

Wege zu einer koordinierten afrikanischen Migrationspolitik: Die Rolle afrikanischer Regionalorganisationen

giz

WeltTrends
Zeitschrift für internationale Politik



Interview mit Takyiwaa Manuh

Direktorin
Abteilung für soziale Entwicklungspolitik
Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen (UNECA)

7.-8. April 2016

„Migrationspolitik ist eine Frage des politischen Willens“

Wie würden Sie Migration in Afrika charakterisieren?

Es ist ein weitverbreitetes Bild, dass die meisten jungen Menschen Afrika in Richtung Europa verlassen; dabei kommen nur 20% der Migranten in Europa aus Afrika. Die meiste Migration in Afrika findet innerhalb des Kontinents und der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) statt. In der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) z.B. findet 70% der Migration durch Bürger der Mitgliedstaaten statt. In der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) und in Zentralafrika ist das Gleiche zu beobachten. Nur in Nordafrika verlassen die meisten Migranten tatsächlich die Region. Die meisten RECs haben versucht, das Prinzip der Personenfreizügigkeit umzusetzen. In der ECOWAS ist dies am weitesten fortgeschritten, was darauf zurückzuführen ist, dass sie die älteste REC ist. Dort ist die Personenfreizügigkeit durch den ECOWAS-Pass umgesetzt, der es den Bürger der 15 Mitgliedstaaten erlaubt, sich frei in der Region zu bewegen.

Wie wird Arbeitsmigration in Afrika bewertet?

Arbeitsmigration ist seit langer Zeit eine wichtige Überlebensstrategie in Afrika. In den letzten Jahren ist Arbeitsmigration noch einmal viel wichtiger geworden. Denn viele afrikanische Staaten sind nicht in der Lage, Arbeitsplätze für die stets weiter wachsende Bevölkerung zu schaffen. Regionale Wirtschaftsintegration und natürlich kontinentale Integration sind seit langem hochgehandelte Ziele in Afrika. Die Instrumente für Arbeitsmigration, die es auf kontinentaler und regionaler Ebene gibt, haben jedoch noch nicht die erhofften Wurzeln geschlagen. Eine Herausforderung für die regionale Wirtschaftsintegration ist, dass Mitgliedstaaten die Entscheidungen der RECs übergehen können. Das führt dazu, dass Mitgliedstaaten weiterhin versuchen, restriktive nationale Politiken umzusetzen. Ein häufiger Grund ist, dass die Staaten Schwierigkeiten haben, ihre eigene Bevölkerung in Arbeit zu bringen.

Gleichzeitig ist jedoch klar, dass Arbeitsmigranten viel zu der Wirtschaft eines Landes und einer Region beitragen können. Arbeitsmigration ist bislang viel zu wenig als Geschäftsmodell verkauft worden, z.B. auch um ausländerfeindlichen Reaktionen entgegenzuwirken. Dafür verantwortlich sind aber nicht nur die Regierungen, sondern auch der Privatsektor. Zusätzlich sind natürlich mehr Bildung und das Schaffen eines öffentlichen Bewusstseins wichtig, damit die Menschen verstehen, welchen Beitrag Migranten tatsächlich leisten. Den meisten ist nicht klar, dass Migranten üblicherweise qualifizierte Arbeit nur annehmen können, wenn es einen Engpass auf dem Arbeitsmarkt gibt, oder dass die eigene Bevölkerung gering qualifizierte Jobs schlichtweg nicht machen will.

Was ist das Ziel des Joint Labour Migration Programme for Africa (JLMP)?

Das JLMP ist eine von der Kommission der Afrikanischen Union (AUC), der Internationalen Arbeitsorganisation (IL), der Internationalen Organisation für Migration (IOM), der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (UNECA) sowie dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) gegründete Initiative. Wie der Titel bereits impliziert, kümmert sich das Programm um das Management von Arbeitsmigration für eine bessere regionale Integration und Entwicklung. Obwohl es sehr viel Arbeitsmigration in Afrika gibt, gibt es eine Datenlücke, eine Ressourcenlücke und auch eine Governance-Lücke. Und obwohl es viele Politiken gibt, sind diese oft nicht gut aufeinander abgestimmt. Darüber hinaus werden sie oft schlichtweg nicht richtig verstanden und können deshalb letztlich weder die Interessen der Migranten noch denen der Mitgliedstaaten dienen.

Es gibt ca. 203 Protokolle und Konventionen auf AU-Ebene, viele davon zum Thema Migration. Deshalb ist es natürlich ambitioniert vom JLMP, all diese Rahmenwerke und Protokolle harmonisieren zu wollen. In der ersten Phase, die die ersten vier Jahre umfassen wird, ist unser Ziel die Datenlücke zu schließen. Die meisten Statistiken, die in Afrika zur Verfügung stehen, sind leider sehr schwach. Damit aus dem Fachkräftemangel ein Markt werden kann, ist es wichtig zu wissen, wo der Mangel tatsächlich herrscht. Ein weiterer Teil des Programms ist die Umsetzung des Rechts auf soziale Absicherung für Migranten. Nationale Sozialsysteme müssen robust sein, um sie auf Migranten auszudehnen. Ein Land, das kein gutes Sozialsystem für seine eigenen Bürger hat, wird kaum in der Lage sein, damit auch Migranten abzusichern.

Was können die RECs tun, um das JLMP umzusetzen?

Offensichtlich gibt es einen großen Bedarf für einen Dialog zwischen den RECs und mit den unterschiedlichen Partnern – seien es Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Regierungen, zivilgesellschaftliche Organisationen oder Gewerkschaften. Darüber hinaus ist es wichtig, dass die unterschiedlichen Protokolle, die die RECs unterzeichnet haben, auch umgesetzt werden. Es ist leicht ein Protokoll zu unterzeichnen; die Umsetzung ist die schwierige Aufgabe. Es herrscht deshalb ein großer Bedarf an Unterstützung für die Umsetzung und den Aufbau von Kapazitäten in den RECs. Die Nationalstaaten werden erst zu einem späteren Zeitpunkt ins Spiel kommen.

Eine weitere Umsetzungslücke besteht in der Visaoffenheit. Die ECOWAS hat zwar die Personenfreizügigkeit und den ECOWAS-Pass umgesetzt. Aber bislang haben nur 55% der afrikanischen Staaten eine Einreise ohne Visa eingeführt. Das muss eindeutig ausgebaut werden. Denn bevor man überhaupt entscheiden kann, irgendwo zum Arbeiten hinzugehen, muss man in der Lage sein, die Möglichkeiten vor Ort zu erkunden. Ich denke deshalb, dass Arbeitsmobilität nur funktionieren kann, wenn die Personenfreizügigkeit umgesetzt ist. Abschließend denke ich, dass ein politischer Rahmen sehr wichtig ist, um all diese Protokolle tatsächlich umzusetzen, und dass die RECs dabei eine wichtige Rolle spielen. Letztlich ist alles jedoch eine Frage des politischen Willens. Denn solange Staaten die Entscheidungen der RECs übergehen können, wird es sehr schwierig für diese tätig zu werden.