



Afrika ohne Grenzen? Regionalorganisationen und Personenfreizügigkeit in West- und Nordostafrika

Zusammenfassung

Die Vision eines vereinten Afrikas und die Ablehnung der durch die europäischen Kolonialmächte willkürlich gezogenen Grenzen bilden seit Jahrzehnten einen festen Bestandteil panafrikanischer Bestrebungen. Bereits im Abuja-Vertrag aus dem Jahr 1991, durch den die Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (*African Economic Community*, AEC) gegründet wurde, bildete das Erreichen kontinentaler Personenfreizügigkeit ein zentrales Ziel. In den Jahrzehnten darauf wurde es in Abkommen zur afrikanischen Wirtschaftsintegration oder in der Agenda 2063 der Afrikanischen Union (AU) bekräftigt. Im Januar 2018 einigten sich die Mitgliedstaaten der AU schließlich auf das AU-Protokoll zur Freizügigkeit von Personen und zum Recht auf Aufenthalt und Niederlassung.

Den kontinentalen Agenden zufolge soll die Umsetzung von Freizügigkeit bei den afrikanischen Subregionen ansetzen. Dies ist nicht zuletzt in deren Historie begründet. So hat die *Economic Community of West African States* (ECOWAS) mit ihrem *Free Movement Protocol* schon 1979 Pionierarbeit geleistet. In den folgenden Jahren wurde Personenfreizügigkeit auch in andere afrikanische Regionalisierungsprozesse integriert. So hat sich die *East African Community* (EAC) zumindest in Teilen auf weitreichende Schritte geeinigt; andere Subregionen (bspw. die nordostafrikanische *Intergovernmental Authority on Development*, IGAD) arbeiten aktuell auf entsprechende Abkommen hin.

Eine Untersuchung des DIE am Beispiel der westafrikanischen ECOWAS und der nordostafrikanischen IGAD zeigt: beide Regionalorganisationen haben Schwierigkeiten mit ihren Freizügigkeitspolitiken. Allerdings zeigen sich diese in unterschiedlichen Phasen des politischen Prozesses. In der

IGAD-Region konnten sich die Mitgliedstaaten bislang noch auf kein Freizügigkeitsabkommen einigen, dagegen verzögert sich in der ECOWAS-Region die nationale und subnationale Umsetzung formal etablierter Gesetze. Diese Unterschiede lassen sich insbesondere durch historische Pfadabhängigkeiten, divergierende Legalisierungsgrade sowie abweichende Interessenlagen subregionaler Mächte erklären. Schließlich wirken in beiden Regionen interne Kapazitätsprobleme und die wachsende externe Einflussnahme auf innerafrikanische Migrations- und Grenzkontrolle regionaler Freizügigkeit entgegen.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist die Unterstützung afrikanischer (sub-)regionaler Freizügigkeit sinnvoll. Folgende Empfehlungen resultieren aus der Analyse:

- **Regionale Kapazitäten fördern:** Regionalorganisationen sollten sowohl bei der Formulierung von Freizügigkeitsnormen als auch ihrer Umsetzung auf nationaler und subnationaler Ebene personell und finanziell unterstützt werden.
- **Sicherheits- und Freizügigkeitspolitiken harmonisieren:** Europäische Initiativen im Bereich Grenzschutz oder Migrationsmanagement dürfen intraregionale Migration und Freizügigkeitspolitiken nicht unterbinden, sondern müssen Freizügigkeit stärker unterstützen.
- **Sektorübergreifende Anreize bieten:** Die Bundesregierung und die Europäische Union sollten Fortschritte bei der Regionalisierung von Freizügigkeitsregimen auch in anderen Bereichen der Zusammenarbeit anregen.

Um die Empfehlungen umzusetzen, ist es darüber hinaus wichtig, die Rolle von Regionalorganisationen auch auf globaler Ebene anzuerkennen und zu konkretisieren.

Einleitung

Die Vision eines vereinten Afrikas ist seit Jahrzehnten ein fester Bestandteil des panafrikanischen Narratives. Das politische Projekt der Überwindung der von Kolonialmächten willkürlich gezogenen Grenzen sowie eine Intensivierung wirtschaftlicher und politischer Integration war eine zentrale Aufgabe der 1963 gegründeten *Organisation of African Unity* (OAU) und sie ist eine der 1999 ins Leben gerufenen Nachfolgeorganisation *African Union* (AU): Die im Rahmen des Abuja-Vertrags im Jahr 1991 gegründete Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) bezeichnet die Liberalisierung von Mobilität als essenziellen Bestandteil und Voraussetzung für die Erfüllung des Abkommens. Auch die AU-Agenda 2063 betrachtet Freizügigkeit als wichtigen Teil der Vision einer politischen Einheit des Kontinents. Im Januar 2018 wurde schließlich das AU-Protokoll zur Freizügigkeit von Personen und zu dem Recht auf Aufenthalt und Niederlassung verabschiedet – und bislang immerhin von zwei Dritteln der AU-Mitgliedstaaten unterzeichnet.

Durch den im Dezember 2018 angenommenen Migrationspakt (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*) erhält die Förderung von (regionaler) Freizügigkeit auch im globalen Maßstab eine noch größere Bedeutung. Der nichtverbindliche Pakt möchte weltumspannend die Möglichkeiten der regulären Migration erweitern und regt in diesem Zusammenhang auch regionale Kooperationsvereinbarungen an. Denn ein Großteil der globalen Migrationsbewegungen findet nicht zwischen, sondern in Weltregionen statt. Dies gilt insbesondere für den afrikanischen Kontext: Intraregionale Migrationsformen (z.B. saisonale Arbeitsmigration) bilden eine Lebensrealität und elementare Quelle für den Lebensunterhalt von Millionen von Menschen. Ein Freizügigkeitsregime im regionalen Kontext, welches die positiven Effekte von Migration (z.B. Rücküberweisungen, Beschäftigungsperspektiven, Investitionsanreize) fördert und ihre materiellen und immateriellen Kosten (z.B. Überweisungsgebühren, Rechtsunsicherheit) minimiert, ist daher wirtschafts- und entwicklungspolitisch von enormer Bedeutung.

Subregionale Umsetzung: Beispiel ECOWAS und IGAD

Dem 2018 verabschiedeten AU-Protokoll zufolge soll die Umsetzung von Freizügigkeit bei den afrikanischen Regionen ansetzen. Dabei soll gerade den *Regional Economic Communities* (RECs), also Regionalorganisationen, eine besondere Rolle zukommen. Diese verfügen aufgrund einer geringeren Anzahl von Verhandlungspartnern sowie etablierter Kooperationserfahrungen – etwa zum Abbau von Handelsschranken oder zur Friedenssicherung – im Vergleich zur kontinentalen Ebene über eine größere Gestaltungsmacht.

Von besonderem entwicklungs-, migrations- und wirtschaftspolitischem Interesse ist die Etablierung und die Förderung von Freizügigkeit im west- und nordostafrikanischen Kontext bzw. in der ECOWAS- und der IGAD-Region. Denn in diesen lebt nicht nur über die Hälfte der gesamtafrikanischen Bevölkerung und werden über ein Drittel der Gesamtleistung

des afrikanischen Kontinents erwirtschaftet. Sondern sie zählen auch zu den Hauptherkunftsregionen (irregulärer) afrikanischer Zuwanderung nach Europa (siehe auch Übersicht 1). Schließlich ist in diesen beiden Regionen der Anteil intraregionaler Zuwanderung besonders hoch: Den Vereinten Nationen zufolge lebten 2015 87 Prozent der internationalen Migrantinnen und Migranten, die aus einem Land der ECOWAS-Region stammen, in einem anderen ECOWAS-Staat; in der IGAD-Region waren es 65 Prozent – verglichen mit 52 Prozent im gesamtafrikanischen Kontext.

Im Hinblick auf die Einführung von Freizügigkeitspolitiken stellen sie allerdings kontrastierende Fälle dar. ECOWAS gilt bezüglich ihrer Einführung und Umsetzung als die im afrikanischen Vergleich am weitesten fortgeschrittene Region. Das Gegenteil gilt für IGAD, die als einzige von der AU anerkannte regionale Wirtschaftsgemeinschaft (REC) bislang noch kein Freizügigkeitsprotokoll formuliert hat.

ECOWAS

Die westafrikanische ECOWAS hat einige Aufmerksamkeit für ihr bereits im Jahr 1979 verabschiedetes *Protocol on Free Movement of Persons, Residence and Establishment* erlangt – deutlich vor der Gründung des Schengen-Raumes in den frühen 1990er Jahren. Ziel des Protokolls war, die intraregionale Wirtschaftsintegration zu stärken und der regionalen Einheit über durch die Kolonialzeit geprägte nationale und Sprachgrenzen hinweg näher zu kommen.

Die Umsetzung des Protokolls sollte in drei Phasen geschehen: Die erste Phase sollte die visumsfreie Einreise und Aufenthalt bis zu 90 Tagen ermöglichen; sie gilt seit Mitte der 1980er Jahre als vollständig umgesetzt. Die zweite Phase betrifft das Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat der Wirtschaftsgemeinschaft, beispielsweise zu Arbeitszwecken, aufzuhalten und trat 1986 in Kraft. Zudem wurden 1985 ein regionales Reisedokument und im Jahr 2000 der ECOWAS-Reisepass eingeführt. Die dritte Phase bezieht sich auf das Recht auf Niederlassung, d.h. auf Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit oder Gründung eines Unternehmens, und sollte ursprünglich im Zeitraum 1990–1995 umgesetzt werden.

Die Umsetzung gestaltet sich jedoch hinsichtlich der zweiten und insbesondere der dritten Phase als schwierig. Zum einen kam es bereits während Wirtschaftskrisen in den 1980er und 1990er Jahren in verschiedenen Mitgliedstaaten, etwa in Nigeria, zu Massenausweisungen. Des Weiteren ist die nationale Umsetzung der Freizügigkeitsgesetze und ihre ‚Aneignung‘ durch die Bevölkerung bis heute lückenhaft. Grenzkontrollen sind üblich und offizielle Formulare nur begrenzt vereinheitlicht.

IGAD

Im Gegensatz zur ECOWAS hat die IGAD-Region in Nordostafrika bislang noch kein Freizügigkeitsabkommen beschlossen. Zwar ist die Einführung von Personenfreizügigkeit Bestandteil der Vereinbarungen der Region mit der AU im Rahmen des *Minimum Integration Programme* (MIP); darüber hinaus hat sich die Organisation in ihren beiden migrations-

politischen Rahmenwerken (*Regional Migration Policy Framework* von 2012, *Regional Migration Action Plan* von 2013) die Förderung der Personenfreizügigkeit zum Ziel gesetzt.

Bislang konnten über das Agenda-Setting hinausgehend jedoch nur wenige Fortschritte auf gesamtheregionaler Ebene erzielt werden. Allerdings existiert ein bilaterales Abkommen zur visumsfreien Einreise zwischen Kenia und Äthiopien; darüber hinaus sind Kenia und Uganda im Rahmen der ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) in Freizügigkeitsabkommen eingebunden. Seit Mitte 2017 finden unter Koordination des Migrationsprogramms von IGAD und finanziert durch den *EU Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF) sogenannte nationale Konsultationsprozesse bezüglich der Einführung der Personenfreizügigkeit statt. Diese wurden mittlerweile in fünf der sieben Mitgliedstaaten der IGAD durchgeführt. Darüber hinaus hat die Europäische Union, ebenfalls finanziert über den EUTF, die ILO damit beauftragt, Arbeitsmarktstudien in ausgewählten Grenzregionen durchzuführen.

Determinanten der Umsetzung von Freizügigkeit

Um diese Unterschiede bei der Umsetzung von Freizügigkeit, aber auch die bei beiden RECs vorhandenen Implementierungsschwächen zu verstehen, sind folgende Faktoren entscheidend:

- **Institutionelle Pfadabhängigkeiten:** Im Falle von ECOWAS greift die auf Regierungsebene vorangetriebene Förderung von Freizügigkeit einen zentralen Bestandteil des regionalen Selbstverständnisses und seiner sozialen Identität auf. Diese beinhalten die Vorstellung, kolonialgeschichtlich geprägte Sprach- und Landesgrenzen bspw. durch Intensivierung wirtschaftlicher und Handelskooperation zu überwinden. Im Falle der IGAD hingegen ging es seit ihrer Gründung 1986 um die Verhinderung humanitärer Krisen (ausgelöst durch Dürrekatastrophen und kriegsartige Auseinander-

setzungen) und die Wahrung nationaler und regionaler Sicherheit. Obwohl das Migrationsprogramm der Organisation ein breites Zielspektrum umfasst, begünstigt die regionale Historie eine Priorisierung fluchtbezogener Themen sowie migrationspolitischer Herausforderungen.

- **Legalisierungsgrad und institutionelle Kapazitäten:** Das im Jahr 1979 verabschiedete Freizügigkeitsprotokoll hat aufgrund des eher supranationalen Charakters von ECOWAS – trotz Implementierungsschwächen – ein funktionales Freizügigkeitsregime etabliert. IGAD hingegen verfügt als intergouvernementale Organisation nicht über den Mitgliedstaaten übergeordnete (migrations-)politische Entscheidungskompetenzen. Es können nur unverbindliche Empfehlungen ausgesprochen werden. Jenseits dieser Unterschiede sind jedoch beide Regionalorganisationen in ihrer migrationsbezogenen Arbeit stark von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit abhängig. Schwächen bei der Formulierung bzw. Implementierung von Freizügigkeitsregimen haben auch mit einer vergleichsweise geringeren Unterstützung durch Geber in diesem Bereich zu tun.
- **Widerstand mächtiger Mitgliedstaaten:** Obwohl in der ECOWAS-Geschichte das Freizügigkeitsprotokoll immer wieder verletzt wurde (bspw. durch die Massenausweisung zahlreicher westafrikanischer Migrantinnen und Migranten aus Nigeria 1983), gilt es als politisch weitgehend anerkannt. In der IGAD-Region hat sich in der Vergangenheit insbesondere Äthiopien als (mächtiger) Gegner regionaler Freizügigkeit erwiesen, teils zum Schutz eigener Märkte, teils aufgrund von Sicherheitsbelangen. Allerdings deuten neuere, vorwiegend bilaterale Initiativen des Landes zur Handelskooperation wie auch der Friedensvertrag mit Eritrea im Juli 2018 auf ein *window of opportunity* für die Ausweitung intraregionaler wirtschaftlicher und politischer Beziehungen hin.

Übersicht 1: ECOWAS und IGAD		
	ECOWAS	IGAD
Gründungsjahr:	1975	1986*
Mitgliedstaaten:	Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Kap Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo	Äthiopien, Dschibuti, Kenia, Somalia, Sudan, Südsudan, Uganda
Anteil an der afrikanischen Gesamtbevölkerung:	29,4 %	21,3 %
Anteil am gesamten afrikanischen Bruttoinlandsprodukt:	25 %	10 %

The map shows the continent of Africa with ECOWAS member states highlighted in red (West and Central Africa) and IGAD member states highlighted in orange (East and Southern Africa). The labels 'ECOWAS' and 'IGAD' are placed over their respective regions.

*Die Organisation wurde 1986 als "Intergovernmental Authority on Drought and Development (IGADD)" gegründet und 1996 im Zuge der Erweiterung durch den Arbeitsbereich Frieden und Sicherheit in IGAD umbenannt.

Quelle: Weltbank (2018) World Development Indicators. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

- **Externer Fokus auf Bekämpfung irregulärer Migration:** Insbesondere seit der Flüchtlingskrise 2015 konzentrieren sich viele Maßnahmen der EU in beiden Regionen auf die (kurzfristige) Reduzierung irregulärer Migration. So wurden vor allem mit wichtigen Transit- und Herkunftsländern (bspw. Niger und Äthiopien) Abkommen für ein stärkeres Grenz- und Migrationsmanagement vereinbart. Vieles deutet darauf hin, dass diese Initiativen regionale Freizügigkeitspolitiken untergraben. Durch die Behinderung intra- und transregionaler Handels- und Migrationsrouten wird eine breite Bevölkerung ihrer materiellen Überlebensbasis beraubt. Zudem werden zukünftige Wirtschafts- und Beschäftigungspotenziale in Afrika ‚verschenkt‘. Dies könnte verheerende Auswirkungen auf die regionale und kontinentale wirtschaftliche und soziale Stabilisierung haben.
- **Kapazitäten fördern:** Um ihre zentrale Rolle bei der Formulierung von Freizügigkeitsnormen bzw. die Unterstützung ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene effektiv ausfüllen zu können, müssen die technischen und finanziellen Kapazitäten von Regionalorganisationen gestärkt werden. Für eine erhöhte Wahrnehmung und Nutzung bestehender Regelungen durch die Bevölkerung wäre zudem eine intensivere Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen wünschenswert. So setzt sich beispielsweise eine durch das *West African Observatory on Migrations* koordinierte zivilgesellschaftliche Kampagne für Freizügigkeit innerhalb Afrikas ein.
- **Sicherheits- und Freizügigkeitspolitiken harmonisieren:** Europäische Initiativen im Bereich Grenzschutz oder Migrationsmanagement dürfen intraregionale Migration nicht unterbinden. Das kann zum Beispiel bedeuten, dass migrationspolitische Initiativen mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern (v.a. Khartum-Prozess, Migrationspartnerschaften) stärker als bisher die Förderung intraregionaler Mobilität beinhalten.
- **Sektorübergreifende Anreize für Freizügigkeit bieten:** Die Bundesregierung und die Europäische Union sollten Anreize für Fortschritte bei Freizügigkeitsregimen bzw. -abkommen sowie deren Regionalisierung in andere Sektoren der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (bspw. Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Berufsbildung und Friedenssicherung) integrieren.

Fazit und Empfehlungen

Die Vision eines grenzenlosen Kontinents besteht in Afrika noch heute nahezu unangefochten fort. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist die Unterstützung afrikanischer (sub-) regionaler Freizügigkeit als Baustein einer „sicheren, geordneten und geregelten Migration“ (SDG 10.7) und im Hinblick auf zu erwartende positive wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Effekte sinnvoll. Die Umsetzung regionaler Freizügigkeit durch die *Regional Economic Communities* (RECs) stößt jedoch auf Herausforderungen, deren Ursprung teils innerhalb der Regionen liegt, teils aber auch auf die wachsende migrationspolitische Einflussnahme der EU zurückzuführen ist.

Die Analyse der afrikanischen ECOWAS- und IGAD-Regionen ergibt folgende Ansatzpunkte für die entwicklungspolitische Unterstützung afrikanischer Freizügigkeitsregime:

Um diese Empfehlungen umzusetzen, ist schließlich auch auf globaler Ebene ein stärkerer Unterbau zur Förderung regionaler Freizügigkeitsregime nötig. Zwar werden diese im *Global Compact for Migration* explizit befürwortet, die Regionalorganisationen als Trägerinnen der Regime jedoch nicht genannt. Hier muss sich ein Bewusstseinswandel einstellen.

Literatur

- Dick, E., & Schraven, B. (2018). *Regional migration governance in Africa and beyond: a framework of analysis* (Discussion Paper 9/2018). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Kipp, D., & Koch, A. (2018). Looking for external solutions: instruments, actors and strategies for European migration cooperation with African countries. In A. Koch, A. Weber, & I. Werenfels (Eds.), *Profiteers of migration? Authoritarian states in Africa and European migration management* (SWP Research Paper 4). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Molenaar, F., & El Kamouni-Janssen, F. (2017). *Turning the tide? The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*. Clingendael Conflict Research Unit (CRF).
- Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Dr. Eva Dick
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Dr. Benjamin Schraven
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Umwelt-Governance und Transformation zur Nachhaltigkeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as13.2018