



Regionale Migrationsgovernance: Impulse für eine nachhaltige internationale Migrationsarchitektur

Zusammenfassung

Die globale Migrationsgovernance ist in einer Phase des Umbruchs. Dafür gibt es zwei wesentliche Ursachen: Zum einen besteht eine Zweiteilung zwischen einem internationalen Flüchtlingsregime und einem (Arbeits-) Migrationsregime, die angesichts „gemischter“ Wanderungen problematisch ist. Zum anderen ist speziell die globale Migrationssteuerung durch fehlende normative Standards und eine institutionelle Fragmentierung gekennzeichnet. Diese Missstände sollen im Rahmen der derzeit zu verhandelnden *Global Compact for Migration* und des *Global Compact on Refugees* behandelt werden.

Eine entscheidende Frage ist, welche Rolle regionale Zusammenschlüsse von Staaten in einer zukünftigen globalen Migrationsarchitektur spielen werden. Denn grenzüberschreitende Flucht- und Migrationsprozesse finden überwiegend innerhalb von Regionen statt. Die regionale migrationspolitische Zusammenarbeit findet derzeit in drei Formaten statt, mit jeweils unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten: 1) Migrationssteuerung von Regionalorganisationen (z.B. ECOWAS oder I-GAD); 2) regionale Konsultationsprozesse (*Regional Consultative Processes* – kurz: RCPs) und 3) interregionale Kooperationsprozesse (z.B. Khartoum- und Rabat Prozesse).

Erfahrungen aus Afrika zeigen: Auf regionaler Ebene wurden wegweisende Normen bspw. in der Personenfreizügigkeit oder im Flüchtlingsrecht hervorgebracht. Das liegt nicht zuletzt an einigen Vorteilen regionaler Migrationsgovernance gegenüber globalen Formaten. So lassen sich eher gemeinsame Interessen finden, regionale Besonderheiten können besser berücksichtigt werden, und auch die

Formulierung einer entwicklungsfördernden und kohärenten Migrationspolitik fällt im regionalen Kontext tendenziell leichter.

Allerdings ist die Umsetzung der Normen teils defizitär. Zudem werden insbesondere die Agenden interregionaler Kooperationsformate oftmals stark von wirtschafts- und sicherheitspolitischen Interessen westlicher Geberländer beeinflusst, wodurch der Schutz von Rechten für Flüchtlinge und Migranten in den Hintergrund zu geraten droht und regionale Anliegen überlagert oder gar unterminiert werden.

Daher bedarf es in Ergänzung zu regionaler Migrationsgovernance auf globaler Ebene verbindliche, universelle Mindeststandards in Form völkerrechtlich verankerter Rechte und Schutznormen für Flüchtlinge und Migranten. Gleichzeitig sollte die regionale Ebene gestärkt werden. Denn sie kann wichtige Impulse für die Ausweitung von Schutznormen und die Umsetzung geordneter, sicherer und regulärer Migrationsbedingungen liefern.

Die Staatengemeinschaft muss dies in den Verhandlungen zu den globalen *Compacts* berücksichtigen. Die Beiträge der deutschen und europäischen Entwicklungspolitik sollten sich auf folgende Bereiche konzentrieren:

- Ausbau von Kapazitäten: Die Regionalorganisationen sollten in allen (und nicht nur sicherheitsrelevanten) Bereichen finanziell und technisch unterstützt werden.
- Austausch fördern: Dieser sollte zwischen regionalen Organisationen und globalen Akteuren und mit zivilgesellschaftlichen Akteuren gestärkt werden.
- Einfluss erhöhen: Die Rolle von Regionalorganisationen bei der Umsetzung, Erfolgsbeobachtung und Überprüfung der *Compacts* muss vorangetrieben werden.

Einleitung

Die globale Migrationsarchitektur ist in der Krise. Ihr wichtigstes Kennzeichen – die historisch bedingte Zweiteilung in ein internationales Flüchtlingsregime und ein Migrationsregime – wird den globalen Migrationsrealitäten nicht mehr gerecht. Zum einen ist die völkerrechtliche Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migranten angesichts gemischter Wanderungen problematisch. Zum anderen fehlt nach wie vor ein normativer und institutioneller Bezugsrahmen für den Schutz der Rechte von Migranten auf globaler Ebene. Mit der Agenda 2030 haben sich die Vereinten Nationen (VN) zwar das Ziel gesetzt, eine „geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität“ zu ermöglichen. Doch es zeichnet sich erst langsam ab, wie ein globales Migrationsregime, das diesem Anspruch gerecht wird, aussehen könnte.

Auf dem New Yorker Gipfel zu großen Wanderungsbewegungen im September 2016 wurde die Aushandlung zweier globaler Abkommen beschlossen: Der *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* und der *Global Compact on Refugees* sollen voraussichtlich Ende 2018 verabschiedet werden. Von diesen Abkommen werden entscheidende Impulse für die Struktur und das Mandat einer zukünftigen globalen Migrationsgovernance erwartet. Teil der Aushandlungsprozesse sind auch regionale Konsultationen, die aber in erster Linie Staatenvertretern ein Forum bieten, um ihre migrationspolitischen Forderungen vorzubringen. Das Potential von Regionalorganisationen bei der Bewältigung von Fluchtbewegungen und bei der positiven Gestaltung von Migration wird hingegen bislang nicht ausreichend berücksichtigt. Zudem fehlt eine Vision für die künftige Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen globaler und regionaler Migrationsgovernance.

Regionale Beiträge zur Steuerung von Migration

Bei Flucht und Migration handelt es sich häufig um regionale Phänomene, die in erster Linie den globalen Süden betreffen. Nach Angaben des Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) finden 87 Prozent aller Flüchtlinge nicht in Europa, Nordamerika oder Australien Zuflucht, sondern in unmittelbarer Nachbarschaft ihrer Herkunftsländer – und damit zumeist in Entwicklungs- oder Schwellenländern. Werden auch andere Wanderungsformen einbezogen, zum Beispiel zum Zweck der Arbeitssuche oder (Weiter-)Bildung ein-

bezogen, ist der Anteil weiterhin bedeutend. So finden in Afrika 52 Prozent der Wanderungen innerhalb des Kontinents statt; in Westafrika liegt der Anteil sogar bei 87 Prozent (siehe Tabelle 1).

Die migrationspolitische Zusammenarbeit auf regionaler Ebene findet in drei Formaten statt, die im „Flickenteppich“ der internationalen Migrationsgovernance unterschiedliche Funktionen erfüllen:

Migrationsbezogene Aktivitäten von Regionalorganisationen: Regionalorganisationen bearbeiten häufig die Bereiche Freizügigkeit und faire Arbeitsmigration und wirken somit auf den Abbau von Binnengrenzkontrollen und anderer Migrationshindernisse hin. In Afrika gilt die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) als Vorreiter bei der Einführung von Normen zur Personenfreizügigkeit, auch wenn das geplante Niederlassungsrecht bis heute nicht voll umgesetzt ist. Ein weiteres Betätigungsfeld von Regionalorganisationen ist das Flüchtlingsrecht. Die 2012 verabschiedete Kampala-Konvention der Afrikanischen Union (AU) ist das erste völkerrechtliche Instrument, das den Schutz von Binnenvertriebenen rechtlich bindend macht. Zwar ist sie normativ wegweisend, aber bei der Umsetzung gibt es Mängel. Grundsätzlich unterscheiden sich Regionalorganisationen hinsichtlich ihrer Fähigkeiten, migrationsbezogene Normen und Politiken zu definieren und zu implementieren. Die Gründe dafür liegen nicht nur in der unterschiedlichen institutionellen Verfasstheit der Regionalorganisationen (z.B. die Stärke ihres migrationspolitischen Mandats oder der Grad ihrer rechtlichen Unabhängigkeit von Mitgliedsländern), sondern auch im ungleichen Ausmaß der konkreten migrationsbezogenen Herausforderungen in der jeweiligen Region.

Migrationspolitische Konsultationsprozesse: Sogenannte *Regional Consultative Processes* (RCPs), für die häufig die Internationale Organisation für Migration (IOM) eine Sekretariatsfunktion übernimmt, bringen Vertreter von Ziel-, Transit- und Herkunftsländern innerhalb einer Region zusammen. Im Gegensatz zu den auf Freizügigkeit und Arbeitsmigration ausgerichteten Bemühungen der Regionalorganisationen stehen hier eher Fragen der Migrationskontrolle und der sicherheitspolitischen Kooperation im Vordergrund. Der nicht-öffentliche und informelle Charakter dieser Treffen erlaubt es den teilnehmenden Staatenvertretern, auch politisch heikle Fragen zu diskutieren. Zivilgesellschaftliche und menschenrechtliche Organisationen kritisieren den damit einhergehen

Tabelle 1: Anteile intra-regionaler Wanderung an gesamter internationaler Migration in ausgewählten afrikanischen Regionen

Arab Maghreb Union (AMU)**	5%
East African Community (EAC)	34%
Economic Community of Central African States (ECCAS)	60%
Economic Community of West African States (ECOWAS)	87%
Intergovernmental Authority on Development (IGAD)*	65%
South African Development Community (SADC)	55%
Quelle: Eigene Berechnung, basierend auf UN DESA (2015)	

den Mangel an Transparenz. Dennoch haben sich die RCPs als wichtige Formate des regionalen Austauschs etabliert. Gerade im afrikanischen Kontext zeichnet sich eine positive Entwicklung hin zu stärker regional verankerten und vernetzten RCPs mit breiterer thematischer Schwerpunktsetzung ab. So üben derzeit bei vier der fünf bestehenden afrikanischen RCPs Regionalorganisationen die Sekretariatsfunktion aus, was auf ihr wachsendes migrationspolitisches Engagement hinweist.

Interregionale Kooperationsprozesse: Sie bringen Länder oder Regionalorganisationen mehrerer Regionen, die durch Migrationsbewegungen miteinander verbunden sind, zusammen und sind daher oft durch ein Machtgefälle zugunsten westlicher Geberländer gekennzeichnet. Etliche dieser Prozesse stehen in der Kritik: Viele sehen etwa in der 2014 gegründeten EU-AU-Initiative zu Migrationsrouten am Horn von Afrika (Khartoum Process) einen europäischen Versuch, entwicklungspolitische Zielsetzungen durch eine sicherheitspolitische Agenda zu überlagern. Ähnliches gilt für den 2006 etablierten Rabat Process, an dem sich Vertreter nord-, west- und zentralafrikanischer Staaten und die Europäische Kommission beteiligen und der einen Schwerpunkt auf Fragen des Grenzmanagements und der Rückführung von irregulär eingereisten Migranten legt.

Stärken und Schwächen regionaler Migrationsgovernance

In der Migrationspolitik lassen sich drei große Handlungsfelder ausmachen, die eine internationale Zusammenarbeit und Normsetzung erfordern: die Themenkomplexe Mobilität und Freizügigkeit, Migrationskontrolle sowie der Schutz der Rechte von Migranten und Flüchtlingen. In allen drei Handlungsfeldern sind sowohl regionale als auch globale Akteure aktiv. In diesem Kontext treten die Vorteile und Grenzen regionaler Migrationsgovernance und interregionaler Formate zutage.

Regionale Governance-Strukturen bringen etliche praktische Vorteile mit sich. So klaffen die Interessen benachbarter Staaten in der Regel nicht so weit auseinander, wie das im globalen Maßstab der Fall ist. Vielmehr kann eine kohärente und entwicklungsfördernde Migrationspolitik eher realisiert werden, wenn migrationspolitische Ziele mit übergeordneten regionalen Anliegen verknüpft werden. Tatsächlich wurden in vielen Regionen Freizügigkeitsabkommen im Rahmen wirtschaftspolitischer Integrationsprozesse formuliert; im Falle der von nordostafrikanischen Staaten gegründeten Intergovernmental Authority on Development (IGAD) baute die migrationsbezogene Zusammenarbeit auf bereits bestehenden sicherheitspolitischen Kooperationsprozessen auf. Zudem ist eine niedrige Zahl von Verhandlungspartnern in regionalen Kontexten eine gute Voraussetzung für die Formulierung einer gemeinsamen migrationspolitischen Zielsetzung. Dies wird auch im aktuellen Beratungsprozess für den Global Compact for Migration deutlich, in dessen Rahmen Regionalorganisationen eigene Positionspapiere vorgelegt haben. Des Weiteren können regionale Besonderheiten, die im globalen Diskurs wenig präsent sind, auf regionaler Ebene besser adressiert werden. So stellt der Nairobi Action Plan für den

Umgang mit der somalischen Flüchtlingskrise eine regionale Anwendung des Comprehensive Refugee Response Framework dar; die wichtige Rolle von Regionalorganisationen als Mittler in derlei Prozessen wird auch in aktuellen Konzeptpapieren für den Global Compact on Refugees hervorgehoben. Ein weiteres Beispiel ist die Berücksichtigung von Pastoralismus, also der mobilen Weidewirtschaft, im geplanten IGAD Protocol on Free Movement of Persons and Transhumance. Nicht zuletzt sind Regionalorganisationen für kleinere zivilgesellschaftliche Organisationen potentiell zugänglicher als Institutionen der globalen Ebene und ermöglichen es etwa Migrantenverbänden, direkte Inputs zu migrationspolitischen Entscheidungsprozessen zu liefern und in Monitoring-Prozesse eingebunden zu werden.

Regionale Debatten, an denen sich Staaten, Regionalorganisationen und die Zivilgesellschaft beteiligen, schließen allerdings nicht den dringend erforderlichen Dialog zwischen den Herkunfts- und den Zielländern überregionaler Flucht- und Migrationsbewegungen ein. Diesen Dialog decken die oben erwähnten interregionalen Formate ab, die aber allzu oft einseitig an den sicherheitspolitischen Interessen wirtschaftlich mächtiger Zielländer ausgerichtet sind. Der Einfluss der Regionalorganisationen in diesen Prozessen ist zudem begrenzt, denn die dort beschlossenen Maßnahmen werden überwiegend direkt mit den Herkunfts- bzw. Transitländern vereinbart und umgesetzt. Von afrikanischer Seite wird kritisiert, dass nicht zuletzt die von der EU initiierten interregionalen Rabat- und Khartoum-Prozesse dazu beitragen, regionale Initiativen zu unterminieren und die Regionalorganisationen zu schwächen. Bei der Aushandlung der globalen Abkommen zu Flucht und Migration besteht daher die Gefahr, dass die primär sicherheitspolitische Ausrichtung interregionaler Kooperationen auf die globale Ebene übertragen wird und der Schutz der Rechte der direkt Betroffenen dabei in den Hintergrund rückt.

Fazit: Aufwertung von Regionalorganisationen

Die Verhandlungen zu den geplanten globalen Abkommen zu Flucht und Migration bieten eine Chance, bestehende normative, regulatorische und institutionelle Lücken in der internationalen Migrationsgovernance zu schließen. Dies erfordert eine bewusste Gestaltung der zukünftigen Arbeitsteilung zwischen regionaler und globaler Migrationsgovernance.

Um migrationspolitische Herausforderungen besser zu bewältigen und der in der Agenda 2030 angestrebten Fokussierung auf die positive Kraft der Migration gerecht zu werden, bedarf es zum einen völkerrechtlich verbindlicher Rechte und Schutznormen für Flüchtlinge und Migranten. Diese dürfen regional ausgebaut und ergänzt, jedoch in keinem Fall eingeschränkt oder durch Sicherheitsinteressen überlagert werden. Gleichzeitig sollten Regionalorganisationen aufgewertet werden. Denn sie haben das Potential, Impulsgeber für die Ausweitung von Schutznormen und die Umsetzung sicherer und geordneter Migrationsbedingungen zu sein. Um migrationspolitische best practices auf globaler Ebene zu verankern, sollte insbesondere die Rolle der Regionalorganisationen des

globalen Südens in interregionalen Austauschformaten gestärkt werden. Die deutsche und die europäische Entwicklungspolitik können dies durch Beiträge in folgenden Bereichen unterstützen:

Kapazitäten ausbauen: Um migrationspolitische Regelungsbedarfe effektiv bewältigen zu können, sollten die technischen und finanziellen Kapazitäten von Regionalorganisationen erhöht werden. Dies gilt nicht nur für sicherheitsrelevante Bereiche wie Grenzschutz oder Migrationskontrolle, sondern auch für die Umsetzung von regionalen Freizügigkeitsnormen oder die Förderung der positiven Entwicklungswirkung von Migration.

Austausch fördern: Regionale und interregionale Dialogforen können dabei helfen, zwischen widerstreitenden nationalen Interessen zu vermitteln, und die Kohärenz der internationa-

len Migrationspolitik stärken, wenn sie eine breite thematische Ausrichtung haben. Der Aufbau solcher Dialogforen sollte gefördert, der Austausch mit globalen Akteuren intensiviert und die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in regionale Kooperationsformate verbessert werden.

Einfluss erhöhen: Regionalorganisationen haben in unterschiedlichen Bereichen der Flüchtlings- und Migrationspolitik wegweisende Normen hervorgebracht. Sie haben bei der Ausarbeitung der globalen Abkommen zu Flucht und Migration bisher vorwiegend in der Beratungsphase die Gelegenheit, inhaltliche Beiträge zu leisten. Um ihren Positionen mehr Gewicht zu verleihen, sollte ihnen das Recht zugesprochen werden, in der Verhandlungsphase eigene Textvorschläge beizusteuern. Wichtig ist, ihnen darüber hinaus eine aktive Rolle im Review und Follow-up der beiden globalen Abkommen zuzusprechen.

Literatur

UNHCR. (2017). *Global trends 2016* (S. 64, 70). Genf: Autor. Abgerufen von <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>

UN DESA. (2016). *Migration report 2015: Highlights* (S. 16). New York: Vereinte Nationen. Abgerufen von http://www.un.org/..MigrationReport2015_Highlights.pdf

UN DESA. (2015). Trends in international migrant stocks. *UN database*. Abgerufen von http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN_MigrantStockTotal_2015.xlsx

Diese „Analyse und Stellungnahme“ erscheint auch als SWP-Aktuell. In einer Reihe gemeinsamer Veröffentlichungen präsentieren die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und das Bonn International Center for Conversion (BICC) Ergebnisse von Forschungsprojekten, die mit Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) realisiert wurden.

Eva Dick

Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Anne Koch

Forschungsgruppe "Globale Fragen", Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Benjamin Schraven

Abteilung „Umweltpolitik und Ressourcenmanagement“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Benjamin Etzold

Bonn International Center for Conversion (BICC)