

EXPERTISE

Expertise von Dr. Eva Dick und Dr. Benjamin Schraven (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) für das SVR-Jahresgutachten 2020

Stand: September 2019

Bitte zitieren als/Please cite as:

Dick, Eva/Schraven, Benjamin 2019: Migration innerhalb Afrikas als Herausforderung für die afrikanischen Regionalorganisationen: Die Beispiele IGAD und ECOWAS. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration für das SVR-Jahresgutachten 2020, Berlin.

Diese Expertise wurde von Dr. Eva Dick und Dr. Benjamin Schraven für das SVR-Jahresgutachten 2020 erstellt, das vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gefördert wurde.

„Migration innerhalb Afrikas als Herausforderung für die afrikanischen Regionalorganisationen: Die Beispiele IGAD und ECOWAS“

Eva Dick und Benjamin Schraven

Einleitung

Spätestens seit dem Höhepunkt der sogenannten europäischen „Flüchtlingskrise“ im Jahr 2015 bestimmen die Themen Flucht und Migration maßgeblich die politische Agenda in Deutschland und weiten Teilen Europas. Nachdem 2015 hunderttausende Menschen vor allem aus Syrien, dem Irak und Afghanistan nach Europa kamen, hat sich in der Zeit danach der europäische Fokus immer mehr dem afrikanischen Kontinent bzw. dem zentralen südlichen Mittelmeer zugewendet. Im Vergleich zu den Gesamtzahlen bei den Erstanträgen auf Asyl in der Europäischen Union gingen die Zahlen für die Staatangehörigen der afrikanischen Länder südlich der Sahara kaum zurück.

Ebenso wurden die deutschen und europäischen Debatten und Initiativen rund um die Frage der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration bzw. deren „Bekämpfung“, immer auf den afrikanischen Kontinent bezogen. Vor allem der „European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa (EUTF)“ und der „Marshallplan mit Afrika“ des deutschen Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (BMZ) sind hier (finanzstarke) Aushängeschilder. Ziel dieser Initiativen ist es, nicht zuletzt auch mit Mitteln der Wirtschaftsförderung, „Bleibeperspektiven“ zu schaffen, damit (potentielle) Migranten gar nicht erst die gefährliche Reise in Richtung Europa antreten. Ein Schwerpunkt dieser Maßnahmen zielt auf Westafrika sowie die Großregion des Horns von Afrika ab (EU 2019; BMZ 2017). In den beiden Regionen befindet sich der Großteil der Herkunftsländer der irregulären Migranten, die ihren Weg Richtung Europa suchen (EUROSTAT 2019) und auch wichtige Transitländer wie Niger oder der Sudan.

Obwohl in öffentlichen und politischen Debatten um Fluchtursachen gerne der Eindruck erweckt wird, dass ein Großteil der afrikanischen Migration nach Europa gerichtet ist, findet der allergrößte Teil der Migrations- und Fluchtbewegungen innerhalb des afrikanischen Kontinents statt. Gerade auch in den bereits angesprochenen afrikanischen Regionen Westafrika und Horn von Afrika ist der Anteil der intra-regionalen Migration besonders hoch: In Westafrika beträgt er weit über 80% und am Horn von Afrika über 60% (UNCTAD 2019). Das lässt natürlich die Frage aufkommen, wie die Regionen bzw. die beiden „zuständigen“ Regionalorganisationen - die Economic Community of West African States (ECOWAS) und die Intergovernmental Authority on Development (IGAD) am Horn von Afrika - Migrationsprozesse adressieren? Welche migrationspolitische Normen und Governance-

Strukturen wurden hier etabliert und wie effektiv sind sie bei der Gestaltung von intra-regionaler Migration in den beiden Regionen?

Diese Fragen sollen im Folgenden adressiert werden. Nachdem im nächsten, zweiten Abschnitt die afrikanische Migrationsgovernance in das aktuelle migrationspolitische Spannungsfeld eingeordnet wird, wird im darauffolgenden, dritten Abschnitt ein von den Autor*innen entwickeltes Analyseschema vorgestellt. Dieses wird sodann im vierten Abschnitt auf die beiden Fallstudienregionen ECOWAS und IGAD angewendet, wobei dem Aspekt der Umsetzung regionaler Normen und Politiken ein besonderes Gewicht beigemessen wird. Der fünfte Abschnitt schließt mit einem Ausblick und Plädoyer.

2. Afrikanische Migrationsgovernance im Spannungsfeld globaler und kontinentaler Migrationsagenden und europäischer Abschottungspolitik

Der internationale Gestaltungsrahmen für Migration ist im afrikanischen Kontinent von zwei starken Faktoren geprägt, die bisweilen äußerst gegenläufig sind. Einerseits ist die Idee eines grenzenlosen Afrikas und das Bestreben, die von den Kolonialmächten gezogenen nationalen Grenzen zu überwinden, ein fester Bestandteil des panafrikanischen Narratives. Die Förderung von Freizügigkeit oder auch eine Unterstützung von Geflüchteten spiegeln sich demzufolge in mehreren Abkommen wieder. Die Afrikanische Union hat sich etwa bereits seit 1991 die kontinentale Freizügigkeit von Personen zum Ziel gesetzt (Abuja Abkommen zur Etablierung einer afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft). Dies spiegelt sich auch in der Agenda 2063 der AU, in welcher die Einführung eines afrikanischen Passes vorgesehen ist. Aber auch die OAU-Konvention zur Regelung der Probleme von Flüchtlingen in Afrika (1974), die Kampala-Konvention zum Schutz von Binnenvertriebenen (2012), der Politikrahmen für Migration (2006) sowie die Gemeinsame Afrikanische Position zu Migration und Entwicklung (2006) bilden wichtige Rahmendokumente im Bereich Flucht und Migration. Darüber hinaus formulierte die AU mit der Agenda 2063 wichtige strategische Ziele, die einen starken Fokus auf die Beseitigung von Fluchtursachen (Förderung guter Regierungsführung, Demokratie, Menschenrechte, Justiz und Rechtsstaatlichkeit, Frieden und Sicherheit) sowie die Schaffung von Perspektiven für die Bevölkerung durch inklusives Wachstum und nachhaltige Entwicklung legen. Auch erneuerten die AU-Mitgliedstaaten im Jahr 2015 in einer Deklaration zu Migration (AU 2018) ihr Bekenntnis, Mobilität und Integration auf dem Kontinent zu fördern. Untermuert wird diese Bereitschaft zu einer Nutzung von Migration für die kontinentale Entwicklung von globalen Rahmenwerken wie dem im Dezember 2018 von den VN verabschiedeten Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (Dick und Schraven 2018).

Auf der anderen Seite ist bereits vor dem Jahr 2015 und den dann folgenden Initiativen wie etwa dem EUTF oder dem deutschen „Marshallplan“ eine wachsende politische

Einflussnahme der Europäischen Union bzw. der europäischen Länder im Bereich Migration in und aus Afrika festzustellen. Dazu zählen etwa der bereits seit 2006 laufende Rabat-Prozess, der insgesamt über 60 europäische und west-, nord- und zentralafrikanische Länder zu einem regelmäßigen Dialog zusammenbringt, und der 2014 etablierte Khartoum-Prozess, der 2014 ins Leben gerufen wurde und die migrationspolitische Kooperation zwischen europäischen Staaten, Ländern Nordafrikas und des Horns von Afrika fördert. Bei beiden liegt ein Schwerpunkt auf der Eindämmung der irregulären Migration bzw. eine Beseitigung ihrer Ursachen. Jedoch ist der Fokus auf Migrationskontrolle deutlich stärker im Khartoum- als im Rabat-Prozess ausgeprägt. Unter den drei strategischen „Säulen“ des Rabat-Prozess finden sich auch migrationspolitische Prioritäten der ECOWAS-Staaten wie die Ausweitung legaler Migrationswege und die Stärkung der entwicklungsfördernden Wirkung von Migration (Reitano 2016: 6). Diese Maßnahmen haben durchaus auch zu einer Versicherheitlichung der Migrationsdebatte auf dem afrikanischen Kontinent beigetragen und dazu geführt – vor allem durch Investitionen in die Sicherheitsinfrastruktur (EU 2019) – dass gerade in den Transitländern des Sahels Migrationskontrolle zu einem wichtigen Thema geworden. Kritiker*innen sprechen in diesem Zusammenhang auch von einer Verlagerung der EU-Außengrenzen in den Sahel (z.B. Ludermann 2018).

3. Analyserahmen für afrikanische Migrationsgovernance

Regionale Migrationsgovernance bezieht sich auf migrationspolitische Kooperations- und Regulierungsprozesse zwischen Staaten, die in räumlicher Nähe zueinander liegen und oftmals auch gemeinsame Grenzen teilen. Während sich die regionale Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik schon seit Mitte des 20. Jahrhunderts intensiviert hat und im afrikanischen Kontext Bestandteil des post-kolonialen *nation building* war (Söderbaum 2016), hat sie im Migrationsbereich erst in den 1990-er Jahren begonnen, im Zuge einer Pluralisierung migrationspolitischer Akteure (Koch/Angenendt 2017: 17). Neben Regierungen sind zunehmend auch nicht-staatliche Interessensträger*innen und informelle Prozesse relevant, weswegen der Governance-Begriff an Bedeutung gewonnen hat (Börzel 2016, Börzel/Risse 2016). Der Einfluss zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure auf migrationspolitische Prozesse ist jedoch regional sehr unterschiedlich ausgeprägt, so etwa gilt er im afrikanischen Kontext als eher unbedeutend (Hartmann 2016).

Welches sind relevante Kriterien für die Beschreibung und Analyse afrikanischer Migrationsgovernance, unterbesonderer Berücksichtigung afrikanischer Regionalorganisationen? Regionalorganisationen bilden eine Teilmenge von internationalen Organisationen (IOs), welche seit Jahrzehnten Gegenstand politikwissenschaftlicher Diskussionen sind. Es haben sich in der Literatur grob zwei Perspektiven auf IOs herausgebildet: Erstens eine rationalistische, die endogene Faktoren und Interessen der jeweiligen Mitgliedsstaaten als ausschlaggebend für die Existenz und Politikentscheidungen

von IOs sieht. Zweitens soziologisch-konstruktivistische Ansätze, die IOs als autonome Akteure betrachten und deren organisationsspezifische Genese, Eigenheiten und Handlungslogiken untersuchen (Peters/Freistein/Leininger 2013, Söderbaum 2016, Geiger/Pécoud 2015).

Im hier verwendeten Analyserahmen werden beide Ansätze miteinander kombiniert. Wir untersuchen den Entstehungskontext regionaler Migrationsgovernance, ihre institutionelle Verfasstheit und beteiligte bzw. einflussreiche Akteure, migrationspolitische Schwerpunkte und Grade der Umsetzung regionaler Normen im Mehrebenenkontext (siehe Tabelle 1). Migrationsregime beinhalten unserem Verständnis nach sowohl formelle, d.h. mit einer eigenen Organisationseinheit und eigenem Budget ausgestattete migrationspolitische Aktivitäten von Regionalorganisationen, als auch ‚informelle‘ Kooperationsformate zwischen staatlichen oder nicht-staatlichen Interessensträger*innen auf regionaler Ebene; in aller Regel spielen Regionalorganisationen auch bei diesen eine tragende Rolle (Börzel/Risse 2016, 7; Peters et al. 2012, 8).

Die folgende Tabelle fasst die Kriterien und Unter-Kriterien des Analyserahmens zusammen:

Tabelle 1: Analyserahmen für regionale Migrationsgovernance

KRITERIEN	UNTERKRITERIEN
Historisch-institutioneller Kontext	<ul style="list-style-type: none"> • Welche war die Motivation zur Gründung einer Regionalorganisation, welche waren zentrale Themen? • In wieweit spielten Migration und Flucht in der Gründungsphase eine wichtige Rolle? • Falls Migration schon zu Beginn eine Rolle spielte: Inwiefern spiegelte sich dies in konkreten Politikinitiativen? • Wenn nicht, wie und warum hat sich dies verändert?
Organisationsstrukturen und Akteure	<ul style="list-style-type: none"> • Wie formalisiert und zentralisiert sind Entscheidungs- und operative Strukturen im Migrationsbereich? • Welches Verhältnis und Gewicht haben formelle und informelle migrationspolitische Aktivitäten? • Wie werden regionale migrationspolitische Aktivitäten finanziert? • Welche internen und externen Akteure beeinflussen Regionalorganisationen und regionale migrationspolitische Prioritäten?
Normativer Ansatz	<ul style="list-style-type: none"> • Welches sind die handlungsleitenden Narrative im Migrationsbereich? • Gibt es ein Freizügigkeitsprotokoll und wenn ja, welche Bereiche umfasst es? • Wurden auf regionaler Ebene Normen zur Bekämpfung von Schleusertum, Menschenhandel und anderen menschen- und arbeitsrechtlichen Verletzungen verabschiedet? • Sind Maßnahmen zur Förderung von Entwicklung durch Migration vorgesehen? • Welche Migrationsformen werden schwerpunktmäßig adressiert?
Politik- und Praxistransfer	<ul style="list-style-type: none"> • In welchem Ausmaß und wie findet eine Harmonisierung von Politiken der Mitgliedsstaaten (in Bereichen Arbeitsmarkt, Handel, Bildung) statt? • Wurden nationale Migrationspolitiken auf Grundlage regionaler Rahmenwerke entwickelt? • In welchem Maße beeinflussen regionale Normen migrationsbezogene Aktivitäten auf sub-nationaler Ebene? • Wie flexibel kann die Regionalorganisation auf veränderte migrationsbezogene Rahmenbedingungen reagieren?

Quelle: Eigene Darstellung

3. Hintergründe, Formen und Ansätze regionaler Migrationsgovernance am Beispiel von ECOWAS und IGAD

Im folgenden Abschnitt wird der Analyserahmen auf die IGAD und ECOWAS Regionen (siehe Grafik 1) angewendet, entlang der in Tabelle 1 aufgeführten Kriterien: Stellenwert migrationspolitischer Aktivitäten in der regionalen und institutionellen Historie, vorherrschende Organisationsstrukturen und Akteure, migrationspolitische Prioritäten und Grad bzw. Erfolge der Umsetzung. Durch den Vergleich wird die Verschiedenheit der

institutionellen und inhaltlichen Ausgestaltung verdeutlicht, welche nicht zuletzt auch auf unterschiedliche Migrationsmuster (Kasten 1) in den beiden Beispielregionen zurückzuführen sind.

Grafik 1: IGAD und ECOWAS¹



Quelle: Eigene Darstellung

¹ Mitgliedsstaaten der ECOWAS sind: Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kapverdische Inseln, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo. Die IGAD-Länder sind: Äthiopien, Djibouti, Kenia, Somalia, Sudan, Südsudan, Uganda.

Historisch-institutioneller Kontext

So unterschiedlich die Migrationstrends in beiden Regionen sind (siehe Box 1), so gegensätzlich ist auch die Rolle, die Migration bzw. menschliche Mobilität für ECOWAS und IGAD jeweils gespielt hat.

Kasten1: Migrationstrends und -charakteristika in der IGAD- und der ECOWAS-Region

Beim Thema der irregulären Migration nach Europa stehen sowohl die IGAD- als auch die ECOWAS-Region im Fokus, da alleine Staatsangehörige aus Nigeria, Somalia und Eritrea mit Abstand die meisten Erstanträge auf Asyl aller Bürger afrikanischer Staaten in der Europäischen Union stellen (EUROSTAT 2019). Hinsichtlich ihrer sonstigen Migrationscharakteristika unterscheiden sich die beiden Regionen jedoch recht deutlich: Aufgrund des stärker von bewaffneten Konflikten, schwacher Staatlichkeit, Instabilität und verheerenden Dürren geprägten Kontextes ist das Ausmaß von Flucht von Gewaltmigration in der IGAD-Region wesentlich größer als in West-Afrika (Adepoju 2016: 13; Njuki 2017: 2). Die Region ist gar eines der weltweiten „Hotspots“ von Flucht und Binnenvertreibung (UNHCR 2019). Dies gilt indes nur für einige Länder; vor allem dem Sudan, dem Südsudan und Somalia. Eritrea wird nach wie vor von einem sehr repressiven Regime beherrscht. Äthiopien, Djibouti, Uganda und Kenia zeichnen sich dagegen durch eine relative wirtschaftliche und politische Stabilität aus. Da es nur wenige Möglichkeiten der regulären Migration - sowohl intra- als auch extra-regional – gibt, begünstigt dies ein hohes Niveau von Menschenhandel und Schleusertätigkeiten (Angenendt und Koch 2017: 7). Etwa die Hälfte aller internationalen Migrationsbewegungen in der IGAD-Region spielen sich innerhalb der Grenzen der regionalen Wirtschaftsgemeinschaft ab. Dabei sind alle Länder sowohl Herkunfts-, Transit- als auch Zuwanderungsländer, wobei das jeweilige Ausmaß stark von den spezifischen politischen und sozio-ökonomischen Kontexten abhängt (RMSS 2015; IGAD 2013: 7).

Im Vergleich zur IGAD-Region ist der Anteil der intraregionalen Migrationsbewegungen in der ECOWAS-Region um einiges höher: Über 80% der internationalen Migration spielt sich innerhalb der Grenzen der ECOWAS ab. Die Migrationsformen sind seit jeher höchst divers. Sie reichen von der traditionell stark ausgeprägten saisonalen und zirkulären Arbeitsmigration (vor allem aus den nördlichen Savannen-Regionen in die wirtschaftlich stärkeren und urbaneren Küstengebiete) bis hin zu Fluchtmigration (Schraven 2017: 55-57). Letztere ist im Vergleich zum Horn von Afrika aber weniger bedeutsam und beschränkt sich mittlerweile auf einzelne Gegenden (v.a. innerhalb Nigerias). Traditionell sind Nigeria und die Elfenbeinküste Zentren der regionalen Zuwanderungen, wobei die Migration in die beiden Länder immer wieder durch bewaffnete Konflikte und wirtschaftliche Krisen stark beeinträchtigt war. Die Migrationsbewegungen spielen sich vor allem innerhalb von frankophonen (etwa Burkina Faso und der Elfenbeinküste) und innerhalb von anglophonen Ländergruppen (z.B. Nigeria und Ghana) ab (Adepoju 2016).

Während bei der im Jahr 1975 mit dem Ziel der Vertiefung der regionalen Integration gegründeten ECOWAS Migration von Anfang an eine große Rolle spielte, dominierten bei der 1986 als IGADD (*Intergovernmental Authority on Drought and Development*) ins Leben

gerufen und 1996 in IGAD umbenannten Regionalorganisation am Horn von Afrika hingegen lange die Bewältigung humanitärer Krisen in Form verheerender Dürren und bewaffneter Auseinandersetzungen (Byiers 2016: 21). Nicht zuletzt auch unter dem starken Einfluss externer Akteure (IOM, EU, AU) und internationaler Prozesse (z.B. der erste, von der IOM begleitete migrationsbezogene *Regional Consultative Process* für die IGAD-Region im Jahr 2008 oder die Verabschiedung des *AU Migration Policy Framework* in 2006) wurde Migration erst im Jahr 2010 ein Handlungsfeld der Organisation. Das IGAD Migrationsprogramm ist der Division „Health and Social Development“ zugeordnet, welche wiederum eine von vier Hauptaktivitätsfeldern der Regionalorganisation darstellt (Dick und Schraven 2019: 114-115).² Allerdings gab es durchaus auch eine intrinsische Motivation einiger Mitgliedsstaaten Migration zu einem Thema für IGAD zu machen. Das lag zum einen generell an den sehr hohen Zahlen bei Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in der Region (s.o.). Zum anderen kam es durch terroristische Attacken in den Hauptaufnahmelandern der Region seit Ende der 2000er Jahre - insbesondere durch Angehörige der Al-Shabaab-Milizen in Kenia – zu einer weiteren Versicherheitlichung von Migrationsfragen (RMMS 2013).

Im Gegensatz dazu waren die inhaltlichen Schwerpunkte der Gestaltung von Migration im ECOWAS-Kontext gänzlich anderer Art. Von Anfang gab es ein Interesse daran, Migration für die Umsetzung der Vision eines grenzenlosen West-Afrikas zu nutzen. Dies war nicht zuletzt auch den starken, historisch gewachsenen intra-regionalen Migrationsbewegungen geschuldet. In diesem Sinne verabschiedete die westafrikanische Regionalorganisation bereits 1979 – nur vier Jahre nach ihrer Gründung durch den Vertrag von Lagos – ein Freizügigkeitsprotokoll (*Protocol on Free Movement of Persons, Residence and Establishment*). Das Protokoll sah bzw. sieht drei Implementierungsphasen vor: Phase 1 betrifft das Recht auf visumsfreie Einreise von Angehörigen eines ECOWAS-Landes in ein anderes ECOWAS-Mitgliedsland sowie auf Aufenthalts von bis zu 90 Tagen (Implementierung zwischen 1980 und 1985); Phase 2 bezieht sich auf das Recht auf (permanenten) Aufenthalt und Arbeit von ECOWAS-Staatsangehörigen im gesamten Geltungsbereich des Protokolls (ursprünglich für eine Implementierung zwischen 1985 und 1990 vorgesehen, wurde es erst mit Verzögerung implementiert); die dritte Phase betrifft das Recht auf Niederlassung von ECOWAS-Staatsangehörigen im gesamten ECOWAS-Raum, das wiederum zum Beispiel das Recht auf Unternehmensgründung oder das Prinzip der Nicht-Diskriminierung beinhaltet. Die Implementierung der dritten Phase war für den Zeitraum zwischen 1990 und 1995 vorgesehen. Aufgrund von schweren Wirtschaftskrisen in der Region ist das Recht auf Niederlassung noch immer nicht vollständig umgesetzt (Fioramonti/Nshimbi 2016: 21; Dick/Schraven 2019: 115-116).

In den 2000er Jahren entwickelte sich jedoch auch in West-Afrika – nicht zuletzt auch durch internationale Einflussnahme - eine neue migrationspolitische Dynamik. So wurde unterstützt von der IOM auch für ECOWAS bereits im Jahr 2000 ein regionaler migrationsbezogener

² Die anderen sind: *Peace and Security, Agriculture and Environment* sowie *Economic Cooperation*.

Konsultationsprozess ins Leben gerufen (*Migration Dialogue for West Africa*, kurz: MIDWA³). Ein wesentliches „Produkt“ von MIDWA ist der im Jahr 2008 von ECOWAS verabschiedete *Common Approach on Migration and Development*. Dieser bedeutete schließlich eine Erweiterung des migrationspolitischen Portfolios der Regionalorganisation, da der *Common Approach* auch extra-regionale Migration, die Bekämpfung von Menschenhandel, eine Harmonisierung von Migrations- mit anderen Politiken und auch eine Unterstützung für die (Rechte von) Migranten und Geflüchtete beinhaltet (ECOWAS 2008).

Organisationsstrukturen und Akteure

Aufgrund von regional spezifischen migrationspolitischen Problemlagen und haben sich in den beiden Regionen sehr unterschiedliche institutionelle Strukturen herausgebildet. Verbunden mit der -Vision eines vereinten Westafrikas (Uzelac 2019: 7), statteten die Mitgliedsstaaten die ECOWAS mit relativ starken supranationalen Organen aus: Die Regionalorganisation verfügt ähnlich wie ein Nationalstaat über eine eigene Legislative, Exekutive und einen Obersten Gerichtshof, dessen Beschlüsse auf nationaler Ebene bindend sind.

Hingegen ist die IGAD in keinem ihrer Handlungsfelder mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet, sondern trägt deutliche intergouvernementale Züge. Das im Jahr 2010 gegründete Migrationsprogramm agiert als Sekretariat, formuliert aber keine programmatischen Leitlinien und hat keine Umsetzungskompetenzen inne (Castillejo 2019, Njuki 2017a). Für beides sind die Mitgliedsstaaten zuständig, die bei mangelnder Umsetzung migrationspolitischer Ziele allerdings nicht zur Rechenschaft gezogen werden können (IGAD 2013, 10; IGAD 2012, 5; Byiers 2016, 17). Interviews vor Ort zufolge wird diese formale Mandatsbeschränkung durch eine institutionelle Kultur der Nichteinmischung in nationale Angelegenheiten noch akzentuiert (Interview Djibouti, März 2017).

Entsprechend kommt bei der IGAD informellen Politik- und Dialogforen eine große Bedeutung zu (Njuki 2017b). Dies Funktionsweise trifft auch auf andere Handlungsfelder der Organisation zu; so werden regionale Gipfeltreffen in erster Linie anlassbezogen (bspw. bei regionalen Krisen) und nicht entlang einer tradierten Abfolge durchgeführt (Byiers 2016: 15). Als das wichtigste migrationspolitische Gremium gilt dabei der Regional Consultative Process (RCP), der ein- bis zweimal zwischen den Vertreter*innen der IGAD Mitgliedsstaaten und mit Anwesenheit externer Organisationen abgehalten wird. Eine jüngere und auf globaler Ebene vielbeachtete informelle Initiative bildet die sogenannte Nairobi Declaration von März 2017, im Rahmen derer sich die IGAD für nachhaltige Lösungen für den Umgang mit der somalischen Flüchtlingskrise einsetzt (IGAD 2019, Dick/Rudolf in Vorb., siehe Kasten 2).

³MIDWA umfasst insgesamt fünf wesentliche Elemente: 1. Förderung von Frieden und Stabilität sowie der Schutz von Migrant*innenrechten; 2. Der Beitrag von Migranten zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer; 3. Armutsreduzierung in Auswanderungsregionen; 4. Forschung, Sensibilisierung und Information zu unterschiedlichen Aspekten internationaler Migration in West-Afrika; und 5. Intra- und interregionale Kooperation zu Migration (IOM 2015).

Im Gegensatz zur stark informell geprägten Funktionsweise der IGAD, ist die ECOWAS durch starke formale Strukturen gekennzeichnet. An ihrer Spitze steht für eine Dauer von jeweils einem Jahr der oder die Vorsitzende des Kreises der Staats- und Regierungschefs. Dieser ist für die Formulierung der großen Politiklinien der ECOWAS zuständig und soll garantieren, dass sie berücksichtigt werden. Die von einer Präsidentin oder einem Präsidenten geführte ECOWAS Kommission als Exekutivorgan ist in 13 Abteilungen gegliedert, das Regionalparlament besteht aus 115 Abgeordneten, in der die 15 Mitgliedsstaaten abhängig von ihrer Bevölkerungsgröße repräsentiert sind. Der Oberste Gerichtshof von ECOWAS hat seine Arbeit 1996 aufgenommen und ist für die Rechtsprechung in Angelegenheiten der regionalen Verfassung (d.h. des Gründungsvertrages von Lagos 1975) sowie in Fällen von Menschenrechtsverletzungen zuständig.

Aufgrund der Stärke ihrer formalen Strukturen wird die ECOWAS Region oftmals als deutlich resistenter gegenüber Versuchen migrationspolitischer Vereinnahmung durch externe Akteure wie etwa die Europäische Union angesehen als die IGAD mit einem deutlich geringeren Legalisierungsgrad (Lavenex et al. 2016, Reitano 2016). Die Europäische Union hat seit Mitte der 2000-er Jahre sowohl in Westafrika, als auch am Horn von Afrika ihr migrationspolitisches Engagement deutlich intensiviert (Castillejo 2019, Castillejo/Dick/Schraven in Vorbereitung, Molenaar/Kamouni-Janssen 2017, Kihato 2016, Vollmer 2014). In der ECOWAS-Region wurden sowohl im westafrikanischen MIDWA-Prozess, als auch im Rabat-Prozess mit der EU ältere Ziele der Regionalorganisation wie bspw. die Förderung legaler Migrationswege und des Freizügigkeitsregimes beibehalten – gleichzeitig jedoch auch Mittel für die Migrationskontrolle signifikant erhöht (siehe unten).

Normativer Ansatz

Die migrationspolitischen Schwerpunkte in den beiden Regionen bzw. Regionalorganisationen unterscheiden sich zunächst einmal bedingt durch die ihrer Gründung zugrundeliegenden Ziele: Regionale Wirtschaftsintegration auf der einen (ECOWAS) und Konfliktprävention auf der anderen (IGAD) Seite. In der ECOWAS Region kam der Personenfreizügigkeit von Beginn an eine große Bedeutung zu. Denn die freie Mobilität von Personen wie etwa qualifizierten Fachkräften bildet einen Bestandteil, wenn nicht sogar eine Voraussetzung effektiver regionaler Wirtschaftsintegration (Nshimbi/Fioramontin 2016). So wurde das ECOWAS Protokoll über den freien Personenverkehr, das Recht zum Aufenthalt und auf Niederlassung bereits kurz nach der Gründung der RO 1979 formuliert.

Das Protokoll genießt unter den Mitgliedsstaaten der Region breite politische Unterstützung, zumindest auf diskursiver Ebene (de Haas/Czaika 2013). Diese zwischenstaatliche Interessenskonvergenz in der ECOWAS ist nicht zuletzt auf den hohen Verflechtungsgrad der regionalen Ökonomien und – auch informellen – Handelsbeziehungen zurückzuführen (Uzelac 2019: 2). Zudem erlebten im Laufe der letzten Jahrzehnte selbst regionale Zielländer und politische ‚Schwergewichte‘ wie Côte d’Ivoire und Nigeria Wirtschaftskrisen und profitierten infolgedessen von dem im Abkommen geregelten Recht auf freien Aufenthalt und

Beschäftigung. Dennoch bleibt die Umsetzung seiner drei Phasen von vielen Herausforderungen gekennzeichnet (siehe unten).

Insbesondere aufgrund des wachsenden migrationspolitischen Einflusses der EU hat die regionale Kooperation im Bereich Grenzsicherung in Westafrika in den letzten zehn Jahren stark zugenommen. Im sogenannten Rabat Prozess, den die EU und ECOWAS 2006 initiiert haben, bildete die Bekämpfung irregulärer Migration durch verbessertes Grenzmanagement, den Schutz vulnerabler Gruppen und effektiverer Zivilregister einen der drei Handlungsschwerpunkte (Reitano 2016: 7). Seit 2015 haben migrationspolitische Initiativen der EU, insbesondere im Rahmen der Finanzierung durch den EUTF, einen noch viel stärkeren Schwerpunkt auf Migrationskontrolle gelegt und werden zunehmend auf bilateraler Basis, mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitstaaten, geschlossen (Castillejo 2019, Castillejo et al. in Vorbereitung).

Das migrationspolitische Oberziel von IGAD ist es, eine "freiwillige und legale Migration zu gewährleisten, mittels Strategien, welche die Menschenrechte von Migrant*innen achten und auf der Kooperation unterschiedlicher Akteure, wie Migrant*innen, Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten beruhen" (übersetzt aus IGAD 2014: 8). Das Ziel bringt die Fokussierung der IGAD auf problematische Ausprägungen von Migration wie Vertreibung, Menschenhandel und – schmuggel zum Ausdruck. Obwohl diese im Zusammenhang mit humanitären Krisen in der Region und eine entsprechende Themensetzung der Organisation zu sehen sind (Dick/Schraven 2019), bilden sie gleichzeitig eine Auswirkung des externen Politiktransfers und externer Schwerpunktsetzung etwa im Rahmen des Khartoum-Prozesses und der EUTF-Programmatik.

Trotz des genannten Schwerpunktes sind die Zielsetzungen des migrationspolitischen Rahmenwerkes der IGAD (Regional Migration Policy Framework) der IGAD sehr breit ausgerichtet; dasselbe trifft auf den Migration Action Plan zu, der die Ziele des RMPF operationalisiert (IGAD 2012, IGAD 2013). Es geht um Arbeitsmigration, Grenzmanagement, irreguläre Migration, erzwungene Migration, interne Migration, Migrationsdaten, Migration und Entwicklung, zwischenstaatliche und regionale Zusammenarbeit sowie mit Migration verbundene Politikfelder wie Gesundheit, nomadische Viehzucht und Kultur. Ebenso lassen die aktuell laufenden Programme auf eine breite Orientierung schließen: Stärkung der – Dürresilienz durch Migration (GIZ), Formulierung eines Freizügigkeitsprotokolls (EU), migrationsbezogenes Capacity-Building (GIZ 2019) und Einrichtung eines Sekretariats als regionale Koordinierungsstelle für Flucht und gemischte Migration (Weltbank). Die breite inhaltliche Ausrichtung vieler internationaler Organisationen muss dabei auch im Zusammenhang eines institutionellen „entrepreneurialims“ (Geiger/Pécoud 2015: 7) gesehen werden, welcher die Anschlussfähigkeit an diverse, sich verändernde und teils auch miteinander konfligierende Zielsetzungen von Auftraggebern sichern soll (Pécoud 2018).

Umsetzung regionaler Politiken

Obwohl ECOWAS und IGAD recht unterschiedliche migrationspolitische Akzente setzen, gibt es in beiden Regionen eine signifikante Kluft zwischen Politikformulierung und Umsetzung. So formulierte ein auf die IGAD-Region spezialisierter Migrationsexperte, es sei nun an der Zeit, mit der Normformulierung aufzuhören und sich auf die Umsetzung zu konzentrieren: „Keine Politiken mehr, das wird nicht gebraucht. Wir haben schon genug davon!“ (Interview in Djibouti, März 2017, ins Deutsche übersetzt).

Die Lücke zwischen Politikdiskurs und -umsetzung lässt sich am Beispiel der Personenfreizügigkeit veranschaulichen. Die in der ECOWAS-Region prinzipiell weitgehenden Freizügigkeitsregelungen werden bei der regionalen, nationalen und subnationalen Umsetzung größtenteils unterlaufen. So haben bis heute noch nicht alle Mitgliedsstaaten der ECOWAS die dritte Phase des Protokolls, das Recht auf Niederlassung, ratifiziert; die ursprüngliche Einführung war für den Zeitraum 1990 bis 1995 vorgesehen (Dick/Schraven 2019). Darüber hinaus werden regionale Beschlüsse auf nationaler Ebene uneinheitlich umgesetzt. Dies betrifft etwa Antragsverfahren und -formulare für (Ein-)Reisedokumente und Verfahren bei der Grenzkontrolle. Bei letzterer sind Belästigung und Bestechungsversuche an der Tagesordnung, wie eine Studie von Kandilige et al. (i.E.) über Beobachtungen an der Grenze zwischen Ghana und Togo belegt. Schließlich hält die ECOWAS die Umsetzung regionaler Politiken nur unzureichend nach. Gründe sind fehlende Kapazitäten, aber auch politische Barrieren wie der Unwillen, Einschränkungen der nationalen Souveränität in Kauf zu nehmen oder die Sorge um Nachteile für die heimische Wirtschaft (Castillejo 2019: 23).

In der IGAD-Region ist die Situation insofern anders, als bislang noch kein Freizügigkeitsabkommen existiert. Angesichts institutioneller Schwächen, verhältnismäßig schwach ausgeprägter (formelle) Handelsbeziehungen und gravierender Sicherheitsprobleme sind signifikante Fortschritte in diesem Bereich in naher Zukunft als eher unwahrscheinlich einzuschätzen, obschon insbesondere der Friedensschluss zwischen Äthiopien und Eritrea neue Perspektiven eröffnet (Dick/Schraven 2018, id. 2019). Die Einführung von Personenfreizügigkeit ist jedoch Bestandteil von Vereinbarungen mit der AU im Rahmen des Minimum Integration Programme (MIP); darüber hinaus wird in den migrationspolitischen Leitlinien (RMPF und MAP) der IGAD neben anderen Zielen die Förderung der Personenfreizügigkeit genannt. Schließlich hat in jüngster Zeit und finanziert über den EU Trust Fund mit 10 Millionen Euro die internationale Arbeitsorganisation (ILO) Arbeitsmarktstudien in ausgewählten Grenzregionen durchgeführt und das IGAD Migrationsprogramm nationale Konsultationsprozesse zur Einführung der Personenfreizügigkeit abgehalten. Der auf Grundlage der Konsultationen erarbeitete Entwurf sieht in Anlehnung an die Freizügigkeitsregime der ECOWAS und der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) eine schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit in mehreren Phasen vor (Castillejo 2019: 10).

Über die genannten internen Faktoren (fehlender politischer Wille, mangelnde Kapazitäten usw.) hinaus, erschweren auch externe Faktoren die Umsetzung von Freizügigkeitspolitiken und –zielen. Der Einfluss externer Akteure und speziell der EU ist jedoch in der ECOWAS als Hauptherkunftsregion irregulärer Migration von Afrika nach Europa weitaus bedeutsamer. Die Europäische Union unterstützt zwar bis heute die im Rahmen des Cotonou-Abkommens als zentrale Säule definierte regionale Wirtschafts- und Handelsintegration (Uzelac 2019: 2) und fördert in diesem Zusammenhang aus Mitteln des europäischen Entwicklungsfonds (EEF) das 26 Millionen Euro - Regionalprogramm „Free Movement of Persons and Migration“ (FMM). Eine Verlängerung über die aktuelle Projektlaufzeit (2016 - 2020) hinaus ist angesichts veränderter migrationspolitischer Prioritäten der EU allerdings nicht geplant. Diese sind vor allem durch eine Versicherheitlichung und Bilateralisierung der Maßnahmen gekennzeichnet. So gibt es in der ECOWAS im Rahmen der EUTF-Finanzierung nur 18 regionale Projekte (von insgesamt 92), die Mehrzahl davon im Bereich des Migrationsmanagements, d.h. zur Bekämpfung irregulärer Migration (Castillejo 2019: 28, Castillejo et al. in Vorbereitung, Uzelac 2019: 6).⁴

Kasten 2: IGAD Rahmenwerk für Dauerhafte Lösungen für Somalische Flüchtlinge

Der *“Regional Framework for Durable Solutions for Somali Refugees and Reintegration of Returnees within Somalia”*, kurz „Nairobi Action Plan“ (NAP), wurde von den IGAD-Staaten im März 2017 auf einem regionalen Gipfeltreffen in Nairobi beschlossen. Der NAP ist eine von zwei regionalen Pilotinitiativen zur Anwendung des *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF, UN 2018). Als Teil des im Dezember 2018 von den VN verabschiedeten Globalen Flüchtlingspaktes spricht sich der CRRF für entwicklungsorientierte Lösungen für lang andauernde Fluchtsituationen aus, in deren Rahmen insbesondere die Eigenständigkeit und lokale Integration von Geflüchteten gefördert werden sollen.

Im Fahrplan (*“Road Map”*) für die Implementierung des NAP verpflichten sich die IGAD Mitgliedstaaten auf die regionale und nationale Anwendung entlang fünf strategischer Ziele:

1. Strukturelle Bedingungen in Somalia für eine freiwillige und dauerhafte Rückkehr von Flüchtlingen verbessern, bspw. politische Stabilität und Rechtstaatlichkeit
2. Dauerhafte Lösungen unterstützen und gleichzeitig Schutz und Asylrechte gewährleisten, zum Beispiel durch Gewährung von Recht auf Asyl
3. Eigenständigkeit und Integration von Flüchtlingen in Zielländern fördern, durch Zugang zu Finanzierung, Bildung und Beschäftigung und Freizügigkeit
4. Stärkung regionaler Zusammenarbeit durch Maßnahmen in Grenzgebieten und regionale Erfolgsbeobachtung

⁴ Nach Einschätzung einiger Expert*innen haben die ECOWAS-Mitgliedsstaaten die aus ihrer Sicht unpopuläre Agenda zur Bekämpfung der irregulären Migration aus strategischen Gründen an die regionale Ebene delegiert. Dieses Vorgehen erlaubt ihnen einerseits, gegenüber der EU Aktivitäten nachzuweisen, ohne dass sie es in nationale Politiken aufnehmen (Castillejo 2019: 32).

5. Internationale Lastenteilung fördern, durch die Erhöhung von Resettlement-Plätzen, Unterstützung durch Entwicklungsfinanzierung und in plötzlichen Flüchtlingskrisen

Der NAP, dessen Umsetzung vom IGAD-Migrationsprogramm begleitet wird, hat seit seiner Verabschiedung durchaus Umsetzungserfolge zu verzeichnen. Auf regionaler Ebene hat die IGAD Themenkonferenzen über Bildung und *livelihoods* für Flüchtlinge ausgerichtet und organisiert regelmäßige ‚*stocktaking meetings*‘ zum Stand der Umsetzung des NAP auf nationaler Ebene (Expert*inneninterviews, Nairobi, May 2018). Auf nationaler Ebene hat etwa die Regierung von Äthiopien Anfang 2019 eine „Out of Camp Policy“ und das Recht auf Arbeit für die ca 1 Millionen Flüchtlinge im Land eingeleitet (Bhalla 2019). Kenia treibt neben einer Öffnung seines nationalen Bildungswesens und anderen Maßnahmen die Entwicklung der Pilotsiedlung Kalobeyei in der Region Turkana voran, die ein Konzept der integrierten Siedlungsplanung für Geflüchtete und die Lokalbevölkerung verfolgt (UN Habitat 2019, UNHCR 2018, Dick/Rudolf 2019). Djibouti hat in einem neuen Flüchtlingsgesetz das Recht auf Arbeit, Bildung, Gesundheit und Zugang zu Gerichtsbarkeit festgeschrieben (UNHCR 2019).

Die genannten Umsetzungserfolge sind auf mindestens drei Faktoren zurückzuführen:

1. Kontextuelle und institutionelle Kompatibilität: Humanitäre Notlagen und Flucht beschäftigen die Länder der Region seit langem; mittels informeller Vermittlungsformate hat die IGAD in diesem Bereich Handlungsfähigkeit und ‚convening power‘ entwickelt.
2. Interessen starker Mitgliedstaaten: Als regionales ‚Schwergewicht‘ und Hauptaufnahmeland somalischer Flüchtlinge hat sich Kenia für eine regionale Lösung und Lastenteilung eingesetzt und dadurch andere Mitgliedstaaten in ‚Zugzwang‘ gebracht.
3. Konvergenz von Geber- und lokalen Interessen: Der CRRF als Finanzierungsvehikel einer durch die europäische Flüchtlingskrise alarmierten internationalen Gebergemeinschaft erhöhte die Machbarkeit einer Lokalisierung des regionalen Rahmenwerks.

Schlussbetrachtung

Auch wenn innerafrikanische Migrationstrends und Migrationsgovernance nach wie vor eine relative Terra incognita für die politische und öffentliche Diskussion in Deutschland und Europa darstellen, so zeigt die vorliegende Analyse, dass die Bemühungen um eine Gestaltung intra-regionaler Migration in Afrika zum Teil weit fortgeschritten sind. In Anbetracht der alten panafrikanischen Vision einer Überwindung der durch die Kolonialmächte oftmals willkürlich festgelegten Staatsgrenzen sowie unter dem Eindruck des schieren Ausmaßes der Wanderungsbewegungen innerhalb von Afrikas Subregionen, welche nicht selten auch auf historisch gewachsenen Migrationssystemen beruhen, überrascht dies freilich nicht.

Der Vergleich zwischen der westafrikanischen ECOWAS- und der nordostafrikanischen IGAD-Region zeigt jedoch, dass es erhebliche Unterschiede bezüglich des politischen Stellenwertes gibt, der Migrationsthemen in verschiedenen afrikanischen Regionen zukommt sowie der konkreten Ausgestaltung von Migrationspolitiken. Während es in West-Afrika schon früh – im Prinzip seit Gründung der ECOWAS – das Bestreben gab, das seit jeher intensive Migrationsgeschehen auch formalpolitisch zu gestalten, bestimmte der humanitäre (Krisen-) Kontext über viele Jahre sowohl die thematische Fokussierung, als auch die institutionelle Funktionsweise der IGAD: Migrationsthemen in einem umfassenden Sinne sind dort erst seit knapp zehn Jahren Teil des politisch-programmatischen Portfolios. Dementsprechend konnte die ECOWAS schon frühzeitig ein Freizügigkeitsprotokoll etablieren, während die IGAD bisher kaum über eine Planungsphase für ein ähnliches Unterfangen hinausgekommen ist. Als Folge ihrer regionalen und institutionellen Historie hat die IGAD in jüngster Zeit jedoch normative- und Handlungsfähigkeit in der Flüchtlingspolitik bewiesen, und zwar in Form der Operationalisierung des Globalen Flüchtlingspaktes bzw. des CRRF für den regionalen Kontext.

Trotz der thematischen und institutionellen Unterschiede gibt es auch Gemeinsamkeiten der Regionalorganisationen hinsichtlich ihrer Migrationspolitiken. So zeigen sowohl ECOWAS als auch IGAD zum Teil erhebliche Schwächen was die Implementierung ihrer jeweiligen Beschlüsse angeht. Selbst das Freizügigkeitsprotokoll der ECOWAS, welches einige Jahre älter als der Schengen-Beschluss der Europäischen Union ist, weist deutliche Mängel auf. Dies liegt an den eher geringen Kapazitäten beider Organisationen und Umsetzungsakteuren auf nationaler und sub-nationaler Ebene sowie an teils fehlender politischer Unterstützung von Seiten der Mitgliedsstaaten. Darüber hinaus kommt insbesondere im westafrikanischen Kontext der Einfluss der Europäischen Union zum Tragen. Diese untergräbt in ihrem Bestreben nach einer Eindämmung der irregulären Migration in Richtung Europa de facto die Kapazitäten gerade im Bereich Freizügigkeit.

Angesichts immer offensichtlicher werdender migrationspolitischer Zielkonflikte zwischen Afrika und Europa sollten innerafrikanische Migrations- und Governancedynamiken mehr Aufmerksamkeit erhalten – in Politik und Öffentlichkeit. Dies ist erstens eine Frage des politischen Klimas und Bewusstseins: So müssen stereotype Vorstellungen von einem

Kontinent, in dem die Hälfte der Bevölkerung auf die nächstbeste Gelegenheit wartet, in Richtung Europa aufzubrechen, überwunden werden. Zweitens bedarf es in der entwicklungspolitischen Gestaltung von (regulären) Migrationsprozessen einer Ausweitung des „Auftrags“. Außer um die Reduktion negativer Begleiterscheinungen von Mobilität (Menschenhandel, Ausbeutung usw.) sollte es auch um die Förderung positiver Aspekte (Rücküberweisungen, Ideentransfer usw.) gehen. Darüber hinaus sollte anstelle einer Fokussierung auf afrikanische Migrationsbewegungen nach Europa der Blick auf die Gesamtheit der größeren Wanderungskorridore innerhalb Afrikas bzw. des globalen Südens erweitert werden. Dies wird drittens nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn sicherheits-, entwicklungs- und migrationspolitische Fragestellungen kohärenter gestaltet werden als dies derzeit vor allem im westafrikanischen Sahel und dem Horn von Afrika der Fall ist.

Literatur

Adepoju, A. (2016) Migration within and from Africa: Shared policy challenges for Africa and Europe. Research overview 5. Stockholm: Delmi.

Angenendt, S. und A. Koch (2017) Global Migration Governance im Zeitalter gemischter Wanderungen. Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie 8.

AU (2018), 'Note to the editors: African Union will enhance Free Movement and single air transport market during the extraordinary summit on the AfCFTA in Kigali, Rwanda on the African Continental Free Trade, <https://au.int/en/pressreleases/20180319/note-editors-african-union-will-enhance-free-movement-and-single-air> (aufgerufen am 8. September 2019).

Bhalla, N. 2019: Ethiopia allows almost 1 million refugees to leave camps and work. Reuters, Big Story 10, 17. Januar 2019, <https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-refugees-rights/ethiopia-allows-almost-1-million-refugees-to-leave-camps-and-work-idUSKCN1PB2QH> (aufgerufen am 30. September 2019)

Börzel, T.A. (2016) Theorizing regionalism: Cooperation, integration and governance. In: T. A. Börzel und T. Risse (Hrsg.), Oxford Handbook of Comparative Regionalism, pre-publication version. Oxford: Oxford University Press.

Börzel, T. A. und T. Risse (2016): Introduction: Framework of the Handbook and conceptual clarifications., Oxford Handbook of Comparative Regionalism, Oxford: Oxford University Press.

BMZ (2017) Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika'. Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Byiers, B. (2016) The political economy of regional integration in Africa: Intergovernmental Authority on Development (IGAD). Maastricht: ECDPM.

Castillejo, C. (2017) The EU Migration Partnership Framework: Time for a rethink. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 28.

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

Castillejo, C., E. Dick und B. Schraven (i.E.) Thwarting or supporting? The influence of EU migration policies on African free movement regimes. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Briefing Paper.

de Haas, H. und M. Czaika (2013) Measuring migration policies: Some conceptual and methodological reflections. *Migration and Citizenship* 1(2), pp. 40–47.

Dick, E. und B. Schraven (2018) Regional migration governance in Africa and beyond: A framework of analysis. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 9.

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

Dick, E. und M. Rudolf: Von globalen Flüchtlingsnormen zu lokalen „Realitäten“: Die Umsetzung des CRRF in Kenia. DIE Briefing Paper, in Vorbereitung.

ECOWAS (2008) ECOWAS Common Approach on Migration. Ecomic Community of West African States: <http://www.unhcr.org/49e47c8f11.pdf> (aufgerufen am 19. Septmber 2019).

EU (2019) EU Emergency Trust Fund for Africa. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en (aufgerufen am 20. September 2019).

EUROSTAT (2019) Asyl und „Dublin“-Statistiken (*Datensatz*). Statistisches Amt der Europäischen Union: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (aufgerufen am 15. September 2019).

Fioramonti, L. und C. Nshimbi (2016) Regional migration governance in the African continent: Current state of affairs and the way forward. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.

Geiger, M. und A. Pécoud (2015) The politics of international migration management. In: M. Geiger und A. Pécoud (Hrsg.) *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1–20.

GIZ (2019) Zusammenarbeit mit der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Dürren am Horn von Afrika. Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: <https://www.giz.de/de/weltweit/34480.html> (aufgerufen am 25. September 2019).

Hartmann, C. (2016) Sub-Saharan Africa. In: T.A. Börzel und T. Risse (Hrsg.) *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 271–294.

IGAD (2012), IGAD Regional Migration Policy Framework, Intergovernmental Authority on Development: <http://migration.igad.int/wp-content/uploads/2017/02/Regional-Migration-Policy-Framework1.pdf> (aufgerufen am 16. September 2019).

IGAD (2013) IGAD-Migration Action Plan (MAP). Intergovernmental Authority on Development: <http://migration.igad.int/wp-content/uploads/2017/02/IGAD-Migration-Action-Plan-MAP-2015-2020.pdf> (aufgerufen am 25. September 2019)

IGAD (2019): Migration programme. <https://igad.int/2016-07-02-23-05-21> (aufgerufen am 30. September 2019)

IOM (2015) Migration Governance Framework: The essential elements for facilitating orderly, safe, regular und responsible migration and mobility of people through planned und well-managed migration policies. International Organization for Migration: <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf> (aufgerufen am 22. September 2019).

Kandilige, L., A. Bisong und F. Garba (i.E.) Does the ECOWAS Free Movement Protocol work? Observations from the Ghanaian-Togolese Border. Accra: University of Ghana, MIASA Working Paper Series.

Kihato, C. W. 2018: The 'containment compact': EU migration 'crisis' and African complicity in migration management. SAIIA Working Paper, 288. <https://saiia.org.za/research/eu-migration-crisis-and-african-complicity-in-migration-management/#> (aufgerufen am 30. September 2019)

Lavenex, S., J. Flavia, E. Terri und R. Buchanan (2016) Regional migration governance. In: T.A. Börzel und T. Risse (Hrsg.) Oxford Handbook of Comparative Regionalism. Oxford: Oxford University Press, 457 – 485.

Ludermann, B. (2018) Was Europa im Sahel anrichtet. Welt-Sichten: <https://www.welt-sichten.org/artikel/35473/was-europa-im-sahel-anrichtet> (aufgerufen am 29. September 2019).

Molenaar, F. und F. Kamouni-Janssen (2017) Turning the tide - The politics of irregular migration in the Sahel and Libya. Den Haag: Clingendael.

Njuki, C. (2017): The IGAD Migration Programme – an overview. Workshop on Best Practices in the IGAD Region, 28 – 29 March. Djibouti.

Njuki, C. (2017a): The IGAD Regional Migration Policy Framework. Workshop on Best Practices in the IGAD Region, 28 – 29 March. Djibouti.

Pécoud, A. (2018): What do we know about the International Organization for Migration? In: Journal of Ethnic and Migration Studies 44 (10) 2018, 1621 – 1638.

Peters, D., K. Freistein und J. Leininger (2012) Theoretische Grundlagen zur Analyse internationaler Organisationen. In K. Freistein und J. Leininger (Hrsg.) Handbuch Internationale Organisationen. Theoretische Grundlagen und Akteure. München: Oldenbourg Verlag, 3–27.

Reitano, T. (2016) The Khartoum Process. A sustainable response to human smuggling and trafficking? Pretoria: Institute for Security Studies (ISS).

RMMS (2013) Responses to mixed migration in the Horn of Africa and Yemen: Policies and assistance responses in a fast-changing context. Nairobi: Regional Mixed Migration Secretariat, Study 3.

RMMS (2015) A certain catalyst: An overview of the (mixed) migration and development debate with special focus on the Horn of Africa region. Nairobi: Regional Mixed Migration Secretariat, Study 3.

Schraven, B. (2017) Der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Migration in West-Afrika. Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 107, pp. 55-60.

Söderbaum, F. (2016): Old, new, and comparative regionalism: The history and scholarly development of the field. In: Börzel, T. / Risse, T. (2016), Oxford: Oxford handbook of comparative regionalism. OUP, 16 – 32.

UNCTAD (2019) Economic Development in Africa'. Geneva/New York: United Nations Conference on Trade and Development.

UNHCR (2019) Global trends – Forced displacement 2018. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.

Uzelac, A. 2019: Incoherent agendas: Do European Union migration policies threaten regional integration in Africa? Clingendael policy brief, accessed on 20 September 2019 https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-06/Policy_Brief_EU_Migration_Policies_Threat_Integration_West_Africa.pdf (aufgerufen am 30. September 2019)

Vollmer, R.: Europäische Migrations- und Außenpolitik: Wege aus der Sackgasse? In: S+F 1 (32) 2014, 54 – 60.