



Stützen oder stürzen? Der Einfluss der Europäischen Union auf die afrikanischen Freizügigkeitsagenden in West- und Nordostafrika

Zusammenfassung

Wirtschaftliche Integration und Freizügigkeit auf dem afrikanischen Kontinent und zwischen den Sub-Regionen sind wesentliche Bestandteile panafrikanischer Entwicklungsambitionen. Immer mehr Studien weisen jedoch darauf hin, dass Ansätze der EU, die auf die Verhinderung irregulärer Migration zielen, afrikanische Regionalorganisationen (ROs) und ihre migrationspolitischen Ziele - gerade im Bereich Freizügigkeit - umgehen oder sogar untergraben.

In dem vorliegenden Papier werden die Auswirkungen von EU-Aktivitäten auf die regionale Freizügigkeit in zwei afrikanischen Regionen untersucht: die der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) am Horn von Afrika und der Economic Community of West African States (ECOWAS) in Westafrika. Diese Regionen erhalten den größten Anteil des European Trust Fund (EUTF), dem zurzeit wichtigsten migrationspolitischen Finanzierungsinstrument der EU. Obwohl sowohl die IGAD als auch die ECOWAS über einen politischen Rahmen zur Regelung von regionaler Freizügigkeit verfügen, befinden sich diese Politiken in sehr unterschiedlichen Stadien.

Auch die Ansätze der EU im Hinblick auf die regionale Freizügigkeit und ihre Auswirkungen in den beiden Regionen unterscheiden sich erheblich. In der IGAD-Region wird die Freizügigkeit von der EU nicht untergraben, sondern unterstützt - wenn auch in eher geringem Maße. Im Gegensatz dazu unterminiert der EU-Fokus auf die Verhinderung irregulärer Migration in der ECOWAS-Region Fortschritte im Bereich Freizügigkeit.

Mindestens drei Gründe lassen sich dafür nennen: 1) Die institutionelle Kohärenz und Entscheidungsbefugnisse unterscheiden sich in beiden Regionen maßgeblich, 2) während einige mächtige IGAD-Staaten Freizügigkeit als Hindernis für ihre hegemoniale Rolle betrachten, sehen die Mitgliedstaaten der ECOWAS-Region sie überwiegend positiv; 3) die EU-Migrationsprogramme in den beiden Regionen haben unterschiedliche Dringlichkeit: Weil die meisten irregulären Migranten aus Westafrika kommen, wird das Ziel der Migrationsbekämpfung in der ECOWAS-Region stärker verfolgt.

Da die regionale Freizügigkeit aufgrund ihres potenziellen Beitrags zu Entwicklung und Stabilität in Afrika langfristig auch im Interesse der EU ist, sollte die EU sie wie folgt unterstützen:

- *Unterstützung regionaler Organisationen* Dies beinhaltet eine maßgeschneiderte Förderung bei der migrationsbezogenen Strategiebildung, Führung und Analyse - basierend auf den Erfahrungen aus vorhandenen EU-Projekten.
- *Verbesserung der Kohärenz zwischen Sicherheit und Entwicklung* Das heißt zum Beispiel, bestehende Programme zur Bekämpfung irregulärer Migration im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Freizügigkeit zu prüfen.
- *Stärkung der Kapazität der EU-Delegationen.* Gebraucht wird eine effektivere Vernetzung der regionalen EU-Delegationen mit denen in den Mitgliedstaaten afrikanischer ROs, um gemeinsame auf Freizügigkeit bezogene Maßnahmen auf allen Ebenen zu unterstützen.

Hintergrund: Die Post-2015-Migrationsagenda der EU

Der Ansatz der EU gegenüber Migration in Afrika hat sich seit 2015 stark gewandelt - von einem multilateralen Engagement, das sowohl die afrikanischen Interessen als auch die Interessen der EU berücksichtigte, zu eher bilateralen Formen der Zusammenarbeit mit Fokus auf den Interessen der EU. Letztere bestehen vor allem in der Verhinderung und Bekämpfung irregulärer Migration und der Rückführung irregulärer Migrant*innen.

Der auf dem Valletta-Migrationsgipfel von 2015 verabschiedete „Joint Valletta Action Plan“ (JVAP) enthielt Hinweise auf afrikanische Migrationsinteressen, unter anderem die Förderung der regionalen Freizügigkeit innerhalb Afrikas. In der Praxis werden diese afrikanischen Interessen bei der Umsetzung des JVAP jedoch bisher weitgehend übersehen. Der im Jahr 2015 ins Leben gerufene EUTF mit den beiden Förderfenstern „Sahelzone und Tschadsee“ und „Horn von Afrika“ – die mit den IGAD- und ECOWAS-Mitgliedstaaten nicht ganz identisch sind (siehe Abbildung 1) – ist zum wichtigsten migrationspolitischen Instrument der EU in Afrika geworden. Der Fonds umfasst sechs Schwerpunktbereiche, die sich alle auf die Eindämmung der irregulären Migration beziehen, und beläuft sich derzeit auf mehr als 3,2 Milliarden Euro. Die Tatsache, dass Mittel der Entwicklungshilfe verwendet werden, um vor allem die Interessen der EU an der Eindämmung der Migration durchzusetzen, wird immer wieder kritisiert. Auch hat die Schaffung des EUTF die Möglichkeiten, Migration im Rahmen anderer, stärker entwicklungsorientierter Instrumente zu adressieren, eingeschränkt. Dazu gehört auch die Unterstützung afrikanischer Migrationsagenden, wie zum Beispiel zur regionalen Freizügigkeit, die nicht zu den Prioritäten von Valletta passen.

Eine auf Literaturrecherche und Interviews mit 50 Personen basierende Studie über den Einfluss der EU auf Freizügigkeitspolitiken in den IGAD- und ECOWAS-Regionen (durchgeführt zwischen Dezember 2018 und März 2019) zeigt: Ansprüche und Auswirkungen der EU-Maßnahmen unterscheiden sich erheblich, obwohl beide Regionen Zielgebiete des EUTF sind. Die jeweiligen regionalen Freizügigkeitspolitiken sind allerdings auch verschieden weit fortgeschritten. Im vorliegenden Artikel erläutern wir die verschiedenen Politikansätze der EU und diskutieren ihre Konsequenzen.

Die Bedeutung der regionalen Freizügigkeit für Afrika und seine Regionen

Auch wenn die Implementierung kontinuierlich hinter den Ambitionen zurückbleibt, ist die Vision eines geeinten und grenzenlosen Afrikas schon seit Jahrzehnten Teil panafrikanischer Bestrebungen. Die Freizügigkeit wird in vielen politischen Agenden des afrikanischen Kontinents als wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung eines grenzenlosen und wirtschaftlich integrierten Kontinents genannt. Beispiele sind der Vertrag zur Gründung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft („Vertrag von Abuja“) von 1991 oder die Agenda 2063 der Afrikanischen Union (AU). 2018 wurde die Panafrikanische Freihandelszone vereinbart, und etwa

zwei Drittel der Mitgliedstaaten verabschiedeten und ratifizierten das Protokoll zum Gründungsvertrag der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Freizügigkeit von Personen und zum Recht auf Aufenthalt und Niederlassung, deren Umsetzung bei den afrikanischen Regionen ansetzen soll. Positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Freizügigkeit wurden von diversen wissenschaftlichen Studien belegt. Deshalb versuchen afrikanische ROs dieses Potenzial auch schon seit längerem auszuschöpfen, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg.

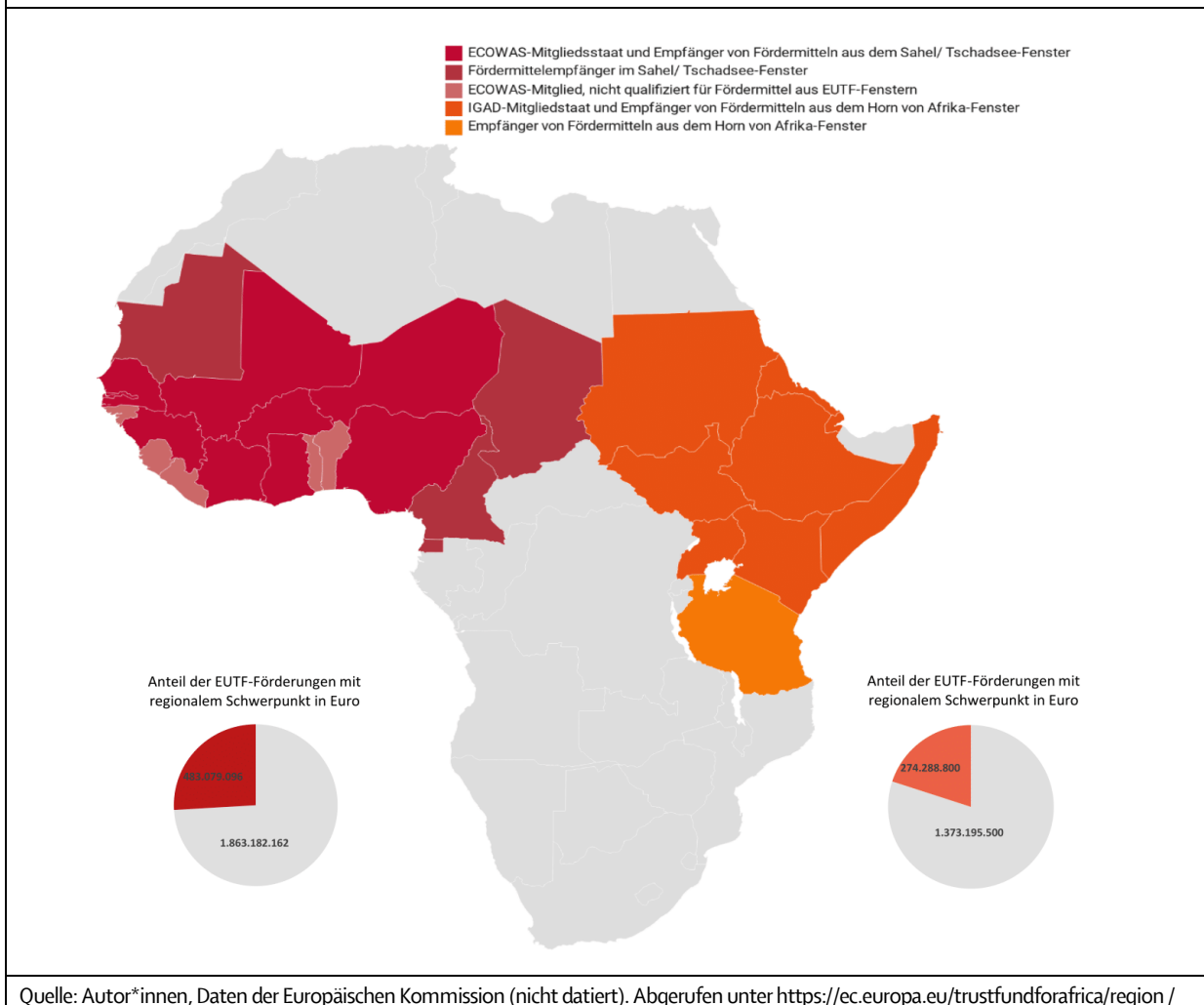
Die ECOWAS-Staaten verabschiedeten das Protokoll über die Freizügigkeit von Personen, Aufenthaltsort und Niederlassung schon 1979, worin sich die historische Bedeutung der Migration innerhalb der westafrikanischen Sub-Region widerspiegelt. In der Absicht, eine Liberalisierung der Wirtschaft und des Handels zwischen den 15 Mitgliedstaaten zu erreichen (siehe Abbildung 1), umfasst das Protokoll die visumsfreie Einreise und das Recht auf freie Wahl des Beschäftigungsortes und Geschäftssitzes. Vor allem im Hinblick auf das Niederlassungsrecht gestaltet sich die Umsetzung aufgrund mangelnden politischen Willens, fehlender Kapazitäten und finanzieller Mittel jedoch bisher schwierig.

Die IGAD-Region verpflichtete sich im Rahmen des Mindestintegrationsprogramms mit der AU von 2008, Regelungen zur Freizügigkeit aufzunehmen. Auch wenn bis dato kaum konkrete Fortschritte erzielt wurden, haben die Bemühungen in den letzten Jahren wieder an Dynamik gewonnen. Insbesondere die beiden wichtigsten normativen Rahmenwerke der IGAD, der Regionale Rahmen für Migrationspolitik und der Aktionsplan für Migration 2015-2020, nennen die Einführung eines Systems der Freizügigkeit als strategische Priorität. Über regionale Initiativen hinaus existieren zwischen Kenia und Äthiopien sowie Kenia und Uganda bilaterale Abkommen für eine visumsfreie Einreise, letzteres jedoch im Kontext der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC).

Auswirkungen der EU-Programme auf die regionale Freizügigkeit in den beiden Regionen

Die EU hat die regionale Integration und Freizügigkeit in der ECOWAS-Region lange unterstützt. Seit 2015 hat diese Unterstützung jedoch deutlich nachgelassen, und die derzeit noch laufenden EU-Förderprogramme im Bereich Freizügigkeit enden 2020. Keines der 18 EUTF-geförderten Projekte mit regionalem Schwerpunkt bezieht die ECOWAS mit ein oder legt einen Fokus auf Freizügigkeit. Besonders problematisch ist der starke Fokus der EU darauf, Grenzen zu sichern und irreguläre Migration zu verhindern. Interviews zufolge kommt es immer häufiger vor, dass Bürgerinnen und Bürger beim Grenzübergang schikaniert werden, weil man Migrant*innen auf bestimmten Routen automatisch unterstellt irregulär nach Europa einreisen zu wollen. Auch hat die Verlegung auf bilaterale Zusammenarbeit mit nur einigen wenigen Ländern in der ECOWAS zur Folge, dass sich Länder der Region sehr unterschiedlich zu Migrationsfragen positionieren – etwa im Hinblick auf deren politischen Stellenwert und aufgewendete institutionelle Kapazitäten.

Abbildung 1: Anteil der für regionale Programme vorgesehenen Fördermittel aus dem Sahel/ Tschadsee-Fenster und Horn von Afrika-Fenster am Gesamtfördervolumen des EUTF von 2015 bis 2019



Interessanterweise spielt die EU in der IGAD-Region eine ganz andere Rolle. So wird die IGAD über den EUTF dafür unterstützt, einen Protokollentwurf für die Freizügigkeit zu entwickeln und dafür notwendige Konsultationen in ihren Mitgliedstaaten durchzuführen. Allerdings ist der Beitrag von 10 Millionen Euro im Vergleich zu den EU-Gesamtmitteln für Migration in der Region äußerst gering. Auch ist es das einzige Projekt mit Fokus auf regionaler Freizügigkeit.

Darüber hinaus deutet die eher kleine EU-Delegation in Dschibuti, dem IGAD-Hauptsitz, darauf hin, dass die EU den regionalen gegenüber den bilateralen Programmen nur geringe Priorität einräumt.

Festzuhalten ist, dass die Vorgehensweise der EU im Hinblick auf die regionale Freizügigkeit und ihre Wirkung in den ECOWAS und IGAD Regionen sehr unterschiedlich ist. Freizügigkeit in der IGAD-Region wird von der EU eher gefördert als untergraben, obwohl eine noch effektivere Unterstützung möglich wäre. In der ECOWAS-Region dagegen unterminiert der Fokus der EU auf die Verhinderung irregulärer Migration die Fortschritte bei der regionalen Freizügigkeit – auch wenn die EU angibt, dass die Stärkung von Regeln und Institutionen zur Eindämmung irregulärer Migration (auch) eine effiziente, geordnete und auf Regeln beruhende Freizügigkeit ermögliche.

Wie lassen sich diese Unterschiede im Hinblick auf das Engagement der EU und seine Auswirkungen in den beiden Regionen erklären? Mindestens drei Faktoren sind entscheidend:

- *Institutionelle Geschichte und Hintergründe:* Regionale Freizügigkeit gibt es in der IGAD-Region derzeit noch nicht. Seit ihrer Gründung im Jahr 1996 haben die Mitgliedstaaten der Organisation kein wirksames Entscheidungsmandat erteilt und auch nur wenig finanzielles Engagement gezeigt. Infolgedessen gibt es kaum eine regionale Zusammenarbeit, die von der EU untergraben werden könnte. In der ECOWAS-Region dagegen ist die Freizügigkeit vor dem Hintergrund jahrzehntelanger Bemühungen, die regionale Integration über Länder – und Sprachgrenzen hinweg zu festigen, eine (wenn auch unvollkommene) Realität. Zudem gibt es eine signifikante (wenn auch ebenfalls unvollkommene) regionale Kohärenz innerhalb der ECOWAS.
- *Interne Barrieren aufgrund von Sicherheits- und Wirtschaftsbedenken.* In der IGAD-Region entstehen durch Veränderungen der regionalpolitischen Dynamik, wie zum Beispiel durch das Friedensabkommen zwischen Äthiopien und Eritrea, wichtige positive Impulse. Die Mitgliedstaaten stehen jedoch einer „tieferen“ regionalen Integration – gerade durch Migration – traditionell

skeptisch gegenüber. Es wird befürchtet, dass ein starker Zustrom von Migrant*innen oder Geflüchteten aus ärmeren oder politisch instabilen Nachbarländern negative Auswirkungen auf lokale Arbeitsmärkte und Sicherheit haben könnte. Im Gegensatz dazu genießt Freizügigkeit in der ECOWAS-Region trotz aller Probleme prinzipielle politische Unterstützung.

- **Unterschiedliche Interessen der EU im Zusammenhang mit Migrationsmustern.** Das EU-Hauptziel einer Eindämmung der irregulären Migration nach Europa gilt für beide Regionen. Allerdings ist es in der ECOWAS-Region deutlich stärker ausgeprägt. Westafrika ist eine Hauptherkunftsregion von irregulären Migrant*innen in der EU. Nach Angaben der Grenzschutzagentur FRONTEX überschritten im Jahr 2017 fast 143.000 Migranten über das westliche und das zentrale Mittelmeer die Grenze nach Europa. Die Tatsache, dass die Bürger*innen der ECOWAS-Region sich in dieser frei bewegen können, erleichtert ihnen folglich die Reise gen Norden. Am Horn von Afrika sind die Zahlen kleiner – und es gibt (noch) keine regionale Freizügigkeit. Daher betrachtet die EU die regionale Freizügigkeit dort noch stärker aus der Entwicklungsperspektive.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Verschiedene derzeit laufende politische Prozesse könnten eine Umgestaltung der Zusammenarbeit der EU mit Afrika in Migrationsfragen bewirken, vorausgesetzt, dass bestehende Interessenskonflikte bearbeitet werden. Dazu gehören die Verhandlungen über den nächsten EU-Haushalt und

die Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die entwicklungsbezogene Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten. Auch erkennt man in der EU und in Afrika das Potenzial regionaler Freizügigkeit und Integration grundsätzlich an.

Um dieses Potenzial besser zu nutzen, lassen sich folgende Empfehlungen aussprechen:

- **Verstärkte Unterstützung regionaler Organisationen für regionale Freizügigkeit.** Für beide Regionen sollte eine maßgeschneiderte Kapazitätsförderung (bezüglich politisch-programmatischer Führung gegenüber den Mitgliedstaaten, Strategiebildung, Analysekapazitäten und Außenkommunikation usw.) vorangetrieben werden. Da dies langfristige Ziele sind, sollten sie durch traditionelle Entwicklungsprogramme bereitgestellt werden.
- **Kohärenz zwischen der Bekämpfung der irregulären Migration und regionaler Freizügigkeit.** Bestehende Programme zur Bekämpfung irregulärer Migration sollten daraufhin untersucht werden, wie sie sich auf regionale Freizügigkeit auswirken. Negative Auswirkungen müssen abgemildert werden. Neue Programme sollten auf vergangen bzw. bereits existierenden EU-Projekten zur Unterstützung der regionalen Freizügigkeit und erfolgreichen Ansätzen in diesem Bereich aufbauen und sich auch auf die Umsetzung auf der nationalen Ebene konzentrieren.
- **Stärkung der EU-Delegationen.** Erforderlich ist eine effektivere Vernetzung und auch Stärkung der EU-Delegationen in Dschibuti und Nigeria mit den EU-Delegationen in den Mitgliedsländern beider ROs, um gemeinsame Maßnahmen zur regionalen Freizügigkeit auf regionaler und nationaler Ebene zu unterstützen.

Literatur

Castillejo, C. (2019). *The influence of EU migration policies on regional free movement in the IGAD and ECOWAS regions* (Discussion Paper 11/2019). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Dick, E., & Schraven, B. (2019). Regional cooperation on migration and mobility: experiences from two African regions. In A. Geddes, M.V. Espinoza, L. HadjAbdou & L. Brumat (Eds.), *The dynamics of regional migration governance* (pp. 109-127). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Luda di Cortemiglia, V., Hauck, V., Knoll, A., Ibukun Akinyemi, A., A., Abdoulaye Diallo, Konan Yao, S., Le Boulch, M. (2018). *Needs assessment study for the development and implementation of legislation and strategies to counter migrant smuggling covering Côte d'Ivoire, the Gambia, Guinea and ECOWAS*. Brüssel: Europäische Union.

Uzelac, A. (2019). *Incoherent agendas: Do European Union migration policies threaten regional integration in Africa?* (Policy Brief). Den Haag: Clingendael Institute. Abgerufen unter https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-06/Policy_Brief_EU_Migration_Policies_Threat_Integration_West_Africa.pdf.

Veröffentlicht mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Clare Castillejo Assoziierte Wissenschaftlerin	Dr. Eva Dick Wissenschaftliche Mitarbeiterin	Dr. Benjamin Schraven Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“	„Transformation politischer (Un-)Ordnung“	„Umwelt-Governance und Transformation zur Nachhaltigkeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as16.2019