben, handelt es sich beim Beispiel von Weißrussland allerdings keineswegs um einen Einzelfall und Lukaschenkos Vorgehen war nicht im Entferntesten originell. Vor fünfzig Jahren beschuldigte der indische Botschafter bei der UNO, Samar Sen, Pakistan in einer Sprache, die der von Johansson verblüffend ähnlich war, eines ‚neuen Verbrechens der Flüchtlingsaggression‘, nachdem schätzungsweise zehn Millionen Flüchtlinge dazu gebracht worden waren, aus dem damaligen Ostpakistan nach Indien zu gelangen. Sogar die Techniken, die Lukaschenko anwandte, waren altmodisch: Mit dem Einsatz von Reisebüros, um Migranten nach Minsk zu locken, stahl der belarussische Führer eine Seite aus dem Spielbuch der DDR, die Mitte der 1980er Jahre im gesamten Nahen Osten und in Südasien Anzeigen schaltete, die ‚bequeme Flüge‘ nach Ost-Berlin und einen ‚schnellen und reibungslosen Transit‘ in den Westen versprachen - als Teil eines erfolgreichen Schemas, um wirtschaftliche und politische Zugeständnisse von Westdeutschland zu erhalten (vgl. Greenhill 2022: 156). *Weaponized migration* war auch nicht auf Europa beschränkt. Die Vereinigten Staaten waren ein besonders häufiges Ziel, wobei diese Taktik gegen fast jede US-Regierung von Dwight Eisenhower in den 1950er Jahren bis zu George W. Bush im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts eingesetzt wurde. Und Nicaraguas

jüngste Entscheidung, die Visumpflicht für Kubaner bei der Einreise nach Nicaragua aufzuheben, hat nicht nur ein wertvolles Druckventil für Kuba geschaffen, sondern Nicaragua auch ein zusätzliches starkes Druckmittel gegen die Vereinigten Staaten in die Hand gegeben, falls es ein weiteres benötigt (vgl. Greenhill 2022: 156–157). Im Fall von Libyen und der Türkei hat sogar oft die bloße Äußerung einer Drohung von künstlich herbeigeführten Migrationskrisen ausgereicht, um die gewünschten Zugeständnisse seitens der EU zu erhalten. Beide Länder sind sich bewusst, dass die Europäer in einer Zwickmühle stecken: Sie wollen keine Flüchtlinge aufnehmen, können sich aber auch nicht einfach weigern, dies zu tun. Bei einem Treffen mit EU-Vertretern Ende 2015 soll Erdogan sogar gewitzelt haben, wie die EU mit den Flüchtlingen umgehen würde und ob sie ‚die Flüchtlinge töten würde, wenn keine Einigung erzielt werden würde‘ (vgl. Greenhill 2022: 159). Wie diese und viele andere Fälle zeigen, kann die künstliche Erzeugung eines Zustroms von Menschen, oder die bloße Drohung damit, ein wirksames Mittel sein, um das Spielfeld mit mächtigeren Gegnern zu ebnet und Verhandlungsspielräume zu eröffnen, die zuvor auf konventionellem diplomatischem Wege nicht vorhanden waren. Lukaschenkos Schachzug ist also keineswegs neu, hat aber dazu gedient, diese oft eingesetzte *Waffe* ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken (vgl. Greenhill 2022: 157). Damit zeigte der belarussische Staatschef, wie wenig westliche Regierungen diese Taktik und die Art und Weise, wie sie mit der inhärent widersprüchlichen und heuchlerischen Migrationspolitik vieler fortgeschrittener Demokratien spielt, selbst jetzt noch verstehen. Durch die Ausnutzung politischer Spaltungen innerhalb der Zielstaaten ist die angedrohte oder tatsächliche Entsendung von Migrantenströmen seit langem ein beunruhigend wirksames politisches Instrument, und es ist unwahrscheinlich, dass es in naher Zukunft verschwindet. Solange die politischen Entscheidungsträger nicht damit beginnen, sich mit den Kräften auseinanderzusetzen, die eine *weaponized migration* ermöglichen, scheinen die bevorzugten politischen Reaktionen dazu bestimmt zu sein, ihren Einsatz zu verstärken, anstatt ihn einzuschränken (vgl. Greenhill 2022: 157). Und selbst wenn die Nötiger nicht die von ihnen gewünschten Ergebnisse erzielen, zwingen sie die Interessen ihrer Länder oft in den Vordergrund. In einer beträchtlichen Anzahl von Fällen, darunter vielleicht auch beim Beispiel von Weißrussland im Jahr 2021, kann ein Hauptziel einfach darin bestehen, eine Krise zu schaffen, die die Zielländer zum Engagement zwingt, wobei die Migration dabei ein besonders nützliches Instrument liefert (vgl. Greenhill 2022: 159). Wie einige Politiker erklärt haben, kann sich die EU nur dann vor künftigen Übergriffen schützen, wenn sie ihre Außengrenzen

mit Zäunen, Mauern und robusten Polizeikräften verteidigt (vgl. Greenhill 2022: 156). Und selbst diese Verteidigungsmaßnahmen können nicht zwingend verhindern, dass Drittstaaten gezielt eine Migrationskrise an den Grenzen Europas auslösen, so wie es unser Fallbeispiel von Marokko und der künstlich herbeigeführte Ansturm von Migranten auf die spanischen Enklave Ceuta im Rahmen des Westsahara-Konflikts im nächsten Abschnitt dieser Arbeit belegen wird.

### 6.3.2 Der Westsahara-Konflikt und das Fallbeispiel Ceuta

#### *Relevante Entwicklungen*

Die Westsahara-Frage, ein andauernder Konflikt zwischen der nationalen Befreiungsbewegung der Saharai und dem Königreich Marokko, machen einen wesentlichen Bestandteil der Außenpolitik Marokkos aus (vgl. Casero 2021). Auch die diplomatischen Beziehungen zwischen Europa und Marokko drehen sich vor allem um das Thema Westsahara, ein Gebiet, das zwischen 1884 und 1976 von Spanien besetzt war und von Marokko beansprucht wird (vgl. Elabiari 2022). Im Jahr 2007 legte Rabat einen Autonomieplan vor, demzufolge die Saharai eine eigene Regierung haben sollten, während das Gebiet unter marokkanischer Souveränität bleiben würde, was bedeutet, dass die Saharai weder eine Armee aufstellen noch unabhängige Außenbeziehungen aufnehmen würden. Der marokkanische Vorschlag hat jedoch aus vielen Gründen keine greifbaren Ergebnisse gebracht. Dies ist unter anderem auf die Unterstützung Algeriens der sogenannten *Polisario-Front*, eine Guerillabewegung, die ursprünglich gegründet wurde, um die spanische Unterdrückung des afrikanischen Nationalismus in den 1970er Jahren zu bekämpfen und sich aktiv gegen die territorialen Ansprüche Marokkos auf die Westsahara wendet (vgl. García Barcala 2021), sowie auf eine zweideutige Haltung Europas gegenüber den marokkanischen Gebietsansprüchen, zurückzuführen (vgl. Elabiari 2022). Die Positionen der europäischen Länder in Bezug zur Westsahara waren oft unklar und unstimmig (vgl. Elabiari 2022). Manchmal haben sie ihre Unterstützung für das Selbstbestimmungsrecht des saharaischen Volkes zum Ausdruck gebracht, ohne jedoch konkrete Maßnahmen zu ergreifen; ein anderes Mal haben sie ihre Neutralität zum Ausdruck gebracht, indem sie den UN-Rahmen unterstützten. Frankreich, zu dem Marokko solide bilaterale Beziehungen unterhält, hat es vermieden, sich an den Verhandlungstisch zu setzen, um eine klare Position zu formulieren, und seine Unterstützung für Marokko war weitgehend von der Präsidentschaft und ihren



Beziehungen zum Königspalast abhängig (vgl. Iraqi 2020). So erlaubte der ehemalige französische Präsident François Mitterrand der *Frente Polisario*, ein Büro in Paris zu eröffnen, ohne die SADR anzuerkennen, während sein Nachfolger Jacques Chirac privilegierte Beziehungen zu Marokko entwickelte, die über die Unterstützung des UN-Rahmens nicht hinausgingen. In der Tat scheint Paris den derzeitigen Status quo zu bevorzugen und würde um jeden Preis versuchen, ein stabiles Nordafrika zu erhalten (vgl. Elabiari 2022). In ähnlicher Weise hat sich Deutschland für Neutralität entschieden, indem es den UN-Prozess unterstützt, während Spanien seit langem zwischen Neutralität und Opposition schwankt, vor allem aufgrund der Polarisierung innerhalb seiner Regierung. Die linke Podemos-Partei unter der Führung von Pablo Iglesias ist in der Tat ein glühender Befürworter der Polisario-Front und des Selbstbestimmungsreferendums. Als Iglesias zwischen 2020 und 2021 das Amt des zweiten Vizepräsidenten innehatte, wirkten sich seine Pro-Polisario-Äußerungen auf die Position Madrids zur Westsahara und die allgemeinen Beziehungen zu Rabat aus. Andere spanische Politiker, darunter Premierminister Pedro Sánchez, hatten sich gegenüber Marokko mehr oder weniger neutral verhalten (vgl. Elabiari 2022).

In den letzten Jahren hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) mehrere Urteile zu den internationalen Abkommen zwischen der EU und Marokko und deren territorialen Geltungsbereich, einschließlich des Gebiets der Westsahara, erlassen (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1160) und hat im Jahr 2021 einmal mehr bewiesen, dass die Europäische Union eine Rechtsgemeinschaft bleibt (vgl. Lovatt 2021). Zum fünften Mal hat er die Bestrebungen des Rates der EU und der Europäischen Kommission - die gemeinsam für die Handelsbeziehungen der EU zuständig sind - zurückgewiesen, die Bestimmungen der Agrar- und Fischereiabkommen zwischen der EU und Marokko auf das Gebiet der Westsahara auszudehnen. Nach dem Urteil des Gerichtshofs dürfen EU-Fischer nicht mehr mit marokkanischer Genehmigung in den Gewässern der Westsahara fischen, und marokkanische Agrarexporte aus dem Gebiet werden von den EU-Präferenzzöllen ausgeschlossen. EU-Importeure und Fischereibetriebe, die diese Urteile missachteten, werden sich außerhalb des EU-Rechtsrahmens in einer gefährlichen Rechtsposition wiederfinden (vgl. Lovatt 2021). Die Entscheidung des EuGH, welche die Polisario-Front als legitime Vertreterin des Volkes der Westsahara betrachtet, steht im Widerspruch zu der seit langer vertretener Position des Parlaments, der Kommission und des Rates, die den Westsahara-Konflikt als Ergebnis der postkolonialen Beziehungen zwischen Frankreich und Spanien einerseits und Marokko



andererseits betrachten (Suárez-Collado/Contini 2021: 1162). 2016 entsprach die offizielle Position der Europäischen Union in diesem Konflikt noch den allgemeinen Bedingungen der Vereinten Nationen, die die Westsahara als nicht selbstverwaltetes Gebiet und das Königreich Marokko als dessen „de facto administering power“ (Suárez-Collado/Contini 2021: 1164, zit. nach Fernández-Molina 2016: 190) betrachten. Diese als selbstbegrenzend zu bezeichnende Haltung war das Ergebnis einer bewussten und realistischen Entscheidung, die den starken Verbindungen beider Parteien zu dem Konflikt und den zwischenstaatlichen Meinungsverschiedenheiten über eine ideale Lösung entspricht (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1164, zit. nach Fernández-Molina 2016: 190–192). Darüber hinaus hat der Standpunkt des EuGH die Frage der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen grundlegend beeinflusst, da das Völkerrecht die Ausbeutung in nicht selbstverwalteten Gebieten nur dann als legal ansieht, wenn eine Zusammenarbeit mit der in dem Gebiet lebenden Bevölkerung stattfindet und deren Interessen berücksichtigt werden (vgl. Grande-Gascón/Ruiz-Seisdedos 2017: 85; Suárez-Collado/Contini 2021: 1161). Der Ausschluss des Gebiets der Westsahara von der Anwendung der Agrar- und Fischereiabkommen, der mit dem Urteil des EuGH in den Rechtssachen C-104/16 und C-266/16 einherging, bedeutete eine erhebliche Änderung der bisherigen Position der EU, die sich in Bezug auf den Territorialkonflikt zwischen der Polisario-Front und dem alawitischen Königreich zurückhaltend und selbstbegrenzend verhielt. Außerdem brachte es alle drei beteiligten Parteien in eine schwierige politische Zwickmühle (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1162). Die Beziehungen zwischen den drei Parteien sind zutiefst asymmetrisch, was auf die ungleiche Anerkennung zurückzuführen ist. Im Gegensatz zu Marokko, dessen Status in seinen Beziehungen zur EU fortgeschritten ist, haben weder die *Frente Polisario* noch die Demokratische Arabische Republik Sahara (SADR) irgendeine Art von vertraglicher Beziehung zur EU, die zu einer rechtlichen oder politischen Anerkennung führen könnte, wie dies bei anderen Akteuren wie der Palästinensischen Befreiungsorganisation der Fall ist (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1164–1165, zit. nach Fernández-Molina 2016: 193). Ebenso wenig hat die EU eine rechtliche territoriale Differenzierung vorgenommen, die zu einer präferenziellen Handelsregelung für saharauische Produkte führen könnte, wie dies bei den besetzten palästinensischen Gebieten der Fall ist, noch hat sie die Westsahara in den mit Marokko im Rahmen ihrer bilateralen Beziehungen unterzeichneten politischen Dokumenten erwähnt (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1165, zit. nach Fernández-Molina 2016: 192–194). Inmitten dieser rechtlichen Asymmetrie ist es für

die Polisario-Front traditionell leichter, ihre Interessen im Europäischen Parlament zu diskutieren und durchzusetzen als in der Kommission und im Rat, die einer Änderung der offiziellen minimalistischen EU-Position eher abgeneigt sind. Obwohl Themen wie die Durchführung eines möglichen Referendums über die Selbstbestimmung, die Menschenrechts- und Flüchtlingssituation, die humanitäre Hilfe und sogar der Streit um natürliche Ressourcen im Parlament debattiert und abgestimmt wurden, hing das Ergebnis sowohl von der Zusammensetzung der Kräfte in der Kammer als auch von der Nationalität der Fraktionen ab (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1165). Angesichts des mangelnden Interesses der Kommission und des Rates und der Ambivalenz des Parlaments stellte der gerichtliche Weg einen Wendepunkt in der Fähigkeit der Saharais dar, Druck auf die europäisch-marokkanischen Beziehungen auszuüben, was sich nicht nur auf die Verhandlungsprozesse, sondern auch auf die Fähigkeit auswirkte, die zuvor geschlossenen Abkommen politisch aufrechtzuerhalten. In dieser Hinsicht haben die Urteile des EUGH (in den Rechtssachen C-104/16 P und C-266/16) das Kräfteverhältnis in diesem Dreiecksverhältnis beeinflusst, auch wenn es weiterhin von einer ungleichen Verteilung der Machtressourcen und einer klaren Interessenhierarchie auf Seiten der europäischen Institutionen geprägt ist (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1165). Die Urteile zugunsten der Polisario als Vertreterin des Volkes der Westsahara haben auf jeden Fall weitreichende Auswirkungen auf die Beziehungen der EU zu Marokko (vgl. Lovatt 2021).

#### *Das Prinzip von umgekehrter Konditionalität am Beispiel Ceutas*

Bereits seit 2020, als Marokko seine Beziehungen zu Israel normalisierte und im Gegenzug die Souveränität über die Westsahara durch den damaligen US-Präsident Donald Trump anerkannt wurde, hat sich die Rhetorik Marokkos gegenüber einigen EU-Mitgliedern merklich verändert (vgl. Elabiari 2022). Aus dem Bericht von Elabiari (2022) geht hervor, dass das Königreich seine Position im Westsahara-Konflikt sowohl militärisch als auch diplomatisch verteidigt. So hat Marokko auf diplomatischer Ebene die Karte der Konsulate gespielt, um die ‚Marokkanität‘ der Westsahara zu betonen. Seit 2020 haben verschiedene Länder Afrikas und des Nahen Ostens ihre Konsulate in Dakhla oder Laayoune in der Westsahara eröffnet (vgl. Elabiari 2022). Im Jahr 2021 löste das Königreich dann eine Reihe diplomatischer Krisen aus. Im März brach es einseitig die diplomatischen Beziehungen zur deutschen Botschaft und allen in Marokko

ansässigen deutschen Einrichtungen ab (vgl. Elabari 2022). Diese Entscheidung kam überraschend, da Deutschland Marokko zuvor 1,3 Milliarden Euro zur Bekämpfung von COVID-19 zur Verfügung gestellt hatte und Außenminister Nasser Bourita die hervorragende Zusammenarbeit zwischen Rabat und Berlin hervorhob (vgl. Elabari 2022). Darüber hinaus verfolgt Rabat eine Politik des Drucks, indem es Druckmittel wie die irreguläre Migration einsetzt, um die EU oder zumindest einige Mitgliedstaaten dazu zu bringen, sich auf die Seite Marokkos und seines Autonomieplans zu stellen. Im April empfing Spanien den Präsidenten der Demokratischen Arabischen Republik Sahara (SADR) und Generalsekretär der Polisario-Front, Ibrahim Ghali, zur medizinischen Versorgung in Logroño, was von Marokko als Dolchstoß empfunden wurde (vgl. Elabari 2022). Obwohl Madrid sich darauf beruhte, dass Ghalis Einreise legal gewesen sei, da er spanischer Staatsbürger sei, schlug Rabat einen Monat später zurück, indem es die Grenze zu Ceuta, einer spanischen Enklave an der Nordküste des Landes, öffnete und fast 8500 Menschen, darunter auch Kindern und Frauen, den Übergang ermöglichte, die in dem verzweifelten Versuch, Europa zu erreichen, ihr Leben riskierten (vgl. Elabari 2022). Diese kurzzeitige Öffnung der Grenze zu Ceuta ist für mich ein klarer Beweis dafür, dass seit 2020 ein Wendepunkt in den diplomatischen Beziehungen zwischen der EU und Marokko stattgefunden hat, als sich die marokkanische Diplomatie gegenüber Spanien und anderen europäischen Ländern von einem friedlichen Partner zu einem rebellischen Partner gewandelt hat, der im Gegenzug für seine Unterstützung letztendlich auch vor Erpressung nicht zurückschrecken würde (vgl. Elabari 2022). García Barcala (vgl. 2021) von der MIT hebt ebenfalls hervor, dass die Spannungen zwischen Madrid und Rabat eskaliert sind, nachdem Spanien beschlossen hatte, Brahim Ghali eine medizinische Behandlung im Rahmen von COVID-19 zu gewähren. Demnach führte die Aufnahme des Anführers der Polisario durch Spanien dazu, dass Marokko die grenzüberschreitenden Sicherheitsmaßnahmen lockerte und Tausenden von Männern, Frauen und Minderjährigen die irreguläre Einreise auf dem Land- und Seeweg ermöglichte. Diese Reaktion stand im Einklang mit den marokkanischen Bestrebungen, seine Souveränität über die Westsahara zu stärken, die durch die Anerkennung der territorialen Bestrebungen Marokkos durch den ehemaligen US-Präsidenten Trump noch verstärkt wurden. Das Manöver der USA, das darauf abzielt, Israels Unterstützung im Maghreb zu stärken, wurde in der Europäischen Union negativ aufgenommen. Die bestehenden Spannungen, die durch die umstrittene Rechtmäßigkeit der marokkanischen Exporte aus den besetzten Gebieten der Sahara ausgelöst worden waren, wurden dadurch noch verstärkt. García

Barcala (vgl. 2021) betont, dass wegen der gegensätzlichen geopolitischen Interessen Migranten einmal mehr als zwischenstaatliches Druckmittel eingesetzt wurden. Die plötzliche und künstlich herbeigeführte Migrationskrise in Ceuta liefert auch in meinen Augen einen eindeutigen Beweis dafür, dass Marokko die EU mit einer umgekehrten Konditionalität konfrontiert und dass Transitländer als aktive Akteure irreguläre Migrationsströme strategisch als Druckmittel einsetzen können. Anrainerstaaten wie Marokko können ihre geografische Lage strategisch nutzen, um innenpolitische und diplomatische Ziele zu verfolgen (vgl. García Barcala 2021). Kooperative zwischenstaatliche Abkommen, aber auch Zwangsmechanismen (aggressive, unilaterale Aktionen) im Bereich der Migration werden von den Transitländern de facto eingesetzt, um auf die Aufhebung von Wirtschaftssanktionen, die Aussendung offizieller Entschuldigungen für vergangene Kolonialherrschaft und die Aufrechterhaltung antidemokratischer Regierungsreformen zu drängen (vgl. García Barcala 2021). Die Ereignisse in Ceuta führen laut García Barcala (vgl. 2021) zu folgendem Schluss: Europa ist bei der Kontrolle seiner Grenzen nicht mehr allmächtig. Die Kombination aus der durch Ceuta ausgelösten Migrationskrise und dem Entwurf einer migrantenfreundlichen Gesetzgebung, die von der Regierung König Mohammeds VI. verabschiedet wurde, zeigt, dass Marokko in der Lage ist, mit grenzüberschreitender Mobilität umzugehen. Darüber hinaus zeigt sie, dass Europas Schwachstellen bei der Steuerung der Migration - die Abwägung zwischen innenpolitischen Sorgen und internationalen Verpflichtungen in Bezug auf die Menschenrechte von Migranten- de facto von Transitländern im Rahmen der Externalisierungspolitik ausgenutzt werden, deren Einfluss in scheinbar unzusammenhängenden diplomatischen Auseinandersetzungen dadurch erhöht wird (vgl. García Barcala 2021). Die Abhängigkeit von Marokkos Migrationspolitik ist angesichts der zunehmenden Blockaden der östlichen und zentralen Migrationsrouten (durch die Türkei und Libyen), die die Bedeutung der Route über das westliche Mittelmeer wieder erhöht haben, noch stärker geworden. In jedem Fall wird die Machtdemonstration von Ceuta als ein Beispiel für die Handlungsfähigkeit des Landes und die Verwundbarkeit Europas in Erinnerung bleiben. Dies sollte ein Weckruf für die EU und ihre Mitgliedstaaten sein, ihre migrationspolitischen Entscheidungen zu überdenken (vgl. García Barcala 2021).

### 6.3.3 Auswirkungen auf die ideellen und materiellen Zugeständnisse

Die strategische Öffnung der Grenzen in Ceuta durch die marokkanische Regierung veranschaulicht die (politischen) Schattenseiten der EU-Migrationspolitik, welche sich in hohem Maße auf die Politik der Externalisierung der Grenzen stützt (vgl. García Barcala 2021). Am 19. März 2022 unternahm Spanien einen wichtigen Schritt in Richtung Marokko, indem es dessen Plan zur Lösung des langjährigen Konflikts in der Westsahara in einem Schreiben vom Ministerpräsidenten Pedro Sanchez an den Königspalast unterstützte (vgl. Elabiari 2022; Lebovich/Lovatt 2022), obwohl sich die spanisch-marokkanischen Beziehungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht erholt hatten (vgl. Elabiari 2022). Der überraschende Schritt kam ans Licht, als König Mohammed VI. den Inhalt eines privaten Schreibens von Premierminister Pedro Sanchez enthüllte. Der Brief unterstützt Rabats Position zur Westsahara und beschreibt Marokkos Vorschlag aus dem Jahr 2007 für eine saharauische Autonomie - die das Gebiet in Marokko integrieren würde - als ‚die ernsthafteste, realistischste und glaubwürdigste‘ Grundlage für eine Lösung des Konflikts. Dies folgt auf einen ähnlichen Schritt Berlins. In dem Bemühen, die eigenen Beziehungen zu Rabat zu verbessern, bezeichnete die deutsche Regierung den marokkanischen Plan als ‚wichtigen Beitrag‘. Spanien ist nun der stärkste europäische Befürworter des marokkanischen Autonomieplans - sogar im Vergleich zu Frankreich, einem engen Verbündeten Marokkos (vgl. Lebovich/Lovatt 2022). Doch während Europa daran arbeitet, die auf Regeln basierende internationale Ordnung gegen Russlands Invasion in der Ukraine zu verteidigen, ist es für Spanien besonders gefährlich, die marokkanischen Ansprüche auf die Westsahara zu unterstützen, die es 1976 illegal annektiert hat. Damit hat sich Madrid dem Vorwurf ausgesetzt, mit zweierlei Maß zu messen (vgl. Lebovich/Lovatt 2022). Denn im Grunde genommen hat Madrids Kalkül wenig mit der Westsahara zu tun. Die Entscheidung Spaniens ist nur der jüngste Schachzug in einem langjährigen Bemühen um eine Normalisierung der Beziehungen zu Marokko. Wie wir bereits festgestellt haben, sind die Beziehungen gestört, seit Spanien dem Führer der Polisario-Front im April 2021 erlaubte, sich in einem spanischen Krankenhaus wegen Covid-19 behandeln zu lassen und Marokko daraufhin seine Grenzkontrollen gelockert hat, woraufhin rund 10 000 Migranten nach Ceuta, einer umstrittenen spanischen Stadt in Nordafrika, einreisten. Diese Entscheidung, die der spanische Verteidigungsminister als ‚Erpressung‘ bezeichnete, passt in ein Muster, bei dem Marokko die Migration nutzt, um Europa zu zwingen, seine Position zur Westsahara zu akzeptieren (vgl. Lebovich/Lovatt 2022). Mittlerweile hat sich die spanische

Regierung bereits mehrfach bemüht, Rabat zu beschwichtigen. Im Juli 2021 entließ sie ihren damaligen Außenminister Arancha Gonzalez Laya. Einige Monate später bot die spanische Regierung Marokko an, Erdgas zu liefern. Dies geschah, nachdem Algerien beschlossen hatte, seinen Vertrag mit Marokko über die Maghreb-Europa-Gaspipeline zu kündigen - ein Schritt, der durch die zunehmenden Spannungen zwischen den beiden Rivalen ausgelöst wurde. Und im Januar 2022 lobte der spanische König die Freundschaft seines Landes mit Marokko. Doch all dies hatte nicht die beabsichtigte Wirkung auf die marokkanische Regierung, die deutlich machte, dass sie nichts weniger als eine spanische Unterstützung ihrer Position zur Westsahara akzeptieren würde (vgl. Lebovich/Lovatt 2022). Die Entscheidung des marokkanischen Königs, die spanische Position zur Westsahara zu offenbaren, scheint die Beamten in Madrid in Verlegenheit gebracht zu haben. Sie hatten offenbar erwartet, dass der Brief geheim bleiben würde, zumindest bis zum Besuch von Sanchez in Rabat. Dies hat zu erheblicher Verwirrung darüber geführt, was genau die spanische Regierung getan hat, und es entstand der Eindruck, dass Spanien sich einfach dem marokkanischen Druck in Bezug auf die Westsahara gebeugt hat, um die bilateralen Beziehungen zu verbessern (vgl. Lebovich/Lovatt 2022). Um den Schaden zu begrenzen, hat Spanien kürzlich seinen neuen Außenminister José Manuel Albares zu einem Treffen mit dem UN-Beauftragten für den Friedensprozess in der Westsahara, Staffan De Mistura, entsandt, bei dem beide die spanische Unterstützung für eine ‚einvernehmliche Lösung im Rahmen der Vereinten Nationen‘ bekräftigten. Spanien hat bestritten, dass seine Entscheidung einen grundlegenden Politikwechsel darstellt, auch wenn es dies als ‚historischen Wendepunkt‘ bezeichnet, der eine neue Grundlage für die bilateralen Beziehungen zu Marokko schafft. Solche Widersprüche verdeutlichen nur die strategische Verwirrung Spaniens (vgl. Lebovich/Lovatt 2022). Es ist noch unklar, ob Marokko Spanien im Gegenzug für seine Geste der Unterstützung etwas versprochen hat. Neben einer allgemeinen Zusage, die bilateralen Beziehungen auf eine neue, positive Grundlage zu stellen, könnte Madrid einige Zusicherungen in Bezug auf die marokkanische Zusammenarbeit bei der Migrationskontrolle und die Normalisierung der Beziehungen zu Ceuta und Melilla - zwei spanischen Städten, die Marokko für sich beansprucht - erhalten haben. Diese Themen stehen schon lange auf der Wunschliste Spaniens. Die Zugeständnisse Marokkos in diesen Bereichen scheinen jedoch begrenzt und nicht bindend zu sein. Ebenso wichtig ist, dass sich die bilateralen Beziehungen zu Rabats Gunsten entwickelt haben und Spaniens künftige Verhandlungspositionen untergraben (vgl. Lebovich/Lovatt 2022). Europa hingegen macht jedoch zunehmend Zugeständnisse an seine

Partner im Nahen Osten und in Nordafrika, ohne seinen beträchtlichen wirtschaftlichen und finanziellen Einfluss auf sie auszuüben, um seine außenpolitischen Ziele zu erreichen. Die Weigerung Marokkos, an der UN-Abstimmung teilzunehmen, hat bei den europäischen Ländern große Frustration hervorgerufen. Bisher haben sie jedoch darauf reagiert, indem sie die Anreize für eine Zusammenarbeit mit Marokko erhöht haben. Die Ereignisse in Ceuta fielen in der Tat mit der Gewährung einer Finanzspritze von 30 Millionen Euro durch die spanische Regierung an Rabat zur Bekämpfung der irregulären Migration zusammen, die sich zu den 101,7 Millionen Euro addiert, die Marokko im Rahmen des Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika zur Verfügung gestellt werden (vgl. García Barcala 2021). Und Spanien ist dabei nicht allein. Am 10. März, kurz nach der UN-Abstimmung, versprach die Europäische Kommission, zusätzliche Investitionen in Höhe von 8,4 Milliarden Euro in Marokko zu mobilisieren und kündigte eine neue Partnerschaft mit dem Land unter dem Titel *Link Up Africa* an. Wie bei den Zugeständnissen Spaniens hat dies alles nicht zu einer positiven Veränderung der marokkanischen Politik geführt (vgl. Lebovich/Lovatt 2022).



## 7 Zentrale Ergebnisse

Aus der Analyse wird deutlich, dass das nordafrikanische Königreich immer mehr als Mitgestalter von kooperativen Migrationssteuerungsregimen erscheint und nicht nur als passiver Empfänger von EU-Vorschlägen (vgl. Reslow 2012: 414), was daran liegt, dass die Bedeutung von Migrationsfragen Marokko in eine stärkere Verhandlungsposition versetzt haben (vgl. Tittel-Mosser 2018: 359). Obwohl die ENP eine neue Logik für die Beziehungen verfolgte, die auf positiver Konditionalität beruhte, wurde diese nie auf Marokko oder die anderen Nachbarn angewendet. Dementsprechend ist die ENP nicht an Bedingungen geknüpft, sondern bildet lediglich den notwendigen Rahmen, um eine engere bilaterale Beziehung zu Marokko zu fördern (vgl. Govantes 2020: 719). Die marokkanische Regierung hingegen verfolgt eine Strategie der Einflussmaximierung durch verschiedene Mechanismen, wie z.B. die Nutzung seiner geografischen Rente - seiner Lage an den wichtigsten Migrationsrouten - und seiner Stabilitätsrente - eines stabilen Regimes mit klarer Positionierung gegenüber dem Terrorismus - um sich als vertrauenswürdiger Partner in der Region zu etablieren (vgl. Govantes 2020: 720). Zusammenfassend kann man sagen, dass es Marokko gelungen ist, ein wichtiger Partner für die EU zu werden, der die Vorteile des durch die ENP geförderten Bilateralismus nutzt, der nicht durch politische Konditionalität bestimmt ist. Die Zusammenarbeit Marokkos in den Bereichen Sicherheit und Migration verdeutlicht die privilegierten Beziehungen zur EU besser als die vermeintlichen Fortschritte bei Demokratie und Menschenrechten (vgl. Govantes 2020: 721). Die lange Tradition der Zusammenarbeit der EU mit arabischen autoritären Regimen unterstreicht die Vorstellung, dass die EU-Politik in der Mittelmeerregion stets sicherheitspolitischen und strategischen Überlegungen den Vorrang gegeben hat (vgl. Catalano/Graziano 2016: 367), wobei Marokko häufig als regionales Beispiel angeführt wird (vgl. Govantes 2020: 719). Die institutionelle Stabilität des Königreichs bietet Sicherheit an der Südgrenze und ein solides Engagement bei der Kontrolle von Einwanderung und dem Kampf gegen Terrorismus. Mit dieser Strategie scheint es Marokko gelungen zu sein, zum Musterschüler im Mittelmeerraum zu werden und seine autoritären Eliten zu konsolidieren, da es vor allem in diesen zentralen Bereichen loyal mit der EU zusammenarbeitet (vgl. Govantes 2020: 721). Die Situation Marokkos als privilegierter Partner der EU setzte sich vor allem nach der Einführung der ENP im Jahr 2004 und ihrer 2015 überarbeiteten Version fort (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1163). In dieser Hinsicht haben die Beziehungen zwischen der EU und Marokko ihre Dynamik der Vertiefung und Erweiterung



fortgesetzt (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1176). Die jüngsten Sitzungen des Assoziationsrates EU-Marokko, der den politischen Dialog und die Prioritäten der Zusammenarbeit festlegt, haben den Beziehungen neuen Schwung verliehen, und die Verhandlungen über die Schaffung einer vertieften und umfassenden Freihandelszone mit Marokko sowie über andere Abkommen zwischen den beiden politischen Einheiten werden fortgesetzt (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1176). Die Chancen stehen gut, dass die Verhandlungen vorankommen, da Marokko mehr als zuvor an einer Vertiefung der Handelsbeziehungen mit der EU interessiert ist. Im Gegensatz dazu ist es unwahrscheinlich, dass die Pläne zur Vertiefung der Zusammenarbeit im Migrationsbereich durch den Abschluss von Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommen Fortschritte machen werden: Marokko zögert, Drittstaatsangehörige zurückzunehmen, wie es die EU wünscht, und die Mitgliedstaaten sind nicht bereit, die Visabestimmungen für Marokkaner zu liberalisieren. Eine Stärkung der Beziehungen zwischen der EU und Marokko ist möglich, erfordert jedoch ein erhebliches politisches Engagement auf beiden Seiten. Darüber hinaus könnte die Westsahara-Frage weiterhin ein Hindernis für eine Vertiefung der Beziehungen darstellen (vgl. Scazzieri 2020: 5). Die aus der von Suárez-Collado/Contini (2021) veröffentlichten Studie analysierten Fälle C104/16 P und C-266/16 haben nicht nur die komplexen und politisch sensiblen Fragen im Zusammenhang mit den Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Marokko und der Westsahara offengelegt, sondern auch, wie europäische geopolitische Interessen und die Realpolitik im Fall der Westsahara über das Recht siegen (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021, 1175). Aus genau diesem Grund haben einige Autoren argumentiert, dass das Bemühen des Gerichtshofs, eine Lösung vorzuschlagen, die die politische Glaubwürdigkeit des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in einem besonders kontroversen Fall wie dem der Westsahara sicherstellt, dazu geführt hat, dass er die Anforderungen, die mit der Ausübung seiner gerichtlichen Funktion verbunden sind, ignoriert hat. Während die Position der EU in diesem Konflikt stets darin bestand, die Bemühungen der Vereinten Nationen, um eine für beide Seiten akzeptable Lösung des Konflikts zu unterstützen, fanden alle EU-Gremien einen legalen Weg, um sowohl gegen das EU- als auch gegen das Völkerrecht zu verstoßen (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1175). Insbesondere hat der EuGH nie die Rechtmäßigkeit der Position der an den Fällen beteiligten Akteure in Frage gestellt und die Rechtsmängel der Abkommen eher auf deren fehlerhafte Anwendung als auf den Willen der EU und Marokkos zurückgeführt, sie auf das nicht selbstverwaltete Gebiet der

Westsahara anzuwenden. Der Rat und die Kommission der EU, die später vom Parlament unterstützt wurden, umgingen die Frage der Zustimmung der Bevölkerung der Westsahara, indem sie ein zweideutiges Konsultationsverfahren durchführten, von dem die Polisario-Front - trotz der Erklärungen des Gerichtshofs - ausgeschlossen war, und sich auf die Vorteile dieser Abkommen für die lokale Bevölkerung konzentrierten. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass diese beiden rechtlichen Verfahren die paradoxe Haltung der Europäischen Union zum Westsahara-Konflikt verdeutlichen. Die wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen der EU haben Vorrang vor der Anwendung des europäischen und internationalen Rechts und schaffen damit einen bemerkenswerten Präzedenzfall. Auch wenn die politische Position der EU mit derjenigen übereinstimmt, die einige Mitgliedstaaten seit Beginn des Konflikts in den 1970er Jahren vertreten, haben die Urteile des EuGH ein neues Rechtsverständnis in dieser Angelegenheit geschaffen, welches der EU-Praxis eindeutig widerspricht, ohne dass versucht wurde, diese zu ändern. Das Paradoxon in den Handelsbeziehungen zwischen der EU und Marokko, das sich auf die Westsahara auswirkt, wird in diesen beiden Rechtsfällen deutlich und eröffnet eine neue Untersuchungslinie für das Tauziehen zwischen Interessen und Werten sowie für das Zusammenspiel von Realpolitik und Recht innerhalb der Europäischen Union (vgl. Suárez-Collado/Contini 2021: 1175).

Wenn wir uns auf Marokko beziehen, ist die Europäische Union bei vielen politisch heiklen Themen wie Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Beschränkungen für Agrarexporte äußerst vorsichtig geblieben. Diese Themen sind für die Sicherheit der Menschen von entscheidender Bedeutung, die nur durch politische Stabilität, ein friedliches soziales Umfeld und wirtschaftliche Entwicklung erreicht werden kann. Stattdessen scheint die EU durch eine ‚Politik der Unsicherheit‘ eingeschränkt zu sein, was besonders in ihren Versuchen, die Einwanderung zu blockieren, sichtbar wurde (vgl. Casero 2021). Die EU hat die Zunahme negativer Einstellungen gegenüber Einwanderern aus islamischen Ländern wie Marokko in den Griff bekommen, indem sie die Herkunftsländer dabei unterstützt hat, ihre Bürger durch Entwicklungshilfe an der Migration zu hindern. Ein zweiter Ansatz bestand darin, die innere und äußere Sicherheitsagenda der EU voranzutreiben, indem unklare Verbindungen zwischen Migration und islamistischem Terrorismus hergestellt wurden, was zu Versuchen führte, die Einwanderung durch rechtliche und technische Zusammenarbeit mit den betreffenden Ländern zu verhindern. In der EU-Politik gegenüber Marokko überwiegt der letztere Fall. Die Neue Migrationspolitik Marokkos (NMP) dient den Zielen der marokkanischen Außenpolitik sowohl

gegenüber Afrika als auch gegenüber der EU, da die Internationalisierung eine der wichtigsten Triebfedern der marokkanischen Migrationspolitik bleibt. Die Beziehungen zwischen Marokko und der EU sind in letzter Zeit von einem normativen diplomatischen Ansatz zu einer offenkundig transaktionalen Haltung in Bezug auf Migration und Grenzkontrollpraktiken zurückgekehrt. Dies wird besonders im Bereich Justiz und Inneres deutlich, der in der Geschichte der ENP einen überraschend dominanten Platz eingenommen hat. Hier wurde die illegale Einwanderung als das Hauptanliegen der EU-Mitgliedstaaten dargestellt, während Marokko als Transitland präsentiert wurde. Dieser Ansatz lässt sich durch die Sicherheitsbedenken der EU-Zivilgesellschaft und das Unbehagen über die wahrgenommenen Bedrohungen ihrer Identität erklären (vgl. Casero 2021). Das Beispiel Marokkos bestärkt die Überlegung, dass der Ansatz der EU gegenüber den Ländern im Süden nur wenig erfolgreich war, wenn es darum ging, die Ziele Sicherheit, Stabilität und Wohlstand zu fördern (vgl. Scazzieri 2020: 14), was zum großen Teil daran liegt, dass die Union in erster Linie darauf bedacht war, auf unmittelbare Krisen zu reagieren, anstatt langfristig zu denken. Ihr Ansatz wurde von der Bereitstellung humanitärer Hilfe und von der Sorge um Migration und Terrorismus dominiert. Dieser Ansatz dient jedoch nicht den langfristigen Interessen der EU, da er wenig zur Förderung echter Stabilität unter ihren Nachbarn beiträgt. Die EU hat nur Länder in bescheidenem Umfang unterstützt, in denen ihre Bemühungen um Reformen gute Aussichten auf Erfolg hatten. Gleichzeitig hat die EU autoritäre Regime wie Marokko weiterhin in erheblichem Umfang bedingungslos unterstützt, da die Mitgliedstaaten an der Aufrechterhaltung guter Beziehungen und wirtschaftlicher Verbindungen interessiert sind und befürchten, dass die Alternative Instabilität und mehr Migration wäre. Eine bedingungslose Unterstützung durch die EU schreckt jedoch von wirtschaftlichen und politischen Reformen ab und könnte letztlich das Ziel der EU, die Stabilität zu fördern, untergraben (vgl. Scazzieri 2020: 9). Die südlichen Nachbarländer der Union sind nach wie vor instabil, arm und oft autoritär, mit hoher Arbeitslosigkeit und Korruption, was die Migration nach Europa anheizt. Die Konzentration der EU auf die Zusammenarbeit mit den Nachbarn bei der Bekämpfung von Terrorismus und Migration und die faktische Unterstützung autoritärer Regierungen haben es nicht geschafft, echte Stabilität und Wirtschaftswachstum zu fördern. Gleichzeitig ist es Europa aufgrund seiner schwachen Sicherheitsvorkehrungen nicht gelungen, weit verbreitete Instabilität und Konflikte zu verhindern und den Aufstieg terroristischer Gruppen zu fördern. Die Union hat zu wenig getan für jene Nachbarn, die reformbereit waren und enge Beziehungen

anstreben, während sie autoritären Regierungen wie Marokko ohne Vorbedingungen umfangreiche Unterstützung gewährte. Die Mitgliedstaaten verfolgten ihre eigenen Ziele, während sie leere Versprechen zu einer gemeinsamen EU-Politik abgaben (vgl. Scazzieri 2020: 14).

## 8 Diskussion der Ergebnisse

Aufgrund seiner strategischen Lage ist Marokko ein Musterbeispiel für Empowerment und umgekehrte Konditionalität. Jedes Zugeständnis an die EU im Bereich der Migrationssteuerung war stets mit umgekehrten Bedingungen verbunden (vgl. Cassarino 2022: 83). Denn bereits im Juni 2013, als Marokko beispielsweise die Mobilitätspartnerschaft mit der EU unterzeichnete, war diese Entscheidung untrennbar mit dem Versuch verbunden, seine De-facto-Präsenz in der Westsahara zu legitimieren. Marokko verknüpfte die Verhandlungen über die Partnerschaft geschickt mit dem im März 2012 erfolgten Abschluss eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko über gegenseitige Liberalisierungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, Fisch und Fischereierzeugnisse (nachfolgend Fischerei-Partnerschaftsabkommen - FPA) (vgl. Cassarino 2022: 83). Die Ergebnisse aus der Analyse über unser Fallbeispiel sind in meinen Augen eine weitere Erinnerung daran, wie Europas Sorgen über Migration anfällig für Nötigung durch ausländische Staaten machen. Mir stellt sich die Frage, ob Madrids Unterstützung für den marokkanischen Autonomieplan das Ergebnis eines strategischen Kalküls Madrids oder das Ergebnis der marokkanischen Druckpolitik war (vgl. Elabiari 2022). Für mich spricht dies für einen Erfolg der marokkanischen Druckpolitik, welche es dem Königreich ermöglicht hat, weitreichende materielle und vor allem ideelle Zugeständnisse (in der Westsahara-Frage) von der EU zu erhalten. Ich bin wie Lebovich/Lovatt (vgl. 2022) der Meinung, dass sich Madrid eindeutig bei seinem südlichen Nachbarn einschmeicheln wollte, nachdem die Beziehungen in diesem Jahr besonders angespannt gewesen waren. Dass die Marokkaner diese Geste zu schätzen wissen, könnte sich für Spanien allerdings nur als vorübergehenden Vorteil erweisen. Der Schritt ist strategisch kurzsichtig, da er Marokkos Druckkampagne gegen Spanien belohnt - indem es dessen Anfälligkeit für irreguläre Migration ausnutzt - und Anreize für ähnliches Verhalten in der Zukunft schafft. Es ist wichtig zu beachten, dass die Entscheidung Madrids mittelfristig andere europäische Länder ermutigen könnte, diesem Beispiel zu folgen. Außerdem riskiert Spanien, eine neue Krise mit Algerien auszulösen, die die europäischen Bemühungen untergraben könnte, Russland wegen seines Krieges in der Ukraine zu konfrontieren (vgl. Lebovich/Lovatt 2022). Der Schritt Spaniens kommt besonders ungelegen, da Marokko sich nicht an der jüngsten Abstimmung der UN-Generalversammlung zur Verurteilung des russischen Krieges gegen die Ukraine beteiligt hat. Vieles deutet darauf hin, dass Rabat seitdem

seine Beziehungen zu Moskau verstärkt hat. Marokkos offensichtliche Absicherung zwischen Europa und Russland wird von seinen eigenen Interessen angetrieben - einschließlich der Notwendigkeit, Weizenexporte zu sichern, da die heimischen Lebensmittelpreise steigen. In dieser Hinsicht verhält sich Marokko nicht anders als andere Staaten des Nahen Ostens, etwa Israel und die Vereinigten Arabischen Emirate (vgl. Lebovich/Lovatt 2022). Bei dem Versuch, eine Krise an seiner Südgrenze zu lösen, hat Madrid möglicherweise eine weitere verursacht. Und es könnte die europäischen Bemühungen, Russland zu konfrontieren, erschwert haben. Der plötzliche Schritt löste in Algerien, das die Polisario-Front seit langem unterstützt, einen echten Schock und Ärger aus. Algerien hat nun aus Protest seinen Botschafter aus Spanien abgezogen und es gibt keine Garantie dafür, dass die politischen Folgen nicht noch weiter reichen (vgl. Lebovich/Lovatt 2022). Angesichts des jüngsten Anstiegs der weltweiten Energiepreise sind die algerischen Gasexporte ein wichtiges Druckmittel gegenüber Europa. Russland, einer der engsten Partner Algeriens, könnte das Land gerne in diese Richtung drängen, um die Fähigkeit Europas einzuschränken, seine Einfuhren russischer Energie zu stoppen. Und Europa ist in anderen wichtigen Bereichen auf Algerien angewiesen, etwa bei der Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung in der Sahelzone. Die Entscheidung Madrids könnte diese Zusammenarbeit ernsthaft stören (vgl. Lebovich/Lovatt 2022). Natürlich müssen Spanien und die EU enge Beziehungen zu Marokko aufrechterhalten, aber dies sollte nicht ausschließlich zu den Bedingungen Marokkos geschehen. Indem sie es ablehnen, ihren Einfluss auf Marokko geltend zu machen, verringern Spanien und die EU ihre eigene Verhandlungsmacht und verstärken bei vielen führenden Politikern im Nahen Osten und in Nordafrika den Eindruck, dass die Europäer in der Region unbedeutende Akteure sind. Europa hat einen wirtschaftlichen, finanziellen und politischen Wert für seine regionalen Partner, den Russland und sogar China nicht ohne weiteres wiederholen können. In einer Zeit, in der die EU ihre regionalen Interessen nur durch einen sich verschärfenden Wettbewerb mit anderen globalen Mächten schützen kann, kann sie es sich nicht leisten, endlose Zugeständnisse für so wenig Gegenleistung zu machen (vgl. Lebovich/Lovatt 2022). Sollte der Europäische Gerichtshof, was wahrscheinlich ist, weiterhin gegen die Einbeziehung der Westsahara in die Handelsbeziehungen der Europäischen Union mit Marokko entscheiden - eine weitere zentrale Forderung Rabats -, wird Spanien erneut unter marokkanischen Druck geraten. Letztendlich wird Rabat seine Taktik wohl kaum ändern, solange es nicht die volle spanische (und europäische) Anerkennung seines Souveränitätsanspruchs auf die Westsahara erreicht hat (vgl.

Lebovich/Lovatt 2022). Wenn die derzeitige Dynamik anhält, wird die *weaponization of migration* nicht nur ein immer stärkeres Symptom eines kollabierenden globalen Migrationsregimes sein, mit den damit einhergehenden destabilisierenden, sich selbst verstärkenden Auswirkungen. Darüber hinaus könnten westliche Regierungen beginnen, die Menschenrechte und Freiheiten zu untergraben, für die sie vorgeben zu stehen. Wenn die fortgeschrittenen liberalen Demokratien als fortschrittlich, liberal und demokratisch überleben wollen, müssen sie einen Weg finden, ihre Grenzen zu sichern, ohne ihre Identität, ihre Werte und den liberalen Staat selbst zu verlieren. Für fortgeschrittene liberale Demokratien kann es einen hohen politischen und moralischen Preis bedeuten, wenn sie andere kaufen, um Migranten in Schach zu halten. Der Verstoß gegen ihre humanitären und rechtlichen Verpflichtungen kann die einwanderungsfeindliche Stimmung im eigenen Land verstärken und die Werte, die liberale Staaten angeblich hochhalten, weiter untergraben. Und wenn ein Land dies tut, kann das andere dazu ermutigen, es ihm gleichzutun und eine Kaskade von illiberalen Maßnahmen gegen die Einwanderung auszulösen, ein Prozess, der in vielen Ländern seit Jahrzehnten in vollem Gange ist. Betrachtet man den neugierigen Handel der EU mit den Milizen, die jetzt Libyen kontrollieren und die von der EU finanzierte Auffanglager für Tausende von Migranten, die versuchen Europa zu erreichen, eingerichtet haben, könnte man tatsächlich wie Greenhill (vgl. 2022: 161) zu dem Schluss kommen, dass die EU das australische Modell der sogenannten ‚offshore warehousing‘ übernommen und mit Nachdruck unterstützt hat. Zum Leidwesen der europäischen Staats- und Regierungschefs, die nicht nur die moralischen Kosten solcher Vereinbarungen zu tragen haben, sondern nun auch die Auswirkungen zu spüren bekommen, einschließlich der Tatsache, dass die Milizen dieselben Gefangenen zum Zwecke der Nötigung und des Zwanges einsetzen (vgl. Greenhill 2022: 161). Im Moment scheint mir die Aussicht auf einen größeren Kurswechsel der Zielstaaten aber eher unwahrscheinlich. Wenn überhaupt, bewegen sich die Regierungen in die entgegengesetzte Richtung, indem sie ihre Einwanderungsgesetze und ihre Asylpolitik weiter verschärfen und ihre rechtlichen Verpflichtungen zum Schutz der am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen der Welt weiter einschränken. Diese Trends haben sich mit dem Aufstieg des populistischen Nationalismus und des Trumpismus nur noch beschleunigt und lassen sich auf beiden Seiten des Atlantiks nicht ohne weiteres entlang politischer Parteigrenzen trennen. Es ist auch erwähnenswert, dass die kulturelle Feindseligkeit gegenüber Migranten oft wenig mit der Größe des Zustroms oder der Fähigkeit des Ziellandes, sie

aufzunehmen, zu tun hat. Es ist aufschlussreich, dass der strategische Einsatz von Migranten in Fällen, in denen es nur um einige Dutzend Menschen ging, erfolgreich war und in anderen Fällen, in denen es um Millionen ging, scheiterte (vgl. Greenhill 2022: 163). Solange irreguläre Migration als Sicherheitsbedrohung angesehen wird, wird sich der aktuelle Trend zu immer strengeren Einwanderungsbeschränkungen trotz sinkender Geburtenraten in vielen fortgeschrittenen Demokratien wahrscheinlich fortsetzen. Diese Schritte werden den Rahmen, der der Flüchtlingskonvention von 1951 und ihrem Protokoll von 1967 zugrunde liegt, das die ursprüngliche Konvention verschärft hat, sowie die universellen humanitären Standards für Flüchtlinge, die sie schaffen wollten, weiter schwächen. Und obwohl der noch junge Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration - ein unverbindliches Abkommen, das 2018 von der UN-Generalversammlung gebilligt wurde - eine Vielzahl bewundernswerter Bestrebungen enthält, verfügt er über keine praktikablen Methoden, um die Nichteinhaltung und andere schlechte Verhaltensweisen zu sanktionieren (vgl. Greenhill 2022: 164).

Eine mögliche, wenn auch seltener genutzte politische Reaktion auf eine künstlich herbeigeführte Migrationskrise ist die Durchführung militärischer Maßnahmen, um die Bedingungen vor Ort in dem Land, das den Zwang ausübt, zu ändern. Kriege können jedoch kostspielig sein, und ihr Ausgang ist ungewiss. Obwohl ein vom Ausland verordneter oder unterstützter Regimewechsel manchmal sein Hauptziel erreicht hat - Gaddafi wurde 2011 entmachtet -, verlief in den letzten drei Jahrzehnten kein derartiges Unterfangen vollständig nach Plan. Darüber hinaus hat der militärische Eingriff in fast allen Fällen mehr gekostet und mehr Flüchtlinge und Binnenvertriebene hervorgebracht, als zu Beginn erwartet worden war. In Libyen trug die NATO-geführte Intervention 2011 nicht nur zur Destabilisierung des Landes selbst, sondern auch der gesamten Region bei, was zu einer noch größeren Zahl von Vertriebenen an der europäischen Peripherie führte und die EU noch anfälliger für eine waffengestützte Migration machte (vgl. Greenhill 2022: 161). Schließlich gibt es noch eine weitere Möglichkeit, mit der strategisch eingesetzten Migrationsströmen umzugehen, die vielleicht die effektivste ist, über die aber oft am wenigsten gesprochen wird: die Anpassung. Theoretisch könnten die Regierungen der Zielländer die Schlagkraft des Instruments erheblich verringern, indem sie die Migranten einfach aufnehmen und assimilieren. Angesichts der Bedrohung durch einen künstlich herbeigeführten Zustrom von Migranten könnte ein Zielland oder eine Gruppe von Ländern sich weigern, Zugeständnisse zu machen, und stattdessen ohne viel Aufhebens die dislozierten Menschen aufnehmen und verarbeiten, wodurch der Regierung,



die sie entsendet, der strategische Druck genommen würde. Obwohl die Krise in Weißrussland als große Bedrohung dargestellt wurde, handelte es sich höchstens um einige Tausend Menschen, die in der Gesamtzahl der Asylanträge in der EU kaum eine Rolle gespielt hätten. Natürlich würde eine erfolgreiche Aufnahmestrategie ein kluges und proaktives politisches Management erfordern und im weiteren Sinne Bemühungen, die negative Wahrnehmung von Migranten bei weniger aufgeschlossenen Wählern zu ändern. Entscheidend wäre die rasche Bereitstellung von Finanzhilfen und anderen Formen der Unterstützung für die Gemeinden, Regionen und Staaten, die die Neuankömmlinge aufnehmen sollen. Dies gilt sowohl für die einzelnen Länder als auch für multinationale Organisationen wie die Europäische Union. Die herzliche Aufnahme afghanischer Flüchtlinge in vielen Ländern und Gemeinschaften nach dem Abzug der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten aus Afghanistan im August 2021 zeigt, dass eine Aufnahme unter den richtigen Umständen auch im heutigen angespannten und polarisierten politischen Klima noch möglich ist, auch wenn sie nicht mit *weaponized migration* verbunden ist (vgl. Greenhill 2022: 163). Was nun Marokko betrifft, hat das Land in den letzten Jahrzehnten bedeutende Veränderungen durchlaufen, indem es bessere demokratische Mechanismen entwickelt und in Europa Verbündete gefunden hat, die zur Entwicklung des Landes beigetragen haben (vgl. Casero 2021). Die Europäische Union ist der wichtigste Partner Marokkos und hat mit verschiedenen Instrumenten, wie z.B. bilateralen Verträgen, eine Vielzahl von Reformen in dem Land gefördert. Die EU hat Marokko auch technische und finanzielle Hilfe bei der Angleichung seiner Vorschriften und Gesetze an die EU-Normen geleistet, mit dem langfristigen Ziel, das Land in den EU-Binnenmarkt zu integrieren. Doch trotz der EU-Hilfe sind die Ergebnisse nur langsam eingetreten und haben nicht immer die Erwartungen erfüllt. Ein wirksamerer Ansatz wäre es, die finanzielle Unterstützung auf Schlüsselbereiche wie Justiz und Bildung zu konzentrieren und ihre Verfügbarkeit sichtbarer zu machen. Nur dann wäre Marokko eher geneigt, diese Mittel in Anspruch zu nehmen, was die Überwachung des Fortschritts erleichtern und genügend Spielraum für die Änderung ineffizienter Programme zur Verbesserung der Leistung lassen würde. Die Wirtschaftshilfe der EU spielt in Marokko eine grundlegende Rolle und sollte nicht als Geld- oder Ressourcenverschwendung angesehen werden. Schließlich haben die Investitionen und Hilfen der EU dazu beigetragen, enge Beziehungen zu einem wichtigen Grenzverbündeten auf dem afrikanischen Kontinent aufrechtzuerhalten, wo es große Streitigkeiten, Konflikte und Probleme gibt, die noch gelöst werden müssen (vgl. Casero 2021).

Durch EU-Politiken und -Programme wie die ENP erweisen sich Investitionen in die wirtschaftliche Entwicklung von Partnerländern als effektiver als gar keine Partnerschaften mit ihnen einzugehen, was in der Regel zu ihrer Stagnation beiträgt. Daher stellen die Investitionen der EU in die diplomatischen und Handelsbeziehungen mit Marokko keine größere finanzielle Belastung für die EU dar, als es sonst der Fall wäre (vgl. Casero 2021), und daher sollte die EU ihre Partnerschaft mit dem Land in meinen Augen aufrechterhalten.

## 9 Fazit

Ziel der vorliegenden Arbeit war aufzuzeigen, welchen Einfluss die Konfrontation mit umgekehrter Konditionalität durch Drittstaaten auf die Anwendung der EU-Konditionalität, vor allem in Bezug zu Migrationsfragen, haben kann. Der klassisch bedachte Ansatz der EU-Konditionalität kennzeichnet sich dadurch aus, dass die EU ihren Nachbarn im Gegenzug für demokratische und wirtschaftliche Reformen eine größere finanzielle Unterstützung, Marktzugang und Visaerleichterungen für ihre Bürger verspricht, wobei die EU denjenigen Nachbarn, die dem gemeinschaftlichen Besitzstand am nächsten sind, mehr gewährt. *Reversed conditionality*, also umgekehrte Konditionalität hingegen bezeichnet den Prozess, in welchem das Drittland spezifische Interessen strategisch ausnutzt, und die Verhandlungsinitiative übernimmt, um als Gegenleistung für die Zusammenarbeit mit der EU finanzielle und politische Unterstützung zu fordern. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf den Bedingungen, welche eine Moderierung der Forderungen von EU-Konditionalität begünstigen können, oder anders ausgedrückt, welche Faktoren eine hohe EU-Abhängigkeit von Drittstaaten befördern, die eine solche Moderation ermöglicht. Zu diesem Zweck wurde eine qualitative Inhaltsanalyse zu einem repräsentativen Fallbeispiel über den strategischen Einsatz von Migranten durch das nordafrikanische Königreich Marokko und eine künstlich herbeigeführte Migrationskrise an der europäischen Grenze zur spanischen Enklave Ceuta durchgeführt. Aus der Untersuchung ging hervor, dass die Bedeutung von Migrationsfragen für die EU Marokko in eine stärkere Verhandlungsposition versetzt haben und es dem europäischen Nachbarn ermöglicht haben, die Vorteile des durch die ENP geförderten Bilateralismus zu nutzen, der letztlich in diesem Fall nicht durch politische Konditionalität bestimmt ist. Die Studien zum Westsahara-Konflikt und zu den Entscheidungen des EuGH haben nicht nur die komplexen und politisch sensiblen Fragen im Zusammenhang mit den Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Marokko und der Westsahara offengelegt, sondern auch, wie europäische geopolitische Interessen und die Realpolitik im Fall der Westsahara über internationales Recht siegen. Das Beispiel Marokkos bestärkt die Überlegung, dass der Ansatz der EU gegenüber den Ländern im Süden im Hinblick auf die Förderung von Sicherheit, Stabilität und Wohlstand nur wenig erfolgreich war. Besonders interessant an unserem Fallbeispiel ist, dass die Europäische Union bei vielen politisch heiklen Themen wie Demokratie und Achtung der Menschenrechte äußerst vorsichtig geblieben und scheint durch eine *Politik der Unsicherheit* eingeschränkt zu sein, was besonders in ihren

Versuchen, die Einwanderung zu blockieren, sichtbar wurde. Die EU hat Marokko weiterhin in erheblichem Umfang bedingungslos unterstützt und dem Königreich vor allem im Bezug zur Westsahara Konflikt weitreichende Zugeständnisse gemacht, da die Mitgliedstaaten an der Aufrechterhaltung guter Beziehungen und wirtschaftlicher Verbindungen interessiert sind und befürchten, dass die Alternative Instabilität und mehr Migration wäre. Zusammenfassend lässt sich als Ergebnis nennen, dass mit den Studien übereinstimmend eine zunehmende Abhängigkeit der EU von Drittländern - in unserem Fall Marokko - bei der Bekämpfung der irregulären Migration den Drittländern eine strategische Position verschaffen, die dazu führt, dass der klassisch bedachte Ansatz der EU-Konditionalität durch die EU moderiert wird. Dies liegt zum einen vor allem daran, dass die EU eine hohe Verwundbarkeit gegenüber Migration aus dem Drittstaat ausweist und zum anderen daran, dass die EU stark von der Migrationspolitik des Drittstaates abhängig ist und sich nicht durch eigenständige Maßnahmen wirkungsvoll schützen kann. Was in Ceuta geschah, löst allerdings nicht unbedingt eine Überraschung aus, denn in der Tat sind Absichten von Drittländern, Druck auf ihre europäischen Partner auszuüben, indem sie die Migration nutzen, in den internationalen Beziehungen nichts Ungewöhnliches. Was heute jedoch beispiellos ist, ist die Explizitheit ihrer Absichten, die Migration zu instrumentalisieren. Und diese Explizitheit ist vielleicht das einzig neue Element, was die Möglichkeit der Drittstaaten ausmacht, in Fragen der Migrationssteuerung ihren eigenen Einfluss geltend zu machen, um das Verhalten ihrer europäischen Partner zu beeinflussen. Außerdem muss hier die Einschränkung gemacht werden, dass die meisten Studien nicht auf einen möglichen Kurswechsel der Zielstaaten eingehen. Die vorliegende Arbeit vermag im Rahmen ihres Umfangs nicht zu untersuchen, wie sich eine einfache Aufnahme der Migranten durch die EU auf ihre Konditionalität auswirken würde. Es lässt sich vermuten, dass unterschiedliche Reaktionen der EU und ihren Mitgliedstaaten auch zu jeweils anderen Ergebnissen führen würden. Die weiterführende Forschung könnte das Thema aus einer Perspektive betrachten, in welcher die Regierungen der Zielländer die Schlagkraft des Instruments der *strategic engineered migration* erheblich verringern können, indem sie die Migranten einfach aufnehmen und assimilieren. Angesichts der Bedrohung durch einen künstlich herbeigeführten Zustrom von Migranten könnte ein Zielland oder eine Gruppe von Ländern sich weigern, Zugeständnisse zu machen, und stattdessen die vertriebenen Menschen ohne Umstände aufnehmen und umverteilen, wodurch der Regierung, die sie entsendet, der strategische Druck genommen würde. Kann ein

Kurswechsel der Zielstaaten und eine Ablehnung/Verringerung von Zugeständnissen der derzeitigen Dynamik und den destabilisierenden Auswirkungen von der *weaponization of migration*, also vom strategischen Einsatz von Migranten, entgegenwirken? Kann die einfache Aufnahme von Flüchtlingen das richtige Mittel gegen das Kollabieren des globalen Migrationssystems sein? Angesichts der Wahrscheinlichkeit, dass die Bedeutung der Migration für die Staaten und ihre politischen Entscheidungsträger in den nächsten Jahrzehnten noch zunehmen wird, gibt es viel Raum für weitere Forschungen über das Thema der Externalisierung europäischer Migrationspolitik.

## 10 Literaturverzeichnis

- Adamson, F. B./Tsourapas, G. (2019): Migration Diplomacy in World Politics. In: *International Studies Perspectives*, Jg. 20, Nr. 2, S. 113–128.
- Adriaensen, J./Smeets, N./Reykers, Y. (2013): Learning to Talk the Talk: Re-Appraising the External Perspective in the EU's Foreign Policy. In: *CEU political science journal*, Jg. 8, Nr.3, S. 296–322.
- Balfour, R. (2012): EU Conditionality after the Arab Spring. European Institute of the Mediterranean. Abgerufen unter: <https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2017/10/201206-EuroMeSCo-Paper-16.pdf> [letzter Zugriff: 05.06.22].
- Casero, A. (2021): The European Union and Morocco: Prospects and Challenges for Economic Development. European Student Think Tank. Abgerufen unter: <https://esthinktank.com/2021/01/14/the-european-union-and-morocco-prospects-and-challenges-for-economic-development/> [letzter Zugriff: 27.11.2022].
- Cassarino, J-P. (2007): Informalising readmission agreements in the EU neighbourhood. In: *The international spectator*, Jg. 42, Nr. 2, S.179–196.
- Cassarino, J-P. (2022): An Unsettling Déjà-Vu: The May 2021 Ceuta Events. In: *European Papers*, Jg. 7, Nr. 1, S. 79–85.
- Catalano, S. L./Graziano, P. R. (2016): Europeanization as a Democratization Tool? The Case of Morocco. In: *Mediterranean Politics*, Jg. 21, Nr. 3, S. 364–386.
- Dov Bachmann, S.-D./Paphiti A. (2021): Mass Migration as a Hybrid Threat? – A Legal Perspective. In: *Polish Political Science Yearbook*, Jg. 50, Nr. 1, S. 119–145.
- Elabiari, H. F. (2022): In Context: EU-Morocco Relations: Territorial Disputes and Diplomacy. Part 2. European Student Think Tank. Abgerufen unter: <https://esthinktank.com/2022/04/07/in-context-eu-morocco-relations-territorial-disputes-and-diplomacy-part-ii/> [letzter Zugriff: 11.11.22].
- Europäische Kommission (2019a): Joint Declaration by the European Union and Morocco for the fourteenth meeting of the Association Council. Abgerufen unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/> [letzter Zugriff: 10.10.2022].

- Europäische Kommission (2019b): EU Emergency Trust Fund for Stability and Addressing the Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa. North of Africa Window. First Monitoring Report June 2019. Abgerufen unter: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf\\_noa\\_report\\_web\\_2019-10-11.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf_noa_report_web_2019-10-11.pdf) [letzter Zugriff: 15.09.2022].
- Europäische Kommission (o.D.): European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Abgerufen unter: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/morocco\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/morocco_en) [letzter Zugriff: 14.09.2022].
- García Barcala, C. (2021): Migration Diplomacy in Ceuta: How a 45-Year-Old Conflict Can Hamper EU Border Management. Abgerufen unter: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2021/10/migration> [letzter Zugriff: 22.10.2022].
- Gerring, J. (2007): Case Study Research. Principles and Practices. Cambridge, Cambridge University Press.
- Govantes, B. (2020): Is Morocco EU's model student at ENP? An analysis of democracy and human rights progress. In: *British Journal of Middle Eastern Studies*, Jg. 47, Nr. 5, S. 702–722.
- Greenhill, K. (2008): Strategic Engineered Migration as a Weapon of War. In: *Civil Wars*, Jg. 10, Nr. 1, S. 6–21.
- Greenhill, K. (2010): Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Greenhill, K. (2022): When Migrants Become Weapons. The Long History and Worrying Future of a Coercive Tactic. In: *Foreign affairs*. New York, Jg. 101, Nr 2, S. 155–164.
- Iraqi, F. (2020): Maroc: Retour sur Vingt Ans de Relation Spéciale entre Mohammed VI et les Présidents Français. Jeune Afrique. Abgerufen unter: <https://www.jeuneafrique.com/mag/885664/politique/maroc-retour-sur-vingt-ans-de-relation-speciale-entre-mohammed-vi-et-les-presidents-francais/> [letzter Zugriff: 05.07.2022].



- Keuleers, F./Fonck, D./Keukeleire, S. (2016): Beyond EU navel-gazing: Taking stock of EU-centrism in the analysis of EU foreign policy. In: *Cooperation and Conflict*, Jg. 51, Nr. 3, S. 345–364.
- Knill, C./Tosun, J. (2009): Hierarchy, networks, or markets: how does the EU shape environmental policy adoptions within and beyond its borders? In: *Journal of European Public Policy*, Jg. 16, Nr. 6, S. 873–894.
- Laube, L. (2019): The relational dimension of externalizing border control: selective visa policies in migration and border diplomacy. In: *Comparative Migration Studies* 7, Artikel-Nr.: 29. Abgerufen unter: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-019-0130-x> [letzter Zugriff: 15.10.2022].
- Lavenex, S./Schimmelfennig, F. (2009): EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. In: *Journal of European public policy*, Jg. 16, Nr. 6, 791–812.
- Lebovich, A./Lovatt, H. (2022): Endless concessions: Spain’s tilt to Morocco. European council on foreign relations. Abgerufen unter: <https://ecfr.eu/article/endless-concessions-spains-tilt-to-morocco/> [letzter Zugriff: 10.01.2022].
- Lovatt, H. (2021): Western Sahara, Morocco, and the EU: How good law makes good politics. European council on foreign relations. Abgerufen unter: <https://ecfr.eu/article/western-sahara-morocco-and-the-eu-how-good-law-makes-good-politics/> [letzter Zugriff: 10.01.2022].
- Mayer, H. (2008): The Long Legacy of Dorian Gray: Why the European Union Needs to Redefine its Role in Global Affairs. In: *Journal of European Integration*, Jg. 30, Nr. 1, S. 7–25.
- Mayer, H./Zielonka, J. (2012): Europe as a Global Power: View from Outside. In: *Perspectives: Review of International Affairs*, Jg. 20, S. 5.
- Mayring, P. (2010): *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 11. Aufl., Weinheim [u. a.], Beltz.
- Naranjo Giraldo, G. E. (2014): Border Deterritorialization and Externalization of Migration Policies. Irregular Migration Flows and Control of External Borders to the Spain-Morocco Border. In: *Estudios Políticos*, Jg. 45, S. 14–32.

- Reslow, N. (2012): The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships. In: *European journal of migration and law*, Jg. 14, Nr. 4, S. 393–415.
- Scazzieri, L. (2020): Rethinking the EU's approach towards its southern neighbours. Centre for European Reform. Abgerufen unter: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/rethinking-eus-approach-towards-its-southern-neighbours> [letzter Zugriff: 15.10.2022].
- Schimmelfennig, F./Sedelmeier, U. (2004): Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. In: *Journal of European public policy*, Jg. 11, Nr. 4, S. 661–679.
- Schimmelfennig, F./Sedelmeier, U. (2005): The Europeanization of central and eastern Europe. Ithaca: Cornell university press.
- Suárez-Collado, A./Contini, D. (2021): The European Court of Justice on the EU-Morocco agricultural fisheries agreements: an analysis of the legal proceedings and consequences for the actors involved. In: *The Journal of North African Studies*, Jg. 27, Nr. 6, S. 1160–1179.
- Thiollet, H. (2011): Migration as Diplomacy: Labor Migrants, Refugees, and Arab Regional Politics in the Oil-Rich Countries. In: *International labor and working class history*, Jg. 79, Nr. 1, S. 103–121.
- Tittel-Mosser, F. (2018): Reversed Conditionality in EU External Migration Policy: The Case of Morocco. In: *Journal of Contemporary European Research*, Jg. 14, Nr. 4, S. 349–363.
- Tyszler, E. (2019): From controlling mobilities to control over women's bodies: gendered effects of EU border externalization in Morocco. In: *Comparative Migration Studies* 7, Artikel-Nr.: 25. Abgerufen unter: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/counter/pdf/10.1186/s40878-019-0128-4.pdf> [letzter Zugriff: 04.09.2022].
- Vachudova, M.A. (2005): Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism. Oxford: Oxford University Press.
- Weiner, M. (1992): Security, Stability, and International Migration. In: *International security*, Jg. 17, Nr. 3, S. 91–126.
- Youngs, R. (2009): Democracy promotion as external governance? In: *Journal of European Public Policy*, Jg. 16, Nr. 6, S. 895–915.

Üstübcü, A./İçduygu, A. (2018): Border closures and externalization of immigration controls in the Mediterranean: A comparative analysis of Morocco and Turkey – RETRACTED. In: *New perspectives on Turkey*, Jg. 59, S. 7–31.

## Anhang

### Abstract

Seit dem Ausbruch der sogenannten *Flüchtlingskrise* im Jahr 2015 wurden vor allem Migrationsfragen zu einem zentralen Thema zwischen der Europäischen Union (EU) und ihren Nachbarländern. Basierend auf dem Prinzip der Konditionalität verfolgt die EU dabei eine Strategie der Externalisierung ihrer Grenzen, indem sie bestimmte Verantwortlichkeiten der Migrationskontrolle auf ihre Nachbarländer überträgt. Der klassische Ansatz der EU-Konditionalität sieht vor, dass die EU ihren Nachbarn im Gegenzug für demokratische und wirtschaftliche Reformen eine größere finanzielle und ideelle Unterstützung verspricht. In der Regel werden Mobilitätspartnerschaften zwischen der EU und Drittländern als asymmetrische Machtverhältnisse beschrieben, bei welchen die EU materielle und ideelle Zugeständnisse gegenüber ihren Nachbarländern von der Agenda zur Migrationskontrolle und der allgemeinen Bereitschaft, sich dem gemeinschaftlichen Besitzstand anzupassen, abhängig macht. Dennoch werden in der Forschung zur EU-Außenpolitik zunehmend Bedenken geäußert, dass sie durch eine übermäßig Euro-zentrische Perspektive dominiert ist. Die vorliegende Masterarbeit knüpft an diese wissenschaftliche Lücke an, indem sie in Anlehnung an Cassarinos Begriff der ‘reversed conditionality’ für eine ausgewogenere Sichtweise der Beziehungen zwischen der EU und Drittländern plädiert und argumentiert, dass die Nachbarländer den Einfluss der EU im Vergleich zu den Annahmen, die dem klassischen Ansatz zur EU-Konditionalität zugrunde liegen, zum Teil erfolgreich einschränken. Vor allem, indem sie Migrationsströme strategisch als Druckmittel einsetzen, haben es einige Drittländer geschafft, die EU in wichtigen politischen Bereichen wie z.B. in Migrationsfragen abhängig zu machen. Vor diesem Hintergrund habe ich folgende Forschungsfrage formuliert, an welcher sich diese Arbeit orientieren wird: Welche Auswirkungen hat die Konfrontation mit umgekehrter Konditionalität durch Drittstaaten auf die Anwendung des klassisch bedachten Ansatzes der EU-Konditionalität? Die Bearbeitung dieser Fragestellung wird durch eine qualitative Inhaltsanalyse am Fallbeispiel Marokko und seinen Beziehungen zur EU veranschaulicht, wobei der Schwerpunkt auf den Bedingungen, welche eine Moderierung der Forderungen von EU-Konditionalität begünstigen können, liegt. Die Analyse demonstriert, dass es Marokko aufgrund der hohen Abhängigkeit der EU in Migrationsfragen gelungen ist, eine stärkere Verhandlungsposition einzunehmen, und die Vorteile des durch die ENP geförderten

Bilateralismus zu nutzen, obwohl dieser letztendlich nicht auf positiver Konditionalität beruht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die EU eine hohe Verwundbarkeit gegenüber Migration aus Marokko ausweist und dass die EU stark von der Migrationspolitik des Königreiches abhängig ist, da sich nicht wirksam durch eigenständige Maßnahmen schützen kann. Da die europäischen Mitgliedstaaten an der Aufrechterhaltung guter Beziehungen und wirtschaftlicher Verbindungen interessiert sind und Angst vor Instabilität und mehr Migration haben, hat die EU weiterhin bedingungslose Unterstützung an Marokko geleistet und dem nordafrikanischen Königreich weitreichende Zugeständnisse, vor allem im Westsahara-Konflikt, gemacht. Dabei ist sie bei vielen politisch heiklen Themen wie Demokratie und Achtung der Menschenrechte außergewöhnlich vorsichtig geblieben. Übereinstimmend mit den Studien verschafft die zunehmende Abhängigkeit der EU von Drittländern wie Marokko bei der Bekämpfung von irregulärer Migration jenen Drittländern eine strategische Position, die dazu führt, dass der klassisch bedachte Ansatz der EU-Konditionalität durch die EU moderiert wird. Allerdings muss betont werden, dass es im Rahmen des Umfangs dieser Arbeit nicht möglich ist zu untersuchen, wie sich eine einfache Aufnahme der Migranten durch die EU auf ihre Konditionalität auswirken würde. Weiterführende Studien könnten sich damit beschäftigen, ob die europäischen Mitgliedstaaten die Schlagkraft von künstlich herbeigeführten Migrationsströmen reduzieren und dem strategischen Druck entgegenwirken können, indem sie die Migranten ohne Umstände einfach aufnehmen.

## **Abstract**

Since the beginning of the so-called *refugee crisis* in 2015, migration issues in particular have become a central topic between the European Union (EU) and its neighboring countries. Based on conditionality, the EU pursues a strategy of externalizing its borders by transferring certain migration control responsibilities to its neighboring countries. The classic approach to EU conditionality involves the EU promising greater financial and ideological support to its neighbors in return for democratic and economic reforms. Typically, mobility partnerships between the EU and third countries are described as asymmetric power relations in which the EU makes material and non-material concessions to its neighboring countries dependent on the migration control agenda and general compliance with the *acquis communautaire*. Nevertheless, research on EU foreign policy has increasingly raised concerns that it is dominated by an overly Euro-centric perspective. This master's thesis addresses this academic

void by drawing on Cassarino's notion of 'reversed conditionality' to argue for a more balanced view of EU-third country relations, suggesting that neighboring countries have been partially successful in limiting the EU's influence compared to the assumptions underlying the classical approach to EU conditionality. Most notably, by strategically using migration flows as leverage, some third countries have managed to make the EU dependent in important policy areas such as migration issues. With this in mind, I have formulated the following research question, which will guide this thesis: What are the implications of the confrontation with reverse conditionality by third countries for the application of the traditional approach to EU conditionality? The treatment of this question is illustrated through a qualitative content analysis, using Morocco and its relations with the EU as a case study, focusing on the conditions that can favor the moderation of the EU conditionality demands. The analysis demonstrates that Morocco's high dependence on the EU on migration issues has allowed it to take a stronger negotiating position, and to take advantage of the bilateralism promoted by the ENP, although it is ultimately not based on positive conditionality. This is due to the fact that the EU displays a high level of vulnerability to migration from Morocco and that the EU is heavily dependent on the Kingdom's migration policy, as it cannot effectively protect itself through independent measures. With European member states interested in maintaining good relations and economic ties and fearful of instability and more migration, the EU has continued to provide unconditional support to Morocco and has made far-reaching concessions to the North African kingdom, particularly on the Western Sahara conflict. At the same time, it has remained exceptionally cautious on many politically sensitive issues, such as democracy and respect for human rights. Consistent with the studies, the EU's increasing reliance on third countries such as Morocco to combat irregular migration provides those third countries with a strategic position that results in the EU moderating the classically considered approach to EU conditionality. However, it must be emphasized that within the scope of this paper, it is not possible to examine how simply accepting migrants by the EU would affect their conditionality. Further studies could address whether European member states can reduce the impact of artificially induced migration flows and counteract strategic pressure by simply accepting migrants without fuss.