

Regionale Migrationsgovernance

Impulse für eine nachhaltige internationale Migrationsarchitektur

Anne Koch / Eva Dick / Benjamin Schraven / Benjamin Etzold

Vor dem Hintergrund zunehmender Flüchtlings- und Migrationsbewegungen befindet sich die globale Migrationsgovernance im Umbruch. Im Zuge dessen droht der Beitrag regionaler Akteure und Kooperationsformate zu einer nachhaltigen migrationspolitischen Zusammenarbeit vernachlässigt zu werden. Gerade in Afrika spielen Regionalorganisationen bei der Steuerung und der Entfaltung des positiven Entwicklungspotentials der Migration eine wichtige Rolle. Sie können Impulse setzen, um die internationale Zusammenarbeit in der Migrationspolitik zu stärken und die Lebensbedingungen von Migranten zu verbessern. Die Staatengemeinschaft sollte dies in den 2018 anstehenden Verhandlungen über zwei globale Abkommen zu Flucht und Migration berücksichtigen. Die deutsche und die europäische Entwicklungspolitik können sich dafür einsetzen, dass regionale Beiträge umfassender einbezogen werden, indem sie den Ausbau migrationspolitischer Kapazitäten auf regionaler Ebene fördern, die Beteiligung der Zivilgesellschaft vorantreiben und regionale Akteure in die Review- und Follow-up-Prozesse der globalen Abkommen zu Flucht und Migration einbinden.

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 »geord-

nete, 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. Auch wenn andere Wanderungsformen, zum Beispiel zum Zweck der Arbeitssuche oder (Weiter-)Bildung, einbezogen werden, ist der Anteil der intraregionalen Migration weiterhin bedeutend. So finden in Afrika 52 Prozent dieser Wanderungen innerhalb des Kontinents statt; in Westafrika liegt der Anteil sogar bei 87 Prozent.

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 einhergehenden 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 Versuch der EU, 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 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 migrationspoliti-

sche 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 setzt indes eine planvolle Gestaltung der zukünftigen Arbeitsteilung zwischen der regionalen und der globalen Ebene voraus.

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 Migra-

tionsbedingungen zu sein. Um migrationspolitische *best practices* auf globaler Ebene zu verankern, sollte insbesondere die Rolle der Regionalorganisationen des globalen Südens in interregionalen Austauschformaten und in internationalen Prozessen gestärkt werden. Die deutsche und die europäische Entwicklungspolitik können diese Aufwertung 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 internationalen 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.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Dieses SWP-Aktuell wurde gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und dem Bonn International Conversion Center (BICC) erstellt. Es erscheint auch als DIE-Paper in der Reihe »Analysen und Stellungnahmen« und in englischer Übersetzung als BICC Policy Brief.